

Capítulo 10

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 3

Articulación estratégica

C1. (CONCLUSIÓN 1) El POI lleva a cabo su aplicación aprovechando numerosos instrumentos de política sectorial. Si desde la perspectiva del MCA los instrumentos son los propios programas operativos regionales o plurirregionales, desde la perspectiva de la región son los programas de inversión sectorial –u otras políticas coherentes con los objetivos estratégicos reseñados en él o con las políticas comunitarias- los llamados a ordenar el proceso de ejecución de los recursos. Es el caso del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento, el Plan Autonómico de Carreteras 2000-2010, el proyecto Metrotrén del Ministerio de Fomento, el Pacto Institucional por el Empleo, el III Plan Regional de Investigación, las iniciativas locales de empleo, los acuerdos para la reconversión de la minería 1998-2005 o los planes de necesidad, por citar algunos muy destacados en los últimos años con los cuales guarda una estrecha relación la puesta en marcha del POI.

C2. De la mano de la política regional han tomado vida proyectos claves para corregir el déficit de accesibilidad de Asturias: la autovía Oviedo-Pola de Lena (1989-1993) y la autovía del Cantábrico en la dirección oriental (1994-1999).

C3. El diagnóstico presentado en el POI identifica las principales debilidades y fortalezas, las principales amenazas y oportunidades a las que se enfrenta la región. Se trata, en sus grandes líneas, de un diagnóstico bien fundamentado desde un punto de vista teórico, pues se basa en la dotación de recursos (tanto naturales como creados) de la región y en una constatación realista de sus posibilidades y limitaciones, desde el punto de vista espacial y sectorial.

C4. La estrategia de desarrollo planteada es totalmente coherente y pertinente y, dado que no ha habido cambios significativos en el entorno desde su aprobación, debe mantenerse. Esta afirmación es independiente de los matices que puedan establecerse como consecuencia de la culminación de la evaluación intermedia.

Capítulo 4

Articulación institucional

C1. La complejidad institucional ha aumentado notablemente, debido a la formulación del programa en una clave integrada. A juicio de este equipo evaluador los inevitables costes que, a corto plazo, plantea la integración de las intervenciones vinculadas con los tres Fondos, se compensarán con creces, a medio y largo plazo, con las ganancias derivadas de una mayor transparencia interfondos.

RECOMENDACIÓN 1

Se precisa mejorar los flujos de información entre los distintos participantes y, así, por poner un ejemplo, sería necesario que, cuando una de las administraciones implicadas gestionara directamente unas ayudas que, en paralelo y para otros proyectos o beneficiarios muy similares, está gestionando básicamente la otra, esta última tuviera un conocimiento pleno y prácticamente instantáneo de dicha actuación, con el fin de que, de nuevo, las actuaciones estuvieran perfectamente integradas.

C2. En general, y con los inevitables desajustes que pueden darse en algunos, mínimos, casos, la dotación de recursos humanos es adecuada y la capacitación de los mismos elevada. El equipo evaluador ha podido comprobar de forma directa que el nivel de los equipos gestores es, en general, elevado. En lo que respecta a la dotación informática, tampoco se observan problemas relevantes.

C3. En lo que se refiere a la “apreciación” del proceso de planificación, esto es, la forma en que lo ven los intervinientes, las conclusiones que se derivan de las entrevistas realizadas en las distintas fases de la evaluación son, básicamente, dos:

- 1) Al despejar el horizonte financiero con las ayudas provenientes de los Fondos Estructurales, se ha podido acelerar la consecución de los objetivos. En este sentido, se puede afirmar que, al mismo tiempo que las ayudas han servido para acelerar el ritmo de avance de las actuaciones realizadas por los beneficiarios directos, la existencia de una clara programación cuantitativa de las mismas al nivel de la UE ha permitido que las administraciones gestoras nacionales y regionales mejoraran sus programaciones, dándoles un carácter cada vez más estratégico. Es este un punto muy importante y uno de los principales valores añadidos comunitarios: la posibilidad de vertebrar mejor las políticas desarrolladas tanto a nivel nacional como regional. En síntesis, los Fondos Estructurales parecen haber contribuido a la creación de un círculo virtuoso, en el que se van enlazando las exigencias comunitarias de mejoras en la programación nacional y regional con los resultados obtenidos que, a su vez, actúan de acicate a la hora de efectuar nuevas programaciones, tanto en lo que se refiere al “cuánto” como en lo que se refiere al “cómo” y al “dónde”. Dicho de otra manera, tarde o temprano las ayudas se reducirán o desaparecerán, pero además de sus efectos cuantitativos dejarán un gran valor: las mejoras en la programación y seguimiento y, en definitiva, en todo lo que se refiere a la valoración y evaluación (cómo, cuánto, dónde, porqué) de las políticas públicas.
- 2) La aplicación de los Fondos Estructurales ha hecho posible, además, que se lograra una buena combinación de políticas: que se mezclara la puesta en marcha de las políticas más innovadoras con otras de corte tradicional. Esta mezcla es un gran logro de la intervención comunitaria, ya que permite consolidar lo que es sólido y ya existe y, simultáneamente, convierte en real lo que, sin dichos fondos, se quedaría en muchos casos en algo potencial.

C4. Respecto a la apreciación que los agentes implicados tienen sobre los programas integrados y los programas monofondo, se observan opiniones encontradas: la mayoría de los gestores consideran que las ganancias potenciales de una mayor articulación (Programas Integrados) no se convierten en muchas ocasiones en ganancias reales, con lo que, al final, los aspectos negativos (la, inevitablemente, mayor

complejidad en términos de gestión) no se ven compensados con los positivos. Por otra parte, sí que se observa cierta unanimidad en cuanto a que cada Fondo tiene rasgos específicos que, aun cuando se opte por los Programas Integrados, se deben mantener y afianzar, ya que responden a necesidades concretas, y en muchos casos exclusivas, de cada Fondo.

C5. En lo que respecta a la integración de las cuestiones ambientales en la programación y a pesar de que, muy justamente, en el POI se señala que “Desde el comienzo de las intervenciones comunitarias, en Asturias, la conservación de la naturaleza y la corrección de los problemas ambientales han sido uno de los objetivos fundamentales...”, tanto porque había graves problemas que se debían resolver como porque se ha tenido una conciencia clara de que uno de los mejores activos de la región es su entorno natural, lo cierto es que esta dimensión no ha sido incorporada al nivel que sería deseable y posible. De hecho, en el POI no se presenta la correspondiente matriz de evaluación ambiental que se debería haber obtenido del muy detallado y riguroso trabajo realizado a este respecto a la hora de elaborar el PDR. Es esta, pues, una falta que se debería haber evitado en el momento de la gestión de la programación.

C6. En lo que respecta a la integración de la igualdad de oportunidades, el POI especifica la necesidad de integrar la transversalidad de género en el conjunto de actuaciones, en consonancia con el Cuarto Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades. La incidencia de esta prioridad ha sido desigual entre los ámbitos de intervención, siendo más clara en las medidas de recursos humanos y limitada en aquellas áreas donde intervienen FEDER y FEOGA.

C7. Respecto a la coordinación entre las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, en el plano regional dicha coordinación está asegurada gracias al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre de 2001, por el que se aprueba la organización y competencias de los responsables directos de la Administración Regional vinculados con ambos Fondos. Por otro lado, la Autoridad de Gestión ha articulado medidas de control para garantizar que los proyectos cofinanciados por fondos estructurales no reciban ayudas simultáneas del Fondo de Cohesión. Esto es posible por el principio de especialización del segundo instrumento en proyectos de transporte y medioambientales y por el especial celo puesto por las autoridades para coordinar los proyectos. Tal vez la única duda que surge a este respecto es la lentitud con que tiene lugar el proceso de comunicación de los proyectos que la Administración General del Estado decide incluir entre las medidas a cofinanciar.

RECOMENDACIÓN 2

Respecto a los indicadores de realizaciones y de resultados, aunque son adecuados en general, se pueden mejorar logrando que los criterios utilizados respecto al momento de registrar los datos sean lo mas homogéneos que sea posible al nivel del conjunto del MCA. Por todo ello, a juicio de este equipo evaluador, debería dársele preferencia a este objetivo y, con el fin de hacerlo factible en un plazo muy corto, sería conveniente que se actuara de una forma muy selectiva: centrándose en unos pocos indicadores centrales y logrando que, efectivamente, dichos indicadores básicos se aplicaran siempre de la misma manera. Además, se precisa también que, al nivel del MAC en su conjunto, se identifiquen los casos en los que procede la comparación entre medidas y en los que los datos medios tienen sentido.

RECOMENDACIÓN 3

Respecto al procedimiento de carga de datos en la aplicación Fondos Comunitarios, este equipo evaluador considera que, una vez que se han detectado las inevitables deficiencias de todo programa nuevo y se les ha puesto remedio, se debe pasar a la fase siguiente: a la de carga directa (mediante el sistema de conversión que proceda) en Fondos Comunitarios por parte de los servicios que gestionan las medidas. De esa forma se evitaría la doble carga (en el programa específico del servicio y, posteriormente y desde el papel remitido por estos al correspondiente Servicio, en Fondos Comunitarios), con lo que aumentaría la eficiencia del sistema. Además de evitar la doble transcripción y los ruidos a ella asociados, la carga directa por los servicios gestores de las medidas tiene otras dos ventajas: en primer lugar, evita cualquier malentendido de tipo técnico (los servicios que gestionan las medidas tienen todas las claves de las mismas y, por ello, son los más adecuados para detectar los posibles errores que puedan producirse); en segundo lugar, la transcripción directa desde los servicios hace que estos se integren más y mejor en todo el sistema, con lo que el POI aumenta también su grado de integración en lo que se refiere a los flujos de información.

RECOMENDACIÓN 4

Por lo que respecta a la información sobre las medidas cofinanciadas por el FSE, existe una aplicación informática específica destinada a recopilar y almacenar estos datos (el Sistema de Seguimiento de la UAFSE o SSU) que también ha sufrido las consecuencias negativas del proceso de su inicial puesta en marcha, durante los primeros años del actual período de programación. El equipo evaluador sugiere que se ponga solución a todos estos problemas (tanto los técnicos como los de gestión) cuanto antes, con vistas a mejorar la recopilación y la fiabilidad de la información en la segunda parte del período de programación.

