

**ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL
PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE ANDALUCÍA
2000-2006**

**VOLUMEN I
TEXTO PRINCIPAL**



**UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA**



DIRECTOR DEL ESTUDIO

ANTONIO VALVERDE RAMOS. DIRECTOR GENERAL DE FONDOS EUROPEOS. JUNTA DE ANDALUCÍA

EQUIPO DE EVALUACIÓN

Directores:

ANDRÉS JESÚS MARCHANTE MERA (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

JOSÉ SÁNCHEZ MALDONADO (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

Equipo de trabajo

ALICIA AVILÉS ZUGASTI (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

JUAN ANTONIO CAMPOS SORIA (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

LUIS COLOMER REAL (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

ALEJANDRO GARCÍA POZO (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

JOSÉ LÓPEZ RUBIO (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

ANÍBAL NÚÑEZ CARRASCO (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

BIENVENIDO ORTEGA AGUAZA (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

RICARDO PAGÁN RODRÍGUEZ (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

CARLOS RIVAS SÁNCHEZ (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ OLLERO (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)

SIMÓN SOSVILLA RIVERO (FEDEA)

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 0. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	4
0.1. Introducción	5
0.2. Distribución de responsabilidades operativas en el POIA 2000-2006	5
0.3. Fuentes de información. Instrumentos propuestos	10
0.4. Rasgos básicos de los agentes ejecutores entrevistados	14
CAPÍTULO 1. SUMARIO DE CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES	17
1.1. Ámbito	18
1.2. Metodología	18
1.3. Estructura del estudio	19
1.4. Principales conclusiones	19
1.4.1. Sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia	19
1.4.2. Sobre las realizaciones y los resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del programa	20
1.4.3. Sobre los impactos obtenidos y las perspectivas de realización de los objetivos	22
1.4.4. Sobre Prioridades Horizontales	26
1.4.5. Sobre Desarrollo Rural	27
1.4.6. Sobre Desarrollo de los Recursos Humanos	27
1.5. Principales recomendaciones para la finalización de la presente programación	28
1.6. Identificación de necesidades y retos pendientes para el desarrollo regional. Grandes prioridades y objetivos en la nueva programación del período 2007-2013	29
1.7. Recomendaciones para la nueva programación del período 2007-2013	30
CHAPTER 1. SUMMARY OF CONCLUSIONS, RECOMMENDATIONS AND CONSIDERATIONS	E 1
CHAPITRE 1. SOMMAIRE DES CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET CONSIDÉRATIONS	F 1
CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DE 2003	37
2.1. Introducción	38
2.2. Recomendaciones realizadas para mejorar la capacidad de absorción financiera.	38
A) Sobre la adecuación de los circuitos financieros.	38
B) Reasignación del gasto elegible.	39
C) Incrementos de la dotación financiera prevista.	39
2.3. Recomendaciones realizadas para mejorar la gestión operativa.	41
A) Sobre la dotación de recursos humanos y materiales.	41
B) Sobre el proceso de recopilación de la información y su fiabilidad.	43
C) Sobre la gestión operativa del sistema de seguimiento y la tramitación administrativa.	44
D) Sobre los indicadores de reserva de eficacia.	44
2.4. Recomendaciones realizadas para mejorar los procesos de programación y planificación, con especial referencia a la integración de los Principios Horizontales y políticas comunitarias.	44
A) Sobre la articulación estratégica.	45
B) Sobre la gestión de la programación.	46
C) Sobre la pertinencia de los indicadores.	46
D) Sobre la composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento.	47
E) Igualdad de oportunidades.	47
F) Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.	50

G) Estrategia Europea del Empleo.	51
H) Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local y Urbano.	52
2.5. Consideraciones finales	52

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LAS REALIZACIONES Y DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS Y DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA	54
3.1. Introducción	55
3.2. Ejecución financiera y ratio de absorción	56
3.2.1. Análisis descriptivo	56
3.2.2. Análisis econométrico	61
3.3. Eficacia de las realizaciones y los resultados	63
3.3.1. Realizaciones	63
3.3.2. Resultados	68
3.4. Análisis de la eficiencia de la ejecución del programa	70
3.4.1. Introducción	70
3.4.2. Análisis de la eficiencia según costes unitarios	71
3.4.2.1. Realizaciones. Análisis descriptivo de la información aportada por los agentes ejecutores	72
3.4.2.2. Realizaciones. Análisis econométrico de la información aportada por los agentes ejecutores	76
3.4.2.3. Realizaciones. Análisis descriptivo de la información aportada por FONDOS 2000	79
3.4.2.4. Resultados. Análisis descriptivo de la información aportada por los agentes ejecutores	80
3.4.2.5. Resultados. Análisis descriptivo de la información aportada por FONDOS 2000	81
3.4.3. Análisis de la eficiencia según los precios de licitación, adjudicación y ejecución	83
3.5. Estudio de las realizaciones y resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación	87
3.5.1. Análisis cuantitativo	87
3.5.1.1. Metodología	87
3.5.1.2. Resultados relativos a los indicadores de realizaciones	89
3.5.1.3. Resultados relativos a los indicadores de resultados	94
3.5.2. Valoración cualitativa de los agentes ejecutores sobre el grado de confianza en el cumplimiento de los objetivos	97
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS OBTENIDOS Y DE LAS PERSPECTIVAS DE REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS	98
4.1. Introducción	99
4.2. Los logros alcanzados y la incidencia de las actuaciones: Indicadores de contexto agrupados por campos de actuación	99
4.2.1. La dotación de infraestructuras productivas y sociales	100
4.2.2. La política de promoción empresarial	103
4.2.3. La innovación, el desarrollo tecnológico y la sociedad de la información	104
4.2.4. La estrategia de desarrollo rural	107
4.2.5. Desarrollo de los recursos humanos y empleo	109
4.3. Aplicación de las metodologías específicas del FEOGA-O y FSE	112
4.3.1. FEOGA-O	112
4.3.1.1. El contexto del ámbito rural	112
4.3.1.2. Factores exógenos	113
4.3.1.3. El Desarrollo Rural durante el período 2000-2004	113
4.3.2. Fondo Social Europeo	122
4.3.2.1. Avances en la ejecución financiera	122
4.3.2.2. Avances en la ejecución física	125
4.3.2.3. Resultados de inserción y contratación	132
4.4. Estimación del impacto macroeconómico de la intervención: un análisis basado en el modelo HERMIN	133
4.5. Cumplimiento de las prioridades de la Agenda de Lisboa	136

4.5.1. La contribución del Programa al cumplimiento de la Estrategia Europea para el Empleo	140
4.5.1.1. Avances en el cumplimiento de los objetivos globales de la EEE en el contexto andaluz	141
4.5.1.2. Contribución de las actuaciones del P.O.I. de Andalucía a la EEE	145
4.5.1.3. Efectos del POIA sobre el mercado de trabajo: empleo creado, empleo mantenido y resultados de contratación	150
4.5.2. Contribución del Programa a las prioridades estratégicas de Gotemburgo	153
4.5.3. Contribución del Programa a las prioridades de la Sociedad del Conocimiento	155
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LAS PRIORIDADES HORIZONTALES	158
5.1. La evaluación del principio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	159
5.1.1. Análisis global de la mejora de la calidad ambiental del Programa	159
5.1.1.1. Actualización del grado de conocimiento de la Prioridad Horizontal Medio Ambiente	159
5.1.1.2. Incidencia de los cambios en la programación	160
5.1.1.3. Mejora de la integración del medio ambiente	161
5.1.1.4. Indicadores de integración ambiental	162
5.1.1.5. Criterios ambientales de priorización de proyectos	164
5.1.1.6. Impactos negativos en el medio ambiente	165
5.1.2. Evaluación ambiental del Eje 3, “Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos”	167
5.1.2.1. Realización y eficacia financiera y física	167
5.1.2.2. Ámbitos ambientales clave	169
5.2. La evaluación del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	172
5.2.1. Incidencia de los cambios introducidos en la programación desde 2003	173
5.2.2. Análisis del contexto socio-económico desde la perspectiva de género y de los logros conseguidos atribuibles a los Programas	175
5.2.3. Identificación de casos de Buenas Prácticas	177
5.2.4. Análisis de las Medidas estratégicas 4.16, 4.17 y 4.18	180
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA FINALIZACIÓN DE LA PRESENTE PROGRAMACIÓN Y CONSIDERACIONES RESPECTO AL FUTURO PERÍODO DE PROGRAMACIÓN	184
6.1. Introducción	185
6.2. Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia	185
6.3. Conclusiones sobre las realizaciones y resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del POIA	186
6.4. Conclusiones sobre los impactos obtenidos y las perspectivas de realización de los objetivos	194
6.5. Conclusiones sobre Prioridades Horizontales y sobre Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local y Urbano	201
6.6. Recomendaciones para la finalización de la presente programación	204
6.7. Identificación de necesidades y retos pendientes para el desarrollo regional	207
6.7.1. Consideraciones acerca de los indicadores estructurales seleccionados	207
6.7.2. Notas sobre la evolución de la productividad del trabajo en Andalucía	210
6.8. Cambios de estrategia necesarios para definir las grandes prioridades y objetivos en la nueva programación del periodo 2007-2013	226
6.9. Recomendaciones para la nueva programación del periodo 2007-2013	227

