

Red2Red Consultores

*EVALUACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA
OPERATIVO FEDER 2007-2013 DE
CASTILLA-LA MANCHA*

28 de febrero 2007

Índice

1.	INTRODUCCIÓN: EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN.....	2
2.	BALANCE DEL PERIODO 2000-2006.....	4
	2.1. El POI de Castilla-La Mancha 2000-2006.....	4
	2.2. La Actualización de la Evaluación Intermedia.....	4
	2.3. Informe de Ejecución- Anualidad 2005.....	7
	2.4. Las actuaciones estructurales fuera del PO 2000-2006.....	8
	2.5. Logros alcanzados.....	9
	2.6. Valoración del cumplimiento de los objetivos de Lisboa.....	11
3.	CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO Y PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA.....	13
	3.1. Calidad del diagnóstico.....	13
4.	EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE PERTINENCIA.....	17
	4.1. Introducción.....	17
	4.2. Análisis de la Pertinencia de la Estrategia.....	18
5.	ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA.....	21
	5.1. Evaluación de la consistencia del Programa. Matriz de relaciones entre objetivos... 21	
	5.2. Evaluación de la consistencia del Programa. Matriz de relaciones entre objetivos y ejes.....	22
6.	ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA.....	24
	6.1. Coherencia externa del Programa Operativo con las Directrices Estratégicas Comunitarias.....	24
	6.2. Coherencia externa del Programa Operativo con el Marco Estratégico Nacional de Referencia.....	26
7.	COHERENCIA FINANCIERA.....	30
	7.1. Coherencia financiera interna.....	30
	7.2. Coherencia financiera externa.....	31
	7.3. Riesgos de ejecución.....	32
8.	GRADO DE COHERENCIA CON LAS PRIORIDADES TRANSVERSALES.....	33
	8.1. La igualdad de oportunidades.....	33
	8.2. El medioambiente.....	33
	8.3. El principio de partenariado.....	34
9.	ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO.....	35
	9.1. Evaluación del sistema de seguimiento y de los resultados e impactos esperados.. 35	
	9.1.1. Valoración del sistema de indicadores.....	35
	9.1.2. Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo.....	35
	9.1.3. Determinación de impactos.....	36
	9.2. Calidad de la ejecución y medidas de seguimiento.....	36

1. INTRODUCCIÓN: EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN

Durante el año 2006 y los primeros meses de 2007, la Consejería de Economía y Hacienda de Castilla-La Mancha ha trabajado en el diseño y la elaboración del nuevo Programa Operativo (PO) del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de Castilla-La Mancha 2007 – 2013.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha optado por elaborar una programación integrada por las ventajas estratégicas que ello conlleva para la Región. Ese ejercicio de integración ha partido de la elaboración de un Marco Estratégico de Referencia para la aplicación de Fondos Comunitarios 2007-2013, en línea con lo que se ha hecho, en el ámbito nacional, con la elaboración del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR). El interés de la elaboración de un Marco Estratégico reside en que, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento General, se garantiza plenamente la coherencia de la intervención de los Fondos con las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión y que indica la relación entre la prioridades comunitarias, por un lado, y el Programa Nacional del Reformas, por otro. En el caso específico de Castilla-La Mancha, el Marco Estratégico dispone adicionalmente de sus propias vinculaciones estratégicas en el ámbito de la propia Comunidad Autónoma, sintetizadas, en el ámbito de las actuaciones del FEDER, el Plan por el Desarrollo y la Competitividad 2005-2010 de Castilla-La Mancha.

La elaboración del Marco Estratégico Regional de Castilla-La Mancha ha contado con un activo muy relevante, que ha sido la participación de agentes sociales, de la administración y expertos en la definición final del diagnóstico, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la Región, así como la vertebración de los objetivos, tanto finales, como intermedios, que constituyen la estrategia.

El PO FEDER de Castilla-La Mancha nace, por tanto, a partir del ejercicio de reflexión estratégica que ha supuesto la elaboración del Marco Estratégico y ha contado con la participación y el consenso de múltiples agentes, tanto los vinculados a la futura ejecución del Programa, como los interesados por su contenido y potencial efecto:

- En primer lugar, las diferentes Consejerías del Gobierno de Castilla-La Mancha, tanto las que participarán en la ejecución del PO como las que se verán afectadas por él. Al mismo tiempo se ha garantizado la coordinación en la programación de los dos fondos estructurales (FEDER y Fondo Social Europeo –FSE-) y de otros instrumentos financieros: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural –FEADER- y Fondo Europeo de Pesca –FEP-.
- Por otra parte, los Ministerios que intervendrán en la ejecución del PO, a fin de coordinar las actuaciones del Estado con las planificadas por el gobierno regional.
- Se ha contado con la valoración del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha y de los principales sindicatos.
- Por último, el borrador del PO, junto con el preceptivo Informe de Sostenibilidad Ambiental, ha sido sometido a consulta pública.

También conforme a las directrices recibidas, la evaluación previa (o ex –ante) se ha desarrollado en paralelo a las tareas de programación, de tal modo que ambos procesos han interactuado en beneficio de la calidad del Programa. El esquema seguido responde al

facilitado en el documento de orientaciones para la evaluación facilitado por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda¹:

Tabla 1. Interactividad e iteratividad entre la programación y la evaluación previa

Tareas correspondientes a la programación	Tareas correspondientes a la evaluación
1. Diagnóstico y DAFO	
	2. Balance del período de programación 2000-2006 y cumplimiento de los objetivos de Lisboa
	3. Valoración del diagnóstico
4. Determinar las prioridades, objetivos y el cuadro financiero.	
	5. Valoración de la coherencia interna
	6. Valoración de la coherencia externa
	7. Valoración de la coherencia financiera y los riesgos de ejecución
8. Definición de indicadores y cuantificación de objetivos	
	9. Valoración de los resultados y de los impactos
10. Definición del sistema de implementación	
	11. Valoración de la articulación institucional

Por tanto, este documento de evaluación resume los resultados del trabajo desarrollado, y realiza una valoración del Programa Operativo conforme a los aspectos señalados en el documento de orientaciones para la evaluación.

¹ *Orientaciones para la evaluación previa de los Programas Operativos FEDER 2007 – 2013, de 12 de septiembre de 2006.*

2. BALANCE DEL PERIODO 2000-2006

2.1. El POI de Castilla-La Mancha 2000-2006

El POI de Castilla-La Mancha 2000-2006 se vertebró a partir de una serie de objetivos intermedios orientados al cumplimiento de los objetivos finales de la Comunidad (continuación del proceso de convergencia *per capita* de la renta, reducción del desempleo y creación de empleo a partir de empresas competitivas y consecución de mayor integración territorial y social). Las prioridades representadas por los objetivos intermedios fueron:

- Lograr una mayor diversificación de la estructura productiva regional y de sus niveles de competitividad
- Mejorar las cualificaciones de los recursos humanos y del empleo de los recursos productivos.
- Potenciación del desarrollo endógeno, mejora de la accesibilidad regional y de sus niveles de infraestructuras básicas y vertebración territorial
- Mejora del medioambiente y consecución de capital medioambiental

A su vez, el objetivo transversal de igualdad de oportunidades afectó horizontalmente a todos los demás.

2.2. La Actualización de la Evaluación Intermedia

El Programa Operativo Integrado (POI) de Castilla-La Mancha, aprobado el 19 de octubre de 2000, contó con una dotación de 3.185 millones de euros, de los cuales el 69% (esto es, casi 2.200 millones de euros), fue financiado a través de ayuda europea. Esa dotación proviene de la suma de FEDER, FSE y FEOGA-O.

De acuerdo con el Informe de Actualización de la Evaluación Intermedia (AEI) del POI Objetivo 1 de Castilla-La Mancha 2000-2006, el grado de eficacia financiera en los tres fondos en el período 2000-2004 fue muy alto, especialmente en FEDER (donde fue cercana al 96,5% respecto a lo comprometido entre 2000 y 2004, y un 67% respecto al período conjunto 2000-2006) y FSE (donde se aproximó al 99% respecto a 2000-2004, o un 69,33% respecto a 2000-2006).

La eficacia financiera del conjunto del programa ha sido del 93% para el período 2000-2004, lo que permite calificar como muy positiva la capacidad de gestión mostrada por los distintos órganos ejecutores del POI, sobre todo por los de la Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (108,65%), así como también de la Administración General del Estado (80,69%).

Tabla 2. Eficacia financiera de los distintos Fondos del POI de Castilla-La Mancha (en millones de euros)

Fondo	Programado 2000-2006	Ejecutado 2000-2004	Eficacia (2000-2004)	Eficacia (2000-2006)
FEDER	2.228,1	1.493,7	96,41%	67,04%
FSE	347,7	241,1	98,81%	69,33%
FEOGA	607,7	336,6	77,43%	55,41%
Total	3183,5	2071,5	92,97%	65,07%

Fuente: Fondos 2000

Ese alto grado de eficacia financiera en el período 2000-2004 se ha apoyado en el gran impulso adquirido durante el subperíodo 2000-2002 (objeto de estudio de la Evaluación Intermedia), lo que le llevó a ser la intervención más eficaz de todas la Regiones Objetivo 1, y en el importante grado de ejecución de los años 2003-2004, todo ello acompañado de la progresiva adecuación de los objetivos programados a la realidad de la región y la experiencia acumulada por parte de los gestores.

Los principales protagonistas de la ejecución financiera han sido las actuaciones destinadas a la Sociedad del Conocimiento (114% de eficacia), redes de transporte y energía (112,69%) y desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades (102,87%).

Por otra parte, de acuerdo con la Actualización de la Evaluación Intermedia de las Regiones Objetivo 1 para la programación 2000-2006, los Programas Plurirregionales son los que han mostrado niveles de ejecución financiera menor. Así, la eficacia financiera media para el conjunto de los programas ascendió al 64,58%, con un volumen de pagos sobre compromisos programados que abarca el intervalo comprendido entre el 43,18% del PO de Iniciativa Empresarial y Formación Continua hasta el 71,03% del PO Competitividad y Mejora del Sistema Productivo. Ese menor grado de absorción mostrado por los POs Plurirregionales ha implicado, en algunos casos, la merma de fondos por descompromisos automáticos debido a la aplicación de la regla N+2.

