

Capítulo 2

2. ENFOQUE METODOLÓGICO ADOPTADO Y ORIGEN DE LOS DATOS UTILIZADOS

2.1. Introducción

Este capítulo presenta el enfoque metodológico que ha orientado los trabajos de la evaluación del POI del Principado de Asturias 2000-2006, en la etapa intermedia. Asimismo se examinan las fuentes de información y los datos disponibles para la realización de este ejercicio.

La metodología aquí expuesta se inspira en la línea de trabajo presentada en sendos *informes preparatorios* elaborados en el anterior periodo (Hernández, Mato y Blanco, 1996; Mato, Hernández y Blanco, 1996). En el primero se aprovechaban los materiales procedentes de la investigación realizada por FEDEA para la evaluación de la acción del FEDER en el MCA 1989-1993 de las regiones objetivo número 1, mientras que el segundo proponía un enfoque específico para la evaluación de las medidas financiadas por el FSE. Las dos metodologías se aplicaron en la evaluación intermedia de los programas operativos del FEDER y FSE (véase Hernández, Blanco y Viñuela, 1997; Mato, Dávila y Garrandés, 1997) y fueron continuados con la evaluación final del FSE para el periodo 1994-1999 y otros estudios mucho más detallados para algunas anualidades o medidas. Asimismo, en el año 1997 se realizó la evaluación intermedia del FEOGA (Pañeda, 1997) que requirió la síntesis de las dos etapas.

La actualización y revisión de la metodología, en esta ocasión, tiene en cuenta tres hechos fundamentales. En primer lugar, la innovación producida en el periodo 2000-2006: la existencia de un documento único de intervención que reúne la aportación financiera de los tres fondos estructurales más importantes. Esta perspectiva ha obligado a revisar los enfoques *por partes* aplicados en la etapa precedente y a ofrecer una visión de síntesis, inevitablemente más agregada, que la que podrían ofrecer varios informes por separado. En segundo término, el proceso de evaluación será un elemento a considerar en el proceso de reparto de la reserva de eficacia. Por último, y a diferencia de lo ocurrido en 1997, para que puedan tenerse en cuenta los resultados de la evaluación, las evaluaciones de los distintos programas operativos serán un input para la evaluación del conjunto del MCA 2000-2006, y dichas evaluaciones deben garantizar una cierta homogeneidad en el uso de la información disponible y en su comparación.

De acuerdo con esta visión, estimulada por la Comisión Europea, este capítulo presta especial atención al modo en que es posible observar el impacto conjunto de los distintos fondos –gestionados a su vez por administraciones diferentes-. Dado que, a pesar de ser un Programa Integrado, los diferentes Fondos requieren estrategias de evaluación diferentes que marcan una clara separación entre el FSE y los demás fondos, a continuación se expone la metodología y el origen de los datos de la evaluación intermedia de las medidas correspondientes al FEDER y al FEOGA Orientación, por una parte, y al FSE, por otra. Asimismo, pretende añadir un *plus* de información, información de *abajo arriba*, dirigida al equipo coordinador de la evaluación del marco, para que este pueda apreciar los avances –o retrasos- relativos del POI aquí presentado en relación con el resto. En este sentido, este capítulo revisa la experiencia pasada a la luz de los documentos metodológicos y recomendaciones contenidas en la guía metodológica propuesta por el equipo coordinador de la evaluación del Marco (Quasar, 2002, 2003), así como las recomendaciones contenidas en el proyecto MEANS (Comisión Europea, 1999).

2.2. El alcance de la evaluación intermedia: una visión retrospectiva

El alcance esperado de la evaluación intermedia quedó bien delimitado en el año 1996 con el balance realizado por el Ministerio de Economía y Hacienda del conjunto de informes preparatorios, elaborados para las regiones objetivo nº 1 en el año 1996¹, valoración que dio pie al pliego de condiciones mínimas exigibles a los informes de evaluación de la segunda fase, o evaluación intermedia, realizados en 1997. Según el Ministerio, los compromisos establecidos con la Comisión conducían a la elaboración de un informe cuyos objetivos básicos eran “el análisis de la pertinencia de la estrategia seguida y su coherencia con las prioridades establecidas en el MCA, el *cómo* se está gestionando la aplicación del programa, los avances conseguidos en su realización respecto a las previsiones establecidas y el cumplimiento de una serie de políticas comunitarias”. A ello se añadiría un análisis y valoración de la eficacia en la ejecución del programa y una valoración de posibles cambios en el contexto socioeconómico que justifiquen una reconsideración de objetivos y prioridades: “Hay que tener en cuenta que esta última cuestión es la principal razón de ser de esta evaluación a medio recorrido”². En resumen: pertinencia, coherencia, eficacia en la ejecución e innovaciones en el entorno, son las palabras clave a atender en la evaluación intermedia.