INTRODUCCIÓN

En este Informe se presenta la Actualización de la Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA) 2000-2006, en cumplimiento del contrato administrativo de asistencia técnica suscrito entre el Director General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía y la Rectora de la Universidad de Málaga (Expediente nº FE 03/04).

La Actualización de la Evaluación Intermedia se ha realizado siguiendo lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, las directrices fijadas por los evaluadores de MCA y la metodología propia propuesta por el equipo evaluador de la Universidad de Málaga.

Con objeto de abarcar todas las tareas recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, y al mismo tiempo, producir un informe con una extensión razonable se ha procedido a presentar los resultados en dos volúmenes separados; en ambos se sigue el índice propuesto por los evaluadores del MCA, pero ampliando el número de subepígrafes. En el primer volumen, denominado *Texto Principal*, se presentan los principales análisis, conclusiones y recomendaciones. En este volumen los cuadros presentan, en la mayoría de los casos, estadísticas que resumen los resultados agregados obtenidos y el análisis econométrico realizado. Con su lectura, se puede acceder a las principales aportaciones de este Informe. El segundo volumen, denominado *Anexos*, contiene las notas metodológicas específicas elaboradas por el equipo de la Universidad de Málaga, y los cuadros con datos detallados que han sido necesarios para producir la síntesis del Texto Principal, así como aquellos cuadros sugeridos por los evaluadores del MCA y que no han sido incluidos con anterioridad. Este segundo volumen puede ser de utilidad para contrastar la información contenida en el Texto Principal, así como para que los agentes ejecutores, los gestores coordinadores y otras partes interesadas en los progresos realizados verifiquen la situación de las operaciones que ejecuta cada beneficiario final en el contexto del Programa.

Con estas consideraciones, la estructura del Informe se describe a continuación. En el Capítulo 0 se expone la metodología aplicada, en la que, una vez más, se ha puesto el énfasis en la recogida masiva de información procedente de los agentes ejecutores. En el Capítulo 1, se presenta el sumario ejecutivo en el que se ha tratado de sintetizar las conclusiones y recomendaciones más relevantes. A Continuación, Capítulo 2, se realiza un análisis del grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en el contexto de la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006. El capítulo se estructura, siguiendo la propuesta contenida en el pliego de prescripciones técnicas, en cinco apartados: la introducción y consideraciones finales, además de los tres epígrafes sugeridos para garantizar una adecuada homogeneización de la actualización de la evaluación intermedia a nivel de MCA. Estos epígrafes se refieren a la mejora de la capacidad de absorción financiera, de la gestión operativa y de los procesos de programación y planificación incluyendo la integración de los Principios Horizontales.

En el Capítulo 3 se analiza en primer lugar la eficacia y eficiencia de la ejecución del POI en el periodo que comienza en el año 2000 hasta el 31 de diciembre de 2004. Concretamente, el estudio de la eficacia del Programa se ha realizado en los apartados 3.2 y 3.3. En el apartado 3.2 se estudia la eficacia financiera del POIA a partir del cálculo de la ratio de absorción al nivel de los Ejes, Medidas, Fondos y Administraciones. En el apartado 3.3 se estudia el grado de eficacia física basándose para ello en el cociente entre los objetivos fijados para 2006 y las realizaciones o resultados logrados a 31 de diciembre de 2004. Por su parte, el estudio de la eficiencia se realiza en el apartado 3.4. En este epígrafe se ha desarrollado la metodología propuesta por el equipo de evaluación en el Informe de

Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006. Dicha metodología se fundamenta en el análisis clásico de los costes unitarios efectivos y programados al nivel de indicadores de realizaciones y resultados en cada Medida y en el examen comparativo de los precios de licitación, adjudicación y ejecución de una muestra de 158 proyectos sujetos a licitación pública. Finalmente se ha realizado un estudio de las realizaciones y los resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación. Este estudio se realiza en el apartado 3.5 a partir de una metodología propia desarrollada por este equipo evaluador.

En el Capítulo 4 se realiza el análisis de los impactos obtenidos y de la perspectiva de realización de los objetivos del POIA 2000-06. El capítulo se estructura en cuatro apartados claramente diferenciados. En el primero, se presentan los logros alcanzados y la incidencia de las actuaciones del POIA en el contexto socioeconómico de Andalucía, mediante el análisis de indicadores de contexto, procedentes de fuentes estadísticas oficiales, y los indicadores de FONDOS 2000, agregados y agrupados por campos de actuación. En el segundo, se profundiza en aspectos específicos de los ámbitos de intervención del FEOGA-O y del FSE. Se da respuesta a las preguntas comunes de evaluación del FEOGA-O y, cumplimiento a los contenidos exigidos en el Marco Común de Trabajo para el FSE. En el tercer epígrafe, se presentan los principales resultados de la estimación del impacto macroeconómico de la intervención con la utilización del modelo HERMIN. Por último, se comentan las contribuciones del POIA tanto a la consecución de los objetivos globales de la Estrategia Europeo de Empleo, como a la Estrategia de Desarrollo Sostenible formulada en Gotemburgo.

En el Capítulo 5 se analizan de manera separada las Prioridades Horizontales relativas al “Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” y la “Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”. La actualización de la evaluación ambiental del POIA consta de dos partes, en la primera se efectúa un análisis global de la mejora de la calidad ambiental del Programa en su conjunto y se subdivide en seis epígrafes: actualización del grado de conocimiento de la Prioridad Horizontal Medio Ambiente, incidencia de los cambios en la programación, mejora de la integración del medio ambiente, indicadores de integración ambiental, criterios ambientales de priorización de proyectos e impactos negativos en el medio ambiente; la segunda parte se dedica a la evaluación ambiental del Eje 3, “Medio Ambiente”, analizándose la eficacia financiera y física, especialmente en los ámbitos ambientales clave.

La evaluación del Principio de Igualdad de Oportunidades contiene las siguientes tareas: análisis de los cambios introducidos en la programación desde la evaluación intermedia; el contexto socio-económico desde la perspectiva de género y los logros conseguidos atribuibles al POIA 2.000-2006; identificación de casos de buenas prácticas en materia de género; estudio de las medidas estratégicas 4.16, 4.17 y 4.18.

Finalmente, en el Capítulo 6 se detallan todas las conclusiones y recomendaciones realizadas. Para evitar repeticiones innecesarias, en el resto de los capítulos se han eliminado, cuando ha sido posible, estos apartados. Las conclusiones y recomendaciones se presentan agrupadas en cuadros, numeradas correlativamente y clasificadas en los distintos apartados exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

CAPÍTULO 0
METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

0.1. Introducción

Tal como se indica en el Pliego de Prescripciones Técnicas el objeto de la actualización tendrá, como ámbito territorial, la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se refiere al conjunto de actuaciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria sección Orientación (FEOGA-O), incluidas en el POIA 2000-2006, tal y como se desarrollan en su Complemento de Programa (CdPOIA).

