
CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

9.1. GENERALIDADES.

- 1. La evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA) que viene regulada en el artículo 42 del Reglamento 1260/99 estudia los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de objetivos, la utilización de los créditos y el desarrollo del seguimiento y de la aplicación de los principios horizontales comunitarios. La evaluación intermedia se configura como una obligación desde el punto de vista jurídico o reglamentario, así como una herramienta de análisis desde el punto de vista económico, al proporcionar información relevante tanto para mejorar la asignación de recursos escasos, como para aumentar la eficiencia del gasto público. En concreto, el fin del proceso de evaluación es valorar la eficacia de las intervenciones estructurales al objeto de apreciar su impacto en relación con los objetivos comunitarios, así como analizar su incidencia en problemas estructurales específicos. La evaluación intermedia tiene como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía y se refiere al conjunto de actuaciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria Sección Orientación (FEOGA-O), incluidas en el POIA 2000-2006 y tal y como se desarrollan en su Complemento de Programa. La importancia relativa de este Programa en el contexto del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 (MCA) para las regiones objetivo 1 se pone de manifiesto en las siguientes cifras: el POIA representa el 19,4% del gasto público total del MAC, el 19,8% de la aportación comunitaria, y el 18,5% de la aportación nacional de recursos al referido Marco.
- 2. La metodología desarrollada por los evaluadores del POIA 2000-2006 ha resultado clave para diagnosticar los principales obstáculos que limitan la implementación de las operaciones y realizar las recomendaciones contenidas en este texto. En esta metodología se ha articulado el análisis en tres niveles: la

aproximación micro (agentes ejecutores), la intermedia (gestores-coordinadores) y la macroeconómica.

- 3. Para aplicar la metodología diseñada, que ha partido de la delimitación de los niveles de análisis de las relaciones entre las administraciones, organismos y entidades implicadas en la gestión de los Fondos Estructurales, se ha diferenciado entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores. Se ha denominado gestores-coordinadores a las personas adscritas a las Autoridades de Pago, la Autoridad de Gestión, la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, las Unidades Centrales de los órganos intermedios dependientes de la Administración General del Estado (AGE), y los responsables de la coordinación de cada Fondo. Adicionalmente, también se consideran gestores-coordinadores los altos cargos de los órganos ejecutores que realizan tareas de coordinación en la ejecución de las medidas que les han sido asignadas y/o pertenecen a órganos ejecutores con funciones relevantes en la implementación de las prioridades horizontales (en el caso de la Junta de Andalucía, por ejemplo, altos cargos del IFA, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Instituto Andaluz de la Mujer y Consejería de Medio Ambiente); y, por otra parte, por agentes ejecutores se designan en este texto a las personas integradas en las relaciones de puestos de trabajo de los órganos ejecutores responsables de la implementación de las operaciones.
- 4. Como rasgo metodológico específico, la evaluación intermedia del POIA, además de centrar su trabajo en el análisis de gestión de las medidas, ha consistido en un trabajo exhaustivo y detallado de la ejecución de las operaciones dentro de cada medida según órgano ejecutor. Para ello se ha logrado entrevistar a la práctica totalidad de los agentes ejecutores (más del 97,0% del total). Este enfoque ha permitido al equipo evaluador tener acceso a los datos relativos al nivel más bajo de ejecución del Programa, es decir, a nivel de operaciones (proyectos); y ello sin menoscabo de realizar la evaluación intermedia a nivel de medidas. El enfoque adoptado ha hecho posible diferenciar la evolución de operaciones, recogidas en un mismo indicador físico, pero muy diferentes entre sí, dentro de cada medida según órgano ejecutor, y obtener costes unitarios de realizaciones físicas para cada indicador suministrados directamente por los agentes ejecutores. Así pues, se ha contado

con la perspectiva que de la ejecución del Programa adoptan los responsables últimos en los órganos ejecutores.

- 5. La fiabilidad de los datos secundarios utilizados viene avalada por el organismo que los ha producido y que se cita en cada caso; a su vez, la fiabilidad de los datos primarios confeccionados por los evaluadores está sustentada bien en que representa a la totalidad de la población objeto de análisis (agentes ejecutores) o en los criterios definidos, en cada caso, por los evaluadores del MCA (encuestas del FSE y FEOGA a beneficiarios últimos, entrevistas a gestores-coordinadores y análisis de casos). Todas las conclusiones obtenidas y las recomendaciones realizadas están fundamentadas en los datos primarios y secundarios utilizados, incluyendo la generalización a partir de las informaciones cualitativas formuladas por los agentes ejecutores y gestores-coordinadores entrevistados. El expediente completo, incluido el soporte material e informático de las encuestas y entrevistas, está depositado en el Departamento de Economía Aplicada (Estructura Económica) de la Universidad de Málaga, a disposición de las partes interesadas en contrastar la evidencia de las conclusiones efectuadas por el equipo evaluador.

9.2. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA

9.2.1 VALIDEZ DEL DIAGNÓSTICO REALIZADO EN LA EVALUACIÓN PREVIA

- 6. Para confirmar la validez del diagnóstico realizado en la evaluación previa acerca de las necesidades económicas, sociales y medioambientales de Andalucía, se realiza un estudio de la situación de la región durante 2001 y 2002 con información procedente de estadísticas oficiales, referida tanto a aspectos coyunturales como estructurales.
- 7. Con este primer análisis el equipo evaluador comprueba que las condiciones socioeconómicas y medioambientales en las que se encuentra la región no han sufrido cambios sustanciales ni variaciones importantes que justifiquen una modificación en la estrategia desarrollada en el POIA.
- 8. Por otra parte, este análisis permite constatar que las ayudas plasmadas en proyectos cofinanciados han impulsado y acelerado el proceso de convergencia

real de Andalucía, avanzando en los objetivos propuestos y consiguiendo mejoras en todos los ámbitos. Si bien, el equipo evaluador es consciente de que la mayoría de los posibles resultados e impactos que se derivan de la aplicación del POIA no han dispuesto del suficiente tiempo para emerger.

- 9. No obstante, en algunos casos, los avances registrados en los últimos años no parecen ser suficientes a la vista del mayor retraso relativo del que partía Andalucía respecto al resto de regiones. Este último punto lleva al equipo evaluador a realizar una reflexión y recomendación de aquellos ámbitos de actuación que necesitan una mayor atención y continuidad de las intervenciones programadas.
- 10. La primera recomendación está centrada en el ámbito de la creación de empleo: Andalucía sigue siendo la segunda Comunidad con mayor tasa de paro de la economía española.
- 11. La segunda recomendación es acerca del objetivo de igualdad de oportunidades entre géneros: la tasa de paro de la mujer para el primer trimestre de 2003 es de 26,80%, la segunda más alta de España, 12,79 puntos porcentuales superior a la tasa de paro masculina de la región.
- 12. La tercera recomendación se centra en la protección del Medio Ambiente. Si bien absorbe una importante cuota del gasto total, y se han conseguido importantes avances, hay que mantenerlo entre las prioridades si se quiere conseguir un aprovechamiento sostenible de los importantes recursos naturales de los que dispone la región.
- 13. Y por último, sería recomendable continuar incidiendo en las políticas relacionadas con las inversiones en Innovación Tecnológica, I+D y Sociedad de la Información como principales condicionantes del progreso y desarrollo económico y que contrasta con el reducido peso que presenta este concepto en la estructura financiera del gasto programado.

9.2.2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

- 14. Respecto al análisis de la pertinencia, el equipo evaluador estudia la posible conexión entre las necesidades socioeconómicas y ambientales de la región, con los objetivos y los ejes de intervención de la estrategia de desarrollo, y concluye

que existe un alto grado de integración entre las necesidades detectadas y el conjunto de objetivos. Se comprueba que cada objetivo responde, al menos, a una necesidad socioeconómica concreta y además que todas las debilidades están tratadas al menos por algún objetivo intermedio del POIA.

9.2.3. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA: INTERNA Y EXTERNA

- 15. Respecto al análisis de la coherencia interna entre las medidas y los objetivos específicos y globales del POIA, se comprueba que todas las medidas integran, al menos, algún objetivo intermedio del POIA y que no hay ningún objetivo que esté sin atender por, al menos, alguna de las medidas, confirmándose un elevado grado de coherencia interna en la estrategia.
- 16. Respecto a la coherencia de las operaciones dentro de cada medida y desde la perspectiva del equipo evaluador, el hecho de que las actuaciones de las diferentes medidas se enmarquen dentro de ámbitos generales y sectoriales superiores de planificación garantiza su coherencia interna, dado que los objetivos de las operaciones individuales se orientan a la consecución de objetivos superiores coincidentes con los de la medida en la que se insertan.
- 17. La opinión favorable unánimemente esgrimida por los agentes ejecutores acerca de la coherencia y complementariedad de las operaciones que desarrollan dentro de cada medida, ha sido contrastada por el equipo evaluador. Para ello se ha tenido en cuenta, no sólo el contenido de las operaciones, sino también la descripción de las actuaciones que se desarrollan, las entidades colaboradoras e interlocutores que han sido seleccionados para su implementación, los mecanismos utilizados para su desarrollo, así como los destinatarios últimos de las ayudas.
- 18. No obstante, de acuerdo con lo manifestado por los agentes ejecutores del POIA, se considera que una mayor coordinación en la planificación de las operaciones relativas a infraestructuras turísticas y culturales, gestionadas por órganos ejecutores distintos, potenciarían sus efectos conjuntos.
- 19. Respecto a la pertinencia y competitividad de los criterios de selección de proyectos, al nivel de Complemento de Programa no se explicita cómo los

criterios de selección de proyectos pueden garantizar la eficiencia de la selección de los mismos. La posibilidad de emplear criterios de eficiencia en la selección de las operaciones depende exclusivamente de los mecanismos internos de selección de los distintos órganos ejecutores.

- 20. Se considera necesario además, que los criterios de selección de proyectos tengan en cuenta de forma efectiva principios o reglas que permitan incorporar las prioridades horizontales en el desarrollo de las actuaciones. De este modo, deberían incluirse criterios, por ejemplo, relacionados con las características de las empresas o instituciones colaboradoras que son seleccionadas para realizar los proyectos, tales como porcentaje de mujeres empleadas sobre el total de la plantilla, número de contratos fijos sobre el total del personal contratado, o en el caso concreto de las acciones relacionadas con la formación profesional, potenciación del uso y acceso de las nuevas tecnologías a los alumnos que realizan los cursos, o porcentaje de alumnos con contrato temporal sobre el total de alumnos, en el caso de la formación continua, entre otros.
- 21. Se deberían ampliar, al menos para los proyectos de mayor dimensión, los criterios de selección especificados en el CPOIA 2000-2006 para dar respuesta a preguntas tales como: “¿Se pueden alcanzar mayores efectos con otros proyectos alternativos utilizando el mismo presupuesto?, o ¿se pueden desarrollar otros proyectos alternativos que generen los mismos efectos con un menor coste?”. Para ello, podrían utilizarse herramientas, ampliamente utilizadas en la toma de decisiones públicas, como son, entre otros, el análisis coste-beneficio o el análisis coste-eficacia, en el caso de los proyectos de inversión que comprometan un volumen significativo de fondos públicos.
- 22. Respecto al análisis de la coherencia externa se constata que el órgano responsable de la programación ha realizado un elevado esfuerzo de colaboración y coordinación con el resto de autoridades y agentes económicos y sociales lo que redundará en el diseño de un programa operativo para la Comunidad Autónoma bien concebido, y con un elevado grado de coherencia externa. En términos de coherencia, las directrices del programa de desarrollo seguido en la comunidad son, justamente, las contempladas en estos documentos de planificación sectoriales, y además recoge las directrices que conformarán los futuros planes sectoriales. De hecho, se puede concluir que el

Programa Operativo Integrado de Andalucía presenta un alto grado de coherencia y complementariedad con otros documentos de programación existentes, regionales y nacionales, con las Prioridades de la UE establecidas en el MCA 2000-2006, con los Programas Plurirregionales, las Iniciativas Comunitarias (EQUAL, LEADER PLUS, URBAN, INTERREG III) y las Acciones Innovadoras (Guadalinfo).