RECOMENDACIÓN 5

En lo que respecta a la utilidad de la información a la hora de evaluar el POI, la valoración de este equipo evaluador es la misma que expresa el equipo evaluador del MCA en su Informe de articulación institucional en cuanto a que “los sistemas de seguimiento... se adecuan mejor para el seguimiento habitual realizado desde los órganos coordinadores que para la evaluación de las mismas”. Por ello y porque, si se analiza adecuadamente, el sistema de seguimiento proporciona mucha información fiable y útil, este equipo evaluador considera que se debería realizar, con personal interno dedicado exclusivamente a esta labor o con asistencias externas, un mayor aprovechamiento de la información disponible en el sentido de utilizarla en clave de evaluación continua. Ello permitiría que se detectarían rápidamente los problemas que pudieran surgir, con lo que se podría obtener un mayor aprovechamiento de los recursos.

RECOMENDACIÓN 6

Respecto al sistema de información y publicidad, este equipo evaluador considera que, aprovechando que ya se está en la segunda fase del plan propuesto a este respecto, se debería reforzar el sistema, con el objetivo de que los beneficiarios y la sociedad tengan un conocimiento mayor y mejor de la labor que se está desarrollando gracias a los Fondos Estructurales, ya que ello contribuye a una mayor legitimación de la Unión.

C8. En general, la respuesta a las dos preguntas centrales que cabe hacerse respecto a los criterios de selección de actuaciones (¿se están aplicando? Y ¿siguen siendo pertinentes y adecuados?) es afirmativa.

C9. Cualquier juicio que se haga sobre la articulación institucional en su conjunto, debe basarse en un punto de partida fundamental, cual es el enorme esfuerzo hecho por todas las partes implicadas para adaptarse al nuevo entorno. Por ello, la valoración global de la articulación institucional del POI ha de ser inevitablemente positiva, a pesar de la persistencia de algunas insuficiencias que se pueden y deben mejorar.

Capítulo 5

La ejecución financiera y física

C1. El POI contemplaba en el momento de su aprobación una inversión de 891,7 millones de euros para el periodo 2000 a 2002, lo que representa el 43,3% del gasto elegible en el conjunto del periodo 2000-06. La Administración Central tenía una previsión de gasto que ascendía al 41,2% mientras que la Administración Regional programó la ejecución del 46,5% del gasto elegible que le corresponde en el conjunto del periodo.

C2. El nivel de ejecución alcanzado en los tres primeros años de aplicación del programa operativo puede considerarse como satisfactorio: al final del periodo estudiado se han invertido 752,1 millones de euros, el 84,4% de la inversión prevista por el conjunto de las administraciones involucradas.

C3. El mejor nivel de ejecución se logra en las medidas del FSE, que alcanza un porcentaje de ejecución del 104,2%. A continuación le sigue el FEDER, con un nivel de ejecución del 86,2%; en el último lugar se encuentra el FEOGA-O, que presenta un nivel de ejecución del 63,9% en el periodo 2000-2002.

C4. La Administración Regional presenta en los tres primeros años del programa operativo unos niveles muy satisfactorios de ejecución financiera (104,2%), que además muestran un importante equilibrio entre los distintos ejes –y fondos- que integran su planificación. Este equilibrio es importante porque esta Administración presenta proyectos y medidas en la totalidad de los ejes. Los niveles de realización financiera logrados por la Administración Regional se mueven en valores muy parejos a los alcanzados en el anterior periodo de programación (nos referimos al periodo 1994-1996) y vienen a corroborar la importancia de la experiencia en la gestión de los programas comunitarios. A pesar de la tardía aprobación del POI, los niveles de ejecución a medio término son relativamente altos.

C5. Respecto a los niveles de ejecución por ejes de desarrollo al final del periodo 2000-2002, las desviaciones son bastantes grandes, si bien es necesario tomar en consideración el peso de cada eje en el conjunto del programa, que es muy distinto. Las desviaciones más destacadas se acumulan en el eje 7 (*Agricultura y desarrollo rural*) y

3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*). Por encima del ritmo medio de ejecución del conjunto del programa se encuentra uno de los ejes con mayor peso en el gasto total (*Redes de transporte*). Una excelente contribución a la marcha global del programa se encuentra en el eje 4, en el cual se concentra la mayor parte de las acciones cofinanciadas por el FSE y que están dirigidas a la formación y mejora de los recursos humanos de la región.

C6. Entre las realizaciones más importantes a que ha dado lugar la inversión de estos 752 millones de euros o el compromiso ya adquirido de una ejecución por valor de 1.434 millones merecen especial atención las medidas dirigidas a la promoción de la actividad económica (eje 1, *Mejora de la competitividad y desarrollo productivo*) que han absorbido cerca de 70 millones de euros. La actuación más importante está dedicada a la producción de *suelo industrial*, con un proyecto particularmente emblemático en el conjunto del programa, tanto por el volumen de inversión como su naturaleza estratégica: el Parque Empresarial del Principado de Asturias, sito en Avilés. La medida se ocupa de la recuperación del suelo liberado por el proceso de reconversión siderúrgica acometido en la década de los noventa y que condujo al achatarramiento de la cabecera avilesina. Las tareas acometidas en estos tres años han consistido en la eliminación de las ruinas industriales abandonadas por la siderurgia -altos hornos, acerías y baterías de sinter- además de la descontaminación del suelo, muy afectado por los vertidos de sustancias y materiales pesados emitidos a lo largo de cuatro décadas de actividad siderúrgica.

C7. El apoyo directo a las empresas se realiza mediante la concesión de subvenciones y ayudas financieras a PYMES para que movilicen todos sus recursos humanos, financieros, de I+D, etc. Esta labor es desempeñada en la actualidad por el Instituto de Desarrollo Regional del Principado de Asturias (IDEPA) a través de uno de sus servicios, que ha pasado a realizar las labores del antiguo Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial (SAYPE).

C8. Las ayudas al sistema productivo tienen un refuerzo con las líneas complementarias establecidas por el FEOGA para las empresas del sector agroalimentario, algunas de ellas por un volumen muy importante. Entre ellas destacan, por la importancia de los pagos ya realizados (más de 500 mil euros), las vinculadas, por una parte, a la modernización de las industrias más específicas de la región: la láctea (2 proyectos, uno en el occidente y otro en el centro) y la sidrera (un proyecto en la Comarca de la Sidra) y, por otra, a la modernización de las fábricas de piensos (un proyecto de, prácticamente, 500 mil euros en el occidente).

C9. La llegada de la *sociedad de la información* ha venido acompañada por la aparición de una nueva forma de capital público: los sistemas de telecomunicaciones en red y las infraestructuras destinadas al intercambio y tratamiento de información. Las administraciones públicas han acometido medidas modestas en valor pero de indudable alcance para favorecer la difusión de la sociedad de la información en Asturias. En este sentido, la red municipal de telecentros ha recibido un impulso muy destacado, alcanzado lugares que verían muy complicado su acceso en condiciones de mercado.

C10. Las realizaciones del eje relacionado con el *Medio ambiente* son especialmente heterogéneas –abastecimiento de aguas, saneamientos y colectores, recogida de residuos sólidos, restauración de escombreras y márgenes de ríos,

restauraciones hidrológico- forestales tratamientos selvícolas...-. Entre las realizaciones vinculadas con los residuos cabe citar la clausura y sellado del vertedero de Tineo y, en lo que se refiere a la mejora de los recursos naturales, la recuperación ambiental de las dunas de El Espartal (Salinas, Castrillón) y de El Malecón de Ribadesella, las restauraciones hidrológico-forestales de la cuenca alta del río Navia y del Parque Natural de Somiedo, las labores de reforestación, de tratamientos selvícolas y de prevención de incendios desarrolladas en la Sierra de Valcarce y, finalmente, las diferentes obras llevadas a cabo para la restauración del hábitat osero.

C11. En lo que se refiere al *Desarrollo de los recursos humanos*, en este periodo de programación las competencias educativas han sido transferidas a la Administración Regional. En consecuencia, el impulso de las políticas de formación de recursos humanos, con la dotación de las correspondientes infraestructuras, se encuentra bajo la misma dirección estratégica. Todas las actuaciones corresponden al FSE, excepto la que cofinancia el FEDER, dedicada a la reforma y ampliación de centros de enseñanza. Se ha construido un centro de nueva planta y se ha acometido la reforma de distintos centros educativos de la región –escuelas e institutos de formación secundaria-. También se subvenciona a los ayuntamientos de la región para el mantenimiento de la infraestructura educativa.

C12. En lo que se refiere al *Desarrollo local y urbano*, la variedad de medidas incluidas en este eje es muy notable –los proyectos incluidos van desde simples reformas de aceras, calles, a la rehabilitación de monasterios, iglesias o monumentos con valor histórico, hospitales y centros de salud-. Las principales realizaciones quedan en el campo sanitario donde se incluye un proyecto de singular importancia, la ampliación del Hospital San Agustín de Avilés –iniciada por el INSALUD y continuada por la Administración Regional después de la transferencia de competencias- que se completa con reformas o ampliaciones de numerosos centros de salud en distintos municipios de la región.

C13. El eje 6 (*Redes de transporte y energía*) contiene actuaciones muy importantes en infraestructura de carreteras de alta capacidad, que modificarán la estructura actual de la red en el centro de la región y las relaciones interregionales. El POI supone así un nuevo impulso a la construcción del eje cantábrico, siguiendo de este modo una línea de continuidad con las actuaciones impulsadas en el periodo 1994-1999 –tramos orientales de la autovía del Cantábrico-. De forma particular, el Ministerio de Fomento ha puesto en marcha la conexión por autovía de la ciudad de Gijón con la autovía del Cantábrico, mediante un tramo de nueve kilómetros y una inversión por valor de 178,4 millones de euros (el gasto cofinanciado asciende a 129 millones de euros).

C14. Tres actuaciones ponen en marcha la autovía del Cantábrico en dirección a Galicia, en la parte asturiana. Por un lado el tramo Vegarrozadas-Soto del Barco en Asturias, con una longitud de 5 km. y que incluye un único enlace, a modo de nuevo acceso al Aeropuerto de Asturias. Le sigue el tramo Villalegre-Vegarrozadas, así como el situado a su occidente (Soto del Barco-Muros de Nalón). Los tres citados se completan con la conexión a la “Y” asturiana a través del tramo Tamón-Villalegre. La ejecución de los cuatro tramos citados permitirá prolongar hacia el oriente la A-8 (que en este sector forma parte de la conocida como “Y” asturiana), desde su interrupción en

las proximidades de Avilés hasta el Concejo de Muros de Nalón, una vez cruzado el río Nalón.