Además, se ha tenido presente que la actualización de la Evaluación Intermedia ha sido concebida siguiendo el mismo procedimiento utilizado en la elaboración del informe de evaluación que se ha de actualizar¹ y que, por tanto, se ha garantizado la adecuada homogeneización de este trabajo con las directrices establecidas en el ámbito del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) por Quasar Consultores y Red2Red Consultores. Las consideraciones anteriores implican que, además de la metodología específica que se describe en estas páginas, se han utilizado las guías metodológicas elaboradas por las dos empresas consultoras antes mencionadas.

En los restantes apartados de este capítulo se precisa, siguiendo el texto publicado de la Evaluación Intermedia ya citado, la distribución de responsabilidades operativas de los distintos órganos que intervienen en la implementación del POIA2000-2006 (epígrafe 2) y, posteriormente, se indican las fuentes de información y los instrumentos utilizados así como el contenido de la información recabada. En el epígrafe 4 se describen brevemente los principales rasgos de los agentes ejecutores encuestados.

0.2. Distribución de responsabilidades operativas en el POIA 2000-2006

La perspectiva metodológica específica adoptada en este trabajo parte de dos hechos:

- a) Como el resto del MCA, el POIA 2000-2006 está estructurado en Ejes y Medidas que se desarrollan a través de operaciones (proyectos). A su vez, el análisis de los progresos realizados en la consecución de los objetivos operativos, específicos y globales, debe realizarse de forma progresiva. No obstante, la actualización de la evaluación de un programa, como su propia evaluación, no es ni la suma ni la síntesis de los proyectos que lo integran, por lo que no es suficiente un enfoque que partiendo de Medidas y proyectos específicos alimente la evaluación del programa, ya que algunas cuestiones relevantes no pueden inferirse desde ese nivel de análisis.
- b) En la gestión del programa interviene un elevado número de actores; entre ellos, cuatro niveles administrativos diferentes (Comisión Europea, Administración General del Estado, Administración Regional y Corporaciones Locales), además de otros organismos públicos y privados.

Teniendo en cuenta los dos puntos anteriores, el primer paso de la metodología que nuevamente se ha utilizado ha consistido en delimitar el rango de los distintos actores, para determinar en que niveles jerárquicos se propone concentrar la recogida directa de información.

¹ Junta de Andalucía (2005): *Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006*, Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones, Sevilla.

La jerarquía de actores está culminada por la Comisión Europea y, en su parte inferior, se sitúan los destinatarios últimos de las ayudas comunitarias. Cada actor tiene diferentes funciones y, por tanto, diferente información y perspectiva sobre la elaboración, puesta en marcha y logros del POIA 2000-2006. Así mismo, la correcta articulación institucional depende de la fluidez de las relaciones establecidas entre actores situados en niveles jerárquicos diferentes. Como puede observarse en el Cuadro 0.1, en la Evaluación Intermedia del POIA se distinguieron cinco niveles de análisis:

Nivel I. Relaciones entre el Reino de España y la Comisión Europea.

Nivel II. Relaciones entre las Autoridades de Gestión y de Pagos (incluidos las Unidades responsables de la coordinación de cada Fondo²) y los Órganos Intermedios.

Nivel III. Relaciones entre los Órganos Intermedios y los agentes de los Órganos Ejecutores (Beneficiarios Finales) que ejercen su función en las dependencias centrales. Por agentes de los Beneficiarios Finales (Órganos Ejecutores) se designaron a las personas integradas en las relaciones de puestos de trabajo de los Beneficiarios Finales/Órganos Ejecutores responsables de la ejecución de las operaciones. Por brevedad, se designará a estas personas como *agentes ejecutores*³.

Nivel IV. Relaciones entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías, Gerencias de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, ... En muchas ocasiones, este último escalón es el que gestiona etapas fundamentales de las operaciones comunitarias.

Nivel V. Relaciones entre los Beneficiarios Finales y los destinatarios últimos de las ayudas.

Dada la variedad y cantidad de actores que intervienen en cada nivel, es imposible un análisis completo de todas las relaciones establecidas, debiéndose optar por concentrar los esfuerzos en algunos de los niveles enumerados. En este trabajo, como en la propia Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006, los esfuerzos se han dirigido básicamente a los Niveles II y III. Analizar el Nivel V exigiría otro tipo de investigación. Por ejemplo, en el caso de ayudas a las empresas, sería necesario acceder a los listados de los destinatarios últimos y contar con la posibilidad de construir grupos de control, para poder comparar el efecto neto de las ayudas comunitarias en las empresas beneficiarias con relación a las no receptoras de tales ayudas. No obstante, en el caso de las Medidas cofinanciadas por el FSE y por el FEOGA-O, se ha recabado información directa mediante encuestas a los destinatarios últimos de los fondos.

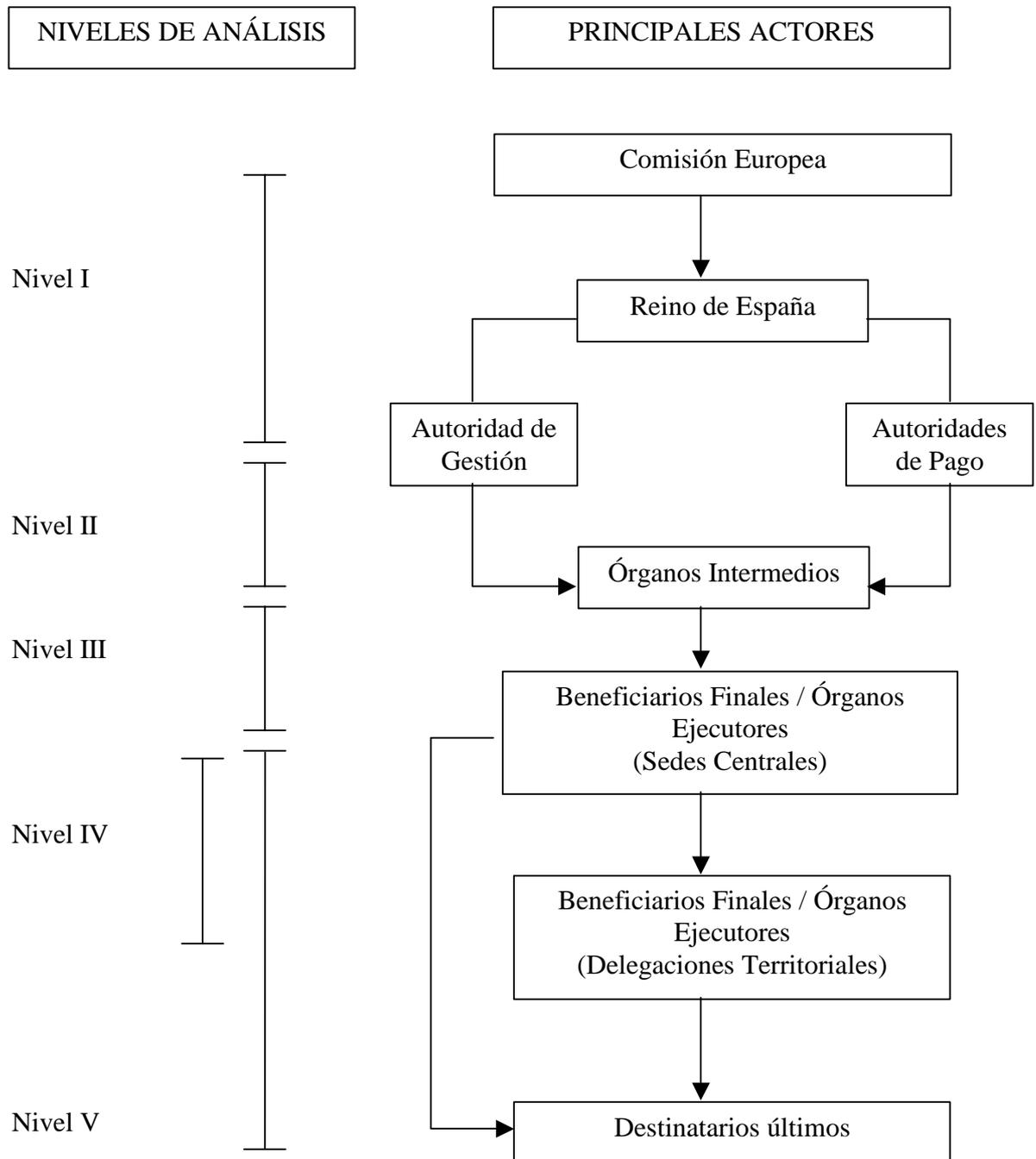
² · Intervenciones FEDER: Autoridad de Gestión del MCA directamente o a través de la Subdirección General de Administración de FEDER (SGAF).