9.2.4. INTERRELACIONES Y SINERGIAS

- 23. Como complemento a un análisis más exhaustivo de la estrategia diseñada en el POIA, se realiza un estudio de las interrelaciones y sinergias entre los 19 objetivos intermedios a cuyo éxito está vinculada dicha estrategia. A la vista de los resultados obtenidos se observa la existencia de importantes sinergias entre los distintos objetivos, revelándose como objetivos básicos (de carácter influyente) los relacionados con la mejora de la innovación tecnológica y de la comunicación, el aumento en la cualificación de los recursos humanos, así como las mejoras en infraestructuras y equipamientos. Con marcado carácter de dependencia habría que citar los relacionados con el mercado de trabajo y medio ambiente, mientras que con carácter mixto y elevado potencial estratégico los relacionados con el objetivo de elevar el nivel de capital organizativo de las empresas.
- 24. Las actuaciones que se están desarrollando en el eje de Medio Ambiente presentan importantes sinergias y complementariedades con diversos planes y programas, tanto de la Administración autonómica como central. El Medio Ambiente es una prioridad básica de la Junta de Andalucía y son múltiples los programas, planes y demás actuaciones que tienen los mismos objetivos que las medidas desarrolladas en este eje por el POIA. Especialmente hay que destacar la intensa relación de las medidas del eje 3 con el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1977-2002.
- 25. Respecto a la coordinación con el Fondo de Cohesión, en materia de Medio Ambiente, hay tres aspectos considerados prioritarios por ambos fondos: residuos, saneamiento y depuración de aguas residuales, y, abastecimientos urbanos. No se han producido solapamientos ni incoherencias entre estrategias

y actuaciones concretas, sino que ha existido una adecuada complementariedad e integración en las operaciones entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

- 26. Existe un elevado grado de complementariedad dentro del eje 4, como consecuencia de su propia naturaleza, de los objetivos finales y el interés e importancia de las medidas que lo componen. En la gran mayoría de los casos son programas similares pero financiados con fondos propios de la Junta de Andalucía que permiten desarrollar actuaciones de carácter complementario a las cofinanciadas por el FSE. Para el resto de ejes del POIA se han indicado en el informe los ámbitos de planificación regionales o nacionales con los que pueden existir sinergias. Como se ha podido comprobar, la relación de programas considerados es muy amplia.

9.3. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.

9.3.1. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN

A) El proceso de planificación.

- 27. El proceso de programación estratégica ha complementado de manera coherente la estrategia de desarrollo regional, que se ha obtenido a partir de los criterios de las respectivas estrategias sectoriales.
- 28. En la planificación estratégica se ha empleado un método de “abajo hacia arriba” que ha sido calificado como adecuado por la mayoría de los gestores-coordinadores. En cuanto a la cuestión de si se han utilizado criterios de selección de proyectos para optimizar la eficacia y la eficiencia de las intermediaciones, puede afirmarse, que se han empleado los criterios definidos para cada una de las medidas del Programa Operativo Integrado de Andalucía y así aparecen reflejados en cada una de las fichas incluidas en el Complemento de Programa.
- 29. Se ha observado un elevado grado de participación de los agentes socio-económicos en el proceso de planificación estratégica. No obstante, hemos de señalar que dicha participación no se manifiesta de manera homogénea, siendo las asociaciones empresariales, los sindicatos, la Red de Autoridades

Ambientales y el Instituto Andaluz de la Mujer los agentes más participativos. Esta participación se ha materializado básicamente en la definición de la orientación general del Programa y, en menor medida, en el suministro de información, en la definición de objetivos y/o acciones y en la realización de sugerencias u orientaciones.

B) Funciones y responsabilidades en la gestión de los Fondos Estructurales

- 30. En relación a la división de competencias entre las distintas Administraciones que intervienen en la ejecución del programa, se puede observar que se ha realizado de acuerdo a las especificaciones recogidas, tanto en el texto del POIA como en el del Complemento de Programa.
- 31. Asimismo, la división de funciones entre los responsables de cada Fondo y las Administraciones responsables de la ejecución y gestión del Programa aparecen definidas con claridad en los documentos de programación anteriormente citados. Cuando existen diferentes órganos ejecutores en una misma medida, se establece la separación de funciones atendiendo a las operaciones que desarrollan cada uno de ellos dentro de esta medida. En el caso de la Junta de Andalucía estas funciones se fijan en los respectivos Decretos de estructura orgánica de cada órgano ejecutor, por lo que no existen solapamientos.
- 32. No obstante, se aprecian algunos conflictos competenciales derivados, entre otras, de las siguientes razones: (a) de la propia estructura del reparto financiero del Programa; (b) del hecho de que tanto la Autoridad de Gestión como las Autoridades Pagadoras pertenezcan a la Administración General del Estado, mientras que la Junta de Andalucía se considera Administración “corresponsable” de la eficacia, de la regularidad de la gestión y de la adecuada ejecución del Programa. Para resolver dichas disfuncionalidades, el equipo evaluador propone las siguientes pistas de solución:
 - a) Es necesario reprogramar fondos para actuaciones forestales, biodiversidad y espacios naturales, incluidos en el eje 3, a favor de los órganos ejecutores más eficaces.

- b) La fórmula de corresponsabilidad de ambas administraciones incluida en el Programa debe desarrollarse mas ampliamente, dando un mayor protagonismo a la administración regional en temas tales como la gestión del anticipo o las funciones de autoridad pagadora en la parte del Programa cofinanciada por el Fondo Social Europeo, donde solo participa la Junta de Andalucía.
 - c) Debe aplicarse estrictamente la legislación medioambiental respetando el nivel competencial de cada Administración
- 33. Para la coordinación de las distintas intervenciones, la Administración Autónoma ha dispuesto una estructura administrativa consistente en un servicio para cada uno de los Fondos, de carácter vertical y responsables de la programación, evaluación y seguimiento de los mismos. Igualmente, se ha dispuesto un servicio de Coordinación, de carácter horizontal encargado de la gestión de ingresos y gastos, certificaciones, ejecución y comprobación. Estos servicios están radicados en la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda. Esta estructura se completa con las existentes en cada uno de los órganos ejecutores de la Junta de Andalucía que gestionan Fondos Europeos. Estas últimas varían en función de la importancia cuantitativa de los Fondos que gestiona cada órgano ejecutor, existiendo para algunas de ellas un funcionario que supervisa y coordina los distintos servicios que gestionan Fondos.

9.3.2. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

- 34. Desde el punto de vista de los gestores coordinadores (nivel II), la dotación de recursos humanos y materiales que está disponible para el desarrollo de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación de las diferentes intervenciones recogidas en el POIA, es calificada en general de inadecuada, planteándose las siguientes cuestiones: (a) se necesita mejorar la cualificación de los recursos humanos, en especial la de los agentes ejecutores que gestionan los Fondos Estructurales; (b) se necesita incrementar la dotación de recursos humanos de los órganos intermedios y de los órganos ejecutores; (c) es

imprescindible solucionar los problemas que se generan por la transmisión masiva de datos a la base Fondos 2000.

- 35. Desde el punto de vista de los agentes ejecutores (nivel III), la mayoría de ellos ponen de manifiesto la falta de personal existente para las tareas de seguimiento y control de sus operaciones. En cuanto a los recursos materiales, ha sido muy generalizada la propuesta de mejorar las aplicaciones y recursos informáticos, dado que pueden contribuir de manera muy significativa al funcionamiento diario de las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores.
- 36. Desde el punto de vista del equipo evaluador las posibles carencias en los recursos dedicados a las tareas de control y seguimiento del POIA son principalmente de naturaleza humana. Estas carencias no son exclusivas de dicho programa sino generales en el conjunto de las Administraciones públicas. Estas carencias se ponen de manifiesto por varios motivos:
 - Carencias formativas entre los agentes ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (conocimiento de la normativa comunitaria, obligaciones de los órganos ejecutores, etc.).
 - En términos generales existe gran rigidez en la estructura de personal de los órganos ejecutores, puesta de manifiesto en el sobredimensionamiento del personal administrativo, y en la falta explícita de personal técnico especializado, en este caso, en Fondos Comunitarios.
 - En la mayoría de los casos el personal técnico encargado del seguimiento de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales desarrolla adicionalmente y de forma prioritaria un amplio abanico de tareas y funciones que no son propias del seguimiento y control de los Fondos Estructurales, por lo que su especialización y dedicación a este tema pasa a ocupar un segundo plano.
 - A esta cuestión habría que añadir los efectos perjudiciales de la política de promoción del personal de la Administración de la Junta de Andalucía, que provoca una elevada rotación en los puestos de trabajo y

dificulta enormemente el aprendizaje y la especialización del personal en Fondos Estructurales.

- 37. A la vista de estos obstáculos, para la adecuada implementación del Programa, el equipo evaluador hace las siguientes recomendaciones:
 - Mayor esfuerzo de los órganos ejecutores en la gestión de los Fondos Estructurales, a la hora de proporcionar los recursos humanos y materiales necesarios para tal fin.
 - Dedicación de manera exclusiva de un mayor número de técnicos especialistas en tareas relacionadas con la gestión de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Europeos.
 - Introducción de mecanismos en las estructuras de personal de las Consejerías, que permitan conjugar los incentivos personales a la promoción, con la estabilización de las plantillas en determinados puestos de responsabilidad. En este sentido, podrían establecerse periodos de transición desde que una persona se promociona hasta que deja definitivamente su puesto, para que el sustituto pueda desempeñar sus nuevas tareas de forma eficiente y adecuada a la responsabilidad requerida en el nuevo puesto de trabajo.
 - Promover la formación e información a las personas que tienen que llevar a cabo las tareas de gestión y seguimiento de las operaciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales.

9.3.3. EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SU FIABILIDAD

- 38. Los gestores-coordinadores (nivel II) han puesto de manifiesto que además del sistema informático Fondos 2000 dependiente de la Autoridad de Gestión, existen sistemas de seguimiento global de las operaciones para la Junta de Andalucía (EUROFON) en su totalidad, así como para organismos dependientes de esta Administración. Así mismo, varios organismos dependientes de la Administración Central disponen de sus propios sistemas de seguimiento (Ministerio de Fomento, RENFE, Ministerio de Medio Ambiente).

Por lo tanto, existe una cobertura adecuada de la recogida y sistematización de la información; además, los sistemas de seguimiento propios del órgano intermedio Junta de Andalucía y de organismos dependientes de ambas administraciones complementan y enriquecen la información contenida en Fondos 2000. A este respecto, el equipo evaluador considera que por la instancia correspondiente se debería proceder a integrar en una sola aplicación informática el conjunto de los datos de todos los fondos. Todos los órganos intermedios, tanto los dependientes de la Administración Central como la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía deberían poder acceder a la información completa contenida en Fondos 2000.

- 39. Los gestores-coordinadores y agentes ejecutores del POIA 2000-2006 disponen de una variada gama de publicaciones oficiales muy útiles para las tareas de seguimiento. No obstante, el equipo evaluador ha observado un gran desconocimiento de estas publicaciones –sobre todo del Manual procedente del Ministerio de Hacienda- entre los gestores-coordinadores. Sería conveniente dar una mayor difusión a estos instrumentos y no sólo a este nivel de gestión, sino también a nivel de agentes ejecutores.
- 40. Desde el punto de vista de los agentes ejecutores (nivel III), la valoración general del proceso de recogida de información necesaria para el seguimiento y control de las operaciones ha resultado bastante positivo, en términos de fiabilidad y cumplimiento de plazos. No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador, se pueden destacar una serie de consideraciones, algunas genéricas, y otras específicas para alguno de los Ejes.
- 41. Entre las consideraciones de carácter genérico, hay que resaltar las siguientes:
 - Se estima conveniente una mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de seguimiento, tanto para hacer llegar información a los agentes ejecutores como para que envíen éstos a la Dirección General de Fondos Europeos los informes de ejecución y las tablas de seguimiento.
 - Se plantean un problema, en términos de eficiencia, cuando desde diversas instancias de la gestión de los Fondos Europeos, se solicita a los agentes ejecutores la misma información en distintos soportes o

formatos. Este problema, en opinión del equipo evaluador, podría subsanarse haciendo efectiva la estandarización de la recogida de la información y coordinando la canalización de la misma hacia las instancias que necesiten hacer uso de ella

- 42. Entre las consideraciones específicas para algunos de los Ejes, cabe resaltar:
 - En el Eje 1, el Organismo Intermediario para la SGA-FEDER (IFA) ha puesto de manifiesto alguna dificultad en la transmisión de información a Fondos 2000. La aplicación Fondos 2000 sólo ofrece información en los modelos oficiales de aquellas operaciones en las que se ha certificado algún pago, aunque se haya ejecutado el proyecto por parte de los órganos ejecutores que, en consecuencia, no constan en dicha Base de Datos. Este hecho puede generar interpretaciones incorrectas (sesgadas a la baja) de la ejecución real de las operaciones y debería por tanto ser corregido
 - Probablemente, para este Organismo Intermediario el origen de los problemas en el cumplimiento de los plazos radique en la estructura descentralizada de gestión de las operaciones (Delegaciones Provinciales) y los sistemas establecidos a nivel de Consejería con relación a la remisión de la información y su posterior tratamiento informático (digitalización).