Estas ideas fuerza aparecen contenidas en el documento de trabajo nº 8 para el actual periodo de programación: “La evaluación intermedia no constituye un fin en sí misma, sino una medida destinada a mejorar la calidad y la pertinencia de la programación. Constituye la ocasión de identificar posibles reorientaciones de la programación necesarias para la consecución de los objetivos iniciales. Constituye una aportación esencial al balance intermedio y está interrelacionada con la reserva de eficacia. La evaluación intermedia analizará y actualizará los resultados relativos a los indicadores acordados para la reserva de eficacia, que constituyen un subgrupo de los indicadores del programa en su conjunto”³.

Esta visión plasma la estrategia de trabajo enunciada en la literatura por Monnier (1995), quien da un peso muy importante a la evaluación intermedia en programas de larga maduración temporal, para su control eficaz. Tal y como se puede recordar, en su momento rechazamos por razones pragmáticas que el informe intermedio pudiera ser utilizado para una reforma en profundidad del programa operativo, posibilidad realmente teórica, por su compleja tramitación. Al mismo tiempo se reconocía la capacidad que tienen los gestores para sustituir proyectos, en el margen tan amplio que ofrecen los conceptos de ejes y medidas. La aparición del Complemento de Programa y las revisiones anuales confirman nuestra percepción inicial y sugiere que pueden ser posibles actualizaciones concretas que contribuyan a la aceleración de la ejecución de forma coherente con la estrategia de desarrollo propuesta –bajo la hipótesis de que no están aconteciendo cambios decisivos en el entorno económico que obliguen a una revisión de la estrategia-.

¹ Ministerio de Economía, “Consideraciones sobre los Informes preliminares elaborados y orientaciones en cuanto al contenido básico exigible a los informes de evaluación a contratar para la segunda fase de evaluación intermedia”, Madrid, noviembre de 1996.

² *Ibid.*, p. 2. El subrayado está en el original.

³ Comisión de las Comunidades Europeas, “La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales”, Documento de Trabajo nº 8, Bruselas, 2000, p. 3.

Esta visión, que deseamos explicitar al comienzo de este informe, permitirá a su vez delimitar el alcance de las recomendaciones realizadas tanto en el capítulo de introducción como en el de conclusiones. Pretendemos también contribuir al objetivo de la claridad apoyándonos en el análisis de la realidad regional y no en la mera descripción, para que los análisis promuevan o faciliten la toma de decisiones. Y deseamos esclarecer –arriesgando en las propuestas- cómo las recomendaciones que promuevan posibles modificaciones parciales del programa pueden ser llevadas a la práctica de forma eficaz y con bajo coste –económico-, si bien en ocasiones puede demandar arrojito político para su gestión por los responsables públicos que impulsan la aplicación de los recursos comunitarios. Porque en la gestión pública, como en cualquier otra actividad humana, los costes de transacción existen: nuestra obligación es minimizarlos, porque ahí radica el yacimiento más rico para lograr importantes ganancias de eficiencia en la gestión pública.

2.3. La evaluación de las medidas cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O

Las tareas realizadas para la evaluación intermedia del POI han sido la obtención de la información requerida por la guía metodológica propuesta por el equipo coordinador de la evaluación del MCA. Buena parte de la metodología utilizada para el examen de los proyectos cofinanciados por el Feder aplicable a los proyectos del Feoga, si bien el último demanda a su vez una respuesta concreta a una batería de preguntas comunes, fruto de los reglamentos que regulan el fondo. Estas diferencias en el tratamiento de los fondos obedecen a una trayectoria histórica de gestión y a la particular naturaleza del gasto financiado.

El proceso se ha realizado en dos fases diferentes; en primer lugar se recopiló la información cuantitativa facilitada por la Dirección General de Economía y Presupuestos, en estrecha colaboración con la Gerencia de Fondos Estructurales, para la parte gestionada por la administración autonómica, mientras que el Ministerio de Hacienda suministró la información correspondiente a los ritmos de ejecución financiera de la Administración General del Estado, obtenidos de la aplicación Fondos 2000 (Quasar, mayo de 2003). Estos organismos han facilitado el acceso a las instituciones responsables de la ejecución y control en el seno de la Administración Regional o de empresas y la Administración central, mediante la designación de unos responsables para el contacto (cuyos nombre y cargos aparecen recogidos en el cuadro A del anexo A).