En cuanto a la eficacia física, los resultados también pueden considerarse satisfactorios. La intervención está significando logros destacables sobre el tejido productivo castellano-manchego. A este respecto, tan sólo un 26% de los indicadores físicos de seguimiento con ejecución del POI no alcanzan niveles de eficacia física por encima del 50% y una parte importante de los mismos (en concreto un 24,56%), superaban el 90%. Los mayores niveles de eficacia física se han alcanzado en medidas como el *Apoyo a las empresas*, la *Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas*, *Mejora de las condiciones de financiación de las empresas*, *Proyectos de I+D+i* y *Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mundo laboral*.

Las mejoras producidas en el conjunto del POI se deben a dos factores:

- ☐ Los cambios en los objetivos físicos de algunos indicadores han permitido una mayor adecuación de los mismos a las posibilidades reales de los órganos gestores, aunque todavía subsisten algunos indicadores cuyas metas distan de la evolución real de los indicadores.

- La incorporación de un elevado número de indicadores físicos en todos los Ejes del Programa ha permitido realizar un seguimiento mucho más exhaustivo de las acciones del Programa
- Los esfuerzos realizados para la incorporación del principio horizontal de la igualdad de oportunidades.

En cuanto a la eficiencia alcanzada, puede decirse que su nivel ha sido positivo. Los análisis efectuados demuestran que aproximadamente el 66% del gasto comprometido en el POI se ha aplicado en actuaciones que han logrado unos márgenes de eficiencia adecuados, y sólo el 3% pueden considerarse como poco eficientes. Desde el punto de vista del tipo de actuación, las vinculadas al Apoyo de las empresas han sido las más eficientes.

De todo ello se deriva que, de acuerdo a la AEI, no existían problemas de absorción de los fondos asignados a la región para el conjunto del período de programación. También se estimaba una alta capacidad del Programa para conseguir los objetivos que se han establecido. Concretamente, las tres cuartas partes de las medidas se estimaba que superarían el 50% de los objetivos establecidos por sus indicadores físicos y en torno a la mitad superarían el 75% de sus metas. El eje *de Sociedad del Conocimiento* y de *Agricultura y Desarrollo Rural* fueron los más destacados en este sentido.

Tabla 3. Propuesta de orientaciones a seguir en el período 2007-2013 de acuerdo con la AEI

Ámbito de Política Económica	Enfoque Actual	Enfoque a Desarrollar
Políticas de competitividad empresarial	Ayudar a las empresas a modernizar sus métodos de producción y gestión	Ayudar a las empresas a competir en un mercado global que está marcado por la irrupción de las nuevas tecnologías
Políticas de innovación	Provisión de redes tecnológicas e inversión en proyectos de I+D	Establecer una estrategia integrada de innovación que favorezca la creación y difusión de conocimiento tecnológico
Políticas de recursos humanos	Crear nuevos puestos de trabajo, y mejorar la cualificación de la población activa	Crear un empleo de calidad, mejorar la adaptabilidad y estabilidad de los trabajadores, invertir en capital humano e impulsar el principio de la igualdad de oportunidades
Políticas de inversión en capital público	Mejorar la dotación de infraestructuras	Mejorar la accesibilidad, la cohesión social y la competencia entre los diferentes tipos de transporte
Políticas ambientales	Protección, prevención, y regeneración del entorno natural	Desarrollo sostenible e integración efectiva del medio ambiente en el resto de políticas

En la AIE se formula igualmente una propuesta de orientaciones a seguir en el período 2007-2013 que se exponen en la Tabla 3 y que, a modo de resumen, acentuaba la importancia de los objetivos ligados a la creación de factores avanzados y especializados a partir de procesos de innovación, sin desatender los directamente relacionados con el estímulo a un fuerte proceso inversor.

Consecuentemente, el planteamiento sobre el que debería asentarse la estrategia de acuerdo con la AEI diseñada se basa en dos componentes esenciales:

- Por un lado, la **inversión** como mecanismo de estímulo al desarrollo endógeno de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha y como elemento primordial en materia de creación de riqueza y generación de empleo en el territorio castellano manchego.
- Por otro lado, **la formación y la innovación** a través de las cuales la capitalización de la economía se concentra en los elementos intangibles del desarrollo, como el capital humano o el tecnológico.

Junto con lo anterior, un elemento adicional de creciente valorización, es el de los *recursos del conocimiento* asociados a la dinámica de los procesos de innovación.

2.3. Informe de Ejecución- Anualidad 2005.

En el Informe de Ejecución de la Anualidad 2005, el importe pagado en relación a lo programado para el período 2000-2005 ascendió al 96,86% del total, mientras que en relación al período 2000-2006 el nivel de ejecución fue del 82,16% sobre el total de gasto programado elegible.

El porcentaje de ejecución para los años 2000-2005 alcanza un 98,31% para las medidas cofinanciadas por el FEDER, un 98,72% para las medidas cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y un 90,52 % para las medidas cofinanciadas por FEOGA-O.

El mayor porcentaje de ejecución en el año 2005 fue el del eje nº 45 “Participación de las mujeres en el mercado de trabajo”, con una ejecución del 173,67%, seguido del eje 2 “Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad Información)”, con una ejecución del 132,19% y del eje nº 7 “Agricultura y desarrollo rural”, con una ejecución del 136,33%.

Si el análisis lo efectuamos desagregadamente con respecto a las distintas medidas, se aprecia que la ejecución financiera más baja es la que tuvo lugar en:

- Medida 1.5. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (23,48%, definido como el porcentaje de lo ejecutado el 31-12-2005 respecto al total programado en 2000-2006)
- Medida 3.2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua (30,36%)
- Medida 3.4. Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados (12,5%).
- Medida 3.6. Protección y regeneración del entorno rural (39,31%)
- Medida 3.8. Regeneración de suelos y espacios (31,62%).
- Medida 5.5. Fomento y apoyo de las medidas de desarrollo local (0,00%)
- Medida 6.9 Energías renovables, eficacia y ahorro energético excepto las contempladas en la medida 6.10.
- Medida 6.10 Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresa (34,57%)
- Medida 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias (17,38%)

Además de estas medidas vinculadas a FEDER, pueden destacarse otras pertenecientes a FSE o FEOGA-O por su bajo grado de ejecución. Entre estas destacan, las medidas 45.17, de fomento de la actividad empresarial de las mujeres, con un 6%, o la 45.18, orientada a combatir la segregación horizontal y vertical y la discriminación salarial (12,1%), para FSE, o el desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias (31,85%).

Por el contrario, las medidas con un grado de ejecución financiera superior (claramente por encima del 100%), y vinculadas con FEDER son:

- Medida 1.3. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a empresas (103,51%).
- Medida 1.4. Apoyo a las empresas relacionadas con la economía social (118,87%)
- Medida 2.4. Transferencia tecnológica (142,12%)
- Medida 2.5. Centros públicos de investigación y tecnológicos (115,74%)
- Medida 3.3. Saneamiento y depuración de las aguas residuales (115,95%)
- Medida 5.3. Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes.
- Medida 6.1. Carretera y autovías (103,63%)
- Medida 6.3. Ferrocarriles (103,17%).

En cuanto a los grandes proyectos, el importe pagado a 31 de Diciembre de 2005 ascendió al 97,39% del total de gasto programado para estos proyectos.

2.4. Las actuaciones estructurales fuera del PO 2000-2006

Las actuaciones de las que participa Castilla-La Mancha y que se hallan fuera de del Programa Operativo 2000-2006 son las siguientes:

- La iniciativa comunitaria INTERREG III, en el “Espacio Europa Suroccidental o SUDOE”, dentro de INTERREG III B sobre Cooperación Transnacional, junto con toda España, y también está incluida en el Capítulo INTERREG III C sobre Cooperación Interregional, igualmente con todo el país. En la medida que los fondos de INTERREG no se reparten por país y región, sino por zonas o espacios, se desconoce la concreción que pueda alcanzarse para cualquier Comunidad Autónoma.
- En el marco de la Iniciativa Comunitaria EQUAL, cuyo periodo de vigencia se extiende de 2001 a 2006, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo ha realizado dos convocatorias de ayudas FSE. En la primera convocatoria que finalizó en 2004, se ejecutaron 15 proyectos EQUAL en Castilla-La Mancha, tres de ellos plurirregionales, con una realización financiera de 19.331.314,46 €. En la segunda convocatoria, la UAFSE ha aprobado 16 proyectos, con un coste total máximo de 22.428.223,06 euros, cuyo ámbito geográfico de intervención incide en Castilla-La Mancha. Uno de estos proyectos interviene en otras CC.AA.
- Respecto a la iniciativa URBAN II, el Ministerio de Hacienda no aprobó para 2000-2006 ningún proyecto de la misma en localidades castellano-machegas.

- Por su parte, la iniciativa LEADER PLUS en Castilla-La Mancha creó su Programa PIC Regional para la aplicación de la Iniciativa LEADER PLUS en la región.

Este Programa PIC regional se concretó en forma de subvención (con un importe de 54 millones de euros), y se encomendó, como organismo intermedio, al MAPA y la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente

- Finalmente, el Programa PRODER II ha tenido cabida en la región porque se incluyeron las medidas de “Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades agrarias”, “Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias” y “Asistencia técnica”.

Los Grupos de Acción Local (GAL) encargados de desarrollar estas acciones abarcan el 94,5% de los municipios de la región y casi el 70% de los habitantes.

La financiación total de la iniciativa LEADER PLUS y el Programa PRODER II alcanzan los 272,59 millones de euros, de los cuales los Grupos LEADER absorben el 49,5% y el resto (un 50,5%) a los PRODER II, si bien el montante medio de cada Grupo LEADER es superior en la medida que el número de grupos es menor.