C15. El proceso de reconversión de la minería asturiana, a través del denominado plan de la Minería 1998-2005, ha recibido también una destacada contribución comunitaria: el tramo de la carretera N-634, con la variante de trazado entre Trubia y Llera –la primera calzada con una longitud de 4,1 kms. y que dará lugar a una futura autovía entre Oviedo y La Espina-. Esta obra se adscribe al Programa de vías de gran capacidad incluido en el capítulo de Carreteras del Plan de Infraestructuras 2000-2007 del Ministerio de Fomento. La construcción de este tramo forma parte del convenio firmado entre el Ministerio de Fomento y el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, en el marco del citado Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón.

C16. Las realizaciones más destacadas del eje 6 (*Redes de transporte y energía*) a cargo de la Administración regional completan el mapa de accesibilidad que abre la red de interés general del estado en la zona central. Merecen especial atención las vías rápidas realizadas en el entorno de la Y griega (variante de Lugo de Llanera-Venta del Jamón y Venta de Veranes-Porceyo) que contribuyen a la ampliación de capacidad de la red secundaria y a la segregación de los tráficos de agitación producidos por los polígonos industriales de la zona central de Asturias y que hasta ahora repercutían, congestionándola, en la autopista Y griega.

C17. Las actuaciones acometidas en el campo de los ferrocarriles tienen dos vertientes: el mantenimiento de la infraestructura y las nuevas líneas. En el caso de RENFE tanto en líneas de largo como de corto recorrido persiguen inicialmente la mejora en calidad y seguridad del servicio prestado. Feve desarrolla tareas semejantes en distintos puntos de la red regional e incorpora la construcción de dos nuevas líneas, el Berrón-Pola de Siero y Carbayín-Bendición, ejecutado por la Administración Regional en convenio con Feve.

C18. En términos cuantitativos, los proyectos más relevantes del eje 7 (*Agricultura y desarrollo rural*) son los relacionados con tres líneas: por una parte, la correspondiente a la construcción de las redes de caminos de las concentraciones parcelarias (medida 7.2), que han absorbido más de 500 mil euros; por otra, la línea correspondiente al fomento del asociacionismo en general (incluido dentro de la medida 7.8) y, más concretamente, con las actividades de todo tipo desarrolladas por las cooperativas (destaca a este respecto el pago de casi 800 mil euros a una cooperativa lechera) y, finalmente, las ayudas para el mantenimiento y mejora de la calidad genética del ganado (tres expedientes de entre 1,1 y 1,6 millones de euros).

C19. Cabe también destacar el papel tan importante de la inversión de reposición entre las medidas del programa. Muchas obras financian el mantenimiento del stock de capital público, un hecho que debe explicitarse, porque la simple adición de nuevo stock puede ser más lenta de madurar –limitando así la capacidad de absorción de los fondos estructurales por parte del Estado español -, un riesgo agravado en la etapa actual donde la regla $n+2$ penaliza los retrasos en la gestión de las ayudas. Por tanto, programas anuales como el gestionado por el Insalud o, en la actualidad, el SESPA –plan de necesidades de la red de centros de salud-, planes anuales de mantenimiento de la red, como los acometidos por RENFE, o las subvenciones de la Administración del

Principado a los ayuntamientos que conservan las infraestructuras educativas locales, son dignas de ser tenidas en cuenta entre las principales realizaciones del programa durante los años 2000-2002.

C20. Respecto a la distribución municipal del gasto elegible, el nivel de concentración espacial del gasto elegible es menor que el de la distribución de la población en Asturias; el índice de Gini toma un valor de 0,73 y el índice de Lorenz de 0,71, mientras que el mismo índice para la población alcanzaba un valor de 0,75 en 2001, año al que corresponde el valor de la población.

C21. Los datos comarcales muestran que la zona más beneficiada con las inversiones programadas en el periodo 2000-2002 es la del Oriente, con una inversión por habitante de 1.096 euros. Gijón y la comarca del Nalón son las que menos inversión reciben en este periodo, casi la cuarta parte que el valor medio de la región. Cuando se utilizan los datos de los pagos realizados en este periodo no se observan desviaciones significativas respecto de los valores por habitante previstos.

C22. El examen de los datos de inversión municipal por habitante no permite encontrar ninguna relación del gasto elegible con variables representativas de la situación económica y social del municipio –como la tasa bruta de paro o la renta municipal por persona-.

C23. Aunque el nivel de ejecución logrado en el POI del Principado de Asturias hasta el momento actual puede considerarse como satisfactorio (84,4% de pagos realizados sobre pagos programados), se observa también la existencia de importantes desviaciones en algunos ejes concretos y en algunas medidas, que presentan un nivel de ejecución por debajo del 50%; también el ritmo de ejecución de las Administraciones varía, en algunas medidas muy concretas.

C24. Las medidas del Eje 1: (*Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo*) están cofinanciadas con recursos aportados por los tres fondos que cooperan en el programa. Se trata del tercer eje en importancia y recoge una modesta reorientación de la aplicación de los recursos hacia el fomento de las actividades directamente productivas. El grado de ejecución es el 90,9%.

C25. Las medidas del eje 2 (*Sociedad del conocimiento*) están cofinanciadas exclusivamente por el FEDER y corresponden en su mayor parte a la Administración Regional del Principado de Asturias, participando la Administración General del Estado de forma testimonial (0,6 millones de euros). El volumen de gasto programado ascendía a 13,5 millones de euros; la cantidad ejecutada a 31 de diciembre de 2002 se situó en 21,1 millones de euros, un 156,6% de la cifra programada. Las expectativas iniciales, como se puede ver, se han cumplido holgadamente en un eje con un peso muy reducido en el conjunto del POI, porque representa el 1,51% del gasto elegible programado para el periodo 2000-2002.

C26. El eje 3 se vincula al FEDER y al FEOGA y es el segundo en importancia en el POI (15,5% del gasto elegible en el periodo 2000-2002); por el peso relativo concedido, algunas de sus medidas han sido seleccionadas para el examen de la reserva de eficacia. Las dos administraciones presentan actuaciones. En particular, la Administración autonómica tiene proyectos en todas las medidas por un valor de 50

millones de euros; la Administración General del Estado es más selectiva y concentra una inversión cercana a 88 millones de euros en las medidas 1, 3, 5, 6, 9 y 10.

C27. Los datos de ejecución financiera del eje 3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*) disponibles a 31 de diciembre arrojan bastantes sombras sobre el proceso de puesta en marcha durante los tres primeros años del POI, lo que sugiere unas expectativas iniciales que estaban muy por encima de la capacidad real para programar proyectos y ponerlos en ejecución. En particular, la Administración General del Estado acumula un notable retraso que denota serios problemas para mantener un ritmo de ejecución satisfactorio –al menos el 50% del gasto previsto–; en el momento actual solamente alcanza a realizar el 20% de sus previsiones iniciales. En cambio, con un volumen más moderado de inversión, el nivel de ejecución que presenta la Administración Regional se sitúa muy por encima de los valores medios del eje y del conjunto del programa operativo.

C28. El eje 41 (*Recursos humanos*) está cofinanciado por dos fondos, FEDER y FSE, que aportan cada uno aproximadamente la mitad del gasto previsto. Este eje muestra una ejecución financiera del 108,92% en los tres primeros años del POI. Detrás de este dato global se encuentra una ejecución anual que asciende al 113,81 en 2000; 97,83% en 2001 y 115,95% en 2002. A su vez, la ligera fluctuación en el segundo año se debe a una ejecución relativamente menor en la parte cofinanciada por el FEDER, veinte puntos inferior en el año 2001 a la ejecución media de este fondo (101,57%). El gasto correspondiente al FSE ha ido de menos a más en términos de ejecución durante los tres años, superando siempre el gasto previsto y alcanzando un promedio en el período del 116,16%.

C29. El eje 42 (*Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados*) está cofinanciado íntegramente por el FSE y constituye una de las partes más importantes del gasto cubierto por este fondo en el POI del Principado de Asturias, con una previsión cercana a los 27 millones de euros durante los años 2000-2002. La ejecución financiera del eje asciende, en el conjunto de estos años, a un 75,7% del gasto previsto. Esta cifra moderada se explica por la conjunción de dos factores: una baja ejecución del eje en el primer año, inferior a un tercio del gasto previsto; y una ejecución relativamente limitada en la medida más importante, la reinserción de desempleados de larga duración.

C30. La ejecución reducida de la medida 42.7 se debe a unas expectativas iniciales desorbitadas sobre la participación de desempleados de larga duración en el POI. Estas expectativas no se han cumplido por la mejora de la coyuntura laboral, por la incidencia de otras actuaciones de prevención del paro de larga duración y, especialmente y como consecuencia de lo anterior, por la escasez de solicitudes de subvenciones a la contratación de personas desempleadas de larga duración. La baja ejecución de esta medida, por consiguiente, no debe considerarse un fracaso sino más bien como un éxito que abre la puerta a una posible reprogramación a la baja.

RECOMENDACIÓN 1

La reducida ejecución de la medida 42.7 lleva a recomendar una reprogramación a la baja de esta medida para el resto del período de programación. La reprogramación puede hacerse liberando fondos hacia otras medidas del mismo eje que, como

consecuencia de la orientación preventiva en la lucha contra el paro de larga duración y de la composición del desempleo regional, están asumiendo ya (como la medida 42.6) o pueden asumir en el futuro (medida 42.8) un gasto adicional.

C31. El eje 44 (*Integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades*) se cofinancia íntegramente por el FSE y consta de medidas dirigidas a personas con discapacidades o en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Su ejecución financiera es buena, superando el 127,7% durante los tres años evaluados.

C32. El eje 45 (*Participación de las mujeres en el mercado de trabajo*) recoge medidas específicas dirigidas a reforzar la actuaciones que buscan la igualdad de oportunidades. Su ejecución en el POI asturiano asciende al 128,9% y refleja, una vez más, una trayectoria ascendente a lo largo de los tres años transcurridos.

C33. El eje 5 (*Desarrollo local y urbano*)(FEDER y FSE) es el sexto eje de desarrollo, por su importancia cuantitativa. Integra una panoplia de actuaciones muy variada y heterogénea en su naturaleza. Las medidas de este eje están cofinanciadas por el FEDER y el FSE y son ejecutadas por las dos administraciones responsables del programa. El grado de ejecución es el 107,5%.