· Intervenciones FSE: Unidad Administradora del FSE (UAFSE) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

· Intervenciones FEOGA: Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (MAPA).

³ Se ha utilizado la designación de Agente por analogía con la utilizada para designar a las personas adscritas a la Autoridad de Pagos. (Ver Manual de Procedimientos, p. 20).

CUADRO 0.1. Niveles de análisis de las relaciones entre las administraciones, organismos y entidades implicadas en la gestión de los Fondos Estructurales (*)



(*) Este cuadro es una adaptación del diagrama presentado en el *Manual de Procedimientos* elaborado por el Ministerio de Hacienda (2001, p. 24). Este cuadro está incluido en el Informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006, pág. 60, Sevilla, 2005.

En las personas adscritas a los organismos incluidos en el Nivel II recae la coordinación de la gestión de los Fondos Estructurales. Son los responsables:

- a) de la gestión y control técnico (Autoridad de Gestión),

- b) de recibir los importes de la participación de los Fondos y ejercer el control financiero (Autoridades de Pago),
- c) de la coordinación de cada Fondo (Autoridad de Gestión del MCA y SGAF, UAFSE y Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA); y
- d) finalmente, de responsabilizarse de la gestión de los Fondos en su ámbito y mediar entre la Autoridad de Gestión y las de Pagos y los Beneficiarios Finales (Órganos Intermedios).

Por lo tanto, en este nivel participan los gestores que tienen un mayor grado de responsabilidad -a excepción de la Comisión Europea-, mayor acceso a la información -de indicadores de recursos, realizaciones, resultados e impactos-, mayor conocimiento de los procedimientos administrativos y de las Políticas y Prioridades Comunitarias, pero que no participan, por lo general, en la ejecución directa de los proyectos. En este mismo nivel de relaciones institucionales incluimos a los componentes del Comité de Seguimiento del POIA 2000-2006.

Las personas adscritas en este nivel de gestión del POIA -Autoridades de Pago, Autoridad de Gestión, Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, Unidades Centrales de los Órganos Intermedios dependientes de la Administración General del Estado (AGE), y los responsables de la coordinación de cada Fondo- se les denominó en el Informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 *gestores coordinadores*. Adicionalmente, también se consideraron gestores-coordinadores los altos cargos de los Órganos Ejecutores que realizan tareas de coordinación en la ejecución de las Medidas que les han sido asignadas y/o pertenecen a Órganos Ejecutores con funciones relevantes en la implementación de las prioridades horizontales (en el caso de la Junta de Andalucía, por ejemplo, altos cargos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (AIDA), de la Consejería de Empleo, Instituto Andaluz de la Mujer y Consejería de Medio Ambiente).

En este nivel, el cuestionario utilizado ha sido elaborado a partir de lo propuesto en la “Guía Metodológica” elaborada por Quasar Consultores. No obstante, como ya se hizo en la evaluación intermedia del POIA, se ha pretendido diferenciar el análisis lo más explícitamente posible entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores. Como rasgo metodológico específico, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 centró su trabajo en el análisis de la ejecución de las operaciones y la gestión de las Medidas (Nivel III del Cuadro 1). En este caso, las relaciones institucionales son, exclusivamente, entre los órganos intermedios y los agentes ejecutores. Los circuitos financieros, administrativos y de suministro de la información para el sistema de seguimiento se plantean en este caso de forma muy diferente a las establecidas en el Nivel II. No obstante, a nuestro juicio, la implementación de un programa operativo depende en alto grado de los agentes ejecutores, pues son ellos los que están en contacto directo con los destinatarios últimos de las ayudas.

Dado que el enfoque, centrado en la evaluación de proyectos, no alcanza a dar respuestas a todas las cuestiones planteadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, se ha articulado el análisis en tres ámbitos:

- a) La aproximación micro ya apuntada (Nivel III).
- b) La aproximación intermedia a través de las entrevistas a gestores-coordinadores situados en el Nivel II.
- c) La aproximación macroeconómica, mediante el análisis de los impactos obtenidos en la economía andaluza y de las perspectivas de realización de los objetivos. Esta

tercera parte, incluye la implementación de varias técnicas de evaluación complementarias definidas en el Marco Común de Trabajo para la Actualización de las Evaluaciones Intermedias de los Programas Operativos Objetivo 1 de Quasar-Consultores. En primer lugar, se valoran los logros alcanzados y la incidencia de las actuaciones del POIA 2000-06, mediante el examen de los indicadores de seguimiento actualizados en FONDOS 2000, agregados en función de sus campos de actuación. El procedimiento de agregación de estos indicadores se describe en el Anexo 0.1.

En segundo lugar, para valorar el impacto *específico* de las intervenciones estructurales se analiza la evolución del entorno socio-económico de la región con el estudio de una serie de indicadores de contexto, procedentes de fuentes oficiales, seleccionados de la propuesta general presentada en la guía metodológica. Asimismo, se calcula la dimensión relativa de los logros alcanzados, medidos con los indicadores de realizaciones físicas, de resultados y de impacto, respecto a la evolución de la economía andaluza, aproximada mediante la cuantificación de la evolución de los indicadores de contexto, antes señalados. Estos indicadores están, a su vez, relacionados con los indicadores clave del Documento de Trabajo nº 9 de la D. G. de Política Regional de la Comisión Europea de “Actualización de la evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales”, lo que permite recoger los efectos obtenidos en los ámbitos más relevantes y de interés de la Comisión. La disposición de información determina la selección de dichos indicadores.

En tercer lugar, para no obviar efectos del POIA sobre aspectos importantes que no capturan los modelos cuantitativos se elabora el modelo conceptual común, para la valoración del impacto del programa, recomendado por el evaluador del MCA, si bien, con algunas modificaciones (ver Anexo del Capítulo 4). Este modelo, mediante un procedimiento sistemático, permite identificar, explotar e interpretar la información necesaria para poder realizar valoraciones justificadas.

Finalmente, para completar el estudio del impacto macroeconómico, se realiza una evaluación del impacto que el POIA ha tenido sobre las principales variables macroeconómicas relativas a la producción y al empleo. Para ello, con la información disponible de datos ejecutados, y mediante un modelo macroeconómico elaborado para la economía andaluza siguiendo las características y diseño del modelo HERMIN, se estiman tanto los efectos de demanda como los efectos de oferta, a largo plazo, procedentes del aumento del capital público, de la capacidad productiva y del capital humano derivados de los fondos estructurales asignados a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, mediante la implementación de esta metodología se ha hecho posible la actualización de la evaluación intermedia en todos los contenidos explicitados en el Pliego de Prescripciones Técnicas y se ha garantizado un análisis exhaustivo de los progresos realizados desde el año 2003. Además, estos progresos han podido ser detectados por el equipo de trabajo a todos los niveles de implementación del POIA 2000-2006, incluyendo por tanto, las apreciaciones y perspectivas de la mayoría de los principales agentes implicados en la gestión, además de los beneficios que alcanzan a los destinatarios últimos de los Fondos y de su impacto macroeconómico en Andalucía.