De esa cifra, aproximadamente el 60,5% del total es aportado por las Administraciones Públicas: la Unión Europea alrededor del 40% (esto es, algo más de 109 millones de euros), la Junta de Comunidades un 7,5%, el MAPA un 6,1%, los Ayuntamientos un 6,9% y los 107,8 millones restantes la inversión privada.

Los proyectos presentados por jóvenes y mujeres serán los de mayor prioridad, así como las acciones innovadoras y respetuosas con el medio ambiente a cargo de PYMEs y orientadas hacia el turismo y los servicios a la población rural.

- En cuanto al Fondo de Cohesión, la asignación media que le correspondió a España para el período 2000-2006 fue de 11.160 millones de euros, sin que exista, por la naturaleza de las ayudas, una distribución regionalizada “a priori”.

2.5. Logros alcanzados

De acuerdo con las cifras suministradas por la Actualización de la Evaluación Intermedia del POI Objetivo 1 para Castilla-La Mancha, las actuaciones llevadas a cabo en el período 2000-2004 vinculadas al POI han permitido mejorar la posición relativa de la región (en relación a España y el resto de regiones Objetivo 1) respecto a la dotación infraestructuras de transporte, destacando que el Programa ha dado cobertura a más del 80% de nuevos kilómetros construidos en la región en los últimos años. También las infraestructuras energéticas han recibido especial atención, mientras que son las infraestructuras ambientales las que han obtenido resultados más modestos.

En el ámbito del tejido empresarial, la incidencia mayor se ha producido en el ámbito de la internacionalización, dado que las PYMEs que han salido por primera vez a los mercados internacionales gracias al POI representan alrededor del 52% de de las empresas exportadoras de la región.

El desarrollo tecnológico y la Sociedad de la Información han tenido como actuaciones de mayor incidencia las relacionadas con la formación de los investigadores (dado que casi el 25% de los mismos en Castilla-La Mancha son financiados con cargo a estos programas) y las orientadas a la mejora de la actividad tecnológica de la región mediante ayudas a empresas de base tecnológica (aproximadamente al 36% de las empresas localizadas en la región).

En relación a la empleabilidad y la mejora de la cualificación de los recursos humanos, los logros han sido en general satisfactorios, habiéndose concentrado las actuaciones en los ámbitos de la formación (con un 58% de las actuaciones) y el empleo (con un 24%), a los que hay que añadir las ayudas al autoempleo (con un 6,14%)

Del conjunto de acciones desarrolladas en este ámbito se han beneficiado durante el período 2000-2004 un total de 178.142 personas, lo que supone 77.155 personas más respecto a la evaluación intermedia, y se ha mantenido el peso de la mujer, con una participación del 53%.

Entre los logros alcanzados con la formación continua destaca la elevada contribución al mantenimiento del empleo (71,6%) y el significativo porcentaje de contribución a la mejora del actual puesto de trabajo (30%), así como la tasa de satisfacción del casi 90% de la formación recibida.

Asimismo destacan los efectos inducidos sobre las PYMES de forma que han mejorado la formación de sus trabajadores, que de otra forma no hubieran podido. En este sentido, es muy importante la formación impartida en nuevas tecnologías

En materia de desarrollo rural, se ha prestado gran atención a la mejora de la calidad de las producciones.

El gasto realizado durante el periodo 2000-2004 presenta una fuerte concentración en el ámbito agroalimentario para las medidas que afectan a la mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (63,97% del total con cargo al FEOGA).

La eficacia de estas actuaciones ha sido favorable, sobre la base fundamental del rigor observado en la gestión, la elevada participación privada y la buena valoración por parte de los beneficiarios que participan financieramente de forma más relevante. En concreto, el 70% de las empresas beneficiarias encuestadas afirman haber valorizado su producción logrando un mayor control de la calidad final de los productos.

Finalmente, las prioridades transversales de medio ambiente e igualdad de oportunidades también han sido objeto de atención. Los efectos de la programación sobre el medio ambiente son significativos gracias a los esfuerzos realizados, de manera específica en el Eje 3 de Medio Ambiente, y en el resto de los ejes del POI, desde el punto de vista de la integración de este principio horizontal. Así, en la ejecución de los proyectos y actuaciones subvencionadas se ha dado estricto cumplimiento a la normativa ambiental comunitaria, nacional y autonómica que resulta de aplicación -tanto la relativa a impacto ambiental como la legislación sectorial específica-.

Por su parte, las actuaciones promovidas por el POI en materia de género presentan una relación directa con las pautas establecidas en el *Programa de Acción Comunitario* sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (2001-2005), así como, una perfecta coherencia con la estrategia regional en materia de género.

Desde una perspectiva global, puede afirmarse que las ayudas europeas han significado una contribución muy apreciable a la favorable evolución de la economía de Castilla-La Mancha durante los últimos años, incidiendo de forma apreciable en el incremento de la riqueza y el empleo regionales. Además, las ayudas han tenido efectos positivos sobre la dotación de recursos y una mejor utilización de los ya existentes, tal y como se deduce de los impactos positivos sobre el stock de capital y la productividad aparente del trabajo.

Si se ponen en perspectiva los efectos generados para el período completo 1988-2006 (período para el que la región se ha beneficiado de las ayudas europeas), se puede constatar que los efectos experimentados por Castilla-La Mancha han sido superiores a los que han experimentado otras regiones Objetivo 1. De hecho, mientras que el nivel de producción real ha aumentado en Castilla-La Mancha alrededor de un 4,49% a consecuencia de las ayudas, ese porcentaje asciende a un 4,01% en las demás regiones Objetivo 1.

De todo ello cabe deducir que, en general, la gestión que se ha hecho en Castilla-La Mancha de los fondos europeos ha sido adecuada.

2.6. Valoración del cumplimiento de los objetivos de Lisboa

En la Tabla 4 se presenta la situación de cumplimiento de los principales indicadores de la Agenda de Lisboa en Castilla-La Mancha de acuerdo con los últimos datos disponibles. En el mismo se muestra el objetivo Lisboa 2010, el del PNR (que generalmente no es coincidente con el de Lisboa), así como el objetivo del Programa Operativo (en caso de existir una cuantificación explícita).

Tabla 4. Principales indicadores de los objetivos de Lisboa y grado de cumplimiento.

	Situación actual	Coefficiente de cumplimiento actual	Objetivo Lisboa 2010	Objetivo Plan Nacional de Reformas	Objetivo Programa Operativo
PIB per capita (UE-25=100)	77% (2005)	77%	100	100	--
Tasa de empleo de 16 a 64	64,1*% (2006)	91,5%	70%	66%	--
Tasa de empleo femenina 16 a 64	46,5*% (2006)	77,5%	60%	57%	--
Gasto en I+D como porcentaje del PIB	0,41% (2005)	13,7%	3%	2%	2%
Porcentaje de I+D empresarial respecto total I+D	43,8% (2005)	66,3%	66%	55%	
Emisiones GEI	+42% (2004)	35,7%	-+15%	+24%	--

* Datos correspondientes al III Trimestre de 2006

En general, se advierte que todavía existen brechas que separan a Castilla-La Mancha de conseguir los niveles marcados por la Agenda de Lisboa en 2010. Aunque en la tabla se presenta una muestra de los indicadores de referencia, ésta resulta suficiente para concluir que las diferencias detectadas en los indicadores del mercado laboral son menores que las presentes en indicadores de otros ámbitos. Dentro de los indicadores de ámbito laboral, las menores diferencias se producen respecto al indicador de tasa de empleo entre 16 y 64 años, puesto que su valor en Castilla-La Mancha (64,1% en el tercer trimestre de 2006), significa un grado de cumplimiento de más del 91% en relación al objetivo marcado para 2010.

Del resto de indicadores seleccionados, el *Gasto de I+D respecto al PIB* es el que muestra un grado de cumplimiento más alejado de los niveles objetivos de Lisboa, de lo que se deduce que debe ser uno de los ámbitos prioritarios en el período de programación 2007-2013. En ese caso, el coeficiente de cumplimiento actual en relación al Objetivo de Lisboa 2010 es del 13,7%, el cual se eleva hasta el 20,5% si el referente estratégico es el Programa Nacional de Reformas (o, alternativamente, el Pacto por el Desarrollo y la Competitividad de Castilla-La Mancha). El peso relativo de la I+D empresarial respecto al total es también significativamente más bajo que la meta marcada en la Agenda de Lisboa, aunque en este caso la brecha es sensiblemente menor (66,3%).

3. CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO Y PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA

3.1. Calidad del diagnóstico

El proceso de elaboración del diagnóstico del Programa Operativo FEDER 2007-2013 de Castilla-La Mancha está soportado por un amplio consenso a nivel regional. Las tareas vinculadas a la elaboración del diagnóstico han seguido una doble aproximación: por un lado, se han utilizado **metodologías especializadas de tipo técnico**, y, por otro, se ha recurrido a un amplio **proceso de participación** con objeto de involucrar en la concepción del plan a todos los sectores de la sociedad y a los ciudadanos en general.

El cruce de estos dos procedimientos ha proporcionado elementos de juicio para el diagnóstico de la posición estratégica y perspectivas de Castilla-La Mancha, la definición de prioridades estratégicas, la formulación de líneas de acción y las propuestas de gasto. En este contexto, la celebración de **Mesas de Trabajo** durante la última quincena del mes de septiembre constituyó un elemento clave del proceso participativo. De manera más concreta, durante ese tiempo tuvieron lugar cinco Mesas de Trabajo en las que participaron representantes de la Administración, agentes sociales y expertos que, tomando como punto de partida el análisis de diagnóstico preliminar elaborado a tal efecto y que les fue enviado previamente, abordaron la discusión del conjunto de ámbitos contemplados en los distintos ejes del PO. Así, los ámbitos de discusión fueron: la Energía y el Medio Ambiente, las Infraestructuras de Transporte, la situación de la I+D+i y desarrollo de las TICs, el Empleo y la Formación (en la que se discutieron también aspectos ligados al bienestar y la inclusión social), y la Dinámica Empresarial, para lo cual se analizó separadamente la problemática de la Gran Empresa (cualitativamente importante en la Región por su capacidad tractora), y de la PYME (que constituye la inmensa mayoría del tejido empresarial castellano-manchego), además de las prioridades por parte de la Administración Regional.