La segunda fase se concretó en visitas a los responsables de las actuaciones y proyectos. Estas visitas facilitan al evaluador una visión de detalle del proyecto y la comprensión de los aspectos técnicos de la puesta en marcha o ejecución, cuestiones que por su amplitud no pueden tener cabida en los Informes anuales. En concreto en el ámbito de esta evaluación intermedia se ha visitado por parte del equipo evaluador a los responsables de proyectos en un total de 29 actuaciones en el caso del Feder y 6 en el caso del Feoga. La elección de las actuaciones y los proyectos de los que se ha obtenido información directa mediante entrevistas con los responsables se ha basado en tres criterios: la representatividad de los diferentes ejes y medidas del programa operativo, el volumen de recursos comprometido y el valor estratégico de las actuaciones. El grado de ejecución en el periodo objeto de estudio (2000-2002) ha sido también una pista para conocer y, en su caso, detectar la alarma sobre el proceso de ejecución. El cuadro 1.1. contiene las actuaciones en las que la toma de información se ha complementado con visitas a sus gestores.

Cuadro 2.1. Actuaciones visitadas y fuentes de información

EJES Y MEDIDAS	FONDO	ÓRGANO EJECUTOR	PROYECTOS VISITADOS	FUENTES DE INFORMACIÓN
EJE1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo				
1.1. Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios	FE	ADR	IDEPA, Cerámicas del Principado S.A. (La Espina-Salas)	Expedientes de empresas, entrevista con Jefe del Servicio
1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	FG	ADC-ADR	Friocarne Asturias S.L.U. (Noreña) Quesu Ovín, C.B. (Nava) Granja Los Cuetos (Llanes) Quesería Artesanal Abredo (Coaña) Astur Lapin, S.L. (Mieres) Asturiana de Vinos, S.A. (Gijón)	Fichas de proyectos de inversión Expedientes de empresas Entrevista con Jefe del servicio
1.3. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a empresas	FE	ADC	Parque Empresarial del Principado de Asturias	Correspondencia con Infoinvest e IDEPA, documentación oficial del acto de inauguración
EJE2. Sociedad del conocimiento			No se realizaron visitas	Plan Regional de Investigación, Iniciativa RITTS
EJE3. Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos				
3.3. Saneamiento y depuración de aguas residuales	FE	ADR	Conducción de la Figar-Edar de Gijón Oeste Colectores- Interceptores ríos Sella, Gáñu y Covadonga Ordenación hidráulico-sanitaria río Casañu (CHN) Recuperación del cauce y acondicionamiento río Piles (CHN) Ordenación hidráulico río Nalón en la Felguera (CHN)	Consulta del proyecto de obra (Cons. de Infraestructuras y Política Territorial)
3.6. Protección y regeneración del entorno natural	FE	ADC-ADR		Correspondencia con el M. Medio Ambiente Cuestionario de casos a la Confederación Hidrográfica del Norte (CHN) Intercambio electrónico de datos
3.9. Silvicultura	FG	ADC-ADR		Fichas de proyectos de inversión Entrevista con Jefe del servicio
3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria	FG	ADC-ADR		Entrevista con Jefe del Servicio
EJE41. Infraestructura educativa y refuerzo de la educación técnico-profesional				
41.1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación	FE	ADR	IES. Astures - Lugones IES. de Moreda	Consulta del proyecto de obra (Cons. de Educación y Cultura)
EJE5. Desarrollo local y urbano				
5.8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico artístico y cultural	FE	ADR	Teatro Vital Aza de Pola de Lena Aula de la monarquía asturiana de Cangas de Onís Restauración Torre Gótica de la Catedral de Oviedo Museo del Pueblo de Asturias en Gijón Museo Arqueológico de Oviedo	Consulta del proyecto de obra (Cons. de Educación y Cultura) Información de prensa
5.9. Infraestructuras y equipamientos Sociales y Sanitarios	FE	ADR	Planes de Necesidad (2000, 2001, 2002) Hospital San Agustín de Avilés	Documentación oficial Entrevista con Jefa de Servicio

Cuadro 2.1. Actuaciones visitadas y fuentes de información (continuación)