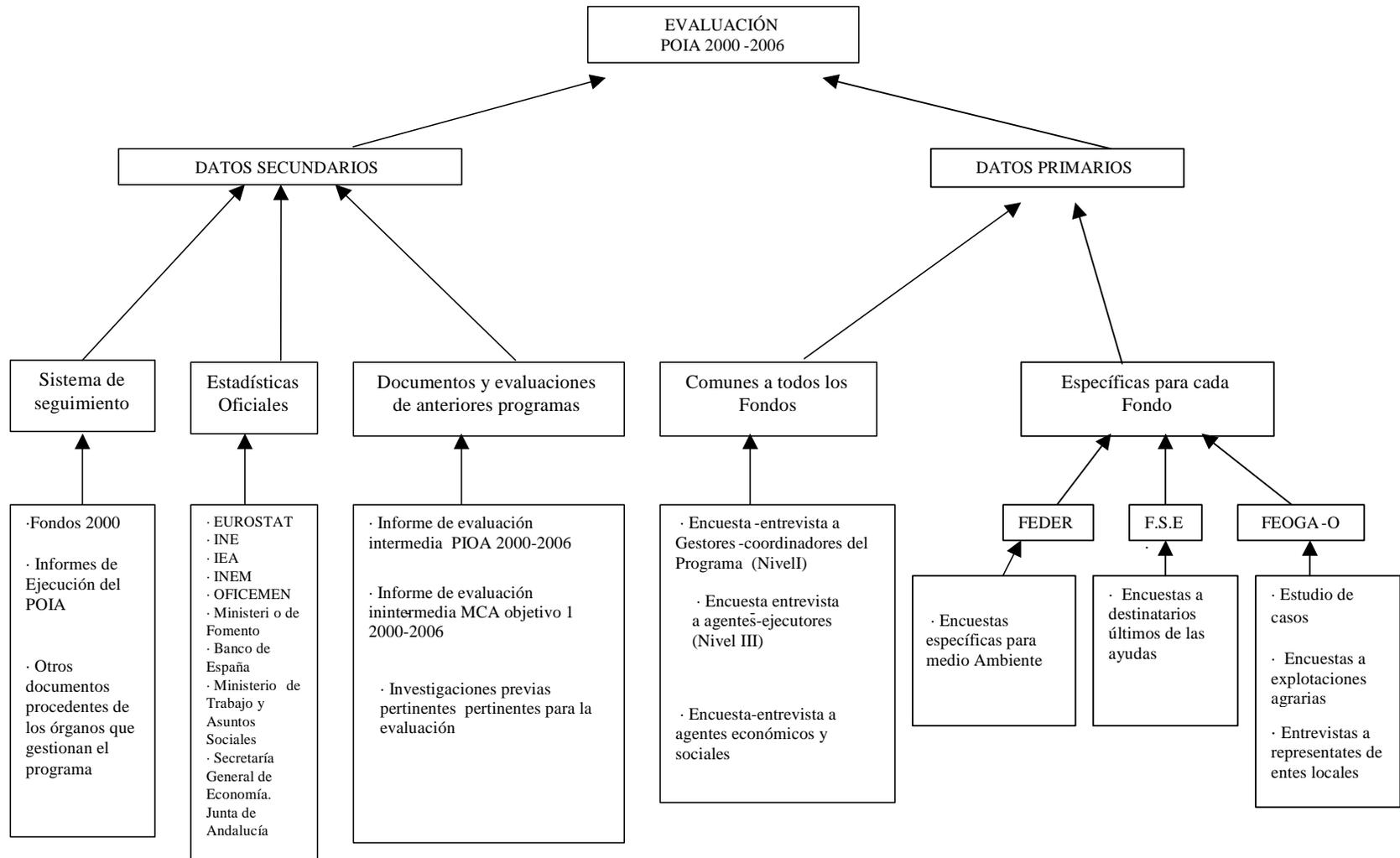
0.3. Fuentes de información. Instrumentos propuestos

En el Cuadro 0.2, que se muestra a continuación, se clasifican las distintas fuentes e instrumentos utilizados para obtener la información necesaria para la actualización de la evaluación intermedia. Los datos empleados se clasifican en secundarios y primarios. Los datos secundarios comprenden la información, ya existente, reunida e interpretada por el equipo evaluador. Como puede observarse en el Cuadro 0.2, la procedencia de los datos secundarios es la siguiente: Informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006, sistema de seguimiento, estadísticas oficiales y documentos y evaluaciones de anteriores programas. Del Informe de Evaluación Intermedia procede la relación de todos los problemas detectados, las propuestas y recomendaciones realizadas por los evaluadores. El sistema de seguimiento (FONDOS 2000) ha suministrado los datos sobre indicadores de utilización de recursos (financieros y humanos), de realizaciones físicas, de resultados y de impactos.

Por su parte, las estadísticas oficiales facilitan los datos necesarios para construir los indicadores de contexto para la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las estadísticas oficiales más relevantes son las procedentes, en su mayoría, del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) y del Instituto Nacional de Estadística (INE). Del primero se ha recopilado la información referida a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y del segundo la referida al ámbito nacional, y en algunos casos, de otras Comunidades Autónomas. Entre las estadísticas más relevantes empleadas destacan la Contabilidad Trimestral de Andalucía (base 1995, IEA) y la Contabilidad Nacional (base 1995, INE), así como la Encuesta de Población Activa (EPA, INE) que, junto con la información que se puede obtener del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales completan los requerimientos de datos secundarios referidos a la producción y al empleo. Adicionalmente, esta información se ha ampliado con otros indicadores, de carácter estructural, relativos a la demanda, a los salarios, al tejido empresarial, y sobre medio ambiente, entre otros. Dentro de este grupo hay que destacar la Encuesta Industrial Anual de Empresas (INE), la Encuesta de la Coyuntura Turística de Andalucía (IEA), la Encuesta sobre el Gasto de las Empresas Industriales en Protección Medioambiental (INE), etc.

Finalmente, como datos secundarios, se dispone de los documentos emitidos por los órganos de gestión – los relacionados con la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y las Prioridades Horizontales, Medioambiente e Igualdad de Oportunidades – los textos de los acuerdos adoptados en el Comité de Seguimiento del POIA2000-2006, el Documento de Trabajo nº 9 de la D. G. de Política Regional de la Comisión Europea de “Actualización de la evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales”, el Documento de Orientación de 28/04/04 sobre la evaluación final del FSE de la D.G. de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea y los Documentos STAR VI de 1999, 2000 y 2002 sobre criterios e indicadores para la evaluación de los Programas de Desarrollo Rural y, por último, los manuales de referencia sobre técnicas de evaluación elaborados a instancia de la Comisión Europea.

Por su parte, los *datos primarios* se han obtenido directamente para esta actualización mediante diversos instrumentos, tal como se refleja en el Cuadro 0.2. Estos datos se añaden a los disponibles al inicio de la evaluación y son básicos para el análisis de los progresos realizados en la ejecución del Programa. Las fuentes de información de datos primarios se clasifican en dos categorías: comunes a todos los Fondos y específicas para cada Fondo.



CUADRO 0.2. Fuentes de Información

a) Fuentes de información comunes a todos los Fondos.

Los instrumentos comunes del Programa son cuestionarios semi-estructurados elaborados en función de los siguientes contenidos:

1. Cuestionario para la encuesta-entrevista a gestores-coordinadores.

El contenido de este cuestionario, elaborado a partir del propuesto por los evaluadores de MCA, es, en grandes líneas, el siguiente:

- Cuestiones sobre ejecución financiera, resultados e impactos.
- Valoración de la contribución de las intervenciones al cumplimiento de las Prioridades Horizontales, la EEE y las Agendas de Lisboa y Gotemburgo.
- Propuestas sobre el próximo período de programación.
- Juicio sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en el contexto de la Evaluación Intermedia.

2. Encuesta-entrevista a agentes-ejecutores. Como se ha expuesto en el epígrafe precedente, la recogida exhaustiva de información a este nivel de análisis pretende ser la característica específica de esta actualización. Con este fin se ha elaborado un cuestionario, que ha sido cumplimentado por casi la totalidad –ver epígrafe siguiente– de los agente ejecutores de todas las Medidas que integran el Programa. A grandes rasgos el contenido de este cuestionario es el siguiente:

- Eficacia y eficiencia de la ejecución de las operaciones.
- Calidad de los indicadores del Programa. Propuestas de mejora.
- Consideraciones para el futuro período de programación 2007-2013.
- Integración de las prioridades horizontales y políticas comunitarias.