9.3.4. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES

- 43. La valoración que se realiza del sistema de seguimiento del POIA es, en general, satisfactoria. Sin embargo, se han detectado algunos obstáculos para su funcionamiento eficaz que deberían ser corregidos.
- 44. Se han puesto de manifiesto reservas respecto al correcto funcionamiento del sistema de intercambio de información y la ausencia de un flujo de información escrita entre las Autoridades de Pagos y la de Gestión y la Comunidad Autónoma. Además, ambas administraciones discrepan respecto a la interpretación del principio de corresponsabilidad; para la Administración

Autonómica, este principio debe garantizar el acceso a toda información financiera y física de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales, incluidos los programas plurirregionales, que se ejecutan en la Comunidad Autónoma andaluza. Este desencuentro entre ambas administraciones respecto a la interpretación de un principio, se reproduce cuando se analiza el proceso de elaboración del texto del POIA. El equipo evaluador comparte la necesidad de avanzar en la cooperación y el desarrollo del principio de corresponsabilidad haciendo posible que:

- Se alcance el consenso en la selección de los indicadores del Programa con objeto de facilitar su implementación. No obstante, el equipo evaluador considera que los indicadores, una vez seleccionados y aprobados en el órgano correspondiente, deberían ser objeto de las menores modificaciones posibles.
 - Los problemas relacionados con el flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y los órganos intermedios conviene que se afronten al nivel de MCA, pero teniendo en cuenta las propuestas de solución de los órganos intermedios.
- 45. A pesar de las discrepancias observadas entre Administraciones respecto al modo de selección de los indicadores, se han detectado dificultades moderadas para la realización del seguimiento físico de los proyectos. La mayor dificultad reside en la lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan y disponen de la información (agentes ejecutores), según la perspectiva de los gestores-coordinadores. Obviamente, este obstáculo es difícil de eliminar con la actual estructura administrativa de la Junta de Andalucía; su eliminación requeriría dotar de mayores competencias, en la ejecución de los Fondos Estructurales, a la Dirección General de Fondos Europeos, respecto a otros organismos dependientes de la Administración Regional. Un proceso similar sería necesario en la Administración Central entre los órganos intermedios y agentes ejecutores de los beneficiarios finales.
- 46. En la mayoría de las medidas se definieron indicadores de realizaciones físicas (97,1% de las medidas), resultados (82,4% de las medidas), e impactos (63,2% de las medidas). Además, la mayoría de los gestores-coordinadores consideran adecuados los indicadores para la realización del seguimiento. Esta

opinión no es compartida por muchos agentes ejecutores ni, para algunos casos, por el equipo evaluador.

- 47. Con relación a los aspectos que condicionan la fiabilidad del sistema de seguimiento del POIA, se puede concluir que, generalmente, los posibles retrasos en el suministro de información requerida por el sistema pueden tener su origen en las relaciones establecidas entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías o Gerencias Provinciales del IFA. En muchas ocasiones, este último escalón es el que gestiona etapas fundamentales de las operaciones comunitarias y, en consecuencia, genera buena parte de la información que alimenta al sistema.
- 48. De esta forma, entre los problemas genéricos detectados por el equipo evaluador, destacan los siguientes. En primer lugar, la carencia de personal cualificado y especializado en la gestión de Fondos Europeos en los distintos órganos ejecutores, lo que repercute negativamente en el cumplimiento de los plazos y en la adaptación de los procedimientos de cada órgano ejecutor a los requisitos formales exigidos en los sistemas de seguimiento. En segundo término, la existencia de posibles problemas derivados de la falta de adecuación de los sistemas informáticos propios de cada órgano ejecutor a las necesidades de los sistemas de seguimiento.
- 49. Entre los problemas específicos detectados en el caso de algunas medidas, cabe destacar los siguientes. En término, en el caso de las actuaciones de la D.G. de Formación Profesional Ocupacional, perteneciente a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se plantea la necesidad de interrelacionar los datos del sistema contable oficial de la Junta de Andalucía con los datos de gestión del sistema de Formación Profesional Ocupacional. Para ello, los instrumentos informáticos tendrán que implementarse en el proceso de elaboración del Programa Operativo y en consecuencia los indicadores de seguimiento deben ser conocidos de antemano. En segundo lugar, en el caso de la Consejería de Educación y Ciencia se pone de manifiesto la necesidad de que exista, dentro de la misma, un agente coordinador de las distintas Direcciones Generales que realizan actuaciones cofinanciadas con fondos FEDER. Este cambio facilitaría enormemente la elaboración de ciertos indicadores de

seguimiento, que requieren del envío de información desde estas Direcciones Generales. Finalmente, podría facilitar las tareas de seguimiento de las operaciones ejecutadas por empresas públicas, que en el sistema integrado Júpiter se habilitasen opciones de consulta que permitieran proporcionar información específica y aislada de las operaciones que ejecutan dichas empresas.

- 50. Con carácter general, se puede señalar que el sistema de indicadores utilizado en el POIA está correctamente definido para cumplir con los objetivos fijados para cada uno de ellos. Es decir, los indicadores de realizaciones miden adecuadamente los bienes y servicios producidos por la medida (objetivos operativos), los de resultados miden los efectos directos e inmediatos (objetivos específicos) y los de impactos recogen los efectos a largo plazo de la medida (objetivos globales).
- 51. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto en el informe la existencia, para algunas medidas concretas, de una clara inadecuación entre los indicadores de realizaciones y las actuaciones desarrolladas dentro de dichas medidas. Asimismo, la naturaleza de algunas de las operaciones desarrolladas no se adecua al indicador de resultados propuesto o bien la cuantificación de dicho indicador resulta muy complicada para los agentes ejecutores en las fases iniciales de desarrollo de las operaciones. Así por ejemplo, en el caso de las inversiones en infraestructuras, al inicio de las obras, no existe una correspondencia entre la ejecución financiera del proyecto y los indicadores de ejecución física dado que éstos normalmente permiten cuantificar las realizaciones sólo cuando están concluidas.
- 52. Además, es importante señalar que en esta fase de desarrollo del POIA resulta muy complicado cuantificar los impactos de las actuaciones cuando, en muchas ocasiones, aún no se ha finalizado la construcción de la infraestructura correspondiente o no ha transcurrido el tiempo necesario para poder apreciar los efectos a largo plazo de las actuaciones desarrolladas. También se han detectado problemas metodológicos en la definición de algunos indicadores, al requerir de la interpretación subjetiva del órgano ejecutor.
- 53. Otro problema también surge al cumplimentar la información de los indicadores de seguimiento vinculados a operaciones que tienen una proyección

de pagos plurianuales. Los agentes ejecutores tienen dificultades para hacer la imputación correspondiente, dado que algunos de estos agentes asignan el valor al indicador tomando como referencia el último pago realizado, otros tomando como referencia el primer pago, mientras que otros prorratan los pagos para asignar el valor al indicador.

- 54. En algunos casos, la recogida de los datos de medición de los indicadores se lleva a cabo al término de la realización de las operaciones, o incluso cuando la operación lleva ya un tiempo finalizada, lo cual entraña a veces dificultades derivadas de la necesidad de revisar los correspondientes expedientes.
- 55. A la vista de los mencionados problemas del sistema de indicadores del POIA, el equipo evaluador considera oportuno lo siguiente: Primero, redefinir y homogeneizar el sistema de indicadores de realizaciones de acuerdo con la propuesta que se ha realizado en este informe. Cabe destacar que, en términos generales, es necesario reforzar los contenidos del sistema de indicadores en relación con las políticas comunitarias de PYMES y Competitividad, Sociedad del Conocimiento, Medio Ambiente, Igualdad de Oportunidades y Redes Transeuropeas (RTE). Segundo, incluir en el sistema indicadores de ejecución intermedia y establecer mecanismos de recogida de los datos necesarios para alimentar el sistema, con carácter obligatorio, durante la realización de las operaciones. Finalmente cabe señalar respecto a los indicadores de impacto que los indicadores de puestos de trabajo (brutos o netos) creados o mantenidos se deberían cuantificar, al menos, dos años después de concluida la operación.

9.3.5. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

- 56. Según la información obtenida por los evaluadores existen planes de difusión y publicidad desarrollados por la Administración Regional que la sitúan en vanguardia respecto a este tipo de actuaciones dentro del MCA. Así, está ejecutándose el Plan de Acciones de Información y Publicidad del POIA que realiza la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, hecho que se debe de destacar según el equipo evaluador por su amplitud de contenido y carácter innovador.

- 57. Asimismo, en los casos en los que se ha comprobado que los sistemas de información y publicidad no son muy adecuados, se han puesto en marcha iniciativas para corregir esta deficiencia cuyos efectos podrán apreciarse en la segunda parte del horizonte temporal del POIA.

9.3.6. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO

- 58. La composición y funcionamiento del comité de seguimiento se considera adecuado. No obstante, se han observado dos tipos de discrepancias entre los gestores-coordinadores entrevistados; la primera respecto al papel de los representantes de la Comisión Europea y, la segunda, respecto a la integración de los agentes económicos y sociales como miembros de pleno derecho. Respecto a la primera, se reclama que los acuerdos que se adopten en el Comité se consideren aprobados desde ese momento, sin necesidad de elaborar un documento recopilatorio de las decisiones adoptadas para someterlo previamente a la aprobación de la Comisión. Según el equipo evaluador, sería necesario tomar en cuenta esta consideración con objeto de agilizar la gestión del Programa.
- 59. En cambio, a juicio del equipo evaluador, La integración de los agentes económicos y sociales se considera adecuada y se podría avanzar en la cooperación e intercambio de experiencias ya iniciados. No obstante, se considera conveniente separar las consecuencias de decisiones respecto a prioridades de política económica y social de la ejecución de los fondos comunitarios una vez diseñadas las prioridades.
- 60. La presencia de mujeres en el Comité de seguimiento no llega al 40% en ninguna de las sesiones celebradas hasta la fecha de realización de este informe. No obstante, el equipo evaluador considera que el equilibrio según géneros, antes que numérico debe consistir en la ausencia de cualquier tipo de discriminación; avanzar más implicaría el compromiso de las administraciones de reservar una cuota mínima para las mujeres entre los altos cargos.

9.3.7. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL POIA 2000-2006

9.3.7.1. Valoración de la agilidad de la tramitación administrativa.

- 61. Si bien la tramitación administrativa puede globalmente considerarse de relativamente rápida y ágil y dentro de la normativa aplicable (p.e Ley 30/1992

de 26 de diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en algunos casos se han detectado problemas de excesiva burocracia, de escasez de recursos humanos y materiales, escasa información disponible, falta de motivación, formación e implicación del personal. Estas dificultades se concentran especialmente en el Nivel IV. Por ejemplo, en las medidas en las que participa la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se identifica a la escasez de recursos humanos en las Delegaciones Provinciales como posible fuente de ralentización en el seguimiento administrativo de las operaciones.

- 62. Para solventar estos problemas y dotar al sistema de mayor agilidad y fluidez, el equipo evaluador considera, como ya se ha resaltado anteriormente, que es necesario aumentar la dotación de recursos humanos y materiales, fomentar la informatización de las tramitaciones, (por ejemplo, el acceso a la administración electrónica en los procedimientos administrativos de contratación), mejorar la formación e información a las personas implicadas en la tramitación, y simplificar y racionalizar los controles y trámites administrativos internos para evitar posibles duplicidades.