EJES Y MEDIDAS	FONDO	ÓRGANO EJECUTOR	PROYECTOS VISITADOS	FUENTES DE INFORMACIÓN
EJE6. Redes de transporte y energía				
6.1. Autovías	FE	ADC	CN-632 Autovía. Nueva carretera. Tramo: Grases (Villaviciosa)-Infanzón (Gijón). (p.k:48,2 al 63,3) CN-632 Autovía del Cantábrico.Tramo: Soto del Barco-Muros de Nalón CN-632. Autovía A-8 del Cantábrico. Tramo Vegarrozadas-Soto del Barco. (p.k:107,0 al 111,9) CN-632. Autovía A-8 del Cantábrico. Tramo: Villalegre- Vegarrozadas. (p.k:100,0 al 107,0) CN-634. Variante de trazado. Tramo: Enlace de Llera-Enlace Sur de Grado	Página web (Ministerio de Fomento). Información sobre los proyectos visitados
6.1. Carreteras	FE	ADR	Acondicionamiento carretera AS-29. Tramo: San Antolín de Ibias-La Regla de Perandones Acondicionamiento carretera AS-230. Tramo: Bárzana de Quirós-Pola de Lena Variante de Lago de Lanera-Venta del Jamón Acondicionamiento carretera AS-18. Tramo: Veranes-Porceyo Acondicionamiento carretera AS-114. Tramo: Niserias-Panes	Consulta del proyecto de obra (Cons. de Infraestructuras y Política Territorial), intercambio electrónico de datos
6.3. Ferrocarriles	FE	ADC-ADR	Tramo El Berrón-Pola de Siero (FEVE)	Telefónico, correspondencia
			Duplicación de vía FEVE: El Berrón-Bendición-Carbayín	Consulta del proyecto de obra (Cons. de Infraestructuras y Política Territorial)
			Mejora infraestructuras ferroviarias (RENFE, Oviedo)	Intercambio electrónico de datos (RENFE, Madrid) Entrevista con Jefe de Zona
6.4. Puertos	FE	ADR	Puerto de Candás (Carreño)	Consulta del proyecto de obra, Entrevista con Jefe de Proyecto (Cons. de Infraestructuras y Política Territorial)
6.6. Sistemas de transporte multimodales y centros de transportes	FE	ADR	Estación de Autobuses de Oviedo	Consulta del proyecto de obra Entrevista con Jefe de Proyecto (Cons. de Infraestructuras y Política Territorial)
EJE7. Agricultura y desarrollo rural				
7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	FG	ADC-ADR		Bases de datos del servicio, Entrevistas con el personal del servicio, Expedientes de las ayudas, Entrevistas con los Jefes de los Servicios
7.3. Inversiones en explotaciones agrarias		ADR		
7.5. Desarrollo endógeno de las zonas rurales		ADC-ADR		
7.7. Formación agraria no incluida en programas del FSE		ADR		
7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias		ADC-ADR		

El eje 2 de este programa evaluado, la sociedad de la información, ha sido un instrumento muy potente y novedoso, no investigado, pero sí utilizado para la obtención de información oficial. Internet –un recurso común al alcance de todos y con bajos costes de acceso dada la calidad de los buscadores existentes- ha facilitado enormemente el conocimiento de algunas características muy relevantes de los proyectos ejecutados en esta etapa –es el caso de las autovías del Ministerio de Fomento ejecutadas en Asturias, que absorben un cuantioso volumen de recursos-. El uso del correo electrónico ha permitido tener acceso a los gestores localizados en Madrid y se ha utilizado como medio de intercambio de la información disponible. Sin embargo, hemos hecho un esfuerzo, en la medida que ha sido posible encontrarlos o han sido designados, por contactar con responsables en la región de proyectos correspondientes a la AGE que tienen información sobre el terreno de la marcha de los proyectos.

Otra fuente de información, que deseamos expresamente destacar, es la prensa. Muchas noticias de periódico recogen la puesta en marcha, describen características técnicas de los proyectos con precisión, o señalan incidencias en el desarrollo de un proyecto. La consulta de la prensa pone de manifiesto una regularidad: no trasmite o ignora el hecho de que un proyecto reciba cofinanciación comunitaria y la cuantía de esa aportación. Se produce así una clara paradoja: la ciudadanía conoce que la región recibe importantes ayudas estructurales, si bien desconoce a qué proyectos se aplican –cuando en realidad llegan por múltiples sitios o impregnan cada partida del presupuesto de las Administraciones Públicas-.