3. Encuesta-entrevista a agentes económicos y sociales. Mediante este instrumento se ha pretendido conocer la valoración de la ejecución del POIA por parte de los representantes de los trabajadores (UGT y CCOO) y empresarios (CEA) así como recoger las propuestas de dichas instituciones para el futuro período de programación 2007-2013.

b) Fuentes de información específicas para cada fondo.

Mediante instrumentos para la recopilación de información específica referente a cada Fondo se ha complementado a la obtenida a partir de las fuentes de información comunes para la totalidad de las Medidas (Fondos) que integran el POIA y que se han descrito anteriormente.

1. Metodología específica FEDER. Prioridad Horizontal Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Se han elaborado dos cuestionarios específicos para tratar las cuestiones relacionadas con el Medio Ambiente:

A. Cuestionario de Proyecto para la Actualización del Análisis del Impacto Ambiental

Dirigido a una muestra de agentes ejecutores que gestionan proyectos que puedan presentar un impacto negativo en el medio ambiente. Para lo cual se han distribuido 33 cuestionarios correspondientes a otros tantos proyectos seleccionados, fundamentalmente grandes obras de infraestructuras que precisan el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. La selección se ha efectuado partiendo de la relación de proyectos que la Evaluación Intermedia detectó como más impactantes y que al término de la misma no

habían finalizado su ejecución. Dicha relación ha sido incrementada con la inclusión de proyectos cuyo inicio se ha efectuado a partir de enero de 2003. En todo caso se incluyen la totalidad de los Grandes Proyectos cuya ejecución continuaba a partir de enero de 2003. Su objeto es mejorar la evaluación ambiental de la actualización del POIA 2000-2006.

B. Cuestionario Medioambiental: Ámbitos Ambientales Clave.

Dirigido a los todos los agentes ejecutores de las Medidas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4. Su objeto es analizar la mejora de la calidad del medio ambiente en base al estudio de los siguientes ámbitos ambientales clave: abastecimiento de agua potable, depuración de aguas residuales y tratamiento de residuos sólidos. Se han distribuido 15 cuestionarios que informan sobre los cambios normativos y en la programación, indicadores ambientales y propuestas de mejora. La información recabada permite atender las “Orientaciones para la Actualización de la Evaluación Intermedia desde la Perspectiva Ambiental y de Igualdad de Oportunidades” del Ministerio de Economía y Hacienda.

2. Metodología específica FSE

De manera específica para la actualización de la evaluación intermedia en el FSE se ha obtenido información primaria para una serie de Medidas estratégicas seleccionadas por los evaluadores del MCA. La información primaria ha sido recogida mediante la realización de: a) entrevistas focalizadas a personas o entidades que participan directa o indirectamente en las actuaciones desarrolladas dentro de las Medidas seleccionadas; b) mesas redondas/grupos de discusión entre los agentes que gestionan y desarrollan las actuaciones y los participantes o beneficiarios últimos; c) y encuestas telefónicas a entidades y beneficiarios finales como herramienta para obtener información cuantitativa sobre los efectos e implicaciones de las actuaciones desarrolladas dentro de las Medidas seleccionadas. En concreto se han realizado 10 entrevistas focalizadas (de manera individual para las Medidas 1.8 y 2.1 y, de manera conjunta, para las Medidas 4.2, 4.3, 4.4 y 4.5; 4.6, 4.7, 4.8 y 4.9; 4.10 y 4.11; 4.12, 4.13, 4.14 y 4.15; 4.16, 4.17 y 4.18); 4 encuestas telefónicas a los destinatarios últimos de las ayudas de las Medidas 1.8, 4.2 y 4.6 y a las entidades beneficiarias de la Medida 4.11; y 3 mesas redondas para las Medidas 4.2, 4.12 y, de manera conjunta, para las Medidas 4.16, 4.17 y 4.18.

3. Metodología específica FEOGA-O

La Guía Metodológica del MCA, así como la Propuesta Técnica realizada por el equipo evaluador del POIA contemplan un trabajo de campo específico para actualizar la evaluación intermedia de las Medidas cofinanciadas por el FEOGA-O.

Con el objeto de dar cumplimiento a esta exigencia se han preparado cuatro cuestionarios distintos dirigidos a:

- explotaciones agrarias;
- industrias agroalimentarias y empresas de prestación de servicios;
- explotaciones forestales;
- entes locales y agentes sociales.

Los dos primeros cuestionarios se han dirigido a beneficiarios de las Medidas 1.2, 7.8 y 7.55. El tercero se ha destinado a encuestar a los destinatarios de las ayudas de la Medida 3.9 Silvicultura. De esta manera, se encuesta a destinatarios últimos de cuatro Medidas (1.2, 7.8, 7.55 y 3.9), aunque en la Guía Metodológica del MCA se contempla este trabajo específico exclusivamente para una de las Medidas que integran el POIA, la Medida 1.2.

El cuarto modelo de cuestionario se ha planteado en términos de entrevistas en profundidad y se ha realizado a alcaldes y presidentes de grandes cooperativas.

El contenido de estos cuestionarios se ha elaborado siguiendo la Guía Metodológica-FEOGA (Quasar, 2002) de manera que permitan recabar información fiable de la percepción que los destinatarios últimos tienen del impacto de las ayudas recibidas, así como dar respuesta a las Preguntas Comunes de Evaluación.

Los listados de destinatarios de las ayudas fueron proporcionados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Pesca (Medidas 1.2 y 7.8), la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda (Medida 7.55) y la Consejería de Medio Ambiente (Medida 3.9).

Para la aplicación de los dos primeros cuestionarios, se seleccionaron de estos listados aquellos beneficiarios que fueran personas físicas, empresas o asociaciones empresariales, ya que el resto de destinatarios últimos (GDRs, Ayuntamientos, Diputaciones y Organismos de la Junta) se incluyen en las encuestas de Nivel III o en el cuarto grupo de cuestionarios.

La muestra del 5% del total de beneficiarios se ha asignado por Medidas y provincias en función de la importancia económica relativa del gasto público elegible.

0.4. Rasgos básicos de los agentes ejecutores entrevistados

Como en la Evaluación Intermedia, el equipo de trabajo ha tratado de acceder a la información que pudieran proporcionar todos los agentes ejecutores, especialmente la referente a eficacia y eficiencia, propuestas para el futuro periodo de programación 2007-2013 y perspectivas de lograr los objetivos fijados.

Como novedad con respecto a la Evaluación Intermedia, en este caso se ha acometido la tarea de entrevistar a los agentes ejecutores de las ADR (GDR), lográndose 31 respuestas sobre un total de 50 posibles.

En definitiva, se ha podido entrevistar a 158 agentes ejecutores de un total de 230 (ver Anexo 0.2). Ello ha supuesto un incremento de 28 respecto a la Evaluación Intermedia.

Como puede observarse en el Cuadro 0.3, el grado de colaboración de los agentes ejecutores con el equipo evaluador ha sido elevado. Según los registros computados por el equipo evaluador a partir de la versión 3.8 del Complemento de Programa, se podrían haber realizado 230⁴ encuestas para cubrir, de forma efectiva, a todos los agentes ejecutores en todas las Medidas.

⁴ Se han tenido en cuenta los cambios organizativos y de denominación de algunos beneficiarios finales y, por tanto, se ha excluido el doble cómputo.

CUADRO 0.3 Grado de implicación de los agentes ejecutores en la Actualización de la Evaluación Intermedia

Encuestas	Administración												Total	
	Central			Autonómica			Local			Empresas				
	Nº	%Fila	%Col.	Nº	%Fila	%Col.	Nº	%Fila	%Col.	Nº	%Fila	%Col.		Nº
Realizadas	18	11,39	48,65	138	87,34	73,40	0	0,00	0,00	2	1,27	50,00	158	
No Realizadas	Caso 1	8	15,69	21,62	40	78,43	21,28	1	1,96	100,00	2	3,92	50,00	51
	Caso 2	0	0,00	0,00	7	100,00	3,72	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	7
	Caso 3	11	78,57	29,73	3	21,43	1,60	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	14
Total	37	16,02	100,00	188	81,82	100,00	1	0,43	100,00	4	1,73	100,00	230	

En las encuestas no realizadas se distinguen tres casos:

Caso 1. El agente ejecutor no accedió a cumplimentar el cuestionario.