9.3.7.2. Adecuación de los circuitos financieros

- 63. Según los gestores-coordinadores (nivel II) las etapas del circuito financiero de los recursos comunitarios aparecen, en general, bien definidas y expresamente recogidas en el POIA 2000-2006, y en este sentido se pronuncian la mayoría de los gestores que han respondido a esta cuestión en la encuesta institucional. No obstante, conviene resaltar algunas cuestiones particulares que se han puesto de manifiesto, tales como: considerar la posibilidad de abonar directamente a la Autoridad Regional el anticipo del 7% en vez de a la Administración General del Estado y considerar que al menos para el FSE, donde toda la cofinanciación es regional, la autoridad pagadora pueda ser la Junta de Andalucía, lo que incrementaría sustancialmente la agilidad del sistema en su conjunto.
- 64. Una percepción general del equipo evaluador al preguntar a los agentes ejecutores (nivel III) sobre los circuitos financieros es que éstos poseen un

conocimiento muy bajo y poco preciso de los mismos, ya que como muchos comentan, se sitúan al margen de la gestión de los Fondos Estructurales. El análisis por medidas de los circuitos financieros pone de manifiesto que su funcionamiento puede estar condicionado en gran medida por la problemática administrativa de la Delegaciones Provinciales y sus relaciones con los órganos centrales de la Consejería correspondiente

- 65. A pesar del carácter prioritario de los fondos, la inmensa mayoría de los agentes se quejan de la distancia temporal tan elevada que existe entre la emisión de los documentos AD y OP y, finalmente, el documento J. En algunos casos la certificación del gasto ocurre un año y medio (por ejemplo, en la D.G. de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico) a partir de la aprobación del gasto. Esto provoca, por ejemplo para el caso de los proyectos plurianuales, que la ejecución financiera en los primeros años suela ser más baja de lo que realmente es. Para solventar este problema podría arbitrarse algún sistema de información financiera que reflejara la situación de pagos realizados pendientes de certificación.

9.3.7.3 Consideración sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria.

A) Publicidad

- 66. A partir de las entrevistas mantenidas con los agentes ejecutores (nivel III), se pone de manifiesto la sensibilización de éstos con los requerimientos informativos que implica la gestión de los Fondos Estructurales, a pesar de haberse detectado algunos pequeños problemas en determinados gestores. Con el pleno desarrollo del Plan de Acciones de información y publicidad realizado en 2003, el órgano intermedio ha dispuesto los mecanismos oportunos para solucionar estos casos.
- 67. Dependiendo del eje, los medios de información y publicidad más utilizados han sido las vallas publicitarias y los impresos. Por ejemplo, se ha constatado una elevada utilización de vallas informativas y placas conmemorativas por parte de los agentes ejecutores del eje 4, aún cuando, estos medios son de obligada utilización, según el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo,

exclusivamente para inversiones en infraestructuras cuyo coste supere los tres millones de euros.

B) Contratación Pública.

- 68. El número de operaciones que deben de ser objeto de licitación y cumplir con la normativa comunitaria sobre contratación pública varía según el eje que estemos considerando. Por ejemplo, la mitad de los agentes ejecutores de las distintas medidas del Eje 3 han ejecutado obras por importe igual o superior a los umbrales establecidos por la legislación, de modo que han sido objeto de licitación pública en el DOCE, verificándose el cumplimiento de esta normativa. El equipo evaluador han comprobado que en todos los casos en los que se han superado los umbrales establecidos se ha cumplido con la normativa comunitaria de contratación pública y su publicación correspondiente en el DOCE.

C) Competencia

- 69. En el periodo transcurrido de ejecución del POIA 2000-2006 se ha tramitado la aprobación de Ayudas de Estado para aquellas medidas que contienen operaciones de subvenciones en empresas. Además, se ha aprobado un único marco regulador para las ayudas a las empresas que la administración de la Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos y empresas puedan conceder en el ámbito de sus respectivas competencias. A partir de este marco regulador, el equipo evaluador considera que queda garantizado que los órganos ejecutores cumplan con la normativa comunitaria en materia de competencia.
- 70. Sin embargo, conviene poner de manifiesto que, de acuerdo con el Decreto 116/2002, podrían ser beneficiarias de ayudas a la I+D empresas incluidas en el Anexo 1 del Tratado constitutivo de la Unión Europea. La Subvención Global de Andalucía FEDER (SGA) no considera a estas empresas como potenciales beneficiarias de las ayudas. En consecuencia, podría modificarse el texto de la SGA con objeto de permitir que empresas incluidas en dicho Anexo puedan ser beneficiarias de ayudas a la I+D.

9.3.8. CULTURA DE LA EVALUABILIDAD

- 71. Como parte de la evaluación intermedia se ha realizado una síntesis de la evolución de la cultura de la evaluabilidad en el ámbito de la Junta de Andalucía. A juicio del equipo evaluador del POIA 2000-2006, se ha avanzado significativamente en la eliminación de muchos obstáculos existentes en el POA 1994-1999, para realizar una adecuada labor de seguimiento y evaluación. No obstante, aún permanecen problemas por resolver. Las conclusiones obtenidas se presentan sumariamente a continuación.
- 72. Ha aumentado de forma radical la participación en tareas de seguimiento y evaluación entre los empleados de la Junta de Andalucía.
- 73. Respecto a la concepción de la evaluación se han producido avances significativos; frente a la consideración de la evaluación como un procedimiento excepcional o una exigencia europea en el POA 1994-1999, en la actualidad la evaluación se considera, por la mayoría de los entrevistados, como una herramienta indispensable para la conceptualización y el diseño, la gestión y la ejecución y el análisis de la utilidad social de las intervenciones. En la misma dirección se han observado cambios respecto al concepto de seguimiento. De ser una actividad que no se concebía como un proceso interno y normalizado en el POA 1994-1999, ha pasado a ser considerada como un proceso interno, normalizado y periódico de recogida de información.
- 74. En la actualidad, a diferencia de lo que sucedía en el POA 1994-1999, la evaluación y el seguimiento es ya un proceso inmerso en la programación y gestión de los fondos estructurales.
- 75. Aún subsisten importantes problemas que obstaculizan una adecuada organización de las tareas de seguimiento y evaluación. En concreto, se constata una vez más, la necesidad de modificar, en algunos casos, la Relación de Puestos de Trabajo para redistribuirlos de forma más eficiente. Además, se deberían adoptar medidas que incentiven su estabilidad en cada puesto de trabajo, para reducir la excesiva rotación, problema común a todos los organismos de la Junta de Andalucía.
- 76. La coordinación entre los órganos ejecutores y la Dirección de Fondos Europeos (en el POA con la Dirección general de Planificación) es más

continua y abarca más aspectos, tales como asesoramiento y cooperación en el diseño de indicadores, que en el POA 1994-1999.

- 77. Se ha observado una generalización de los estudios previos a la programación, con un incremento sustancial en la realización de Planes Generales.
- 78. Respecto a los recursos humanos, se confirma de nuevo la necesidad de mejorar la formación específica para tareas de gestión, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales.
- 79. La insuficiencia de recursos económicos y materiales, mitigada en los últimos años, podría seguir obstaculizando la adecuada realización de las tareas de seguimiento y evaluación.
- 80. Finalmente, los argumentos dados por los encuestados que explican el interés general por el seguimiento y la evaluación son más convincentes en la actualidad que los expuestos en el estudio realizado para el POA 1994-1999. Así los encuestados en el POIA 2000-2006 consideran las tareas de seguimiento y evaluación como un medio para demostrar la buena gestión realizada, garantizar el cumplimiento de los criterios de reserva de eficacia, desarrollar objetivos de organización, planificación y adopción de decisiones, difundir e introducir mejoras para el cumplimiento del principio horizontal de igualdad de oportunidades, corregir desajustes y mejorar la eficacia y poder satisfacer las crecientes demandas de información.

9.4. EFICACIA FINANCIERA Y FÍSICA. EFICIENCIA. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA.

9.4.1. EFICACIA FINANCIERA

- 81. Los 11.389 Meuros de gasto elegible asignado al POIA en el periodo 2000-2006 se distribuyen temporalmente de acuerdo con un patrón estable. Así, en el trienio 2000-2002 se asignan en la programación a cada anualidad aproximadamente un tercio de los 4.868 Meuros correspondientes a este periodo. Sin embargo, el perfil temporal descrito por los pagos no se

corresponde con este patrón estable: el 50% de los pagos certificados durante este periodo corresponden a la anualidad 2002. La dispar evolución de estas dos magnitudes es atribuible a un conjunto de factores que contribuyeron a retrasar la ejecución del POIA en los años 2000 y 2001. En este sentido cabe citar el retraso en la aprobación del POIA 2000-2006 (29/12/00) y del Complemento de Programa (18/10/01), así como la tardía aprobación por la Comisión de los regímenes de ayuda. Esta última circunstancia tuvo como consecuencia que durante el año 2000 y principios del 2001 sólo se concedieran ayudas a empresas en *Régimen de Minimis*. Asimismo, el hecho de que la tasa de cofinanciación de algunos grandes proyectos se comenzase a aprobar a partir de 2001, y que aún queden pendientes de aprobación alguno de ellos, contribuye a explicar la baja ejecución financiera del programa durante los dos primeros ejercicios.

- 82. En la ejecución del POIA hasta diciembre de 2002, el 69% de los pagos se han destinado a financiar la inversión en infraestructuras, mientras que en el conjunto del MCA la inversión en infraestructuras ha absorbido el 51% de los pagos. Este mayor énfasis en la inversión en infraestructuras en el POIA lógicamente se traduce en una menor participación de los otros dos ámbitos operativos agregados, pero con especial intensidad en las ayudas a las empresas. El peso de este componente de la inversión en el POIA (13%) es justamente la mitad del que tiene en el conjunto del MCA (26%).
- 83. El volumen financiero previsto inicialmente se considera escaso, tanto para la ejecución de la Subvención Global de Andalucía - FEDER (SGA) como para las actuaciones de inversión en infraestructuras de la medida 1.3. Esta última medida requiere recursos adicionales para hacer frente a un programa de centros tecnológicos y de empresas cuyo importe excede de los recursos del programa. Asimismo, el volumen financiero previsto inicialmente también se considera insuficiente en el caso de determinadas medidas y operaciones que son de actuación preferente para la Comunidad Autónoma de Andalucía, como pueden ser las destinadas a jóvenes, mejora del subsistema de la FPO, las ayudas al autoempleo y las ayudas a la contratación de desempleados jóvenes y mujeres. Además, las exigencias comunitarias relativas a medidas de planificación y gestión en relación con la Red Natura no se han visto reflejadas en las

dotaciones financieras aprobadas, así como tampoco las necesarias para la prevención y extinción de incendios forestales.

- 84. Con la información procedente de Fondos 2000 se calcula en el 61,7% el ratio de eficacia financiera (proporción que representan los pagos sobre el gasto elegible) del POIA en el periodo 2000-2002, siendo éste un ratio de eficacia financiera relativamente alto de acuerdo con los umbrales de eficacia financiera utilizados por los evaluadores del MCA. No obstante, el hecho de que la ejecución financiera no haya sido superior tiene su explicación en los factores que han propiciado el retraso en la puesta en marcha y ejecución del programa mencionados anteriormente.
- 85. Existe un desfase temporal en la certificación del pago, este hecho hace que en muchos casos el gasto esté comprometido, o incluso el pago materializado, pero no certificado. Problema generalizable a todos los ejes en mayor o menor medida. Esto explica, en parte, que no sea más elevado el ratio de ejecución financiera utilizado. No obstante los compromisos alcanzan el 120,1% del gasto elegible.
- 86. Si se estudia la ejecución financiera desde la perspectiva del tipo de institución ejecutora de las actuaciones, se pone de manifiesto que, tanto a nivel del POIA como a nivel del conjunto del MCA, la Administración Autónoma muestra resultados muy superiores a los resultantes para la Administración General del Estado. No obstante, estas diferencias tienden a desaparecer cuando se adopta como indicador de la ejecución financiera la cifra de compromisos sobre el gasto elegible.
- 87. Desde el punto de vista de los Fondos, lo más destacable es el elevado nivel de ejecución financiera del FSE, superior a la media del POIA y veinte puntos porcentuales por encima de la media del FSE en el conjunto del MCA.
- 88. Los ejes 4, 5 y 6 presentan un ratio de eficacia financiera superior a la media del Programa. Por otra parte, se destaca la baja ejecución financiera de los ejes 2, 3 y 7. El eje 6, el de mayor participación en el gasto elegible total del programa, presenta una eficacia financiera de las más elevadas según los umbrales de eficiencia comentados anteriormente. En el extremo opuesto el eje 7 no alcanza el 30% de eficacia financiera a 31 de diciembre de 2002.

Apreciándose en todos los ejes grandes diferencias en el grado de ejecución financiera entre las diferentes medidas.