C34. El eje 6 (*Redes de transporte y energía*) se vincula al FEDER y contiene una de las apuestas estratégicas para el desarrollo de la región a lo largo de los tres últimos lustros. Concretamente, para el periodo 2000-2002 el eje 6 tiene reservado el 44% del gasto elegible programado, el porcentaje más alto de todos los ejes. Los niveles de ejecución logrados hasta el momento actual se cifran en una ejecución del 88,4%, con una inversión de 351,5 millones de euros sobre una inversión prevista de 397,7 millones. Todas las medidas se encuentran por encima del 100% de ejecución, excepto la relativa a ferrocarriles, donde se acumula bastante retraso y presenta un nivel de ejecución por el 42,1 del gasto programado. A pesar de este caso, el nivel de ejecución para este eje representa el 46% de todos los pagos realizados en el periodo 2000-2002 para todos los ejes y medidas, lo que revela una vez más la notable capacidad de absorción del gasto en infraestructuras.

C35. El eje 7 (*Agricultura y desarrollo rural*) se centra, como su nombre indica, en el desarrollo rural, tanto agrario como no agrario, y supone el 8,88% del gasto programado para el periodo 2000-2002 (79,1 millones de euros). Prácticamente, la casi totalidad de las medidas incluidas en este eje se vinculan al FEOGA Orientación (la única excepción es la medida 7.9, que se vincula al FEDER y que sólo supone el 2,1% del gasto programado en el eje). En el plano nacional, la participación de ambas administraciones en lo programado es muy similar (el 51,8% la Administración Regional y el 48,1 la Administración Central).

C36. La cantidad ejecutada en el período 2000-2002 en el eje 7 (*Agricultura y desarrollo rural*) se sitúa en el 50,8% (62,3% la Administración Regional y 38,3% la Administración Central). El nivel de ejecución es bajo y ello se debe básicamente al bajo grado de ejecución de la, en términos económicos, principal medida del eje: la 7.5 (si se excluye dicha medida el gasto ejecutado se sitúa en el 81,3%), justificable por la lentitud que ha habido en su puesta en marcha, tanto en el conjunto del MCA como en el POI de Asturias.

C37. En relación con posibles reprogramaciones a la baja, la principal medida que se debe valorar a este respecto es la 7.5 (una programación igual a 36,6 millones de euros en dicho trienio y un porcentaje de ejecución del 8,5%), en la que se debe plantear la posibilidad de reducir parte de sus recursos y trasvasarlos a determinadas actuaciones de la medida 7.2 que propician el logro de los objetivos de la medida 7.5. Para la medida 3.6 (con una programación de 55,0 millones de euros y una ejecución del 15,8%), parece razonable que tenga lugar una revisión de las previsiones de gasto correspondiente al periodo 2000-2002 y se reasigne hacia los años 2003-2006. Los acuerdos de colaboración firmados entre la CHN y la Administración Autonómica y Local pueden garantizar en los próximos años la ejecución de los proyectos incluidos en dicha medida.

C38. Otras medidas de menor importancia económica, pero en las que también se podría considerar la posibilidad de reprogramar son las siguientes: la medida 45.18 (una ejecución del 16,8% y una programación en el trienio igual a 0,3 millones de euros), la medida 43.4 (ejecución del 32,2%; una programación en el trienio igual a 0,2 millones de euros) y la medida 42.7 (40,0%; 15,7 millones). Respecto a las medidas 43.4 y 45.18, su reducida ejecución hace de ellas unas candidatas a la reprogramación que, dada su escasa entidad financiera, sugiere incluso su supresión para la segunda mitad del período de programación. La medida 42.7, por su parte, muestra una ejecución insuficiente que aconseja una reprogramación a la baja, liberando fondos hacia otras medidas de contenidos similares (formación y empleo) pero que no requieren participantes desempleados de larga duración.

C39. No es posible comparar directamente la eficacia física del POI en su conjunto con la del MCA debido a un doble problema de heterogeneidad (de contenidos y de procedimientos de registro de los datos correspondientes a la misma medida en los diferentes Programas Operativos). Por ello, el indicador clave para ver la eficacia del Programa es el correspondiente a la ejecución financiera, que, además, es totalmente comparable entre unos programas y otros y permite, por tanto, valorarlos en términos relativos. Pues bien, los datos fundamentales a este respecto son los siguientes: de las 54 medidas incluidas en el POI de Asturias, la gran mayoría (el 79,6%) tienen un porcentaje de ejecución superior al de la media del MCA. Por otra parte y complementando lo que se acaba de apuntar, las 11 medidas que arrojan resultados inferiores a los del MCA suponen solo el 11,2% del gasto programado para el período 2000-2002. Si se excluyen de este cálculo aquellas medidas cuyo porcentaje de ejecución se desvía en menos del 5% del correspondiente al MCA, se tiene que solo hay 8 medidas que se sitúan por debajo del nivel correspondiente al MCA. El gasto programado en estas medidas es el 2,5% del total y ello significa que el POI de Asturias iguala o supera el nivel fijado por el conjunto del MCA en las medidas que suponen el 97,4% de lo programado para el período 2000-2002. Esta es la prueba más clara de la eficacia con la que se están empleando los recursos asignados al POI de Asturias.

C40. Respecto a los niveles establecidos en relación con la reserva de eficacia, los mínimos fijados se superan en todos los casos y, por otra parte y en lo que respecta al porcentaje que suponen las correspondientes medidas respecto al gasto del programa, se tiene que se supera el porcentaje mínimo establecido (50%), ya que en el trienio 2000-2002 las medidas consideradas han aportado el 61,33% del gasto ejecutado. En definitiva, una vez contrastados los datos, se puede afirmar que los resultados obtenidos son superiores a los mínimos fijados en su momento respecto a los indicadores de la

reserva de eficacia, con lo que el POI del Principado de Asturias satisface perfectamente esta prueba.

C41. La valoración de la eficiencia ha sido realizada sobre la base de dos tipos de aproximaciones complementarias. Por una parte, ha sido evaluada a escala general y, por otra y para el caso de las medidas cofinanciadas por el FSE, ha sido evaluada mediante un análisis coste-efectividad.

C42. Una de las formas de aproximarse a la eficiencia de un programa es compararlo consigo mismo, ya que ello evita en parte los problemas de heterogeneidad. Por ello, se ha tomado como indicador el derivado de comparar los costes unitarios reales del periodo 2000-2002 con los teóricos de dicho período (calculados sobre la base de los objetivos establecidos para todo el periodo de programación). Los costes unitarios reales del periodo 2000-2002 son inferiores a los teóricos en el 47,2% de los indicadores. En todo caso, las grandes disparidades existentes entre los valores teóricos y reales (tanto en el POI de Asturias como en el MCA en su conjunto) hacen que se deban considerar dichas estimaciones como valores muy provisionales que se deberán afinar en el futuro.

C43. La segunda aproximación a la eficiencia de las medidas se centra en el ámbito de los recursos humanos. El equipo evaluador ha considerado de interés la estimación de un análisis comparativo de las diferentes medidas en términos de coste-efectividad. El planteamiento de este análisis consiste en comparar el coste por beneficiario y el coste por empleo, para las diferentes medidas. El coste por empleo se estima a partir de las encuestas realizadas, tanto a corto plazo (a los 6 meses) como a medio plazo (a los 18 meses). Lógicamente, el coste por empleo es siempre mayor que el coste por beneficiario, puesto que no se han alcanzado tasas de empleo del 100% en ningún caso. Hay que destacar los elevados costes por empleo de las medidas 41.15 y 42.7 (línea de formación), detrás de los cuales subyacen las especiales dificultades para el acceso al empleo de los jóvenes de garantía social y de las personas desempleadas de larga duración.

C44. En un intento de mejorar este análisis se ha tenido en cuenta el efecto neto de estas medidas, eliminando el llamado efecto de inercia, dado por los empleos que se hubieran creado igualmente en ausencia del programa. Los resultados muestran que los colectivos con menores dificultades de inserción laboral, como los autónomos o los trabajadores que acceden a formación continua, presentan efectos netos muy reducidos (mayores efectos de inercia), lo que dispara el coste por empleo neto. Así, en formación continua (medida 43.2), aunque el coste por beneficiario y el coste por empleo es el menor de todas las medidas consideradas, el coste por empleo neto es muy elevado por la escasa incidencia estimada de la medida sobre el mantenimiento del empleo. Algo parecido ocurre en la medida de formación a desempleados (42.6, formación) que presenta un elevado coste por empleo neto a causa de la estimación de una elevada inercia en el acceso al empleo de los desempleados que no son jóvenes o parados de larga duración. Otras medidas con elevados costes por beneficiario, como la formación profesional de garantía social (41.15), muestran un coste por empleo neto mucho más moderado, como consecuencia de la importancia otorgada por los beneficiarios a la medida en cuanto al acceso al empleo.

C45. Las posibles reprogramaciones en las medidas de recursos humanos pueden acompañarse de modificaciones de menor entidad en los costes unitarios de las medidas, que ayuden a alcanzar los objetivos de gasto previsto. Por ejemplo, las citadas líneas de formación y ayudas de la medida 4.7 pueden ser reprogramadas a la baja, como se ha recomendado, pero también puede incrementarse el gasto unitario para mejorar su ejecución financiera. Además, el elevado coste relativo por empleo de esta medida se reduce si calculamos el coste por empleo neto, debido al reducido efecto de inercia que la caracteriza. Por consiguiente, el incremento del coste medio contribuiría a la vez a lograr un mayor grado de ejecución y a generar un mayor efecto real sobre el empleo del colectivo de parados de larga duración.

RECOMENDACIÓN 2

Respecto a las subvenciones a los autónomos (medida 1.8), con objeto de reducir el coste por empleo neto se recomienda incrementar la cuantía de las subvenciones, lo que puede concretarse en aumentos de los pluses concedidos a colectivos con dificultades especiales. Ello conduciría a una mayor incidencia de la política sobre la creación de estos negocios.

Capítulo 6

Los logros de la estrategia de desarrollo

C1. Gracias a las ayudas recibidas a través de la medida 1.2 se han realizado inversiones de modernización, destacando en este sentido el subsector cárnico. Un objetivo relevante es el relacionado con la búsqueda de nuevas salidas para los productos, aspecto en el que destaca el subsector lácteo.