Caso 2. El beneficiario final argumentó que, dado que sus operaciones son realizadas por convenio con otro órgano ejecutor, debía ser este último quien cumplimentara el cuestionario.

Caso 3. El equipo evaluador decidió no proceder a realizar la entrevista debido a ser un beneficiario final incluido tras la Evaluación Intermedia del POI de Andalucía y/o que había ejecutado una cuantía no significativa del Gasto Público Elegible.

Fuente: Complemento de Programa versión 3.8 y encuestas a agentes ejecutores.

No obstante, 21 de las encuestas posibles no se han realizado porque:

- El equipo evaluador consideró que no procedía su realización, debido a ser un beneficiario final de reciente incorporación o que no había ejecutado una cuantía significativa del Gasto Público Elegible, (Caso 3);
- El representante del beneficiario final argumentó que, dado que sus operaciones son realizadas por convenio con otro órgano ejecutor, debía ser este último quien cumplimentara el cuestionario (Caso 2).

Descontando estos casos, sólo un 24,4% de los agentes ejecutores no ha colaborado en la actualización de la Evaluación Intermedia; es decir, se ha logrado que el grado de implicación de los agentes ejecutores alcance el 75,6%.

En el mismo cuadro puede observarse la distribución de las encuestas realizadas según tipo de administración; una mayoría significativa de encuestas ha sido realizada a los agentes ejecutores adscritos a la Junta de Andalucía (87,34% del total), frente al 11,39% de la Administración Central.

En el Cuadro 0.4, que se presenta a continuación, se han distribuido los agentes ejecutores según Ejes y Fondos. Puede comprobarse que el Eje con mayor número de encuestas cumplimentadas (25,32% del total) es el 7, debido a la inclusión en el mismo de las ADR (GDR) que, como ya se ha indicado, se han entrevistado por primera vez en esta ocasión.

Le sigue en importancia relativa el Eje 4, con el 22,78% de las entrevistas realizadas; las características específicas de este Eje, desagregado en cuatro en los documentos de programación, y su elevado número de beneficiarios finales explican este hecho. A distancia de los Ejes citados se sitúan el 3 (15,19% del total de entrevistas realizadas) y el 5 (13,29% de las entrevistas realizadas). Se ha de tener en cuenta para considerar estos porcentajes que el número de cuestionarios realizados está más directamente relacionado con el número de beneficiarios finales de cada Medida, que con la cuantía del Gasto Público Elegible que tiene que ejecutar.

CUADRO 0.4 Distribución de los agentes ejecutores según Ejes y Fondos

Eje	Encuestas realizadas	
	Nº	%
1	14	8,86
2	10	6,33
3	24	15,19
4	36	22,78
5	21	13,29
6	10	6,33
7	40	25,32
9	3	1,90
FEDER	75	47,47
FSE	38	24,05
FEOGA-O	45	28,48
Total	158	100,00

Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

Según Fondos, más del 47,4% de las encuestas realizadas pertenecen a Medidas cofinanciadas con el FEDER; en segundo lugar, pero a distancia considerable, figura el FEOGA-O con el 28,48% de las entrevistas realizadas y, en último lugar, el FSE a escasa distancia del anterior (24,05% de los cuestionarios cumplimentados).

Finalmente, también se han recibido 15 cuestionarios completos de gestores coordinadores, de un total de 19 posibles. De ellos, 11 corresponden a gestores coordinadores adscritos a la Junta de Andalucía y 4 a la A.G.E. (ver Anexo 0.3).

CAPITULO 1
SUMARIO DE CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y
CONSIDERACIONES

1.1. **Ámbito**

Este documento constituye el texto de Actualización de la Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA2000-2006), realizado por un panel independiente de profesores en cumplimiento del contrato administrativo de asistencia técnica suscrito entre el Director General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía y la Rectora de la Universidad de Málaga (Expediente nº FE 03/04). Según lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 42 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, se efectuará una actualización de la Evaluación Intermedia para el MCA y para cada intervención. La actualización de la Evaluación constituirá una fuente importante de información para la Evaluación Ex-Post. La Actualización de la Evaluación Intermedia tiene como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía y como ámbito de estudio al conjunto de actuaciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Orientación (FEOGA-O), incluidos en el POIA 2000-2006.

1.2. **Metodología**

La Actualización de la Evaluación Intermedia se ha realizado siguiendo lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, las directrices fijadas por los evaluadores de MCA y la metodología propia propuesta por el equipo evaluador de la Universidad de Málaga. La metodología específica para la Evaluación Intermedia de este Programa Operativo se ha articulado en tres niveles: la aproximación micro (agentes ejecutores), la intermedia (gestores-coordinadores) y la macroeconómica. Como resultado de la metodología propia desarrollada se han realizado encuestas-entrevistas a gestores-coordinadores y agentes ejecutores y se ha recurrido a datos secundarios, incluidos los documentos de programación relevantes. Además, siguiendo la metodología común desarrollada por los evaluadores del MCA, se han utilizado los correspondientes instrumentos de recogida directa de información: FSE (encuestas a beneficiarios, entrevistas a gestores y expertos, y mesas redondas), FEOGA-O (estudios de casos, encuestas a beneficiarios y entrevistas a gestores y responsables de entes locales) y FEDER (cuestionario-entrevistas para la evaluación ambiental). Así mismo se ha recurrido al análisis econométrico para completar el estudio del impacto macroeconómico. Este análisis se ha realizado a través de un modelo macroeconómico elaborado para la economía andaluza, siguiendo las características y el diseño del modelo HERMIN.

Para aplicar la metodología diseñada, que ha partido de la delimitación de los niveles de análisis de las relaciones entre las administraciones, organismos y entidades implicadas en la gestión de los Fondos Estructurales, se ha distinguido entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores; de esta forma ha sido posible diferenciar la evolución de operaciones, recogidas en un mismo indicador, pero muy diferentes entre sí, dentro de cada Medida según órgano ejecutor, y obtener costes unitarios de realizaciones físicas y resultados para cada indicador suministrados directamente por los agentes ejecutores. Así pues, se ha contado con la perspectiva que de la ejecución del Programa adoptan los responsables últimos en los órganos ejecutores de la gestión de las operaciones.

Mediante este enfoque metodológico se contribuye, a juicio del equipo evaluador, a incrementar la cultura de la evaluabilidad y el conocimiento de las Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias entre los agentes ejecutores. Además, al solicitar datos de costes unitarios programados y efectivos para cada indicador a nivel de órgano ejecutor se verifica

la capacidad de éstos para programar sus operaciones, la representatividad de los indicadores utilizados y la fiabilidad de los datos suministrados al sistema de seguimiento.

1.3. Estructura del estudio

Con objeto de abarcar todas las tareas recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, y al mismo tiempo, producir un informe con una extensión razonable, se ha procedido a presentar los resultados en dos volúmenes separados; en ambos se sigue el índice propuesto por los evaluadores del MCA, pero ampliando el número de subepígrafes. En el primer volumen, denominado *Texto Principal*, se presentan los principales análisis, conclusiones y recomendaciones. En este volumen los Cuadros presentan, en la mayoría de los casos, estadísticas que resumen los resultados desagregados obtenidos y el análisis econométrico realizado. Con su lectura, se puede acceder a las principales aportaciones de este Informe. El segundo volumen, denominado *Anexos*, contiene las notas metodológicas específicas elaboradas por el equipo de la Universidad de Málaga, y los Cuadros con datos detallados que han sido necesarios para producir la síntesis del Texto Principal, así como aquellos Cuadros sugeridos por los evaluadores del MCA y que no han sido incluidos con anterioridad.

Este segundo volumen puede ser de utilidad para contrastar la información contenida en el Texto Principal, así como para que los agentes ejecutores, los gestores coordinadores y otras partes interesadas en los progresos realizados verifiquen la situación de las operaciones que ejecuta cada beneficiario final en el contexto del Programa.