La celebración de las mesas constituyó un activo muy relevante para la definición del diagnóstico que hizo posible:

- ▣ Aprovechar el conocimiento de los principales agentes de la Región en cada uno de los ámbitos temáticos definidos.
- ▣ Servir de contraste para la definición del diagnóstico y estrategias de actuación en el ámbito de que se trate.
- ▣ Fortalecer las posibilidades de acuerdo y la identificación de planes sectoriales

Por lo que se refiere a la elaboración del diagnóstico que fue objeto de contraste en las Mesas, la información utilizada responde, según el equipo evaluador a los criterios de rigor, oportunidad y actualidad. Así, las fuentes estadísticas utilizadas son adecuadas, actualizadas y contrastadas. El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha constituido la fuente de uso prioritario, lo que garantiza la mayor cobertura posible y la posibilidad de comparación rigurosa con otros referentes geográficos, lo que no es óbice para que, cuando ha sido necesario, se hayan utilizado fuentes estadísticas alternativas:

- Bases de Datos de ámbito europeo, como la Base de Datos de EUROSTAT New Cronos o el European Innovation Scoreboard (EIS)
- Fuentes de ámbito regional, como la utilizada para dar cobertura al apartado de oferta turística, que fue facilitada por el Instituto de Promoción Turística de Castilla-La Mancha.
- Otras, como la utilizada para la construcción del Indicador Sintético de Nueva Economía de CEPREDE.

El diagnóstico está arropado convenientemente por tablas, gráficos y mapas que tienen como objetivo ilustrar y añadir información útil a algunos aspectos tratados en el mismo. Por otra parte, el diagnóstico se caracteriza por su solidez, en la medida que ha utilizado herramientas de análisis socioeconómico contrastadas, entre las cuales se encuentra el análisis factorial de componentes factoriales y el análisis input output para la obtención de los conglomerados productivos. Los resultados obtenidos de la aplicación de estas técnicas han servido para dotar de mayor rigor científico al diagnóstico.

En cuanto a los aspectos analizados, el diagnóstico es adecuado debido a varios elementos:

- En primer lugar, otorga una visión general a través del análisis de aspectos particulares, apreciándose una coherencia interna en el discurso.
- Como consecuencia, las conclusiones refieren y tienen en cuenta el contexto regional en su sentido más amplio.
- Como resultado del uso de fuentes fiables de información y la alineación de conclusiones con los principales Planes y Programas de aplicación en Castilla-La Mancha, las conclusiones son consistentes con la historia reciente y la realidad de la región.

Se puede concluir, por tanto, que el diagnóstico es sólido, está debidamente argumentado y resulta equilibrado en su presentación y conclusiones.

Por último, la matriz de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) sintetiza adecuadamente el diagnóstico, resaltando las principales conclusiones obtenidas del mismo.

Tabla 5. Matriz DAFO de Castilla-La Mancha (D-F)

DEBILIDADES	FORTALEZAS
D.1. Escasa densidad de la población, envejecimiento poblacional y desertización del medio rural	F.1 Estructura productiva fuertemente ligada al potencial endógeno de la región y con posibilidades de articular el tejido productivo
D.2. Bajos niveles de productividad	F.2. Decidida apuesta por la I+D+i y el desarrollo de las TICs, integrando en un solo Plan todo el proceso desde la creación del conocimiento a los procesos de innovación industria
D.3. Escasa inversión y reducida dotación de recursos humanos de I+D. Escasa capacidad innovadora, especialmente la de carácter empresarial	F.3. Alta tasa de creación de empresas
D.4. Ausencia de mecanismos flexibles de innovación para el fomento de la innovación	F.4. Existencia de empresas tractoras con capacidad de generar efectos de arrastre y empuje
D.5. Escasa articulación e integración de las relaciones entre los diversos agentes relacionados con las actividades innovadoras.	F.5 Existencia de productos diferenciados con capacidad para la exportación
D.6. Especialización productiva centrada en sectores industriales de bajo contenido tecnológico	F.6. Cultura consolidada de concertación entre distintos agentes sociales (Pacto por el Desarrollo y la Competitividad 2005-2010)
D.7. Escaso nivel de integración de los canales de comercialización (especialmente en los productos agroalimentarios)	F.7. Buen posicionamiento en la producción energética procedente de fuentes renovables: existencia de incentivos a algunas fuentes.
D.8. Déficits hídricos y bajos niveles de eficiencia energética	F.8. Gran riqueza de patrimonio histórico-artístico, natural y cultural de la región
D.9. Modelo territorial disperso y con dificultades de articulación-problemas de accesibilidad y conexión intrarregional	F.9. Avances sustanciales en algunos indicadores relativos al desarrollo de la Sociedad de la Información
D.10. Ausencia de vías rápidas de carácter transversal	
D.11. Escasa dimensión de las empresas y alto grado de atomización industrial	
D.12. Escasez de servicios avanzados a empresas prestados en el ámbito regional	

Fuente: Red2Red Consultores

Tabla 6. Matriz DAFO de Castilla La Mancha (A-O)

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<p>A.1. Disminución de las ayudas recibidas en forma de Fondos Europeos como consecuencia de la ampliación</p> <p>A.2. Estructura productiva escasamente vinculada a sectores con mayor potencial de desarrollo futuro</p> <p>A.3. Efectos de la ampliación de la UE y de la progresiva liberalización de las economías desarrolladas (especialmente sobre determinados sectores industriales donde la región muestra una alta especialización, como el textil o la madera)</p> <p>A.4. Aceleración de la competitividad de países emergentes (por ejemplo, BRIC –Brasil, Rusia, India, China-) para productos manufacturados.</p> <p>A.5. Incremento de regadíos asociados a algunos acuíferos: riesgo de sobreexplotación</p> <p>A.6. Aumento de emisiones de gases efecto invernadero (+42% en 2004 respecto a 1990)</p> <p>A.7. Dificil acceso de las empresas a la financiación en las fases más tempranas del ciclo de vida de la empresa (capital de arranque).</p> <p>A.8. Aumento vertiginoso de la competitividad en los mercados internacionales y dificultad para las empresas de la región de seguir el ritmo de los cambios tecnológicos.</p> <p>A.9. Aumento de los costes de producción, especialmente los relativos a las materias primas</p>	<p>0.1. Alto flujo de inmigración en los últimos años que está deteniendo el proceso de envejecimiento y dando cobertura a determinadas demandas de empleo.</p> <p>0.2 Importantes niveles de <i>expertise</i> acumulados en algunos sectores que puede ayudar a diversificar el tejido productivo y aumentar los niveles de internacionalización</p> <p>0.3. Existencia de un clima empresarial favorable para el crecimiento económico y la generación de empleo</p> <p>0.4. Creciente introducción del factor conciliación en el ámbito socioeconómico</p> <p>0.5. Alta potencialidad del sector turístico, en especial el rural y de patrimonio histórico</p> <p>0.6. Posibilidad de renovación y diversificación en los sectores y complejos más tradicionales</p> <p>0.7. Disponibilidad de fuentes energéticas renovables</p> <p>0.8. Presencia de nuevas instalaciones aeroportuarias y desarrollo de actividades logísticas (plataformas logísticas)</p> <p>0.9. Localización estratégica dentro del territorio nacional y proximidad a la capital nacional</p> <p>0.10. El desarrollo e implementación del PEIT (se dispondrá de 2.700 kms. de vías rápidas y 1000 kms. de alta velocidad)</p>

Fuente: Red2Red Consultores

4. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE PERTINENCIA

4.1. Introducción

La estrategia se inicia con una referencia a los documentos estratégicos contra los que se define el PO de Castilla-La Mancha. Estas referencias incluyen documentos comunitarios (estrategia de Lisboa y Orientaciones Estratégicas Comunitarias de la Política de Cohesión 2007-2013), nacionales (Programa Nacional de Reformas y Marco Estratégico Nacional de Referencia) y regionales (específicamente, el Pacto por el Desarrollo y la Competitividad de Castilla-La Mancha 2005-2010). Además, se refiere a las recomendaciones realizadas en la Actualización de la Evaluación Intermedia relativas al periodo de programación 2007-2013.

A partir de estas referencias, se inicia propiamente la exposición de la estrategia del PO. En primer lugar se exponen, de acuerdo con los resultados del diagnóstico y de la evidencia surgida a partir de la celebración de las Mesas Sectoriales, las principales prioridades estratégicas a las que debe atender la Región de Castilla-La Mancha por ámbito, las cuales dejan traslucir sus principales factores impulsores y las barreras. Dicho de otra forma, las prioridades se articulan teniendo en cuenta la necesidad de potenciar aún más algunos factores impulsores, así como el fomento de acciones orientadas a la difuminación de esas barreras. De esta forma, se consigue presentar los elementos del diagnóstico de forma comprensible y enfocada hacia la determinación de necesidades y potenciales palancas desde las que avanzar en el logro de mayores niveles de cohesión económica y social.

Esas prioridades se alinean con tres objetivos finales derivados de la implementación del PO FEDER 2007-2013 de Castilla-La Mancha, los cuales, a su vez, entroncan con los ámbitos de especial interés que vertebran el Pacto por el Desarrollo y la Competitividad 2005-2010 de Castilla-La Mancha. De manera sucinta, estos objetivos finales son los siguientes:

- La mejora de la competitividad exterior, a través de medidas orientadas al desarrollo empresarial
- La plena implantación de la Economía del Conocimiento en la Región
- Avanzar hacia un escenario de mayor dotación de infraestructuras de todo tipo

Debe apuntarse, adicionalmente, un cuarto objetivo final vinculado más directamente con las directrices del PO FSE 2007-2013 que con el PO FEDER, se relaciona con el logro de más y mejores empleos.

Por su parte, estos objetivos finales se desagregan en un conjunto de objetivos intermedios, tal y como se describe en la siguiente tabla:

Tabla 7. Articulación estratégica del PO FEDER de Castilla-La Mancha.