C2. Respecto a las consecuencias que sobre la capacidad instalada tienen las inversiones relacionadas con la medida 1.2, predomina el no aumento, y el que se efectúa se realiza básicamente en la industria cárnica.

C3. Respecto a los beneficios para los productores de las materias primas derivados de la medida 1.2, la clave parece estar en el aumento de seguridad que les aporta a los productores la existencia de contratos o compromisos vinculantes y de acuerdos interprofesionales.

C4. Las subvenciones al empleo por cuenta propia de desempleados (medida 1.8) constituyen un mecanismo de inserción y fomento de la capacidad emprendedora muy relevante en Asturias. Su cobertura anual de los desempleados potenciales de la región ha crecido hasta alcanzar más del 2% y es destacable, especialmente, el aumento de la cobertura de las mujeres desempleadas. Al respecto, esta medida entronca con otras dirigidas también al colectivo de desempleados, logrando una tasa de cobertura conjunta de las medidas POI que se sitúa entre el 8% y el 20% anual.

C5. Las tasas de supervivencia de los negocios subvencionados en la medida 1.8 durante 2001 se acercan al 90% –con menores índices de supervivencia para los

mayores de 45 años-. Como datos adicionales cabe señalar que se han creado 41 puestos añadidos a los autónomos por cada 100 subvenciones concedidas y que el efecto neto estimado de las ayudas alcanza al 7,3% de los autónomos.

C6. La medida 7.5 (Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias) es uno de los cuatro pilares de la política desarrollada mediante los fondos canalizados a través del FEOGA Orientación (absorbe el 28,2% de los recursos programados vía el FEOGA Orientación y el 46,3% de los correspondientes al eje 7). Aunque no se excluyen otras actuaciones, la filosofía básica de la medida 7.5 es “impulsar el desarrollo endógeno de las zonas rurales por medio de la diversificación de actividades productivas a través de la movilización de los emprendedores y los recursos locales”

C7. La medida 7.5 forma un todo inseparable con la medida 7.9 (Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias, que absorbe el 2,2% de los recursos programados del eje 7 y está cofinanciada por el FEDER), debido a que en esta última se incluyen los gastos de gestión de los grupos de desarrollo de la medida 7.5.

C8. El grado de cumplimiento de la medida 7.5 es bajo respecto a lo programado, tanto en Asturias como en el conjunto de España, por la demora habida en la puesta en marcha de estas medida.

C9. Respecto a los pagos realizados en el medida 7.5, y aunque todavía no se han incorporado al programa Fondos 2000 las inversiones y las subvenciones aprobadas por los Grupos de Desarrollo en el año 2002, en dicha aplicación se incluyen pagos por un importe de 3.147.423,51 euros, que (con las excepciones de los gastos relacionados con el “Convenio de colaboración con la Red Asturiana de Desarrollo Rural 2001-2002” -49.884,00 euros- y con la “Redacción del programa de desarrollo rural del Camín Real de la Mesa” -18.030,36 euros-) corresponden, básicamente, a mejoras del capital social (accesos, principalmente). Dado que la medida 7.5 se incluye dentro del grupo de medidas centradas en el desarrollo del espacio y del mundo rural y que uno de sus objetivos es la diversificación agraria y no agraria, dichas inversiones podrían estar justificadas en su calidad, potencial, de prerequisites para la aparición del desarrollo endógeno vía la diversificación.

RECOMENDACIÓN 1

La medida 7.5 está relacionada (además de con la 7.9) con la medida 7.2 y, por ello, se podría hablar de un continuo entre ambas intervenciones, que podrían llegar a confundirse en algunos casos. Justamente por esa razón y sin negar que, efectivamente, las actuaciones relacionadas con la mejora de los caminos pueden ser el motor que desencadene la diversificación dentro de un proceso de desarrollo endógeno, parece conveniente que en el futuro se diferencien con más claridad ambos tipos de intervenciones (las relacionadas con la dotación de capital físico, en gran medida “exógenas”, y las relacionadas con las actividades rurales directamente productivas, de carácter genuinamente endógeno). En síntesis, se propone que, con independencia del objetivo que se persiga, las actuaciones relacionadas con la accesibilidad se canalicen a través de la medida 7.2 y que, además (y esto es decisivo), parte de las actuaciones de esta última medida se efectúen pensando en términos de la medida 7.5, esto es, buscando un desarrollo equilibrado e integrado de los núcleos rurales incluidos en los

PRODER, con el fin de que con dicho *big push* aumente la probabilidad de que se produzca el desarrollo endógeno.

RECOMENDACIÓN 2

Dado que la capacidad de absorción de fondos de la medida 7.2 es muy elevada (por las extremadas deficiencias infraestructurales del medio rural de Asturias, tanto por razones históricas -la excesiva parcelación- como por razones geográficas -el accidentado relieve-, no es previsible que desde dicha medida se puedan financiar las intervenciones que complementarían directamente a las relacionadas con la medida 7.5 y de ahí que se recomiende que, bajo determinadas condiciones, se contemple la posibilidad de trasvasar fondos desde la 7.5 a la 7.2. Las condiciones en las que podría producirse dicho trasvase deberían estar muy claras: en primer lugar, como es lógico, los recursos programados para la medida 7.5 deben canalizarse, con prioridad total, hacia los objetivos centrales de dicha medida que, siendo de carácter rural, se vincula específicamente con uno de los elementos del desarrollo rural, cual es la dinamización de las actividades empresariales; en segundo lugar, y de acuerdo con lo que se acaba de exponer, sólo en el caso de que, avanzada ya la programación, se observara que la capacidad de absorción de los Grupos del PRODER se hubiera agotado momentáneamente, cabría la posibilidad de desplazar los fondos restantes hacia la medida 7.2. La razón que, a nuestro juicio, legitimaría totalmente este trasvase es doble: por una parte, el hecho de que, a pesar de que ambas medidas tienen objetivos específicos diferentes, comparten un objetivo general común, cual es el desarrollo rural y, así, no sería lógico que (al final y sólo en el caso de que sobraran parte de los fondos destinados inicialmente a la medida 7.5) una Comunidad Autónoma que tiene graves problemas de infraestructuras rurales no pudiera enfrentarse a algunos de ellos por falta de fondos en dicha medida.

C10. La mujer está presente en los dos tipos de cursos realizados gracias a la medida 7.7 (Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no queden cubiertos en las medidas del FSE).

C11. La medida 7.8 (Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera) es, junto con la 3.9, una de las dos medidas más complejas de las vinculadas al FEOGA Orientación. En ella hay intervenciones directas, tanto económicas como de gestión, del MAPA y, por otra parte y desde la perspectiva de la comunidad autónoma, en ella intervienen tres Servicios vinculados a dos Direcciones Generales de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

RECOMENDACIÓN 3

Respecto a la línea de actuación de la medida 7.8 dedicada al mantenimiento y mejora de la calidad genética del ganado (control del rendimiento del ganado, libros genealógicos...), en la que hay actuaciones directas y exclusivas del MAPA, se propone que el MAPA facilite a la Consejería de Medio Rural y Pesca (que gestiona en términos operativos el grueso de las actuaciones incluidas en dicha medida) toda la información relevante en el mismo momento en el que se vayan planteando dichas actuaciones.

C12. De acuerdo con sus objetivos, las actuaciones desarrolladas dentro de la medida 3.9 se pueden clasificar en dos bloques: aquel en el que se incluyen las

relacionadas directamente con el bosque (replantación, tratamientos selvícolas, prevención de incendios...) y aquel en el que se incluyen las relacionadas con la recolección, transformación y comercialización de los productos forestales.

C13. La medida 3.9 (Silvicultura) es una de las dos medidas del FEOGA en la que hay ejecución directa de la Administración Central (la otra es la 7.8). Es importante resaltar el hecho de que el Principado de Asturias tiene conocimiento de dicha actuación, debido a que es el Servicio de Montes de la Comunidad Autónoma el que establece el lugar de la repoblación, realiza el proyecto y dirige la obra.

C14. El análisis de los tipos de inversión efectuados gracias a las ayudas a las industrias canalizadas a través de la medida 3.9 muestra que las inversiones sirven para ampliar las instalaciones (el 63,4% de los expedientes) y para modernizarlas (31,7%). Se trata, pues, de consolidar un sector que, en otro sentido, parece bastante estable (el peso de las nuevas instalaciones -4,7%- es reducido y no se observan inversiones relacionadas con traslados y adaptaciones a cambios en la normativa).

C15. Respecto a los objetivos perseguidos con las ayudas a las industrias forestales canalizadas a través de la medida 3.9 y en total coherencia con el tipo de inversión, el principal objetivo es casi siempre el mismo: mejorar y racionalizar los procesos de transformación (89,6%).

C16. En lo que se refiere a las consecuencias que tiene sobre la capacidad la ayuda a las industrias forestales a través de la medida 3.9, en la gran mayoría de los casos (86,4%) se trata de aumentarla, con el fin de lograr un tamaño adecuado.

C17. En la medida en que las ayudas a las industrias forestales (medida 3.9) están facilitando el cambio de tamaño y, consecuentemente, propiciando la reducción de los costes, los productores de materia prima del entorno obtendrán, una vez que se hagan notar los efectos de estas ayudas, una mejora en los precios percibidos que, inevitablemente, serán los nacionales e internacionales, matizados por los costes de transporte de la materia prima. Es decir, al ser estos últimos muy relevantes en este sector, los productores de materias primas locales obtendrán (dentro de los niveles marcados por los mercados internacionales) un mejor precio siempre y cuando el sector transformador de su entorno pueda reducir costes gracias a estas ayudas.

RECOMENDACIÓN 4

Las ayudas para la repoblación y el mantenimiento del bosque de la medida 3.9 generan enormes efectos externos positivos (paisaje, oxígeno...), al mismo tiempo que reducen efectos externos negativos de otras actividades (fijación de carbono...). En la medida en que con estas actuaciones se está dando en pocos años un avance (el primer escalón, al plantarse básicamente pino, por la degradación del suelo) sólido (no se queman las nuevas plantaciones en general) de más de dos siglos en el camino hacia la vegetación climática, estas actuaciones merecen la máxima prioridad en aquellas zonas que, como Asturias, cuentan, en términos relativos, con una gran superficie forestal. Por ello, en el caso de que, cerca ya del final del periodo de programación, se observara que algunas de las demás medidas planteadas no fueran capaces de absorber los fondos programados, se debería considerar la posibilidad de realizar trasvases de fondos hacia este tipo de actuaciones. No tendría sentido que, por las razones que fueren, sobraran

fondos del POI de Asturias al final del período de programación en algunas medidas y que, simultáneamente, una región bien dotada para la producción de sostenibilidad vía la mejora del bosque, no aumentara, por falta de fondos, sus inversiones en este objetivo central de la Unión.