- 89. En el Eje 1 cabe destacar la baja ejecución de la medida 1.53 de la SGA-FEDER que ejecuta el IFA, atribuyéndose esta, tanto a la demora del inicio de ejecución del programa como al retraso en el establecimiento del régimen de ayudas de la Junta de Andalucía. Por otra parte, dado que el nivel de compromisos de la medida 1.51 es elevado se recomienda reasignar fondos procedentes de las medidas con menor nivel de compromisos (incluidas en la SGA-FEDER) en beneficio de la mencionada medida 1.51.
- 90. En el Eje 2, todas sus medidas, excepto las 2.4, ofrecen una ejecución financiera por debajo de la que alcanzan en el MCA; entre las razones que justifican esta baja eficacia financiera cabe destacar los retrasos en la elaboración de los pliegos técnicos para la concesión de ayudas a la investigación, en la firma de convenios de transferencia de tecnología y en la necesidad de esperar a la entrega de un centro para dotar su equipamiento.
- 91. La reducida ejecución financiera del Eje 3 se debe fundamentalmente a las bajas realizaciones llevadas a cabo por los órganos dependientes de la Administración Central, tanto en las medidas FEDER como FEOGA. Los ratios que muestran una eficacia financiera más reducida se presentan en las dos medidas más importantes, la 3.1 y la 3.6, en ambas la Administración regional tiene asignado un papel secundario. Entre las razones de la baja ejecución de la medida 3.1, destaca el hecho de que durante los años 2000 y 2001 aún estaban ejecutándose proyectos correspondientes al POA 1994-1999. La baja ejecución en la medida 3.6 se explica principalmente por lo siguiente: en primer lugar ciertas actuaciones están condicionadas a acuerdos o convenios con corporaciones locales o con los usuarios, los cuales suelen sufrir mucho retraso hasta su firma; por lo que se recomienda una mayor rapidez en la tramitación de estos acuerdos; en segundo lugar el retraso que implica la tramitación ambiental de los proyectos, especialmente cuando se someten a Declaración de Impacto Ambiental y por último la falta de coordinación entre la Administración Autonómica y la Administración General del Estado, ya que la falta de un convenio marco entre la Junta de Andalucía y las instituciones estatales ha impedido un mayor desarrollo del Plan Forestal Andaluz. Es de crucial

importancia un mayor entendimiento entre ambas Administraciones. La recomendación final que realiza este equipo evaluador, teniendo en cuenta la reducida ejecución financiera de los órganos gestores anteriores, no es otra que la lógica de reasignar los fondos a favor de los órganos gestores y Administraciones más eficaces, principalmente en las medidas 3.1 y 3.6.

- 92. El eje 4 es el que presenta mayor nivel de ejecución financiera de todo el Programa, pese a lo cual cabe destacar la baja ejecución en las operaciones que gestiona la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. La razón principal de este hecho hay que atribuirla a la modificación de la estructura orgánica de dicha consejería en mayo del 2001, lo cual determinó que la Dirección General que representaba mayor volumen del FSE se desagregara en dos, y, por tanto, hubo que redistribuir responsabilidades, funciones, medidas, operaciones y créditos. Esta incidencia ha afectado especialmente al nivel de ejecución financiera de la DG. de Inserción y Empleo. Asimismo en las operaciones ejecutadas por este órgano ejecutor en las medidas 4E.17 y 4E.18 hay que añadir la carencia de un reglamento específico que desarrolle ambas medidas. Además muchos agentes ejecutores señalan como causa del retraso de las operaciones en el ejercicio 2000 el que la programación definitiva del POIA 2000-2006 se realizase a finales del 2000 (orden de 11 de septiembre). Esto provocó que para ese año el presupuesto ejecutado no fuese igual a lo programado para el año 2000 (ni en la cuantía ni en su distribución por medidas). Esto provoca que la ejecución real y efectiva del POIA 2000-2006 comience realmente en el año 2001 y no a principios del año 2000. Por otra parte, dado el nivel de absorción de gasto que se ha tenido hasta ahora y de eficacia financiera (146,1 %) y las previsiones de futuro, parece que la dotación de la medida 4A.12 es insuficiente para conseguir que el refuerzo de determinados módulos de Formación Profesional, especialmente los relacionados con las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, sea efectivo, claramente visible y contribuya a superar el desfase de la población andaluza en este campo. Por ello, en la medida de lo posible, este evaluador opina que debe reforzarse la dotación de la mencionada medida.
- 93. El Eje 5 presenta una ejecución financiera por encima de la media del POIA pese a lo cual existen razones que han impedido alcanzar un mayor nivel. Por

un lado la existencia de un importante volumen de pagos realizados pendientes de certificación, por otro la existencia de una planificación inadecuada en algunas operaciones que han obligado a realizar reprogramaciones que implican retrasos en la ejecución y por último la falta de acuerdo entre las Administraciones Central y Autonómica para poner en marcha algunas operaciones.

- 94. Las intervenciones cuantitativamente más relevantes dentro del Eje 6 presentan un grado de ejecución financiera elevado. Sin embargo los agentes ejecutores de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para las medidas 6.8, 6.9 y 6.10, necesitan especialmente agilizar la implementación de sus intervenciones en el periodo que resta de programación si, como han declarado, pretenden alcanzar el 100% de eficacia en la ejecución de sus medidas al final del periodo. No obstante, no se considera necesario la reasignación de fondos entre las medidas de este eje.
- 95. El eje 7 presenta un nivel bajo de ejecución, muy inferior a la media del POIA y a la del MCA en este eje. Solamente en la medida 7.8 la ejecución financiera es aceptable y supera la del MCA. Por el contrario, hay que destacar las medidas 7.5, 7.59 y 7.6 en las que no se ha certificado pago alguno y la 7.55 con una ejecución muy reducida. Entre las razones de esta mala ejecución financiera hay que citar el retraso en el proceso de elaboración de la estructura jurídica básica del PRODER que se ha producido el 03/10/2002. Teniendo en cuenta estas conclusiones, el equipo evaluador recomienda proceder, en el ámbito de FEOGA-O, a disminuir los fondos públicos asignados a la medida 7.6, e incrementarlos en la medida 1.2, donde la eficacia financiera alcanzada es elevada.

9.4.2. EFICACIA FÍSICA

- 96. Puede afirmarse que el POIA ha alcanzado un elevado nivel de realizaciones físicas durante el periodo 2000-2002, ya que en más del 40% del total de indicadores de realizaciones de los que se dispone de información en Fondos 2000, se ha superado el 60% de las previsiones para la totalidad del periodo 2000-2006, incluso en 29 indicadores ya se ha superado ampliamente lo

previsto para el año 2006. Solamente una tercera parte de los indicadores muestra unas realizaciones bajas, inferiores al 30% de lo previsto hasta 2006.

- 97. Una característica a destacar del análisis de la eficacia física es la existencia de importantes disparidades en los valores que presentan los indicadores tanto de realizaciones como de resultados. Esta casuística obliga necesariamente a diferenciar entre los distintos ejes y medidas.
- 98. En el Eje 1 la mayoría de los indicadores de realizaciones físicas muestran una eficacia media, similar o ligeramente superior a la media del MCA. Los valores más bajos afectan fundamentalmente a las medidas 1.53, 1.51 y 1.6. La eficacia de los resultados es especialmente baja en el caso del indicador de “PYMES que exportan por 1ª vez” en la medida 6 y de “Inversión privada inducida” de las medida 7 y de las medidas 51 y 53 de la SGA. En consecuencia, los agentes ejecutores de estas medidas deben de prestar especial atención a mejorar los resultados de las intervenciones que ejecutan.
- 99. El nivel de realización física es muy elevado en el conjunto del Eje 2, en la mayoría de los indicadores se supera las realizaciones medias del MCA, y en muchos casos incluso lo previsto para los siete años de duración del programa. El único indicador de eficacia bajo se encuentra en la medida 2.2 “Proyectos de I+D+I cofinanciados”.
- 100. En el Eje 3, la ejecución física es muy superior a la financiera, puede afirmarse que en la mayor parte de los indicadores considerados se ha cubierto un porcentaje elevado de las realizaciones que estaban previstas para el conjunto del periodo 2000-2006, y superior al grado de cobertura ofrecido por la media del MCA. Los mayores problemas se detectan nuevamente en las medidas 3.1 y 3.6. Las causas de estos retrasos en la 3.1 se deben a que se trata de obras de infraestructuras que requieren un mayor tiempo en su ejecución y están sometidas a la tardanza que supone los estudios ambientales y la aprobación de grandes proyectos en algunos casos. En la 3.6., las razones han sido expuestas en el apartado precedente.
- 101. En el Eje 4 se ha constatado que existe un elevado paralelismo entre aquellas medidas que presentan un bajo nivel de certificaciones y las que tienen un bajo nivel de eficacia física de realizaciones y de resultados (medidas 4A.13, 4B.9, 4C.2, 4C.3, 4C.4 y 4D.10). No obstante, este paralelismo presenta algunas

salvedades, la principal afecta al indicador “número de discapacitados e inmigrantes”, con unas realizaciones superiores a la media del MCA y al nivel de eficacia financiera alcanzado para esta medida en el periodo 2000-2002. Estos elevados ratios de eficacia obedecen más a una reducidísima programación de este indicador que a una buena realización del mismo.

- 102. Los datos relativos a los valores que alcanzan los indicadores de realización y resultados de las operaciones incluidas en el Eje 5, ponen de relieve las carencias recogidas en el capítulo 4. En opinión del equipo evaluador se requieren correcciones en la dirección ya apuntada: más adecuación, en algunos casos, entre las operaciones cofinanciadas y las denominaciones de los indicadores; y un mayor nivel de desglose, en otros, para abarcar la diversidad de tipología de operaciones existentes.
- 103. En el Eje 6 los indicadores de realizaciones físicas son superior a la media del MCA en las medidas cuantitativamente más importantes. Sin embargo, en algunas medidas se aprecia un retraso en la ejecución física, principalmente en los indicadores “pasos de nivel suprimidos” de la medida 6.3, “puertos y dársenas mejoradas” de la medida 6.4 e “instalaciones de transporte construidas” en la medida 6.6.
- 104. En contraste con la baja eficacia financiera, la ejecución física del Eje 7 alcanza valores elevados en buena parte de los indicadores de realizaciones y resultados, especialmente en las medidas 7.2 y 7.8. Por el contrario son nulas la realizaciones físicas en las medidas 7.5, 7.59 y 7.6.

9.4.3. VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA

- 105. El análisis de la eficiencia relativa del POIA se ha realizado mediante cuatro vías alternativas y las conclusiones obtenidas ha sido los siguientes:
 - a) En el POIA el nivel de eficiencia conseguido en la inserción laboral es muy superior al observado en la media del MCA según la información contenida en Fondos 2000. Asimismo, en el POIA por cada euro de inversión privada inducida se requiere menor aportación de fondos públicos que en el MCA.

- b) Comparando los precios de ejecución con los de licitación en un número limitado de operaciones, se ha considerado que, salvo en un caso en el que el precio de ejecución es inferior al de licitación, las alzas de coste oscilan entre un 2,0% y un 34,0%
 - c) En tercer lugar, se han estimado costes unitarios a partir de la información facilitada por los agentes ejecutores. En este caso, además de obtener conclusiones respecto a la eficiencia relativa con la que producen las realizaciones físicas cada órgano ejecutor, se ha podido valorar la capacidad de cada órgano ejecutor para detallar el coste asociado a cada realización física.
 - d) Finalmente, se ha construido una *proxy* de un índice de eficiencia relativa de realizaciones y resultados asimilando los conceptos de precio de licitación y ejecución a los de gasto elegible y pagos certificados contenidos en Fondos 2000. Con esto se ha constatado que en el 63,4% de los 254 indicadores considerados la eficiencia relativa del POIA podría ser superior a la correspondiente para esos indicadores en el MCA.
- 106. Por tanto, en función de lo expuesto en el punto anterior, el equipo evaluador ha observado, con los datos a los que ha tenido acceso, una mayor eficiencia relativa en el POIA en relación al MCA. No obstante, sería necesario un mayor esfuerzo de gestión por parte de los órganos ejecutores para poder ofrecer los costes unitarios de realizaciones y resultados de forma más generalizada. En este sentido, se debe valorar de forma diferenciada la capacidad de gestión de los órganos ejecutores en función de su disponibilidad y capacidad contable para facilitar toda la información necesaria a efectos de los cálculos de costes unitarios y el correspondiente análisis de eficiencia relativa.

9.4.4. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA.

- 107. Los indicadores de realizaciones y de resultados que intervienen en la elaboración de los indicadores de la reserva de eficacia son fácilmente cuantificables por los agentes ejecutores; por tal motivo, el equipo evaluador

considera que la fiabilidad y la calidad de los datos utilizados para elaborar los indicadores de reserva de eficacia son satisfactorias.