Objetivos finales	Objetivos intermedios
Mejora de la competitividad exterior	Apostar por el desarrollo de los servicios avanzados a las empresas
	Fomentar el acceso de financiación por parte de la PYME
	Potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad
Plena implantación de la Economía del Conocimiento	Mejorar la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios y recursos humanos y materiales dedicados a la promoción de la innovación
	Impulsar el uso de las TIC y la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones
Avanzar hacia un escenario de más infraestructuras de todo tipo	Fomentar la dotación de infraestructuras productivas ligadas a garantizar el abastecimiento energético, del agua y el entorno natural
	Mejorar los niveles de accesibilidad intrarregional
	Impulsar un uso más eficiente de fuentes energéticas, en paralelo a la promoción de fuentes energéticas renovables
	Mejorar la calidad de vida en el medio urbano y rural

4.2. Análisis de la Pertinencia de la Estrategia

A continuación se va a establecer en qué medida la articulación estratégica expuesta en el apartado anterior responde a las debilidades y fortalezas identificadas en el DAFO. Se pretende medir la idoneidad de la estrategia propuesta para apoyándose en las fortalezas identificadas, atender a las debilidades y, con ello, avanzar en la cohesión social y económica de Castilla-La Mancha con el resto de España y la Unión Europea.

☐ *Pertinencia de la estrategia*

Para verificar la pertinencia de los objetivos intermedios definidos en el PO FEDER en relación con las necesidades de Castilla-La Mancha se ha analizado si las debilidades regionales señaladas en el DAFO se encuentran atendidas por al menos alguno de los objetivos en que se concreta la nueva estrategia, mediante la construcción de una matriz en la que, por columnas, se señalan las debilidades detectadas en la Región y, por filas, los distintos objetivos definidos en la estrategia. La influencia global de cada objetivo específico se obtiene sumando las valoraciones obtenidas para cada una de las debilidades (suma por filas), mientras que la sensibilidad que tienen cada una de las debilidades de la estrategia se obtiene mediante la suma por columnas. De igual modo se opera para valorar la relación entre objetivos y fortalezas.

De acuerdo al análisis realizado en la Tabla 8, sólo la debilidad 7 (*Escaso nivel de integración de los canales de comercialización, especialmente en el sector agroalimentario*) no presenta una relación fuerte con alguno de los objetivos del programa, lo cual puede explicarse en buena medida por el hecho de que el Programa Operativo del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo (FEADER) de Castilla-La Mancha contempla actuaciones centradas de manera específica en el fomento de la integración de tales mecanismos para el sector agroalimentario, que es precisamente donde se detectan las carencias más palpables.

Tabla 8. Pertinencia de los objetivos en relación a las debilidades

Obj/Deb	D.1	D.2	D.3	D.4	D.5	D.6	D.7	D.8	D.9	D.10	D.11	D.12	Σ	%
Desarrollo servicios avanzados a empresas	0	5	5	2	2	2	2	0	0	0	2	5	25	18,9%
Fomentar acceso de financiación de la PYME	0	5	2	5	2	2	2	0	0	0	5	2	25	18,9%
Potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad	0	5	2	2	2	0	2	0	0	0	0	2	15	11,4%
Mejorar la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios humanos y materiales para promover la innovación	0	5	5	2	5	5	2	0	0	0	2	2	28	21,2%
Impulsar la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y el uso de las TIC	2	2	2	0	2	2	0	0	5	0	0	2	17	12,9%
Fomentar la dotación de infraestructuras productivas ligadas a garantizar abastecimiento energético, agua y entorno natural	5	2	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	17	12,9%
Mejorar los niveles de accesibilidad intrarregional	5	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	15	11,4%
Impulsar un uso más eficiente de fuentes energéticas y promoción de fuentes energéticas renovables	0	0	2	0	0	0	0	5	0	0	0	0	7	5,3%
Mejorar la calidad de vida en el entorno urbano y rural	5	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	0	12	9,1%
Σ	17	24	18	11	13	11	8	10	20	7	9	13	132	
%	12,9%	18,2%	13,6%	8,3%	9,8%	8,3%	6,1%	7,6%	15,2%	5,3%	6,8%	9,8%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, puede decirse que la estrategia tiene un adecuado nivel de pertinencia, dado que el resto de debilidades detectadas se encuentran atendidas en mayor o menor grado por el programa:

- Destacan las debilidades D2 (bajos niveles de productividad), D9 (modelo territorial disperso y con dificultades de articulación y problemas de accesibilidad y conexión intrarregional) y D3 (escasa inversión y reducido dotación de recursos humanos en I+D; escasa capacidad innovadora, especialmente la de carácter empresarial) por ser las que reciben un mayor impacto por parte de los objetivos intermedios.
- Por otra parte, en cuanto a la influencia que los objetivos específicos tienen sobre las debilidades, ha de señalarse que todos ellos son útiles pues afectan al menos a una debilidad. Los más influyentes son los objetivos de mejorar la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios humanos y materiales para promover la innovación, fomentar el acceso de innovación a la PYME y el desarrollo de los servicios avanzados a empresas.

Por lo que se refiere a la relación entre objetivos específicos y fortalezas, éstas se encuentran aprovechadas en su totalidad, aunque en el caso de la fortaleza 6 (*Cultura consolidada de concertación entre agentes sociales*) no existe una relación fuerte con el ámbito de actuación del programa. Del resto de fortalezas destaca la fuerte incidencia de la fortaleza 2 (*Decidida apuesta por la I+D+i y el desarrollo de las TIC integrando en un solo Plan todo el proceso desde la creación del conocimiento a los procesos de innovación en la industria*), la fortaleza 1 (*Estructura productiva fuertemente ligada al potencial endógeno de la región con posibilidades de articular el tejido productivo*) y la número 3 (*Alta tasa de creación de empresas*).

Por otra parte, los objetivos más influyentes por su incidencia en las distintas fortalezas es la potenciación de la iniciativa emprendedora en la Región, el desarrollo de los servicios

avanzados y la mejora de la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios humanos y materiales para promover la innovación.

Tabla 9. Pertinencia de los objetivos en relación a las fortalezas

ObjDeb	F.1	F.2	F.3	F.4	F.5	F.6	F.7	F.8	F.9	Σ	%
Desarrollo servicios avanzados a empresas	2	5	2	5	2	0	0	0	2	18	14,1%
Fomentar acceso de financiación de la PYME	5	2	5	0	2	0	0	0	0	14	10,9%
Potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad	5	2	5	2	5	2	0	2	0	23	18,0%
Mejorar la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios humanos y materiales para promover la innovación	2	5	2	2	2	2	0	0	2	17	13,3%
Impulsar la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y el uso de las TIC	0	5	2	2	2	0	0	0	5	16	12,5%
Fomentar la dotación de infraestructuras productivas ligadas a garantizar abastecimiento energético, agua y entorno natural	0	0	0	2	0	0	5	5	0	12	9,4%
Mejorar los niveles de accesibilidad intrarregional	0	0	2	2	2	0	0	2	0	8	6,3%
Impulsar un uso más eficiente de fuentes energéticas y promoción de fuentes energéticas renovables	2	0	0	0	0	0	5	0	0	7	5,5%
Mejorar la calidad de vida en el entorno urbano y rural	2	0	0	0	0	2	2	2	5	13	10,2%
Σ	18	19	18	15	15	6	12	11	14	128	
%	14,1%	14,8%	14,1%	11,7%	11,7%	4,7%	9,4%	8,6%	10,9%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación

Fuente: Elaboración propia

5. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA

Una vez valorada la calidad del diagnóstico y del planteamiento de la estrategia del Programa, se deberá evaluar su coherencia interna mediante el análisis de:

- ▣ Las sinergias entre los objetivos, y
- ▣ El grado de consistencia entre objetivos y ejes.

5.1. Evaluación de la consistencia del Programa. Matriz de relaciones entre objetivos

La Tabla 10 enfrenta a los objetivos entre sí, de cara a establecer en que medida uno se influyen sobre otros y poniendo de manifiesto lo siguiente:

- Los objetivos que tienen una mayor incidencia o capacidad de influencia sobre el resto es el fomento de la dotación de infraestructuras productivas ligadas a garantizar el abastecimiento energético, agua y entorno natural (27,8% del total), el desarrollo de los servicios avanzados a empresas (25%) y fomento del acceso a la financiación de la PYME (25%). La importancia relativa de las infraestructuras productivas destinadas al abastecimiento se explica a partir de su carácter transversal y la capacidad de inducir impulsos de todo tipo.

Tabla 10. Matriz de valoración de relaciones entre objetivos del programa

ObjObj	Desarrollo servicios avanzados empresas	Fomentar acceso financiación PYME	Potenciar iniciativa emprendedora	Integrar servicios apoyo innovación/coordinación medios humanos	Impulsar dotación de infraestructuras telecomunicaciones y uso de TIC	Fomentar dotación infraestructuras productivas abastecimiento, agua	Mejorar niveles accesibilidad intraregional	Impulsar un uso más eficiente de fuentes energéticas y promoción fuentes renovables	Mejorar calidad de vida entorno urbano y rural	Σ	%
Desarrollo servicios avanzados a empresas			2	5	2					9	25,0%
Fomentar acceso de financiación de la PYME	2		5		2					9	25,0%
Potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad	2	2		2	2					8	22,2%
Mejorar la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios humanos y materiales para promover la innovación	2		2		2					6	16,7%
Impulsar la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y el uso de las TIC							2		2	4	11,1%
Fomentar la dotación de infraestructuras productivas ligadas a garantizar abastecimiento energético, agua y entorno natural			2		2		2	2	2	10	27,8%
Mejorar los niveles de accesibilidad intraregional									2	2	5,6%
Impulsar un uso más eficiente de fuentes energéticas y promoción de fuentes energéticas renovables								2		2	5,6%
Mejorar la calidad de vida en el entorno urbano y rural										0	0,0%
Σ	6	2	11	7	10	0	4	2	8	36	
%	16,7%	5,6%	30,6%	19,4%	27,8%	0,0%	11,1%	5,6%	22,2%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación

Fuente: Elaboración propia

- En cuanto a los objetivos más sensibles al resto (se ven afectados en mayor medida por los demás), destaca la potenciación de la capacidad emprendedora (30,6% del total), impulso de la infraestructura y uso de las TIC (27,8%), y la mejora de la calidad

en el entorno rural y urbano (22,2%). Conviene enfatizar este último resultado, pues se detecta una diferencia sustancial entre su capacidad de influenciar el resto de objetivos (que es nula) y la de ser influenciado, que es notable.