C18. La justificación de las actuaciones desarrolladas gracias a la medida 3.10 (Protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria y forestal) es muy clara: su objetivo final es el mantenimiento de un bien público cual es la diversidad de la vida. Dado que la biodiversidad es, además, un objetivo central de la Unión Europea y que, por otra parte, Asturias cuenta con un rico legado a este respecto que se puede y se debe transmitir a las generaciones futuras, las actuaciones relacionadas con la medida 3.10 son fundamentales.

C19. El eje 41 cofinancia acciones educativas entre las que destacan los Ciclos Formativos de formación profesional (medida 41.12) y los cursos de Iniciación Profesional (IP) (medida 41.15). Los primeros consisten en módulos de grado medio o de grado superior, con un carácter predominantemente práctico, mientras los segundos son la modalidad de los Programas de Garantía Social de la Consejería de Educación dirigida a cubrir las necesidades educativas básicas para acceder al mercado laboral de aquellos que no superan la Educación Secundaria Obligatoria. Entre ambas medidas se ha cofinanciado la participación de 15.749 participantes en los cursos y/o en las prácticas en empresas (Formación en Centros de Trabajo) hasta 2002.

C20. La encuesta realizada al alumnado de 2001 de estas medidas muestra que una muy elevada proporción había terminado el curso, que la gran mayoría están satisfechos con su realización y que se valora positivamente la utilización docente de nuevas tecnologías, el papel de los departamentos de orientación y la adquisición de habilidades profesionales. Las opiniones respecto a la utilidad de los cursos para conseguir empleo son más divergentes, relativamente mucho mejores entre el alumnado de ciclos formativos.

C21. La inserción laboral, medida mediante tasas de ocupación de los encuestados en abril de 2003, es significativamente más elevada para la medida 41.12 (60,4%) que para la 41.15 (39,7%). La tasa de desempleo se acerca al 20% y hay que destacar que muchos jóvenes se encuentran en situación de inactividad laboral porque continúan formándose.

C22. Las condiciones laborales del alumnado que trabaja muestran un perfil laboral caracterizado por el empleo asalariado en empresas del sector privado; pertenencia a organizaciones de tamaño pequeño o mediano; contratación predominantemente temporal; trabajo en el sector servicios; predominio del trabajo a tiempo completo e ingresos mensuales netos entre 600 y 700 euros.

C23. Existen importantes diferencias de inserción laboral por sexos. La ocupación y el acceso al empleo son, respectivamente, diez puntos y seis puntos superiores para los varones que para las mujeres. Entre las mujeres también hay una mayor proporción de desempleadas (30,2% vs. 18,4%). Las diferencias por sexos se entremezclan con diferencias significativas por familias profesionales de los ciclos, ya que la formación con mejores resultados laborales está protagonizada mayoritariamente

por varones. Los ingresos mensuales medios de los varones que trabajan superan en más de 200 euros a los de las mujeres ocupadas.

C24. La etapa de Formación en Centros de Trabajo aparece como un elemento clave para la inserción de los estudiantes de ciclos formativos: una proporción significativa de los estudiantes que hicieron la FCT continuaron durante un tiempo trabajando para la empresa donde realizaron sus prácticas, por lo que éste ha sido un mecanismo muy útil para la inserción profesional. Esta etapa también suscita opiniones positivas de la mayoría del alumnado en términos de haber aprendido cosas útiles y de mejorar sus perspectivas de conseguir un empleo.

C25. Cabe destacar que el autoempleo es muy reducido entre los jóvenes encuestados y que son pocos quienes dicen haber recibido algún estímulo en este sentido. Es importante atender a esta cuestión, en especial en una región como Asturias, poco dinámica en cuanto a las iniciativas empresariales.

RECOMENDACIÓN 5

La escasa presencia de las iniciativas de autoempleo entre el alumnado permite recomendar que, a pesar de los buenos resultados de inserción de esta medida, convendría impulsar la formación de emprendedores.

C26. Para valorar la causalidad entre el programa de IP y el acceso al empleo se ha preguntado al alumnado que trabaja si cree que habría conseguido el empleo sin el curso (efecto inercia), respondiendo afirmativamente dos tercios de la muestra. Cerca de una cuarta parte del alumnado afirma utilizar en el empleo actual los contenidos del programa evaluado.

C27. Las acciones de inserción y reinserción ocupacional de los desempleados (eje 42) han utilizado las mismas políticas, formación ocupacional y subvenciones a la contratación por cuenta ajena, dirigidas a los tres grupos objetivo de las medidas: los desempleados jóvenes, los parados de larga duración y el resto de desempleados. Las acciones cuantitativamente más numerosas son las formativas en todas las medidas del eje. Comparando las acciones formativas con las subvenciones se observa una mayor presencia de mujeres en las primeras.

C28. La participación en las medidas de inserción de este eje 42 muestra una elevada cobertura de los beneficiarios potenciales, los desempleados asturianos. Considerando todas las medidas, el índice de cobertura se sitúa en un intervalo de entre el 8% y el 20% anual. La formación ocupacional se concentra mayoritariamente en el sector terciario de la economía, al igual que las contrataciones subvencionadas, aunque la presencia de la Industria se encuentra presente entre las acciones cofinanciadas en consonancia con la estructura productiva regional. En este sentido, destacan las acciones formativas en servicios a empresas y servicios a la comunidad y personales, mientras que la formación del sector secundario se centra especialmente en las industrias más tradicionales.

C29. En términos de inserción laboral, la encuesta a una muestra de participantes de la medida 42.6 en 2001 ofrece como resultados tasas de empleo del 87,5% para las personas subvencionadas y del 53,7% para las personas formadas (la comparación de

ambas líneas de actuación es compleja porque se parte de situaciones diferentes, la primera implica empleo y la segunda no).

C30. Se ha estimado un efecto causal o neto a partir del efecto de inercia (proporción de los encuestados que trabajaría igual en ausencia de la medida). El efecto neto expresado por los participantes en formación ocupacional de la medida 42.6 alcanza los 23 puntos porcentuales frente al 12,7% de las subvenciones a la contratación. En la línea de subvenciones también se ha preguntado esto a las empresas contratantes, estimando que solamente uno de cada diez contratos se lleva a cabo como consecuencia de la existencia de la ayuda.

C31. La segregación formativa por sexos aparece con claridad en los cursos de la medida 42.6. De esta manera, mientras las mujeres están subrepresentadas no únicamente en el empleo, sino en la formación, en las áreas tradicionalmente masculinas, se encuentran concentradas en mayor proporción que los hombres en las áreas administrativas, Comercio o Sanidad. Además, tanto en formación como en subvenciones cabe destacar una brecha de género en la inserción laboral de unos diez puntos de diferencia entre hombres y mujeres.

C32. El POI mantiene para los desempleados de larga duración medidas similares a las dirigidas a los desempleados, es decir, cursos de formación ocupacional y subvenciones a la contratación (medida 42.7). En términos absolutos se han realizado 3.895 intervenciones durante los años 2000 a 2002 (formación y subvenciones), predominando los participantes en formación sobre los asalariados que generan subvenciones. Llama la atención que las mujeres suponen dos tercios del total de participantes en formación y 6 de cada 10 subvenciones de esta medida.

C33. El grado de cobertura de la medida 42.7 asciende a un 9,5% en 2002, puede considerarse relativamente alto y contrasta con la baja ejecución física ya señalada en esta medida. Es decir, en este caso parece que las previsiones de beneficiarios al principio del periodo se han sobreestimado.

C34. La tasa de ocupación del colectivo de desempleados de larga duración es inferior en unos 10 puntos porcentuales respecto al resto de colectivos del eje 42. Este resultado muestra una vez más la conocida dependencia de la trayectoria, que recoge la menor probabilidad de salida del paro que se produce a medida que aumenta el tiempo en desempleo. Igualmente se mantienen en este caso las discriminaciones de género en el mercado de trabajo. Las brechas de género son relativamente menos relevantes en el caso de las subvenciones a la contratación en relación con la formación ocupacional.

C35. A partir del efecto de inercia, el efecto neto expresado por los participantes en formación ocupacional de la medida 42.7 que trabajan asciende al 33%, frente al 30,2% de las subvenciones a la contratación. En la línea de subvenciones también se ha preguntado esto a las empresas contratantes, estimando que dos de cada diez contratos se lleva a cabo como consecuencia de la existencia de la ayuda. Véase que el suplemento de subvención que reciben los empresarios al contratar a este colectivo se refleja en un mayor efecto neto en relación con los estimados para otras medidas de empleo.

C36. Las medidas específicas para combatir el desempleo juvenil (medida 42.8) consisten también en cursos de formación ocupacional y subvenciones que se dirigen excepcionalmente a la contratación temporal y no indefinida. En términos agregados se han realizado entre 2000 y 2002 un total de 3.793 intervenciones, donde tres cuartas partes de los participantes han accedido a formación ocupacional y el resto a las subvenciones a la contratación. La presencia relativa de las mujeres en este caso es la menor del conjunto de medidas dirigidas a personas desempleadas, lo que es coherente con la mayor tasa de escolarización femenina.

C37. El nivel de cobertura de la medida 42.8, aunque presenta variaciones importantes, puede considerarse elevado. Se muestran diferencias sustanciales en el perfil del joven que accede a esta medida: un menor nivel de estudios relativo entre los hombres, pero no entre las mujeres. Es posible que ellos acudan a la formación ocupacional para complementar sus bajos niveles de formación reglada, mientras ellas, que se han mantenido más tiempo en el sistema reglado, sin que ello garantizase su inserción laboral, buscan nuevos mecanismos facilitadores de empleo. Por ello existe una alta concentración de universitarios en este tipo de formación, especialmente entre las mujeres.

C38. En el caso de las subvenciones a la contratación de jóvenes, aparecen dos perfiles: jóvenes con bajo nivel formativo que se concentran en los contratos en formación; y personas con un nivel educativo similar a los demandantes de formación ocupacional, que copan las subvenciones a la contratación en prácticas. Tanto en los cursos como en las subvenciones se repiten las diferencias entre las mujeres y los hombres, mostrando aquéllas niveles formativos más elevados. Otra diferencia de los jóvenes subvencionados respecto al resto de personas desempleadas es su escasa o nula experiencia laboral. La rotación laboral dentro del mercado de trabajo sugiere que estas medidas son útiles para los participantes, que permanecen trabajando.