- 108. El equipo evaluador ha verificado, de acuerdo al Documento de Trabajo número 8 de la Comisión, que los indicadores de reserva de eficacia seleccionados cubren al menos el 50% del gasto elegible del programa y medidas que son cofinanciadas por los tres fondos que intervienen en el POIA (FSE, FEDER y FEOGA, incluida la Subvención Global de estos dos últimos). Por lo tanto, el equipo evaluador considera que los indicadores de reserva de eficacia utilizados son muy representativos del conjunto del programa y, en consecuencia, son pertinentes para evaluar su eficacia.
- 109. El nivel de ejecución del programa medido a través de los indicadores propuestos es extraordinariamente satisfactorio, registrando una evolución positiva y continuada en el tiempo, lo que ha permitido llegar y superar los objetivos fijados para la reserva de eficacia a 31 de diciembre de 2002. La eficacia financiera ha sido buena y está en consonancia con los indicadores de eficacia de las realizaciones físicas obtenidos. La comparación de los buenos resultados dentro del POIA con los datos del Marco Comunitario de Apoyo no ha sido posible dado que los ficheros facilitados por Quasar carecen de buena parte de estos últimos datos.
- 110. El equipo evaluador sugiere, al objeto de mejorar el sistema, la conveniencia de diferenciar algunos de los indicadores en función del tipo de actuación desarrollada (indicadores 4003 y 4010), y una mayor precisión en la definición de otros (indicador 4008).
- 111. Según las verificaciones realizadas por el equipo evaluador se han cumplido los criterios de calidad del sistema de seguimiento fijados por la Decisión de la Comisión C(2003) 205 de 26/03/03
- 112. Hasta el momento sólo la Intervención General de la Junta de Andalucía ha realizado tareas de planificación y control de expedientes de gasto cofinanciado con fondos estructurales, según los cuestionarios que sobre estos aspectos se han sometido a cada órgano intermedio. Al control de la Junta de Andalucía, se ha unido con la realización de auditorías de gestión la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA. Tendiendo en cuenta esta información, la cuantía de fondos cubiertas por auditorías financieras y de gestión sólo

alcanza el 3,01% del gasto certificado antes del 31-12-2001. Por lo tanto, dado que según el indicador de reserva de eficacia correspondiente, se requiere que el porcentaje de los gastos de los Fondos Estructurales cubiertos por auditorías financieras y/o de gestión en relación con el gasto total certificado hasta el 31-12-2001, sea igual al 5,0% a finales del 2003, resta aún camino por recorrer para alcanzar este objetivo. Así, o bien la IGAE procede a auditar el gasto certificado por organismos dependientes de la Administración Central, o la Intervención General de la Junta de Andalucía amplía la cuantía auditada de los fondos que gestiona.

- 113. Los criterios de selección de proyectos, a efectos de la reserva de eficacia, se cumplen en su totalidad.
- 114. En cambio, para cumplir el criterio de reserva de eficacia de absorción de Fondos Estructurales, a lo ya realizado, se debería ejecutar un gasto adicional de 418.607.881€ lo que representa prácticamente el 25% de la programación del año 2002. No obstante, además de los controles ya consignados, la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía está verificando, al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001, 91.939.416€ correspondientes al 5% de los gastos certificados del período 2000-2002. Actualmente, según la Dirección General de Fondos Europeos se ha verificado el 50% de dicha cantidad. Según, la información facilitada por la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía la cuantía prevista para ser objeto de verificación se podrá adicionar a las sumas que han sido o van a ser objeto de auditorías financieras y/o de gestión. En esta línea, si se añadiera la cuantía de 74.717.916,56 euros de gasto certificado hasta el 31-12-2001 que la citada Dirección General está sometiendo a verificación, a las cantidades antes consideradas se alcanzaría el 9,03 % del total de gasto certificado a 31-12-2001. Así pues, el 9,03 % del gasto certificado a la referida fecha estaría cubierto por auditorías financieras y/o de gestión y por verificaciones realizadas al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001.

9.5. INCIDENCIA E IMPACTO.

9.5.1. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO

- 115. Para analizar la incidencia del POIA sobre el entorno socioeconómico de la región se hace uso, en primer lugar, de una batería de indicadores que describen la evolución del contexto socioeconómico en Andalucía por áreas de intervención, y, en segundo lugar, de los resultados obtenidos de la encuesta realizada a los gestores coordinadores (II fase), así como de los indicadores de impacto definidos en el Complemento de Programa para cada medida, partiendo de la información a 31 de diciembre de 2002 que recoge Fondos 2000. De los datos se puede concluir que en todos los ámbitos de intervención se registran importantes mejoras en los últimos años. Del estudio detallado de la citada encuesta se puede concluir que los entrevistados están de acuerdo en afirmar que las actuaciones enmarcadas en la ejecución de los Fondos Estructurales son responsables, al menos en parte, y con un elevado grado de incidencia de la evolución del entorno socioeconómico de la región. Por una parte, estas actuaciones favorecen, de forma efectiva, la resolución de los estrangulamientos de la economía regional, y por otra, no sólo favorece con un nivel alto a las personas beneficiarias directas, sino también al tejido empresarial y a la población en general.
- 116. Del análisis de los indicadores se concluye que el impacto del POIA es aún moderado, resultado lógico si observamos que faltan aún bastantes años hasta la finalización del mismo. Con ratios de eficacia moderados destacan los ejes 2, 3, 5 y con un cumplimiento mayor los objetivos de las intervenciones enmarcadas en los eje 1 y 6.
- 117. Según los indicadores de impacto relativos a empleo, y para el total de ejes, las intervenciones realizadas en el seno del POIA, en estos tres años, han generado un total de nuevos puestos de trabajo igual a 26.420, un 32,3% de lo que se espera al final del Programa, por lo que el grado de cumplimiento del objetivo es muy aceptable. Igualmente, estas intervenciones han permitido el mantenimiento de 77.569 puestos de trabajo que de otra forma hubiesen desaparecido. En este caso el grado de cumplimiento del objetivo es mayor.

- 118. Con datos de la Encuesta de Población Activa para el 4º trimestre de 1999 y 2002, se ha calculado que durante ese periodo el número de ocupados en Andalucía se incrementó en un total de 299,7 miles de personas, y se mantuvieron, por término medio, 2.350 miles de personas empleadas. Si estos datos se comparan con los anteriores, significaría que el total de empleos creados en el seno del POIA representaría durante esos tres años, un 8,82% del total del aumento en la región, casi tres puntos porcentuales por año, y sería el responsable directo del 3,3% del empleo mantenido.
- 119. Estos resultados tan positivos en términos de empleo hay que tomarlos con cierta cautela, en primer lugar porque en todo momento nos estamos refiriendo a empleo bruto. Y en segundo lugar, porque hay que mantener reservas acerca del cómputo de dichos indicadores. El equipo evaluador ha constatado que, en determinadas operaciones, el empleo en fase de construcción presenta algunos casos de sobrevaloración.
- 120. Estas cifras contrastan con los efectos estimados por Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Concretamente, los efectos totales de las inversiones en el POIA generarán o mantendrán durante 2000-06, cincuenta mil empleos, esto significa que dichas ayudas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55% durante ese periodo, frente al crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas, por lo que el POIA sería responsable al año de 0,26 puntos porcentuales de su crecimiento. Esta estimación está en sintonía con la realizada para el anterior MAC 1994-99 por De la Fuente (2002), que estima para las regiones españolas Objetivo 1 el impacto del conjunto del gasto público recogido en el marco. Para Andalucía el impacto anual sobre el empleo se situaba en torno al 0,38% al año. Estos casos recogerían una buena aproximación, a juicio del equipo evaluador de los efectos netos sobre el empleo debido a la ejecución del POIA.

9.5.2. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

- 121. Uno de los elementos sobre los que hay que seguir avanzando a nivel europeo es la articulación de metodologías homogéneas y la utilización de

indicadores adecuados para analizar el impacto de las políticas nacionales o regionales sobre la EEE. En este contexto, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 debe convertirse en una herramienta básica para contrastar la contribución real de las diferentes medidas y operaciones desarrolladas en el periodo objeto de evaluación, a la consecución de los objetivos y directrices de la EEE.

- 122. En el capítulo de articulación estratégica se ha puesto de manifiesto la transversalidad con la que es tratada la EEE en la programación del POIA 2000-2006, dado que no afecta exclusivamente al eje relacionado con el desarrollo de los recursos humanos (eje 4), sino también al resto de ejes de dicho Programa Operativo. No obstante, ha quedado patente el papel relevante que juega la programación del Fondo Social Europeo (FSE) en el desarrollo de los recursos humanos y en la mejora del mercado laboral. La opinión de los agentes ejecutores sobre esta cuestión difiere significativamente de unos ejes a otros. No obstante, la postura mayoritariamente aceptada y muy especialmente por los agentes que gestionan recursos del FSE, es que es necesario incorporar los principios de la EEE en la totalidad de la programación del POIA, dado que la creación de empleo es algo que debe estar presente en todas las medidas, sean financiadas por uno u otro Fondo.
- 123. Si bien los gestores-coordinadores del POIA muestran, en términos generales, un grado de conocimiento adecuado sobre la EEE, los agentes ejecutores muestran graves carencias informativas sobre esta materia, desde el punto de vista del equipo evaluador. Los principales motivos que apuntan dichos agentes es la falta de comunicación y formación recibida al respecto, dado que la información de la que disponen se reduce básicamente a los documentos de programación, y la falta de impulso institucional desde el órgano ejecutor al que pertenecen.
- 124. A partir de la información suministrada por los agentes ejecutores se pone de manifiesto la débil vigencia que tienen los pilares de la EEE en la programación de los ejes 3 y 7, la nula repercusión en el eje 6, puesta de manifiesto en el capítulo de articulación estratégica; y por último el hecho de que a nivel de programación, el peso mayoritario del cumplimiento de los

pilares y principios de la EEE recae en el eje 4, distribuyéndose este peso de forma homogénea entre los subejos en los que se subdivide.

- 125. Tal y como se pone de manifiesto en los informes de ejecución del 2000, 2001 y 2002 las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores a favor del desarrollo de los recursos humanos, han estado marcadas por la intensificación de políticas activas de empleo frente a las pasivas, a través del impulso de medidas que han potenciado la creación de puestos de trabajo, la lucha contra todas las formas de discriminación y la mejora de la cualificación y la adaptabilidad de los trabajadores a los requerimientos del mercado de trabajo. No obstante, se ha constatado, por parte del equipo evaluador, a través de un análisis pormenorizado por ejes y medidas, que existen amplias divergencias en la aportación real de estas actuaciones a los pilares y directrices de la EEE, y por tanto, al impulso y desarrollo de las políticas activas de empleo.
- 126. A juicio del equipo evaluador la valoración que hacen los agentes ejecutores acerca del grado de incorporación en sus actuaciones de los pilares de la EEE, pone de manifiesto, en algunas ocasiones, el desconocimiento que tienen acerca del verdadero alcance y dimensión de las directrices de empleo; por lo que no son capaces de identificar la vinculación directa o indirecta que existe entre dichas actuaciones y los pilares o directrices de la EEE.
- 127. A pesar de que las actuaciones del POIA 2000-2006, en términos generales, han sido especialmente relevantes en la flexibilización y mejora del mercado de trabajo, desde el punto de vista del equipo evaluador, sería necesario tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de las políticas comunitarias en materia de empleo en el desarrollo y ejecución del citado Programa Operativo:
 - a) Los indicadores incorporados en el Complemento del POIA 2000-2006 no son capaces de captar la verdadera dimensión e implicaciones que tiene la EEE sobre el mercado de trabajo y sobre el desarrollo de los recursos humanos. En el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea sobre orientaciones metodológicas en el seguimiento y la evaluación, se plantea un conjunto de indicadores en el ámbito de los recursos humanos (p. 60) y en el ámbito del entorno productivo (p. 52) que deberían ser considerados en la evaluación de la EEE.