- Combinando los registros de influencia y sensibilidad, es posible detectar aquellos objetivos que, por presentar desempeños por encima de la media en ambos casos, pueden categorizarse como objetivos estratégicos la potenciación de la iniciativa emprendedora en la sociedad, así como el desarrollo de servicios avanzados a empresas.

5.2. Evaluación de la consistencia del Programa. Matriz de relaciones entre objetivos y ejes

La finalidad de este ejercicio es determinar la consistencia entre los objetivos y las prioridades (ejes) del Programa teniendo en cuenta que:

- Los objetivos son fruto de la reflexión estratégica en torno a los resultados del diagnóstico.
- Los ejes prioritarios son fruto de la negociación del Estado Miembro y los servicios de la Comisión Europea en el ámbito de la problemática general del conjunto de regiones que componen cada zona Objetivo, y de las orientaciones estratégicas para el conjunto de la Unión.

Por tanto, es necesario corroborar que la estrategia del Programa puede desarrollarse correctamente a través de las prioridades marcadas por el MENR. En este sentido, se propone realizar el análisis de la relación entre los objetivos y los ejes prioritarios valorando la intensidad de la relación entre cada objetivo específico y los ejes de la programación (ver Tabla 11).

Tabla 11. Matriz de valoración de relaciones entre objetivos y ejes del programa

Obj/Ejes	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	Eje 7	Σ	%
Desarrollo servicios avanzados a empresas	5	2						7	9,7%
Fomentar acceso de financiación de la PYME	2	5						7	9,7%
Potenciar la iniciativa emprendedora en la sociedad	2	5						7	9,7%
Mejorar la integración de los servicios de apoyo a la innovación y la coordinación de los medios humanos y materiales para promover la innovación	5	2						7	9,7%
Impulsar la dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y el uso de las TIC	5	2			2	2		11	15,3%
Fomentar la dotación de infraestructuras productivas ligadas a garantizar abastecimiento energético, agua y entorno natural			5	5	2	2		14	19,4%
Mejorar los niveles de accesibilidad intrarregional		2		5	2			9	12,5%
Impulsar un uso más eficiente de fuentes energéticas y promoción de fuentes energéticas renovables		2	2	5				9	12,5%
Mejorar la calidad de vida en el entorno urbano y rural					5	5		10	13,9%
Σ	19	20	7	15	11	9	0	72	
%	26,4%	27,8%	9,7%	20,8%	15,3%	12,5%	0,0%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación

Fuente: Elaboración propia

De la lectura de la tabla se pone de manifiesto lo siguiente:

- ▣ De acuerdo a dicho análisis, el peso estratégico de los ejes recae claramente sobre los ejes 1, 2 y 4 del Programa, que deberán ser los que soporten la mayor carga de actuaciones del mismo dada su elevada incidencia sobre los objetivos específicos planteados en la programación. El eje 4 tiene una relación fuerte con tres de los objetivos planteados: fomentar la dotación de infraestructuras productivas, mejorar los niveles de accesibilidad regional y el impulso de un uso más eficiente de las fuentes energéticas y la promoción de fuentes energéticas renovables.

- ▣ El objetivo de fomento de la dotación de infraestructuras ligadas al abastecimiento energético, hídrico y del entorno natural es el que tiene una incidencia mayor sobre el conjunto de ejes programados (ejes 3, 4, 5 y 6).

6. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA

La coherencia externa del Programa se mide por su conformidad con las principales estrategias definidas a nivel comunitario, nacional y regional, que actualmente se corresponden con la estrategia Europea de Lisboa y Gotemburgo y el Programa Nacional de Reformas respectivamente para los dos primeros ámbitos.

La Agenda de Lisboa marca el objetivo para la Unión de *“Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*. A su vez la Estrategia de Gotemburgo incorpora el concepto de desarrollo sostenible a este objetivo, y la Estrategia Europea por el Empleo refuerza la idea de más y mejores empleos.

La elaboración del Programa Nacional de Reformas de España tiene por objetivo aplicar estas estrategias al ámbito nacional. Dicho programa se presentó a la Comisión Europea que valoró positivamente la coherencia y adecuación de sus contenidos a las directrices europeas.

Por todo ello, la elaboración del PO FEDER de Castilla-La Mancha debería tener por objetivo la definición de una herramienta capaz de contribuir a esos objetivos, compartiendo sus metas finales, y por tanto el programa incidirá positivamente en que la Región, España y la Unión Europea alcancen los retos planteados.

En este sentido, se analiza la relación entre los ejes del Programa Nacional de Reformas y las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008 con respecto a los objetivos del Programa Operativo. Del mismo modo, se procederá a analizar la misma correspondencia con respecto al PDC 2005-2010.

Esta sección determinará y considerará la coherencia externa del Programa con las principales prioridades en los ámbitos económicos, sociales y ambientales marcados por el entorno nacional y europeo y con las prioridades transversales en materia de igualdad de oportunidades y medio ambiente.

6.1. Coherencia externa del Programa Operativo con las Directrices Estratégicas Comunitarias

El contenido del MENR está determinado por las Directrices Estratégicas Comunitarias (DEC), y los ejes del Programa responden a los definidos en el MENR, por lo que la coherencia entre el Programa y la DEC la coherencia entre uno y otro está predeterminada. En cualquier caso, a continuación se analiza el grado de integración entre ellos.

De acuerdo con la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las Directrices Estratégicas Comunitarias en Materia de Cohesión (COM/386 final), los programas cofinanciados mediante la política de cohesión deben tratar de canalizar los recursos a las tres prioridades siguientes:

- Mejorar el atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando el medio ambiente (O1)

- Promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (O2)
- Crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano (O3)

Tabla 12. Relación entre las Directrices Integradas y el PO FEDER Castilla-La Mancha

Objetivos de las Directrices Estratégicas Comunitarias	Ejes							Σ	%
	Desarrollo de la Economía del Conocimiento	Desarrollo e innovación empresarial	Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	Transporte y energía	Desarrollo sostenible local y urbano	Infraestructuras sociales	Asistencia técnica		
1. Hacer de Europa y sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar	Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte	-	-	-	5	2	-	7	8,4%
	Reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento	-	-	5	2	2	-	9	10,8%
	Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa	-	-	-	2	-	-	2	2,4%
2. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento	Aumentar y orientar mejor las inversiones en IDT	5	2	-	-	-	-	7	8,4%
	Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial	2	5	-	-	2	-	9	10,8%
	Promover la Sociedad de la Información para todos	5	5	-	-	2	-	12	14,5%
	Mejorar el acceso a la financiación	2	5	-	-	2	-	9	10,8%
3. Más y mejores puestos de trabajo	Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social	2	2	-	-	2	2	8	9,6%
	Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y la flexibilidad del mercado laboral	2	2	-	-	-	-	4	4,8%
	Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones	-	-	-	-	-	2	2	2,4%
	Capacidad administrativa	-	-	-	-	-	5	5	6,0%
	Ayudar a mantener una población activa sana	-	-	2	-	2	5	9	10,8%
Σ	18	21	7	9	14	9	5	83,00	100%
%	21,7%	25,3%	8,4%	10,8%	16,9%	10,8%	6,0%	100%	

El análisis de la tabla anterior se ha realizado teniendo en cuenta no sólo los ejes del Programa, sino también el contenido (actuaciones) de cada uno de ellos, y se concluye que:

- ☑ El Programa Operativo contribuirá a cada una de las tres directrices comunitarias.
- ☑ Todos los Ejes del PO FEDER de Castilla-La Mancha mantienen algún tipo de relación con alguno de los doce objetivos que vertebran las Directrices Comunitarias, incluso el eje de asistencia técnica (Eje 7), que se relaciona con la mejora de la capacidad administrativa, dado de la prestación de asistencia técnica, reforzaron la capacidad de gestión de los Estados miembros y de los organismos de la administración para aplicar la normativa

- Por su parte, la Directriz 2 (*Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento*) es la que recibe más atención en el Programa. De hecho, alrededor del 50% del peso total es ostentado por esa Directriz.

- Si el análisis se efectúa para los objetivos que integran las directrices, la conclusión es que son los Objetivos 2.3 (*Promover la SI para todos*), 2.4 (*Mejorar el acceso a la financiación*), 2.3 (*Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial*) y 1.2 (*Reforzar las sinergias entre la protección del medioambiente y crecimiento*) los que tienen mayor relación con el contenido global del PO.

- La tercera directriz (*Crear más y mejores empleos*), a pesar de tener, a priori, un vínculo menos directo con los Ejes del PO FEDER, interacciona en todos sus objetivos con distintos Ejes. A este respecto, merece la pena apuntar que los Objetivos 3.1 (*Atraer a más personas para que se incorporen al mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social*) y 3.2. (*Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y flexibilidad del mercado laboral*), se vinculan fundamentalmente a los Ejes 1 y 2, dadas las positivas implicaciones que el desarrollo de la Economía del conocimiento y la innovación empresarial tienen sobre tales objetivos. De la misma forma, el Objetivo 3.5. (*Ayudar a mantener una población sana*), se relaciona de forma moderada con los Ejes 3 y 5 del PO y de forma fuerte con el Eje 6 (dadas las inversiones en infraestructuras sanitarias en el PO), el cual se relaciona también de forma moderada con los Objetivos 3.1. y 3.3. (debido a las infraestructuras de educación y de infraestructuras para la custodia de los hijos que se van a acometer en el PO).

- Todos los ejes del Programa tienen relación con las Directrices. Destacan sobre los demás los dos primeros (*Desarrollo de la Economía del Conocimiento y Desarrollo e Innovación empresarial*), seguidos por el dedicado al *Desarrollo local y urbano*, dada su capacidad para incidir en objetivos muy diversos.