2.3.1. Descripción sumaria de los criterios aplicados en el examen de las medidas

La naturaleza multidimensional de los proyectos cofinanciados por los fondos estructurales y, en particular, por el FEOGA y el FEDER, han aconsejado una aproximación eminentemente descriptiva del proceso de evaluación. Se trata, dicho en pocas palabras, de reconstruir el proceso que ha dado lugar a la inclusión de una medida o proyecto en un determinado programa de inversión pública. Para valorar la adecuación de un proyecto se requiere así conocer sus características más destacadas. Una forma de orientar el trabajo de campo en una evaluación *ex post* consiste en recabar información sobre los siguientes bloques de información⁴:

- A) Carácter de la actuación
- B) Ejecución y presupuestación
- C) Planificación
- D) Inputs
- E) Outputs
- F) Efectos medioambientales
- G) Efectos distributivos
- H) Efectos sobre la actividad privada
- I) Efectos regionales y sobre el territorio
- J) Contribución al cambio estructural
- K) Apreciación global de la actuación

⁴ Este apartado se inspira en los trabajos elaborados para la Consejería de Economía del Principado de Asturias citados al inicio de este capítulo. Para los proyectos cofinanciados por el FEDER, en el MCA del periodo 1989-1992, pudo completarse una información razonablemente exhaustiva sobre los bloques A a L.

- L) Evaluación financiera y económica
- M) Respeto a las políticas horizontales

De todos estos bloques, para la realización del Informe de evaluación intermedia parece adecuado reducir la demanda de información a los apartados *A, B, C, D y E* (ejecución financiera y física, inputs y outputs -si estuvieran disponibles en el momento de la realización del estudio). El apartado M constituye una aportación respecto de la anterior etapa y viene a satisfacer las necesidades de información establecidas por la Comisión respecto de la presencia de los principios horizontales en la programación. Se trata de conocer si la aplicación del Programa Operativo Integrado está siendo coherente con el respeto y cumplimiento de las políticas y normativas comunitarias. Estos once bloques, reducidos a los apartados citados, aparecen propuestos por el equipo coordinador de la evaluación del MCA en su guía metodológica y son el eje del trabajo de campo para algunas actuaciones seleccionadas como aportación desde Asturias a la evaluación del MCA.

A continuación se detalla la información buscada de cada uno de los epígrafes considerados. Dicho guión se aplica a un conjunto de proyectos en curso de ejecución – aquellos de mayor tamaño y que podrían formar parte del sistema paralelo de seguimiento orientado a la evaluación-.

A) Carácter de la actuación

El propósito de este bloque de información es describir brevemente los objetivos de la actuación, es decir, dar respuesta a la pregunta *¿qué es lo que la actuación persigue?, ¿qué problema socioeconómico concreto se pretendía resolver con la actuación?*. Para ello habrá de situarse, en primer lugar, el entorno geográfico de la actuación, así como su naturaleza económica. Se trata, en suma, de explicitar los objetivos de la actuación y de enjuiciarlos por parte del evaluador.

B) Ejecución presupuestaria

En este bloque se indaga si la presupuestación de la actuación ha sufrido desviaciones o reasignaciones presupuestarias destacables. Se trata asimismo de conocer la evolución de la ejecución física y financiera de la actuación y si existen desviaciones sobre la ejecución prevista, señalando, en su caso, los motivos de la desviación. Las cuestiones relativas a los ritmos de ejecución se presentan en el apartado 5.2 de este Informe.

C) Planificación

Este bloque de información pretende cubrir los aspectos relativos al marco institucional y de planificación en que se ha concebido la actuación. Concretamente ha de recoger aspectos tales como:

C.1) El reparto de funciones entre los agentes involucrados: *¿está claramente identificado el responsable de la actuación?; ¿se han detectado conflictos de competencias entre diferentes niveles de administración?*

C.2) Inserción de la actuación en un plan regional o nacional: adecuación de la actuación al PDR (Plan de Desarrollo Regional); grado de coherencia con dicho PDR; inserción del proyecto en otros planes autonómicos y/o estatales distintos del PDR.

C.3) Calificación general de la actuación: calificación de la prioridad del proyecto en relación con las necesidades de desarrollo de la región; valoración de la capacidad de los agentes locales para aprovechar los beneficios esperados del proyecto; y valoración de la necesidad del proyecto independientemente de su grado de prioridad.

C.4) Aspectos de naturaleza diversa no considerados en la fase de planificación del proyecto.

D) Inputs

En este bloque de información se agrupan las cuestiones relativas a la fase de ejecución de la actuación en cuanto a la movilización de recursos que conlleva. En general, salvo que se disponga de memorias técnicas muy detalladas, no será posible conocer qué parte del importe total de la actuación corresponde al valor añadido por cada empresa encargada de ejecutarla y qué parte a sus consumos intermedios. Con el instrumento de la tabla Input-Output, sin embargo, puede obtenerse tal información por tipos de inputs. Por tanto, se recogerán dos tipos de cuestiones fundamentales en este bloque:

D.1) Reparto de la inversión elegible por sectores de la T.I.O.: se entenderá que la inversión elegible de una actuación cualquiera constituye, a la vez, un gasto que la administración responsable realiza en uno o varios sectores de la economía regional. Este será el caso de las obras públicas aunque la interpretación no es inmediata en el caso de las ayudas a las empresas. Con este fin, se tratará de identificar con la mayor precisión posible el gasto elegible de cada actuación con el sector o sectores receptores de la actuación.