C39. Las tasas de empleo para los participantes de 2001 en la medida 42.8, en abril de 2003, ascienden al 45,5% en el caso de formación y al 82,5% en el caso de las subvenciones a la contratación. Ambos valores se sitúan por debajo de los niveles del resto de personas desempleadas del POI, aunque en valores similares a los parados de larga duración; es decir, incluso después de la intervención pública siguen siendo estos dos los grupos con mayores dificultades de inserción y mantenimiento en el mercado de trabajo. Llama la atención que las mujeres tengan tasas más elevadas que los hombres y también que se hayan mantenido en mayor medida en las empresas subvencionadas, bien porque han tenido menor probabilidad de cambiar a mejores trabajos, bien porque se han consolidado en las empresas subvencionadas.

C40. A partir del efecto de inercia, el efecto neto para la medida 42.8 asciende, entre los participantes en formación que trabajan, al 20%, mientras se sitúa en un 23,2% en las subvenciones a la contratación. Como en las medidas anteriores, en la línea de subvenciones también se ha preguntado esto a las empresas contratantes, estimando que el 18% de los contratos se deben a la ayuda.

RECOMENDACIÓN 6

Puesto que las diferencias existentes entre colectivos en la cuantía de las subvenciones a la contratación muestran una relación directa con los efectos netos estimados, una

forma de aumentar la influencia de las medidas de empleo es el incremento de los pluses de ayuda para determinados grupos, en la línea de lo ya mencionado en recomendaciones anteriores.

C41. Las medidas dirigidas a trabajadores (eje 43) son, de nuevo, formación continua y subvenciones a la contratación que, en este caso, toman la forma de ayudas a la conversión de contratos en indefinidos. La tasa de cobertura de estas medidas se sitúa en torno al 1% de la población ocupada. El menor empleo relativo de las mujeres asturianas se traduce igualmente en una presencia minoritaria de mujeres como beneficiarias de estas medidas. Además, en formación continua se produce una elevada concentración formativa en familias profesionales por sexos.

C42. Las tasas de mantenimiento del empleo de los beneficiarios de formación continua y subvenciones a la estabilización del empleo en 2001 se mueven entre el 80 y el 90% en abril de 2003 y están equilibradas por sexos.

C43. A partir del efecto de inercia, el efecto neto para la medida 43.3 asciende, de acuerdo con la perspectiva de los empleados, al 16,7% de los contratos. Para las empresas esta cifra es muy inferior: 9,3%. Como ocurre en las medidas para desempleados, las empresas reportan una relación causa-efecto entre la ayuda económica y la contratación en una proporción menor que los empleados.

C44. A través del eje 44 del POI se cofinancian tres líneas de actuación buscando la inserción laboral de personas con especial riesgo de exclusión: formación a personas con discapacidad, subvenciones a la contratación; y el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), dirigido a personas de minorías étnicas y familias monoparentales. La inserción laboral de estos grupos de personas es más incierta que la del resto de los colectivos analizados anteriormente. A los dos años y medio del inicio de las acciones de 2001, entre las personas con discapacidad se encontraban trabajando una cuarta parte de los formados (24,8%), y entre las personas de minorías étnicas o de familias monoparentales la cifra disminuye hasta el 18,9%.

C45. Las acciones incluidas en el eje destinado a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (eje 45) son minoritarias tanto en término de beneficiarias como en términos presupuestarios. Formalmente constituyen, sin embargo, un complemento a las actuaciones más tradicionales de inserción laboral donde únicamente se cuantifica el porcentaje de hombres y mujeres que trabajan.

Capítulo 7

Incidencia e impacto

C1. La evaluación intermedia ha repasado la correspondencia entre las actuaciones cofinanciadas y la EEE, cuantificándola en el POI de Asturias. A partir de la correspondencia establecida por la UAFSE se ha establecido una relación entre los pilares de la EEE y el POI del Principado de Asturias. Un análisis del gasto previsto muestra que cerca de la mitad del mismo está relacionado con alguno de los cuatro

pilares de la EEE. Dentro del gasto relacionado, el pilar más representado (con un 85% del gasto) es el segundo, que recoge el fomento del espíritu de empresa y de la creación de empleo, ya que a él se refieren las medidas cofinanciadas principalmente por el FEDER y el FEOGA-O. Por su parte, el primer pilar, dedicado a la mejora de la empleabilidad, presenta una correspondencia clara con las medidas cofinanciadas por el FSE y absorbe el 13% del gasto previsto y relacionado con la EEE.

C2. Estableciendo tres categorías de adecuación de los ejes o medidas con los pilares de la Estrategia, se observan relaciones *directas* para un 16,7% del gasto programado total 2000-2006. Se trata de las medidas cofinanciadas por el FSE y de otras cofinanciadas por FEDER y FEOGA consistentes en el apoyo financiero a empresas, vinculado en ocasiones al mantenimiento de la contratación. La relación *indirecta* alcanza el 8,4% del gasto programado, recogiendo medidas diversas como la mejora de la financiación de las empresas, los proyectos de I+D o las actuaciones de mejora de la comercialización de productos. Por último, casi tres cuartas del gasto programado muestran una relación *inducida* con la EEE. Las medidas incluidas constituyen acciones de gran envergadura sobre el territorio como las infraestructuras o equipamientos y los proyectos relacionados con las nuevas tecnologías.

C3. Con el enfoque de las transiciones laborales y tomando como referencia las medidas del POI con una relación directa con la EEE, se han observado las transiciones de los beneficiarios y su encaje con los objetivos de crecimiento del empleo de la Estrategia (logro de un 70% de empleo de la población en edad de trabajar, un 60% de empleo femenino y un 50% de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años). El examen muestra, primero, que el orden de magnitud de las tasas de acceso al empleo se encuentra en el entorno del 60% al 80% de los participantes. En segundo lugar, las tasas de ocupación o empleo de los beneficiarios, en la primavera de 2003, recogen el predominio de la situación de empleo entre los participantes en las actuaciones cuyos beneficiarios del año 2001 eran trabajadores o bien accedían a una medida que implica empleo, quienes trabajan en proporciones cercanas al 80%-90%. Les sigue el resto de actuaciones con magnitudes de ocupación que oscilan entre el 40% y el 60%. En tercer lugar se ha observado que la participación en medidas de este tipo no resta movilidad al factor trabajo.

C4. Las transiciones observadas permiten afirmar que los objetivos fijados por la EEE constituyen un reto especialmente difícil de alcanzar para el grupo de población mayor de 55 años (en gran parte, por las prejubilaciones generadas en Asturias durante los últimos lustros). Sin embargo, respecto a los otros dos objetivos se han apuntado dos rasgos de interés: primero, los participantes en las actuaciones del POI se encuentran significativamente mejor, en términos de empleo, que lo que reflejan las tasas regionales agregadas. En segundo lugar, el orden de magnitud de las tasas de empleo micro calculadas iguala, en algunos casos, y supera ampliamente en otros, a los objetivos marcados para 2010. El análisis descriptivo muestra, en fin, una incidencia notable de las medidas de recursos humanos sobre la consecución de los objetivos EEE en 2010 en Asturias.

C5. La evaluación en relación con la Estrategia Europea de Empleo se ha completado con un análisis de la calidad del empleo de los participantes en medidas del POI que trabajan actualmente. Los resultados, medidos en términos del alcance de la contratación indefinida, jornada laboral, ingresos netos, proporción de universitarios y

formación adicional, muestran una mayor calidad del empleo entre los participantes en las acciones dirigidas a trabajadores o que implican la realización de un contrato de trabajo, lo que consideramos que está ligado a la edad y la experiencia laboral de estas personas.

C6. El examen de la calidad del empleo muestra un rango muy amplio en términos de contratación indefinida, que varía entre el 14% y el 94%; unos ingresos mensuales netos en la gama de los 600 a los 850 euros, casi siempre superiores entre los trabajadores de mayor edad; una mayor propensión a la formación no reglada adicional entre los beneficiarios de formación que entre los trabajadores subvencionados; y una mayor proporción de universitarios, también, entre los formados que entre los subvencionados.

C7. En síntesis, el empleo ligado a las medidas de recursos humanos cofinanciadas a través del POI se muestra como un empleo relativamente estable – gracias, especialmente, a la subvención de contratos indefinidos- pero que genera ingresos reducidos a los trabajadores. Esto último, aunque sea negativo desde el punto de vista de la calidad del empleo, tiene una cara positiva: la contribución a la competitividad regional. Es decir, no parece que los empleos subvencionados presionen los salarios al alza.

C8. En relación con el valor añadido comunitario de las políticas de empleo, la visión general positiva del mismo en el POI queda matizada, subrayándose una contribución positiva, por tres factores: primero, en términos estratégicos el POI está contribuyendo a introducir una preocupación por las cuestiones de género que prácticamente no existía en la política regional. Segundo, respecto a la concepción de los programas cofinanciados, el programa ha supuesto la unificación de conceptos clave (por ejemplo, paro de larga duración) así como cambios en la orientación de las medidas, que pueden evaluarse muy positivamente. Por último, el POI de Asturias ha contribuido a mejorar el uso combinado de diferentes medidas de empleo, como son la formación y las subvenciones a la contratación, bajo una misma programación orientada a objetivos. A este respecto, la generación de valor añadido comunitario ha coincidido con la coherencia externa que caracteriza a los programas comunitarios –el POI- en relación con los programas regionales –el Pacto Institucional por el Empleo o PIE-.

C9. La política de desarrollo rural contribuye en general al objetivo de una distribución más equilibrada de la actividad económica entre lo rural y lo urbano, pero, además, puede contribuir también al logro de un mayor equilibrio dentro del espacio rural. Esto es lo que se logra con una de las líneas incluidas en la medida 7.2 (Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo), concretamente con la vinculada a la mejora de los caminos y a las obras de mejora de los pueblos, que, efectivamente, se dispersa por la mayoría de los municipios rurales del Principado de Asturias y lo hace de una forma relativamente equilibrada. Así, el 11,5% de los municipios no reciben ninguna ayuda y el 75% reciben pagos por debajo de los 15 euros por cada hectárea de superficie geográfica.