En definitiva, del desarrollo del PO se puede esperar una contribución efectiva al desarrollo de las Directrices para la Política de Cohesión 2007 – 2013. El Programa desarrollará, dentro de las posibilidades del FEDER, actuaciones coincidentes con todos los objetivos.

6.2. Coherencia externa del Programa Operativo con el Marco Estratégico Nacional de Referencia

El Programa Nacional de Reformas (PNR) responde al mandato del Consejo Europeo de Primavera de marzo de 2005, y traslada a España los retos establecidos en la Estrategia de

Lisboa revisada, articulados a través de las Venticuatro Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo.

El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) tiene en cuenta los contenidos el PNR, y propone actuaciones específicas donde los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión pueden aportar valor añadido.

Puesto que el Programa Operativo FEDER 2007 – 2013 de Castilla-La Mancha se ha elaborado en el marco del MENR, su coherencia con el PNR parte de la relación anterior. A través de la siguiente matriz se analizan las relaciones existentes y la intensidad de las mismas.

Tabla 13. Relación entre el PNR y el PO FEDER Castilla-La Mancha.

Ejes del Programa Nacional de Reformas	Ejes						Σ	%
	Desarrollo de la Economía del Conocimiento	Desarrollo e innovación empresarial	Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	Transporte y energía	Desarrollo sostenible local y urbano	Infraestructuras sociales		
Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria	-	-	-	-	-	-	0	0,0%
Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA	-	-	5	2	-	-	7	24,1%
Aumento y mejora del capital humano	2	-	-	-	-	-	2	6,9%
Estrategia de I+D (INGENIO 2010)	5	2	-	-	-	-	7	24,1%
Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad	2	-	-	2	-	-	4	13,8%
Mercado de Trabajo y Diálogo Social	-	2	-	-	-	-	2	6,9%
Plan de Fomento Empresarial	2	5	-	-	-	-	7	24,1%
Σ	11	9	5	4	0	0	29,00	100%
%	37,9%	31,0%	17,2%	13,8%	0,0%	0,0%	100%	

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 13 pone en relación los ejes del PNR con los ejes de la programación FEDER (excluido el eje 7 de asistencia técnica). Las conclusiones que pueden extraerse de dicha tabla se exponen a continuación:

- El primer eje del PNR (Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria), responde exclusivamente a planteamientos de política económica, que, en consecuencia, escapan al alcance de los establecidos para la política regional europea. Consecuentemente, no contribuirá directamente a desarrollar ninguno de los ejes del Programa FEDER 2007 – 2013 de Castilla-La Mancha, ni éstos tienen una vinculación directa con aquél.
- Por su parte, el Eje 2 del PNR (PEIT y Programa AGUA) se corresponde en gran medida con las actuaciones previstas, por una parte, en el tercer eje del PO FEDER; en concreto, las enfocadas a la optimización de las infraestructuras de abastecimiento de agua, la depuración y reutilización de aguas son coincidentes con los objetivos descritos en el Plan AGUA.

Por su parte, las actuaciones en el ámbito del transporte del PO de Castilla-La Mancha se corresponden parcialmente por el PEIT. En este sentido, es cierto que dentro del PO se desarrollarán actuaciones ligadas al mismo, pero debe tenerse en cuenta que dentro del eje se desarrollan actuaciones muy diversas de distinto signo, entre las cuales se encuentran aquellas orientadas a la mejora de las comunicaciones intercomarcales o el desarrollo de Sistemas de Transporte Inteligentes (además de todas las vinculadas con el área temática de la energía).

- ☐ El ámbito del capital humano (Eje 3 del PNR), en relación con los Fondos Estructurales está reservado al Fondo Social Europeo. Sin embargo, el fomento de la Economía del Conocimiento tendrá un impacto positivo directo al potenciar la I+D y la Sociedad de la Información, ya que se podrán generar empleos ligados a alta y media tecnología, aprovechando el capital humano de la región y atrayendo a más personas a sectores de mayor valor añadido.
- ☐ Las actuaciones previstas en el Programa FEDER en relación con la Economía del Conocimiento están directamente vinculadas a la estrategia de I+D del PNR, ya que se potenciará el sistema Ciencia-Tecnología-Innovación-Empresa (con el objetivo de incrementar el porcentaje del PIB destinado a I+D); y se desarrollará el Plan Avanza –como parte del Plan Ingenio 2010 incluido en el PNR- a través de un convenio específico, además de desarrollarse la Estrategia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Castilla-La Mancha.
- ☐ Aunque no es un objetivo directo del Programa FEDER, la digitalización y modernización de la Administración y los servicios públicos castellano-manchegos, contribuirán a mejorar la eficiencia y competitividad administrativa. Es por ello por lo que se ha señalado la presencia de una relación moderada con respecto al Eje 5 del PNR. Este Eje 5 del PNR mantiene también una relación moderada con el Eje 4 del PO de Castilla-La Mancha, ya que dentro de ese eje se contemplan actuaciones orientadas al fomento de la eficiencia energética, la cual se contempla dentro del PNR.
- ☐ Por su parte, el desarrollo y la innovación empresarial, aumentando la productividad y competitividad del tejido productivo, contribuirá a la mejora del mercado de trabajo por el lado de la demanda de trabajadores/as (Eje 6 del PNR), resultando sinérgicas estas actuaciones a las que cofinancie el Fondo Social Europeo en la región.
- ☐ Además, el eje de desarrollo e innovación empresarial del Programa FEDER (Eje 2) es coincidente en sus objetivos con el Plan de Fomento Empresarial del PNR (Eje 7), teniendo como principales objetivos la potenciación de la iniciativa emprendedora en la sociedad, el aumento del número de empresas innovadoras y de base tecnológica, aumentar la presencia internacional de la empresa, y estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad.

En conclusión, a excepción de los aspectos macroeconómicos, todos los ejes del PNR tienen reflejo en el Programa FEDER 2007 – 2013 de la Comunidad de Castilla-La Mancha, siendo especialmente intensa esta relación en el caso del Plan AGUA, el Plan Ingenio (Estrategia de I+D), y el Plan de Fomento Empresarial.

Sin embargo, no todos los ejes del Programa FEDER guardan relación con el PNR, ya que éste último no incorpora la dimensión territorial. Los ejes con vinculación más fuerte al PNR son los de *Desarrollo de la Economía del Conocimiento* y *Desarrollo e innovación empresarial*.

7. COHERENCIA FINANCIERA

La solidez del diagnóstico, y la coherencia interna y externa dan cuenta de la calidad en la definición de la estrategia. Sin embargo, la consistencia del Programa y su viabilidad en el sentido de responder a los objetivos fijados requiere de una adecuada distribución de los recursos financieros.

La coherencia financiera puede analizarse desde dos perspectivas complementarias. Así, la coherencia financiera interna hace referencia a la adecuación de la distribución financiera de acuerdo con el ranking de objetivos planteado, así como del análisis de sinergias. Por el contrario, la coherencia financiera externa se basa en el mandato de la Comisión de que el 60% del gasto de Castilla-La Mancha, como región convergencia, se concentre en acciones relevantes para cumplir con los objetivos de Lisboa.

7.1. Coherencia financiera interna

La distribución presupuestaria del Programa:

- ☐ Se concentra en atender a los objetivos prioritarios de la política regional europea, coincidentes con las principales necesidades de la región,
- ☐ Es coherente con el coste unitario de las diversas actuaciones,
- ☐ Se concentra en los ejes más influyentes para la consecución de los objetivos establecidos.

Así, los ejes que van a absorber una mayor cantidad de cantidad de recursos (teniendo en cuenta también los Programas Plurirregionales), son el Eje 4 “Transporte y Energía” (30,07%), el Eje 3 “Medio Ambiente, Entorno Natural, Recursos Hídricos y Prevención de Riesgos” (21,63%) y el Eje 1 “Desarrollo de la Economía del Conocimiento” (20,5%). El mayor coste unitario de las actuaciones previstas en estos ejes, así como la presencia que tienen en la estrategia los objetivos intermedios ligados a los mismos justifica el mayor peso financiero otorgado a estos ejes.

Los ejes que tienen asignados un mayor número de objetivos intermedios son el 1 “Desarrollo de la Economía del Conocimiento” y el eje 2 “Desarrollo e Innovación Empresarial”, reflejando en buena medida una de las prioridades regionales más relevantes y un objetivo prioritario de la política regional europea.

7.2. Coherencia financiera externa

El porcentaje de gasto destinado a las categorías de gasto incluidas en la relación de *earmarking* por la Comisión Europea es del 76,21% del PO regional de Castilla-La Mancha, mientras que el cumplimiento *earmarking* de los Programas Plurirregionales es del 98,75% y el 98,99% respectivamente para el *PO FEDER por y para el beneficio de las empresas* y el *PO FEDER de Economía Basada en el Conocimiento*. Si se computan conjuntamente el PO FEDER Regional y los dos Programas Plurirregionales, el cumplimiento del *earmarking* es del 79,5%.

Esta contribución a los objetivos de la Estrategia de Lisboa se verá complementada por los recursos dedicados por el Programa del Fondo Social Europeo (FSE) de Castilla-La Mancha, y por los recursos destinados a la región por los Programas Plurirregionales del FEDER, FSE y Fondo de Cohesión.