- b) La Comisión ha creado un método destinado a la evaluación de los efectos brutos y netos sobre el empleo que debería tenerse presente en el seguimiento del POIA 2000-2006. Esta distinción implicaría el desarrollo de una metodología que permitiera estimar el empleo neto teniendo en cuenta los efectos desplazamiento, los efectos independientes y los efectos indirectos.
- c) Las carencias formativas y el desconocimiento de los agentes ejecutores de las políticas comunitarias en materia de empleo pone de manifiesto la necesidad de desarrollar acciones formativas que permitan superar esta limitación. Para ello, se estima conveniente la articulación de dinámicas de formación por los responsables del Marco, más allá de la mera participación documental y/o informativa (en forma de circulares, instrucciones, etc), a fin de alcanzar un mejor conocimiento por parte de los responsables últimos de la selección y ejecución de las operaciones.
- d) En todas aquellas medidas en las que el desarrollo de las actuaciones del Programa se realiza a través de una empresa contratada para tal fin, debería incluirse en las condiciones de selección de las mismas ciertos parámetros que permitieran incorporar en los criterios de selección el cumplimiento de los principios de actuación de la EEE. Obviamente, en algunas ocasiones resulta difícil tomar una decisión basándose en estos criterios, pero al menos, sí debería existir un mayor compromiso para tener en cuenta este tipo de parámetros en la decisión final.
- e) En las actuaciones que tienen su origen en el desarrollo de acciones formativas debería potenciarse, como de hecho se hace desde organismos como el Instituto Andaluz de la Mujer, el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y formación utilizando las nuevas tecnologías de la información (e-learning). La utilización de estas tecnologías favorecería el acceso a la formación de colectivos que por motivos geográficos o por horario de trabajo lo hacen con excesivas dificultades o no pueden hacerlo.
- f) Teniendo en cuenta las dificultades metodológicas y empíricas que existen para poder diferenciar los efectos sobre el mercado laboral que tienen su origen en las acciones desarrolladas en el marco del POIA, y

las que están motivadas por reformas estructurales financiadas por otras vías, o incluso por la propia evolución del ciclo económico, sería muy conveniente que el Órgano intermedio pertinente emplee los recursos necesarios para tratar de llevar a cabo un seguimiento más eficiente del impacto real del Programa Operativo sobre la EEE, diferenciando estos efectos.

- g) Finalmente, sería interesante señalar que los agentes ejecutores que sí están bien informados sobre la EEE, ponen de manifiesto la complejidad de la articulación de las directrices y los pilares de la EEE y su correspondencia con las líneas prioritarias del FSE y el PNAE. En este sentido, en línea con los comentarios que se recoge en el informe de la Comisión sobre el *Balance de cinco años de aplicación de la EEE*⁹², el equipo evaluador pone de manifiesto que la simplificación de las directrices permitiría clarificar las prioridades, facilitar la comunicación con todas las partes interesadas y realizar un seguimiento más eficaz de la EEE.

9.5.3. IMPACTO DEL POIA SOBRE EL DESARROLLO RURAL.

- 128. En términos generales, los datos reflejan un efecto positivo del POIA sobre el desarrollo rural, y así se deduce de las entrevistas realizadas a las empresas y entes locales. En términos de empleo se ha producido un importante efecto en lo que respecta a las empresas, en la medida que los proyectos que han llevado a cabo han incrementado el empleo respecto a la situación inicial. Este efecto positivo se ha centrado fundamentalmente en el empleo temporal asociado a la actividad agroindustrial, con incrementos que varían según el tipo de actividad e inversión considerada, con incrementos que van del 20% en el empleo permanente y que alcanzan en algunos casos un 100% en el empleo temporal. Otro de los factores más relevantes a la hora de valorar el impacto de las ayudas a los beneficiarios que forman el tejido empresarial, se manifiesta en la repercusión de los mismos en aspectos claves de las empresas y que acaban

⁹² “*Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo*”, - COM (2002) 416 final, de 17.7.2002, p. 20.

siendo factores de competitividad esenciales. De este modo, las empresas encuestadas califican los proyectos llevados a cabo como muy importantes, tanto en su cuantía como en cuanto a su repercusión, destacando el impacto positivo en la productividad y rentabilidad de la empresa, así como la mejora de las condiciones de vida, trabajo, calidad y seguridad alimentaria. Así, entre las consecuencias que ha tenido la puesta en marcha de los proyectos financiados destaca la reducción de los costes de producción empresariales, la revalorización de las producciones locales, la contribución a crear nuevas salidas al mercado de la producción de la empresa o la inclusión de la producción bajo alguna denominación de calidad, la contribución a la incorporación de nuevas tecnologías en la explotación o la reducción de costes. En este sentido la incidencia sobre la reorientación de la producción, la mejora de los canales de comercialización y el fomento de la utilización de nuevas tecnologías constituyen elementos básicos de mejora del tejido productivo. Todos estos aspectos son a nuestro juicio elementos importantes a la hora de mejorar cuantitativa y cualitativamente el tejido productivo del sector agroalimentario. La mejora de la eficiencia de las empresas a través de incorporación de tecnologías o de instalaciones que ahorren costes y mejoren la calidad de los procesos y productos finales constituye un factor clave de competitividad empresarial. En este mismo sentido se puede señalar la apertura a mercados internacionales, no solo comunitarios, que algunas de las empresas analizadas están realizando. La apertura a nuevos mercados y la exportación de productos implica un grado de madurez del tejido productivo, que permite considerar con optimismo su resistencia ante aumentos de competencia derivados de la ampliación de la Unión Europea a nuevos países, donde el peso del sector agrícola es aún muy elevado. La incidencia en esta línea de calidad de productos y procesos y la apertura a mercados europeos, creemos que constituye uno de los factores más positivos de impacto del POIA en el desarrollo rural de nuestra Comunidad Autónoma y sobre la que hay que incidir en el futuro más inmediato.

- 129. La percepción del impacto del POIA en el desarrollo rural desde el punto de vista de los entes locales es también positiva, en tanto se consideran aspectos más amplios que los referidos exclusivamente al tejido productivo. En este

sentido, las actuaciones se han dirigido al medio físico y al medio social. En lo referente al primero, se señalan que se ha incidido en los atractivos paisajísticos y la mejora y valorización del patrimonio histórico y/o cultural; así como, el desarrollo de proyectos que hagan compatible el desarrollo económico con el mantenimiento del medio ambiente. Estas líneas de actuación inciden de manera sustancial en aspectos básicos de las prioridades horizontales, pues compatibilizan el desarrollo económico, la creación de empleo y la conservación y valorización del entorno, en la línea de lo que se conoce como Nuevos Yacimientos de Empleo, idea derivada del informe del presidente de la Comisión Europea en 1993, J. Delors y titulado Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo.

En los aspectos de las actuaciones sobre el medio social, los entes locales se han volcado en el fomento, creación y desarrollo de estructuras interprofesionales en el municipio o comarca, la cooperación entre territorios rurales, las iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones de creación o aumento de servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones agrícolas, o actividades de formación ocupacional o continua. Estas actividades pretenden articular el territorio rural, dotarlo de una red social de calidad y que esté bien formado, que sea resistente a los cambios sociales y a la vez flexible para adaptarse a los importantes cambios sociales y económicos que la sociedad del siglo XXI plantea.

- 130. En cuanto a las actuaciones en el sistema productivo, desde la perspectiva de los entes locales, se incide en lo que ya hemos señalado desde la óptica de las empresas agroindustriales. Las actuaciones han sido múltiples y en ellas destacan las encaminadas a la mejora y racionalización de procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios, mejora y potenciación de los canales de comercialización, aprovechamiento de los productos agroalimentarios de la zona y reordenación de la producción hacia nuevos mercados. En un porcentaje muy elevado de los entes locales a los que se ha encuestado (75,6%), se considera que en los municipios o comarcas se ha potenciado la actividad agrícola con los fondos FEOGA, incidiendo en gran medida en la creación de nuevas posibilidades de empleo.

Como se deduce de lo que hemos señalado, el impacto del POIA en el desarrollo rural, desde la óptica de los propios agentes destinatarios de las ayudas, ha sido muy relevante y sólo hay que incidir en los aspectos que por cuestiones diversas, no se han desarrollado hasta la fecha, para que el impacto fuera mucho mayor, es decir, el desarrollo de las medidas aún no se habían puesto en marcha adecuadamente en el periodo estudiado. Queremos por último señalar que en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea hacia nuevos países donde el sector agrícola tiene un peso considerable en términos cuantitativos (niveles de ocupación o participación en el PIB total), la segunda parte de implantación del POIA (2003-2006) debe aprovecharse al máximo para situar el ámbito rural en las mejores circunstancias posibles para el periodo siguiente, donde es posible que los niveles de competencia en los mercados crezcan, al mismo tiempo que los fondos disponibles para ayudas se vean mermados por la propia dinámica y caracterización de los nuevos países entrantes.

9.5.4. IMPACTO MACROECONÓMICO

- 131. El impacto macroeconómico se ha estimado a partir de datos ejecutados para el período 2000-2002 y proyecciones para 2003-2006, utilizando una adaptación para la economía andaluza del modelo HERMIN-España. Los resultados obtenidos sugieren que, en su conjunto, los efectos de demanda de las ayudas europeas elevarían la producción real en 2000 en un 1,08 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas), aumentando esta brecha a 2,62 por ciento en 2001 y 3,70 por ciento en 2002, para luego disminuir paulatinamente hasta alcanzar en 2006 una desviación de 2,88 por ciento.
- 132. Por su parte, los efectos totales (de demanda y debidos a la externalidad de oferta) serían idénticos a los anteriores en 2000, incrementándose hasta el 2,64 por ciento en 2001 y el 3,80 por ciento en 2002, para luego disminuir progresivamente hasta un 3,43 por ciento en 2006. Este efecto total equivale a un diferencial en la tasa de crecimiento del VAB real anual de 0,51 puntos

porcentuales durante el periodo 1999-2006, que daría lugar a una renta *per capita* (PIB per cápita) que sería en promedio 364 euros de 1999 superior a la resultante en ausencia de dichas ayudas europeas.

- 133. Respecto al mercado de trabajo, se estima que los efectos totales de las inversiones del POIA generarían o mantendrían, como media durante el período 2000-2006, 50 mil empleos más que los que se crearían en el escenario de base, lo cual se traduce en una reducción media de la tasa de paro de 1,17 puntos porcentuales durante el mismo período.
- 134. Este comportamiento de la producción y del empleo tendría como resultado un incremento sostenido en la productividad aparente del trabajo (VAB por ocupado), que crecería a una tasa media acumulativa del 0,59 por ciento con ayudas europeas durante el periodo 2000-2006, frente a un crecimiento del 0,31 por ciento en ausencia de dichas ayudas.
- 135. Por último, las ayudas europeas harán posible que el stock de capital privado en términos reales crezca a una tasa acumulativa anual del 3,41 por ciento durante el período 1999-2006 (frente a un crecimiento del 2,96 por ciento en ausencia de dichas ayudas), mientras que el stock de infraestructuras crezca en términos reales a una tasa acumulativa anual del 3,85 por ciento durante ese mismo período (frente a un crecimiento del 2,90 por ciento en ausencia de dichas ayudas).

9.6. PRIORIDADES HORIZONTALES.

9.6.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- 136. La vigencia de la evaluación previa en materia de igualdad de oportunidades incluida en el POIA 2000-2006 es elevada, excepto en el eje 2 y en las medidas 1.1, 5.6 y 7.8. Es especialmente preocupante la falta de vigencia en la medida 5.6 ya que fue programada en el POIA 2000-2006 como una medida específica correctora de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.
- 137. A la vista de todos los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos, el equipo evaluador considera que la valoración de la aplicación del principio de

igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la ejecución del POIA 2000-2006 es aceptable. A pesar del objetivo prioritario de la integración horizontal de la igualdad de género en todo el programa y de los esfuerzos que se están realizando, el enfoque transversal está todavía lejos de alcanzarse. El FSE continúa siendo el fondo en donde la integración de la perspectiva de género y las medidas específicas tienen una mayor relevancia e impacto. Las medidas a favor de la igualdad siguen centrándose sobre todo en el ámbito del empleo y son menos transparentes en ámbitos tales como medio ambiente, sociedad del conocimiento, transporte y desarrollo rural, local y urbano.