C10. La política de formación agraria llega también prácticamente a la gran mayoría de los municipios de Asturias y, con ello, fomenta el desarrollo rural. El 14,1% de los municipios no han recibido ayudas por este concepto y en aproximadamente el

75% de los municipios han participado como máximo 5 cursillistas por cada 100 explotaciones ganaderas.

C11. El impacto territorial de la medida 1.2 (Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas) es favorable a las zonas rurales y, consecuentemente, sirve para reforzar la cohesión rural-urbana. Si se centra la atención en aquellos municipios con 10 o más empleos en la industria agroalimentaria, se tiene que el 35,7% de los municipios seleccionados no recibe ninguna ayuda y el 75% recibe una ayuda inferior a los 1.700 euros por cada empleo.

C12. El impacto territorial de la línea de actuación de la medida 3.9 (Silvicultura) dedicada a la mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas es favorable a las zonas rurales y, consecuentemente, sirve también para reforzar la cohesión rural-urbana. Efectivamente, el 23% de los municipios elegidos (aquellos que tienen 10 o más empleos en el subsector considerado) no recibe ninguna ayuda y el 75% recibe una ayuda inferior a los 2.600 euros por cada empleo.

C13. El análisis de los efectos de las ayudas a las industrias agroalimentarias y forestales (líneas de actuación de las medidas 1.2 y 3.9) muestra que, incluso en el campo menos propicio para el mundo rural (el de la industria agroalimentaria y forestal), las ayudas están contribuyendo claramente al reequilibrio territorial, con lo que están reforzando la cohesión económica y social. Es este uno de los grandes logros y uno de los mayores valores añadidos de las ayudas estructurales.

C14. Los impactos territoriales del FEDER y del FEOGA Orientación se contraponen, favoreciendo la concentración espacial de los pagos el primero y su difusión el segundo. Dado que las actuaciones cofinanciadas con los fondos del FEDER son imprescindibles, ya que sirven para articular el territorio y en ese sentido favorecen su integración, es importante que se cuente con otra política que promueva un mayor equilibrio territorial, cual es la canalizada a través del FEOGA.

Capítulo 8

Igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible

C1. La participación de las mujeres en el ámbito laboral constituye, tanto en España como en Asturias, uno de los elementos clave del cambio social experimentado en las últimas décadas. No obstante, este fenómeno positivo no es óbice para constatar la existencia de un conjunto de factores que marcan la desigualdad en el mercado de trabajo para hombres y mujeres. Las mujeres muestran tasas superiores de inactividad, aunque las diferencias en las tasas de ocupación han ido disminuyendo progresivamente, pasando de suponer 40 puntos porcentuales a inicios de los 80 a situarse con una brecha de 23 puntos.

C2. Existen diferencias sustanciales que sitúan a las mujeres asturianas en una peor situación relativa respecto a la mujer media española en cuanto a posición frente al

mercado de trabajo. Por una parte, puede decirse que las mujeres inactivas son proporcionalmente más numerosas en la región asturiana que en el conjunto nacional. Por otra, la ocupación entre las mujeres asturianas es inferior a la de las mujeres españolas.

C3. Otros factores de desigualdad presentes en el mercado de trabajo asturiano no distan de la realidad nacional, e incluso internacional. En primer lugar cabe hablar de la segregación ocupacional, tanto horizontal como vertical, que provoca las conocidas brechas salariales. Y, en segundo lugar, las mujeres representan la mayor proporción de personas empleadas en las ocupaciones más precarias de los sectores formal e informal. Igualmente la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres.

C4. Las instancias europeas recogen el *mainstreaming* como forma de incorporar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres desde la Conferencia de Pekín. De esta manera, los Fondos Estructurales, a través de distintos reglamentos que regulan el funcionamiento del FEDER, FSE, y FEOGA, tienen pautas para considerar la igualdad de géneros en actuaciones relativas al desarrollo regional, desarrollo rural o al fomento y promoción del capital humano.

C5. Este objetivo transversal se considera nominalmente en la planificación del POI Asturias 2000-2006; no obstante no puede hablarse de una aplicación similar para el conjunto de ejes y medidas. La identificación del acceso al empleo de las mujeres como principio clave en aras de la igualdad se ha constituido en elemento central en el POI. Los mayores progresos en la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se han dado en las medidas cofinanciadas por el FSE mientras que los avances en las medidas cofinanciadas por FEDER y por FEOGA aún son escasos.

C6. La información desagregada por sexos es aún limitada, especialmente en las medidas ajenas a la cofinanciación del FSE. Puede hablarse de una desagregación de datos por sexo en el caso de medidas de formación reglada, ocupacional, continua, ayudas al empleo autónomo, subvenciones a la contratación por cuenta ajena y en las iniciativas locales de empleo.

RECOMENDACIÓN 1

Se debe mejorar la recogida de datos desagregados por sexo con los objetivos de, por un lado, dar cuenta de la situación real de las mujeres en comparación con los hombres y, por otro lado, facilitar la creación de indicadores concisos para el análisis y el seguimiento de las políticas públicas en la evolución de la igualdad de oportunidades.

RECOMENDACIÓN 2

Se debe avanzar en la equidad dentro del mercado laboral entre hombres y mujeres, pero sobre todo en la puesta en marcha de políticas de igualdad que respondan a las necesidades concretas de las mujeres y de los hombres en otros ámbitos distintos a éste. Se recomienda la implantación de grupos de reflexión y trabajo para incorporar el “enfoque de género” en las áreas urbanísticas, agrícola, científica, etc. que pueden servir de referente para la implantación del principio horizontal de igualdad de género en el Principado de Asturias.

C7. Entre las actuaciones de formación y empleo del POI asturiano se han introducido mecanismos adicionales para la mejora del acceso de trabajo de las mujeres, como la financiación superior para los contratos de mujeres, la promoción del autoempleo femenino a través de una mayor subvención o la intención de garantizar cuotas de participación en los cursos de formación ocupacional y continua. Asimismo se ha creado una medida concreta exclusivamente dirigida a mujeres (medida 45.16). La presencia de las mujeres como beneficiarias de estas acciones alcanzó en el año 2001 un 51,5% del total.

C8. La coordinación entre el Instituto Asturiano de la Mujer y los organismos competentes en las distintas materias se presenta como una fortaleza para la inclusión del género en términos cuantitativos (en más áreas de las actuales) y cualitativos (con mayor diversidad de la problemática).

RECOMENDACIÓN 3

En una segunda fase del programa se deberían incorporar como objetivos, además del acceso al empleo, aspectos como la reducción de la segregación horizontal y vertical y de las brechas salariales o la conciliación de la vida laboral y familiar.

C9. Es destacable el peso de las mujeres entre las acciones dirigidas a combatir el paro, aunque esa participación no llega a representar el peso relativo de las mujeres entre la población desempleada de la región. Por contraposición, la brecha de género en la población ocupada se traduce en una baja participación de las mujeres en las medidas destinadas a mantener o mejorar el empleo. Por su parte, la formación reglada, principalmente los ciclos formativos, continúa siendo la asignatura pendiente para la igualdad dentro del POI. La prolongación de estudios reglados de otro tipo por parte de las mujeres y la concentración de formación cofinanciada en familias profesionales tradicionalmente masculinas explica que las mujeres tengan una participación minoritaria en esta medida.

C10. Las tasas de acceso al empleo y de permanencia son mayores para los hombres. La alta presencia de mujeres entre las medidas dirigidas a personas en paro no se ha traducido en éxitos laborales con igual intensidad que para los hombres; en este sentido los cursos formativos parecen más eficaces para los hombres que para las mujeres. Esto es así especialmente entre el grupo de mayor vulnerabilidad: las mujeres paradas de larga duración. En formación continua aparece una elevada permanencia en el empleo para ambos sexos y, entre los receptores de ayudas al empleo, esa permanencia es incluso superior para las mujeres, en algunas medidas.

C11. Como consecuencia de la elaboración de la matriz ambiental y de su aplicación al POI se puede hablar de impacto significativo positivo en los ejes 2 (Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información) y en parte de los ejes del FSE (41, 42, 43).

C12. Como consecuencia de la elaboración de la matriz ambiental y de su aplicación al POI se puede hablar de impacto ambiguo (negativo y positivo) en los ejes 1, 3, 5, 6 y 7.

C13. La aplicación del POI no está afectando negativamente al medio ambiente porque, por una parte, en las medidas más problemáticas se cuenta con las

correspondientes evaluaciones de impacto y, por otra, porque las medidas que en general son más complejas (que tienen efectos positivos y negativos), en el caso del POI de Asturias tienen un claro efecto positivo (por ejemplo, la actuaciones vinculadas a las medidas 1.3, 3.9 y 7.3).

C14. Respecto a la participación de las autoridades ambientales, la valoración que se deduce de las once preguntas propuestas en la Guía del equipo evaluador del MCA es que, en general, la participación es “suficiente”. (La única excepción es la respuesta a la pregunta “Cualificación profesional de las autoridades ambientales asignadas para el seguimiento ambiental” en la que la calificación es “muy significativa”). No hay, pues, preguntas en las que la calificación sea “irrelevante” o “escasa”).

C15. Los criterios económicos (el principio de que “quien contamina paga”) ya se están aplicando en el Principado de Asturias. Concretamente, en el periodo 2000-2002 se ha cobrado a los ayuntamientos unos 37,9 millones de euros por este concepto.

C16. A juicio de los evaluadores, el desarrollo sostenible está incorporado en la aplicación del POI, aunque no se haya contado con la matriz ambiental en su formulación inicial. Las razones que avalan esta conclusión son las siguientes: a) El establecimiento de un marco legal que sirve de soporte para el desarrollo de la medida 3.10 y que tendrá profundos efectos a largo plazo, al ordenar los espacios y las especies y permitir una gestión adecuada de los mismos; b) El cumplimiento de la normativa existente respecto a la evaluación ambiental de todas aquellas actuaciones que la requieren; c) El hecho de que algunas de las actuaciones en general más problemáticas (desde las relacionadas con el suelo industrial hasta las correspondientes a inversiones en las explotaciones agrarias) se están desarrollando en Asturias en clave neutra o positiva, y d) la introducción de criterios económicos y, en definitiva, del principio de que “quien contamina paga” en el ciclo del agua.

RECOMENDACIÓN 4

Se debe reforzar la formación y la información de los gestores de las medidas, con el fin de que la presencia de las consideraciones ambientales en todas ellas sea cada vez mayor.