D.2) Otros inputs: ¿implica la actuación un volumen apreciable de importaciones?; ¿podrían, a juicio del evaluador, ser objeto de sustitución tales importaciones?

E) Outputs

Este apartado trata de medir el impacto de las actuaciones en términos del aumento de la *capacidad de oferta* de determinados bienes o servicios como, por ejemplo, el aumento de capacidad generado por una autovía, por una infraestructura portuaria; el número de empresas receptoras de ayudas, los metros cúbicos de aguas residuales tratadas; el número de monumentos artísticos restaurados o el número de plazas hoteleras creadas, etc. Los indicadores de seguimiento recogidos en el programa operativo estiman la previsión al comienzo y al final del periodo programado.

Es evidente que en la evaluación intermedia, de no estar finalizada la actuación, la información relativa a este bloque tendrá el carácter de previsión que se irá concretando, una vez que la actuación se concluya, en la evaluación *ex-post*.

F) Efectos medioambientales

Las cuestiones relativas a los efectos medioambientales de la actuación tendrán en la mayor parte de los casos un carácter cualitativo basado en la información ambiental generada por la actuación. En esta fase de evaluación intermedia se ha analizado la disponibilidad de información ambiental para las diferentes actuaciones principalmente derivada de los requerimientos de evaluación de impacto ambiental de la legislación nacional y autonómica. Los efectos medioambientales del programa operativo y las acciones que lo componen cuentan con un apartado específico del informe.

M) Respeto a las políticas horizontales y políticas comunitarias

Finalmente, este apartado trata de establecer en qué medida las prioridades horizontales –igualdad de oportunidades y medio ambiente- han sido integradas en el proceso de programación y en las medidas realizadas. La observación debe contribuir a aclarar las posibilidades reales de dicha integración y a definir o identificar fórmulas concretas que las hagan viables.

2.3.2. Consideración especial del FEOGA-Orientación

En lo que respecta a las medidas cofinanciadas por el FEOGA-Orientación, y de acuerdo con lo que se señala en el artículo 44 del denominado *Reglamento de aplicación*⁵ y en las *Directrices* de evaluación de las actuaciones de dicho fondo⁶, “...en las evaluaciones *intermedia* y *posterior*, debe recurrirse a dos tipos de preguntas de evaluación, a saber, las específicas de cada programa de desarrollo rural y las preguntas comunes de evaluación, pertinentes en el plano comunitario” (artículo 44 del denominado *Reglamento de aplicación* -Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión). En dicho artículo (apartado 2) se señalan, además, los objetivos de la evaluación intermedia en los siguientes términos:

“La evaluación intermedia, al tiempo que cubre las preguntas de evaluación, examinará en particular los logros iniciales, su pertinencia y coherencia con el documento de programación de desarrollo rural y en qué medida se han alcanzado los objetivos. También analizará el uso de los recursos financieros, el seguimiento y la ejecución.”

En síntesis, la evaluación intermedia debe incluir, entre otros aspectos, los relacionados con las realizaciones, los resultados y los impactos del programa, teniendo en cuenta que, tal y como se advierte muy sensatamente en las *Directrices*, “... se procurará no buscar impacto donde aún no exista”, simplemente porque, como ocurre en el caso de la evaluación intermedia en general y, especialmente, en el caso de las medidas financiadas con el FEOGA, todavía no ha habido tiempo suficiente como para que se manifiesten (por poner un ejemplo, el impacto e incluso el resultado de una plantación de un frutal que tarda varios años en dar frutos puede ser, a corto plazo,

⁵ Reglamento (CE) nº 1750/1999 de la Comisión de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

⁶ Evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. *Directrices*”, VI/8865/99, Dirección General de Agricultura, 1999.

nulo). Por ello, las afirmaciones que se hagan a este respecto tendrán, inevitablemente, un carácter especulativo, aunque se basen en un adecuado análisis teórico.

De acuerdo con todo lo dicho, el análisis de las medidas financiadas por el FEOGA-Orientación se realizará intentando responder, en la medida en que ello sea posible y además de a otras cuestiones más específicas del POI de Asturias, a las preguntas comunes de evaluación (tanto a las preguntas de los distintos capítulos como a las preguntas transversales).