- 138. En la evaluación de la medida 4E.16 “Mejorar la Empleabilidad de las Mujeres”, los indicadores físicos y financieros muestran un buen comportamiento para esta medida, a pesar del retraso en la certificación de los pagos que está sufriendo la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Los resultados principales obtenidos de las encuestas telefónicas a las beneficiarias de la medida 4E.16 ponen de manifiesto una gran satisfacción de las mujeres con las acciones en las que han participado, una gran demanda de acciones de orientación y formación, un nivel de inserción relativamente bajo después de la realización de las acciones y muy concentrado en el sector servicios, una baja incidencia sobre el autoempleo, una utilidad baja a la hora de encontrar un empleo, un nivel medio de adecuación entre el contenido de las acciones y las tareas del puesto de trabajo actual y una baja incidencia en mejores condiciones laborales de las mujeres que trabajan por cuenta ajena.
- 139. De la mesa redonda organizada para la medida 4E.16 se obtuvieron conclusiones importantes entre las que cabe destacar: a) la necesidad de una mayor y mejor conexión y coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo, b) el INEM proporciona información, pero realmente no asesora ni orienta a los desempleados para la obtención de un empleo, c) en el INEM no existen itinerarios de inserción personalizados a las necesidades y características de cada individuo, especialmente en el caso de las mujeres, d) se debe reorientar el planteamiento de los cursos de formación en el sentido de cambiar *‘cantidad por calidad’*, e) resulta urgente incrementar el número de estudios a realizar en materia de igualdad de género en todos los ámbitos de actuación, f) se ha detectado una falta de sensibilidad del empresario por la contratación igualitaria

de las mujeres, siendo especialmente difícil el acceso de éstas a cargos directivos y de responsabilidad y g) es necesario fomentar el autoempleo de las mujeres con la aportación de mayores recursos financieros, ya que los que existen se consideran insuficientes.

- 140. Entre las principales propuestas planteadas con el objetivo de avanzar en la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres se encuentran las siguientes: a) mejorar los indicadores e introducir otros nuevos desagregados por sexo para evaluar correctamente la aplicación del principio de igualdad de oportunidades, b) al tratarse el “mainstreaming” de una disciplina relativamente nueva, se hace preciso aumentar la formación técnica de los agentes ejecutores y miembros de los Comités de Seguimiento en materia de igualdad de género y su actualización continuada en el tiempo, c) se debe incluir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los criterios de selección de determinados proyectos en los que actualmente no se está teniendo en cuenta, d) resulta necesario facilitar un asesoramiento continuo y permanente a los agentes ejecutores, así como la realización de un mayor número de estudios y diagnósticos relacionados con la mujer, e) debe fomentarse la transferencia de conocimientos y experiencias entre los agentes implicados a través de reuniones, seminarios, encuentros, etc. f) es preciso aumentar el compromiso y grado de implicación desde los responsables máximos hasta los agentes ejecutores finales de las medidas del programa y g) debe promoverse un cambio cultural dentro de la organización del trabajo estableciendo las pautas necesarias para una mayor integración y aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

9.6.2. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

- 141. Los agentes ejecutores disponen de un buen conocimiento sobre legislación ambiental; sin embargo, en un 30% de los casos es reducido su conocimiento sobre la Prioridad Horizontal de Respeto al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de obligado cumplimiento e integración en las medidas que ejecutan. El conocimiento es muy bueno en los agentes que ejecutan las

medidas de los ejes 3, 6 y 9. Por lo que este equipo evaluador recomienda que se extienda y se generalice más la necesidad de integrar plenamente este principio horizontal en todas las fases del Programa; es necesaria más difusión de información por parte de la Red de Autoridades Ambientales.

- 142. La prioridad horizontal de respeto al Medio Ambiente se ha integrado en la ejecución de las medidas de varias formas: mediante el cumplimiento de la normativa ambiental, la realización de estudios ambientales, la implantación de medidas preventivas y correctoras, la vigilancia ambiental en las obras, el estableciendo y seguimiento de indicadores ambientales o mediante la incorporación en los diferentes proyectos y operaciones de alguno de los Principios Ambientales de Integración. Se aprecia una mayor integración de dichos Principios en el desarrollo de las medidas que en la programación de las mismas. Los ejes 3 y 6 son los más preocupados por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, pero una parte minoritaria pero apreciable de los responsables de la ejecución práctica de las medidas no impactantes no considera en sus actuaciones la mejora del medio ambiente como un objetivo final a perseguir. Se recomienda, en especial en estas medidas obligar a la toma en consideración de los Principios Ambientales de Integración. Todos los proyectos deberían ir acompañados de un apartado relativo a mejoras ambientales, que sea susceptible de evaluación cuantitativa. Igualmente, sólo se ha verificado la integración de dichos Principios de una forma notable en los ejes 3 y 6. Se recomienda, en especial en estas medidas, insistir en la necesidad de incorporar algunos de los Principios Ambientales de Integración.
- 143. El equipo evaluador pone de relieve que existe un notable desconocimiento de los indicadores ambientales, no siendo generalizada su aplicación salvo en los ejes 3 y 6, en el resto solo se aplican de forma puntual; a pesar de que en el propio programa operativo se realiza una rica y variada propuesta de indicadores ambientales. El equipo evaluador recomienda, durante el desarrollo del Programa, el establecimiento de indicadores físicos que cuantifiquen la evolución de las medidas con impacto ambiental negativo, con el objeto de comprobar la efectividad de las medidas correctoras emprendidas.
- 144. El equipo evaluador considera también importante que en la ejecución de las medidas, no sólo en las más impactantes, han de tenerse presente las

recomendaciones sugeridas por la Red de Autoridades Ambientales para integrar la variable ambiental en el Programa.

- 145. Los impactos ambientales negativos apreciados en la ejecución de las medidas son inferiores a los que potencialmente se señalaban en el Programa Operativo; al mismo tiempo se destacan muchos impactos positivos no apreciados al inicio del Programa.
- 146. Se ha cumplido con la normativa ambiental aplicable en cada caso, no apreciándose irregularidades dignas de mención. Se ha respetado las Directivas Europeas de Hábitat (93/43/CEE) y de Impacto Ambiental (85/337/CEE y 97/11/CE), así como la legislación nacional (Ley 6/2001) y autonómica, en especial la Ley 7/1994 de Protección Ambiental.
- 147. En aproximadamente una cuarta parte de las medidas se ha realizado algún tipo de estudio o evaluación ambiental, especialmente en los ejes 3 y 6. Por el contrario en los ejes 2, 4 y 9 no generan costes ambientales y ninguna de sus medidas han precisado ningún procedimiento ambiental.
- 148. En treinta y tres medidas hay algún proyecto que se ha desarrollado en algún espacio integrado en la Red Natura. La elevada proporción que dichos espacios ocupan en relación con la superficie de Andalucía y la importancia de las infraestructuras acometidas en el eje 6 explican esta afección, especialmente intensa en las medidas FEOGA y en las ejecutadas por la Administración Central.
- 149. El análisis de impacto a nivel de proyectos pone de manifiesto que no se aprecia tanto impacto ambiental en las actuaciones que se están desarrollando como potencialmente cabría esperar. El 40% de los proyectos seleccionados de medidas impactantes son totalmente inocuos con el medio ambiente, sólo en 17 de 48 se ha requerido la Declaración de Impacto Ambiental y 11 afectan a la Red Natura, casi todos en los ejes 3 y 6. En todos ellos se ha cumplido la normativa medioambiental.
- 150. Son las medidas FEDER y las dependientes de la Administración regional la que concentran la aplicación de las medidas correctoras, que se están aplicando en 22 medidas del programa. El nivel de eficacia de las medidas correctoras puede valorarse como elevado, se realiza un seguimiento de la

aplicación de dichas medidas y el grado de cumplimiento de su aplicación es alto, logrando neutralizar los efectos negativos que se pretendían corregir.

- 151. La Autoridad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Consejería de Medio Ambiente y junto a la Intervención General de la Junta de Andalucía garantizan la efectiva aplicación de la normativa medioambiental en todas aquellas inversiones que se realizan en su territorio, especialmente todos los proyectos se examinan teniendo en cuenta su afección a la Red Natura. Tiene competencias en la tramitación y resolución del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y en la emisión del Informe Ambiental. Cuando los proyectos dependen de la Administración Central, el Ministerio de Medio Ambiente es entonces la Autoridad Ambiental competente a efectos de Declaración de Impacto Ambiental, si bien ha de consultar a la Consejería de Medio Ambiente.
- 152. La Consejería de Medio Ambiente y la Dirección General de fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda participan activamente en la Red de Autoridades Ambientales. Esta evaluación valora positivamente el papel desempeñado por las Autoridades Ambientales en el proceso de evaluación y seguimiento del POIA, no siempre valorado por el conjunto de agentes ejecutores, ya que los agentes de medidas no impactantes mantienen escasas relaciones con las mismas; por el contrario es muy reconocido en los ejes 3 y 6. Se recomienda una mayor coordinación entre las Autoridades Ambientales con los órganos de la Administración autonómica, especialmente en aquellos ejes y medidas con menos impactos negativos al medio ambiente.
- 153. La evaluación del Eje “Medio Ambiente” se ha realizado como un eje más dentro del POIA, y en la evaluación de los ámbitos clave seleccionados: “Depuración de aguas residuales” y “Tratamiento de residuos sólidos”, se destaca el escaso peso de estas medidas en el eje 3 aunque ofrecen una elevada eficacia financiera y de realizaciones físicas, aplicándose en ambas el principio “quien contamina paga”.

9.6.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

- 154. Parece conveniente prestar más atención a la difusión de los principios horizontales relacionados con la Sociedad del Conocimiento entre los gestores así como incidir en la obligatoriedad de su aplicación. Los resultados obtenidos, ponen de manifiesto un conocimiento escaso o superficial de estas cuestiones.
- 155. Se debe destacar además las diferencias existentes entre los agentes ejecutores en función de la medida en la que se desarrollan sus operaciones. Dejando al margen de este comentario a aquellos que tienen sus operaciones en el eje 2, es de destacar el buen comportamiento medio de los entrevistados en el eje 4 en referencia a estos principios en concreto. Todo lo contrario debe decirse de los encuestados de los ejes 3, 6 y 7. Estas diferencias se plasman en los fondos que cofinancian las medias, encontrándose un muy elevado grado de cumplimiento en las operaciones del FSE que contrasta con el bajo cumplimiento de las medidas cofinanciadas por FEOGA.
- 156. Existen también notables diferencias entre los agentes ejecutores de la administración central y los de la autonómica, constatándose entre los primeros un nivel de conocimiento de los principios, aplicación e intensidad de la misma sensiblemente inferiores a los de la Comunidad Autónoma.
- 157. A lo dicho anteriormente, hay que añadir la percepción que tiene el evaluador, obtenida en las entrevistas personales, del escaso interés que aparentan los agentes ejecutores por mejorar en este aspecto, por lo que en conclusión, podemos manifestar que, a nuestro juicio, la aplicación actual dista mucho en la práctica de poder considerarse como satisfactoria.

9.6.4. DESARROLLO LOCAL Y URBANO

- 158. El principal problema que se detecta al analizar la prioridad horizontal Desarrollo Local y Urbano, en opinión del equipo evaluador, es el elevado grado de desconocimiento de la misma que se observa en el conjunto de los agentes ejecutores. Este desconocimiento se acentúa cuando se trata de entrar en el detalle de su contenido o de sus objetivos. De nuevo se manifiestan las carencias de información y de formación de los agentes ejecutores; dada la

extensión de las mismas a otros aspectos de la gestión y el seguimiento de las operaciones cofinanciadas con los Fondos Europeos, quizás procedería plantearse la necesidad de la formación de grupos de trabajadores de las administraciones públicas especializados en esas tareas. En el convencimiento de que sería una inversión en capital humano rentable, ya que el POIA no es la única forma en que la UE canaliza recursos hacia la comunidad autónoma andaluza.

- 159. Por otro lado, independientemente de la propuesta anterior, desde la perspectiva del equipo evaluador se considera que también se pueden arbitrar mecanismos de información acerca tanto del contenido y de los objetivos de esta prioridad como de los resultados que se obtengan en otras regiones similares o en otros ámbitos de programación. De esta manera los agentes ejecutores podrán contar con puntos de referencia útiles para mejorar su conocimiento de la misma.
- 160. Ese desconocimiento determina, también que los agente ejecutores entrevistados opinen que esta prioridad horizontal tiene una baja consideración en la programación de las diferentes medidas que integran los ejes prioritarios del POIA. Ya que, como quedó recogido en el capítulo 3, el conjunto de las medidas del POIA y, en particular, las que integran los Ejes 4 y 5 recogen en su programación los objetivos básicos de esta prioridad.
- 161. Por último, desde la perspectiva del equipo evaluador, se considera que se produce una infravaloración por parte de los agentes ejecutores de las repercusiones que, en materia de Desarrollo Local y Urbano, pueden estar produciendo las medidas del POIA, sobre todo las medidas integrantes de los Ejes 4 y 5.