En resumen, la dedicación de recursos a los objetivos de Lisboa a través de los fondos comunitarios supera ampliamente los requisitos establecidos por el Consejo, tal y como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 14. Cumplimiento del earmarking de Lisboa

FORMAS DE INTERVENCION	Ayuda "earmarking"	Ayuda total	%
P.O. FEDER Castilla La Mancha	1.139.808.405	1.495.623.896	76,21%
P.O. FEDER por y para el beneficio de las empresas	126.827.762	128.437.243	98,75%
P.O. FEDER Economía Basada en el Conocimiento	125.245.706	126.510.981	98,99%
Ayuda FSE (todo Lisboa)	554.993.804	554.993.804	100,00%

7.3. Riesgos de ejecución

Conforme a los datos incluidos en el balance 2000-2006, no han existido dificultades apreciables en la ejecución del Programa Operativo Integrado 2000-2006, por lo que en el presente Programa Operativo FEDER 2007-2013 tampoco se identifican a priori riesgos de ejecución financiera. El alto nivel de eficacia financiera del Eje 2 en el POI 2000-2006 (Sociedad del Conocimiento) constituye una garantía para evitar posibles problemas de absorción financiera que se podrían derivar de la elevada cantidad de recursos destinados al Eje 1 del PO FEDER 2007-2013 de *Desarrollo de la Economía del Conocimiento*, por agregación de este Programa y los Programas plurirregionales. Adicionalmente, el Eje 4, que ostenta una capacidad de absorción financiera notable, mostró un porcentaje de ejecución importante en el período 2000-2006 (en ese caso en forma de eje 6).

Los altos porcentajes de ejecución financiera desde el punto de vista agregado de los ejes no debe servir para esconder la presencia de algunos porcentajes de ejecución muy bajos ligados a determinadas medidas del POI de Castilla-La Mancha 2000-2006, tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe donde se analizaban las conclusiones más relevantes del Informe de Ejecución 2005.

Desde ese punto de vista, y de acuerdo a las enseñanzas aprendidas de la programación 2000-2006, el Programa Operativo FEDER 2007-2013 deberá mantener especial atención a la capacidad de absorción financiera de las siguientes actuaciones, teniendo en cuenta su peso relativo en el presente PO:

- Medida 3.4. Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados en el POI Castilla-La Mancha 2007-2013. Se corresponden con la categoría de gasto 44 en el presente Programa Operativo FEDER, que asume un peso relativo cercano al 2% del conjunto del PO.
- Medida 1.5. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas, que se corresponde con uno de los sub ámbitos temáticos de la categoría de gasto 08 en el presente PO.
- Medidas 3.6 de Protección y regeneración del entorno natural y 3.8 de Regeneración de suelos y espacios, que podrían corresponderse con las categorías de gasto 50 (Rehabilitación de centros industriales y terrenos contaminados) y 51 (Promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza) del presente PO, que acumulan en torno a un 4,7% del total del gasto.
- Medida 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades agrarias, que se corresponde con las actuaciones en pequeños y medianos municipios de la categoría de gasto 61 en el presente PO

8. GRADO DE COHERENCIA CON LAS PRIORIDADES TRANSVERSALES

8.1. La igualdad de oportunidades.

En relación al tratamiento del principio horizontal de la igualdad de oportunidades en el Programa Operativo, y teniendo en cuenta el documento *Orientaciones para la Incorporación de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en las actuaciones del FEDER para el periodo 2007 – 2013 –Fases de Programación y Evaluación Previa*², hay que indicar que:

- ☐ El lenguaje utilizado no es sexista ni recurre a ideas o imágenes estereotipadas.
- ☐ El diagnóstico incluye análisis específicos de género de manera explícita en aquellos ámbitos en los que cabe dicha desagregación, aportándose datos diferenciados por sexo.
- ☐ Las prioridades y los objetivos fijados en cada eje responden al diagnóstico y están concebidas para contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- ☐ Aunque las actuaciones previstas están destinadas al conjunto de la población, si se prevén medidas específicas para primar la participación femenina allí donde está infrarrepresentada.
- ☐ Se incluyen indicadores específicos de género, tanto estratégicos como operativos, en todos los ejes en los que se puede llevar a cabo una desagregación de los objetivos por género.
- ☐ El sistema de seguimiento prevé el análisis específico de la evolución de la igualdad de oportunidades.

En resumen, se puede considerar que la integración de esta prioridad horizontal en el Programa es adecuada.

8.2. El medioambiente.

La componente medioambiental del Programa ha sido analizada específicamente a través del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica y, en concreto, mediante la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental y su consulta pública.

En cualquier caso, el resumen de la compatibilidad de cada uno de los ejes con los criterios y principios medioambientales a nivel europeo y nacional, es que todos los ejes son totalmente compatibles, excepto los que pueden incluir la construcción de nuevas infraestructuras (*Transporte y energía; Desarrollo local y urbano*), que son poco compatibles debido a los impactos que éstas generan.

² Instituto de la Mujer, 2006.

Pese a ello, no se prevén impactos significativos derivados de ninguna de las actuaciones del Programa, y los que pudieran existir son susceptibles de ser minimizados o evitados aplicando las correspondientes medidas correctoras, la mayor parte de ellas establecidas por normativas vigentes.

8.3. El principio de partenariado.

El Programa Operativo FEDER de Castilla-La Mancha se ha elaborado en estrecha colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de un proceso interactivo e iterativo para el que se ha dispuesto una estructura de coordinación en la que intervienen redes sectoriales, comités de seguimiento y un comité de coordinación. A su vez, la elaboración del Programa Operativo ha partido de la preparación del Marco Estratégico Regional de Castilla-La Mancha como ejercicio de programación integrada bajo idéntico principio de partenariado.

Adicionalmente, el principio de partenariado ha sido clave en la realización del Marco Estratégico de Castilla-La Mancha para la aplicación de los Fondos Estructurales 2007-2013, en la medida que su elaboración ha contado con la participación de agentes sociales, representantes de la Administración y expertos de todo tipo.

9. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

9.1. Evaluación del sistema de seguimiento y de los resultados e impactos esperados

9.1.1. Valoración del sistema de indicadores

Conforme a las instrucciones de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, el Programa cuenta con:

- ❑ Al menos dos indicadores estratégicos por eje, seleccionados de entre los incluidos en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de acuerdo a las actuaciones que se prevé realizar.
- ❑ Los indicadores estratégicos tienen asignada una meta estratégica coherente para 2010
- ❑ Los indicadores están desagregados por género siempre que es pertinente.
- ❑ Un conjunto de indicadores operativos por eje, asociados a las categorías de gasto de cada uno de ellos. Estos indicadores corresponden a los propuestos por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda y, por tanto, están concebidos con el objetivo de facilitar su seguimiento y actualización por parte de los gestores.

9.1.2. Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo

Tal y como se indica en varios apartados del presente documento, el Programa Operativo FEDER 2007 – 2013 de Castilla-La Mancha se ha elaborado con un amplio consenso regional, en el que han estado involucrados Administración pública, agentes sociales y la propia sociedad castellano-manchega.

Además, el Programa recoge las directrices de las principales políticas sectoriales nacionales y las conjuga con los planes estratégicos regionales en la materia.

Con este planteamiento se elabora un Programa de actuaciones con un peso presupuestario relevante. En este sentido, la ayuda comunitaria del Programa Operativo, para el conjunto del período 2007-2013, equivale aproximadamente al 18,32% del Presupuesto inicial de Castilla-La Mancha (datos consolidados) del año 2007, o, lo que es lo mismo, alrededor de un 2,61% si el cómputo de las actuaciones es anual y no se refieren al conjunto del período.

Si la comparación se hace con respecto a los capítulos 6 y 7 del Presupuesto de Gastos 2007 de Castilla-La Mancha, esto es, con las operaciones de capital (que son los que guardan una relación más estrecha con el tipo de actuaciones que se van a cofinanciar en el Programa), el peso relativo de la ayuda comunitaria para el período conjunto 2007-2013 es del 65%, mientras que en términos anualizados el porcentaje es del 9,28%.

El programa concentra sus actuaciones en aspectos específicos necesarios para el crecimiento y la cohesión de la región. De esta manera resulta complementario al desarrollo de otras políticas públicas de carácter más estructural que son asumidas por los presupuestos ordinarios del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Habida cuenta de lo limitado financieramente que está el Programa, no resulta conveniente medir el efecto macroeconómico del mismo en la región. Sin embargo, si se puede estimar que, gracias a su integración en el diseño estratégico del desarrollo de la región, generará sinergias que le concederán un valor mayor que el que le corresponde exclusivamente por representabilidad presupuestaria.

9.1.3. Determinación de impactos

En el contexto de la elaboración del Marco Estratégico para la aplicación de Fondos Comunitarios de Castilla-La Mancha 2007-2013 se abordó la realización de un análisis de impacto a través de metodología *input-output* que permitió la obtención de tres tipos de efectos: el efecto directo, y los efectos indirecto e inducido. La estimación da cobertura al impacto de los Fondos FEDER y FSE, con y sin la inclusión de los plurirregionales. Si no se incluyen los Programas Plurirregionales, el efecto total es de más de 2.800 millones de euros para el período conjunto 2007-2013, cuando la ayuda comunitaria para estos dos fondos es de algo menos de 1.500 millones de euros (precios constantes de 2004), lo que supone casi duplicar (multiplicador de 1,88) el efecto inicial.

9.2. Calidad de la ejecución y medidas de seguimiento

El capítulo correspondiente a las disposiciones de aplicación ha sido remitido por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, de conformidad con lo establecido en el Marco Estratégico Nacional de Referencia.

Consecuentemente, es homogéneo en todos los casos y contiene el detalle de las instituciones y procedimientos que van a permitir la ejecución del programa, su gestión, seguimiento y control, la publicidad y difusión, el intercambio de información entre las autoridades competentes (programación, pago, certificación, gestión) y el sistema de verificación de los sistemas y procedimientos.

Puesto que no incluye descripción de los órganos gestores, ni la dotación de recursos humanos y materiales destinados a la gestión y seguimiento de las actuaciones, no es posible valorar estas componentes.

Algo similar ocurre con el Plan de Publicidad, el Plan de Evaluación, o la estructura específica para el seguimiento y control, que serán desarrollados con el detalle exigido por el Reglamento de Aplicación³ durante los meses posteriores a la presentación del Programa a la Comisión Europea.

³ Reglamento (CE) 1828/2006 de la Comisión de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) nº 1083/2006.

En cualquier caso, tal y como la propia Comisión ha puesto de manifiesto, todos estos aspectos deberán ser aprobados antes de comenzar a aceptar certificaciones de gasto y, en determinados casos, serán objeto de una evaluación específica (Evaluación de Conformidad).