En cuanto al origen de los datos y a las técnicas se refiere, se tendrán en cuenta los indicadores de contexto publicados en la serie anual “Producto neto de la agricultura asturiana...” (Véase Consejería de Medio Rural y Pesca, 2002) y, sobre todo, los datos procedentes del sistema de seguimiento (Fondos 2000, Fondos Comunitarios, información facilitada por los gestores de las distintas medidas) cuyo empleo “... será especialmente importante en la fase *intermedia* de la evaluación”, tal y como se señala en las *Directrices*, p. 21). Si de los datos secundarios, se pasa a los primarios, se tiene que la evaluación de las medidas financiadas por el FEOGA Orientación se ha basado en otros datos de carácter cuantitativo y cualitativo, tales como los derivados de un análisis detallado de los expedientes, que han sido complementados con estudios de casos y con entrevistas a los gestores y a beneficiarios directos. Así, además de las entrevistas (sin cuestionario explícito) tenidas con 26 beneficiarios directos de las distintas medidas, se han mantenido varias entrevistas con los gestores responsables de las medidas y se han realizado 7 estudios de caso (5 en la medida 1.2 y 1 en la medida 7.3 -análisis de una de sus dos líneas de actuación en un municipio).

2.4. Enfoque para el examen de las actuaciones del FSE

Las medidas del POI cofinanciadas por el FSE presentan algunos rasgos distintivos respecto a las actuaciones del FEDER y del FEOGA. Estas características, que condicionan la evaluación intermedia y se han tenido en cuenta para su realización, se ponen de manifiesto en las siguientes consideraciones:

La evaluación de las actuaciones cofinanciadas por el FSE ha de someterse a las instrucciones específicas establecidas por la Comisión Europea, la UAFSE y el coordinador nacional de la evaluación de las regiones Objetivo nº 1, recogidas en los tres documentos de referencia correspondientes (Véanse, respectivamente: Comisión Europea, 1999b; GPI Consultores, 2002; y la *Guía Metodológica... (II Entrega)* de Quasar Consultores, de 29 de enero de 2003, capítulo 4º). A ello debe añadirse el aprovechamiento de las indicaciones metodológicas específicas para evaluar objetivos de empleo recogidas en los estudios de la colección MEANS (Véase Comisión Europea, 1999a, Vol. 2).

En el período de programación actual existe un instrumento específico de seguimiento de las medidas cofinanciadas por el FSE, el Sistema de Seguimiento de la UAFSE (SSU). Independientemente de su valoración, este mecanismo proporciona información concreta sobre las medidas FSE y facilita la disponibilidad de datos, especialmente para la evaluación de la realización y de la eficacia.

Las medidas FSE están orientadas a la mejora de los recursos humanos y, por ello, su contribución es de tipo intangible (expresado en términos muy generales: la mejora de las perspectivas laborales de las personas). Esto lleva a que la evaluación de los efectos o del impacto exija acceder a las personas participantes o beneficiarias, lo que habitualmente se hace mediante encuestas específicas. Por ello, el esfuerzo de

búsqueda de datos no está en proporción con el peso financiero de las medidas dentro del POI.

Respecto al POI del Principado de Asturias, se dispone de algunos trabajos previos que sirven de referencia para esta evaluación de las medidas FSE. Estos trabajos son, además de la evaluación intermedia del período anterior, una serie de evaluaciones temáticas realizadas posteriormente bajo los auspicios de las autoridades regionales: la evaluación final del P.O. FSE 1994-99; la evaluación de la primera anualidad del período actual (año 2000); y otros estudios sobre algunas medidas específicas (véanse Mato, Cueto y García, 2003; García, Ibáñez, Mato y Cueto, 2002).

A partir de las consideraciones citadas, los datos utilizados en la evaluación de las medidas FSE proceden de las consejerías involucradas y de la SSU en cuanto a número de beneficiarios. La información adicional a la SSU procede de la combinación de dos tipos de fuentes. Por una parte se ha recabado información cuantitativa procedente de datos de registro y de encuestas a beneficiarios de las medidas. Por otra parte, estos datos se han completado con información cualitativa obtenida a través de entrevistas y mesas redondas. La información manejada se refleja en el cuadro 1.2.

En relación con los datos de registro es necesario destacar que se ha dispuesto de todos los datos relativos a los beneficiarios de las medidas FSE de forma informatizada. Para ello se ha contado, por un lado, con la colaboración de las cuatro direcciones generales implicadas del Principado de Asturias (de las tres consejerías involucradas, Trabajo y Promoción de Empleo, Educación y Asuntos Sociales). Hay que subrayar la facilidad que supone contar con los datos informatizados que, además, se encuentran centralizados en las direcciones generales para la mayor parte de las medidas FSE. En el caso de las actuaciones de Educación se ha acudido a los Institutos de Enseñanza Secundaria cuyos ciclos formativos o módulos de garantía social están cofinanciados, accediendo a datos relativos a los participantes en las distintas medidas. En todos los casos la información ha estado disponible en el tiempo y la forma necesarios para realizar las encuestas. Sin estos datos primarios hubiera sido imposible llevar a cabo estas encuestas y, por tanto, no se habrían podido mostrar datos de impacto. Además, también es de agradecer en este punto la buena disposición del personal de las consejerías, tanto para proporcionar los datos en este momento como para mejorar la información disponible de cara al futuro.

Para la realización de las encuestas se ha tomado como referencia al colectivo de beneficiarios del año 2001 de acuerdo con la decisión adoptada en el Grupo Técnico de Evaluación. Ello permite evaluar el impacto en el corto y medio plazo (aproximadamente entre 18 y 30 meses después de que los beneficiarios hayan participado en las distintas acciones, dependiendo de la medida). El elevado número de encuestas ha permitido obtener resultados desagregados por medidas en los ejes 41, 42, 43 y 45 que son significativos al 95% (en el anexo 2 de este Informe se incluyen las fichas técnicas de las encuestas).

En relación con las encuestas llevadas a cabo, cabe destacar que en las medidas del eje 42 y en la medida 43.3 se ha completado la información obtenida de los trabajadores mediante encuestas a las empresas que recibieron las subvenciones a la contratación de aquellos. Estas organizaciones, beneficiarias instrumentales de las ayudas, han permitido cotejar los datos sobre los efectos de inercia y los efectos netos de las medidas, que se comentan más adelante.

Cuadro 2.2
Datos utilizados en la evaluación de las medidas del FSE

OBJETIVO	FUENTE	Nº
Ejecución financiera	Consejerías de Economía y de Trabajo y Promoción de Empleo del Principado de Asturias, Fondos 2000	-
Ejecución física	Coordinador nacional, SSU	-
Efectos o impacto	Servicio Público de Empleo (explotación de datos de registro de desempleo)	1.058
	Encuestas telefónicas a personas y empresas participantes en las medidas FSE	2.147
Información general	Entrevistas a gestores	12
	Mesas redondas con gestores, agentes sociales, expertos y beneficiarios	3

Nota: se han enviado al coordinador nacional los resúmenes de las mesas y las entrevistas, así como los datos brutos de las 316 encuestas que fueron solicitadas.

La utilización de datos de registro adicionales se ha considerado necesaria para estimar la situación respecto al desempleo de algunos colectivos para los que la encuesta telefónica resultaba inadecuada, bien por razones sociológicas (receptores del Ingreso Mínimo de Inserción, eje 4D) o de coste (participantes en cursos de educación de adultos, eje 4A).

Respecto a las tres mesas redondas, estas se han dedicado a analizar respectivamente el principio horizontal de igualdad de oportunidades y las dos líneas de actuación incluidas en el eje 42 (Inserción y reinserción de desempleados): formación ocupacional y ayudas a la contratación por cuenta ajena. La información cualitativa se ha completado con las 12 entrevistas hechas a los gestores de las medidas. El número de mesas y entrevistas cumple con los requisitos establecidos por el coordinador nacional para los POI regionales de pequeño tamaño como el de Asturias.

En definitiva, el enfoque y el tipo de datos utilizados en la evaluación responden al énfasis puesto en la evaluación del impacto de las medidas FSE. El impacto se aborda, básicamente, mediante un análisis descriptivo de los efectos individuales de las actuaciones FSE. Puesto que la estimación de las relaciones causa-efecto entre las medidas y las perspectivas laborales de los colectivos beneficiarios es siempre difícil, aquí se tratará, por una parte, de poner en perspectiva los resultados descriptivos, comparándolos con otras evaluaciones de medidas similares o con los resultados de otras regiones o de otros años. Por otra parte se estudiarán algunas preguntas específicas recogidas en las encuestas, entre las que cabe destacar las cuestiones dirigidas a controlar los llamados efectos de inercia, que tratan de estimar aproximaciones a los efectos netos de las políticas. Los efectos de inercia, peso muerto o ganga recogen el comportamiento de los participantes en las medidas de mercado de trabajo que, presentando resultados exitosos con posterioridad (acceso o mantenimiento del empleo, por ejemplo) habrían alcanzado esos éxitos con independencia de la existencia de la medida en cuestión. La estimación de la inercia permite, en su caso, obtener una aproximación a la influencia real de la actuación sobre las variables objetivo: el efecto neto.