1.4. Principales conclusiones

1.4.1. Sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia

La identificación de las recomendaciones formuladas se ha presentado en sucesivos cuadros, que proceden del Capítulo 9 del Informe de Evaluación Intermedia (IEI), donde aparecen numeradas junto con las conclusiones. Una vez identificadas las recomendaciones y clasificadas en los apartados sugeridos a nivel de MCA, se han examinado las medidas adoptadas para su implementación y se han identificado los progresos realizados; además se ha verificado la pertinencia de la recomendación realizada y especialmente, su horizonte temporal de implementación.

El equipo evaluador ha comprobado que se ha aplicado completamente o sólo en parte más del 81% de las recomendaciones propuestas; entre las aplicadas, destaca la implementación de todas las recomendaciones sobre reasignación del gasto elegible e incrementos de la dotación financiera prevista y 14 de las 15 realizadas para mejorar la gestión operativa. También ha sido elevado el grado de ejecución total de las recomendaciones propuestas sobre mejora de los procesos de programación y planificación. El menor grado de aplicación completa de las recomendaciones se ha producido en las referidas a Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias. De las 20 recomendaciones propuestas, sólo el 15% se ha aplicado completamente; no obstante, se ha iniciado la puesta en marcha del 70% de las restantes. Finalmente, la mayoría de las recomendaciones que sólo serían aplicables en el próximo período de programación, requerirían cambios normativos y, en algunos casos, acuerdos de la Comisión.

1.4.2. Sobre las realizaciones y los resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del Programa

Sobre absorción financiera

La ratio de absorción financiera para el Programa a 31 de diciembre de 2004 es del 81,19% (el 56,9% si se considera para su cálculo la totalidad del gasto elegible para el periodo 2000-2006). En términos comparativos, la ejecución financiera del POIA ofrece una tasa de absorción superior en 5,35 puntos a la media del MCA (75,83%). En consecuencia, si se compara esta situación con la descrita en el Informe de Evaluación Intermedia (p. 278) se comprueba que el ritmo de ejecución del POIA se ha acelerado con respecto al MCA desde diciembre de 2002, dado que a esa fecha las respectivas tasas de absorción eran similares (61,7% para el POIA y 60,3% en el caso del MCA).

El análisis de la tasa de absorción para los distintos Fondos permite afirmar que el FSE muestra una ratio de absorción (96,08%) superior a la media del Programa. Asimismo, en términos comparativos con el MCA, se comprueba que la capacidad de absorción del FSE en el POIA es casi un 33% superior a la calculada para este Fondo en el MCA. En este sentido resulta evidente que el comportamiento diferencial de las intervenciones del FSE en el POIA se manifiesta no sólo respecto a la capacidad de absorción financiera mostrada por las actuaciones cofinanciadas por los otros Fondos, sino también respecto a las intervenciones del propio FSE en el MCA en su conjunto.

La ratio de absorción para el periodo 2000-2004 calculada para la Administración Central es del 71%, diez puntos porcentuales inferior a la media del POIA. En cambio, la Administración Autonómica muestra una ratio de absorción del 91%, que supera a la media del POIA también en diez puntos porcentuales. Sin embargo, los análisis econométricos de los determinantes de la ratio de absorción de los órganos ejecutores ponen de manifiesto que la pertenencia de los órganos ejecutores a la Junta de Andalucía *per se* no tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de haber alcanzado en 2004 una ratio de absorción igual o superior a la media del Programa. Además, la evidencia indica que el peso financiero de la Medida tampoco se revela como un factor determinante de dicha probabilidad y que existen factores individuales específicos a los Ejes y Fondos que afectan a la probabilidad de que los órganos ejecutores no hayan presentado en 2004 niveles de ejecución financiera satisfactorios (para los Ejes 3 y 7 y actuaciones cofinanciadas por el FEOGA-O).

Sobre eficacia física

Para sintetizar el análisis de la eficacia física del Programa, se han seleccionado entre los indicadores de realizaciones del sistema de seguimiento los relacionados con los indicadores-clave propuestos por la DG de Política Regional de la Comisión Europea. Entre éstos, muestran una ratio de eficacia física relativamente baja los siguientes indicadores vinculados a la inversión en infraestructuras: 25 “Autovía mejorada” y 41 “Carretera nueva” de la Medida 6.1; 117 “Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas” y 349 “Presas construidas” en la Medida 3.1; 124 “Colectores” en la Medida 3.3; y, especialmente, los indicadores de la Medida 2.7 correspondientes a las inversiones en infraestructuras relacionadas con la Sociedad de la Información. En estos casos, las relativamente bajas tasas de eficacia pueden generalmente justificarse por los periodos medios de ejecución de los proyectos. Sin embargo, esta circunstancia no afecta a los indicadores relacionados con el Apoyo al Tejido Empresarial. Para éstos se observan logros relativamente reducidos en el indicador 202 “Ayuda a la creación” de la Medida 1.1 y en el indicador 262 “Proyectos I+D+I cofinanciados” de la Medida 2.2.

También se han seleccionado los indicadores de resultados del POIA que se corresponden con los indicadores-clave propuestos por la Comisión. Las ratios de eficacia más bajas afectan al indicador 548 “Inversión privada inducida” en las Medidas 1.7, 1.53 y particularmente en la 7.55. Asimismo, la eficacia de los resultados obtenidos en los indicadores relacionados con el Desarrollo de los Recursos Humanos es también relativamente baja.

Sobre la eficiencia

El análisis global de la eficiencia relativa del POIA y de sus posibles determinantes se ha desarrollado a través de dos enfoques alternativos:

- A partir del análisis de los costes unitarios para los distintos indicadores de realizaciones y resultados del Programa obtenidos de la información procedente de los agentes ejecutores o bien del propio sistema de seguimiento.
- A partir del estudio comparativo de los precios de licitación, adjudicación y ejecución de una muestra de proyectos proporcionada por los agentes ejecutores.

Según la información proporcionada por los agentes ejecutores, para la mayoría de los indicadores de realizaciones en el POIA se han producido ganancias de eficiencia respecto a los costes unitarios programados. Por otra parte, el principal resultado obtenido del análisis econométrico de los costes unitarios es que la dimensión financiera de las intervenciones está relacionada de forma directa con la eficiencia de la ejecución de las mismas, desde la perspectiva de la comparación entre los costes unitarios efectivos y los programados. Este resultado es especialmente relevante en las intervenciones cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O, dadas las características específicas de las intervenciones cofinanciadas por el FSE. Utilizando la información de costes unitarios procedente del sistema de seguimiento en aquellos casos en los que es factible su cálculo (Medidas en las que existe un solo indicador), puede comprobarse que la eficiencia relativa del POIA es superior a la correspondiente al MCA en el 86% de los indicadores posibles. Además, el coste unitario efectivo de las realizaciones en el POIA es inferior al calculado para el MCA en el 71% de los indicadores en los que la comparación directa es posible.

Por su parte, la eficiencia de los resultados es alta desde la perspectiva del examen comparativo de los costes unitarios efectivos y programados: en un 73% de los indicadores los costes unitarios efectivos son inferiores a los programados. El análisis de la información procedente del sistema de seguimiento en aquellas Medidas en las que se utiliza un único indicador de resultados muestra que en el 71% de los casos la ratio de eficiencia relativa del POIA es superior a la del MCA. Además, en el 80% de los indicadores de resultados del POIA los costes unitarios efectivos de los resultados son inferiores a los correspondientes al mismo indicador en el MCA.

En conclusión, los resultados obtenidos del sistema de seguimiento del Programa permiten afirmar que la eficiencia de las realizaciones y los resultados en el POIA es superior a la correspondiente al conjunto del MCA.

El análisis econométrico realizado con la información sobre precios de licitación, adjudicación y ejecución proporcionada por los agentes ejecutores para una muestra de proyectos pone de manifiesto que la dimensión financiera de los proyectos está directamente relacionada con la eficiencia en su ejecución. Asimismo, puede concluirse que

el procedimiento de adjudicación de los proyectos (licitación pública) no representa un desincentivo para que los adjudicatarios no ejecuten las intervenciones de forma eficiente (como consecuencia de que actúen estratégicamente en los concursos aceptando un precio de adjudicación inferior al coste final de la intervención). Existen sin embargo factores específicos individuales que explican la mayor parte de las diferencias en la ratio de eficiencia global. Estos efectos individuales pueden estar influidos por el tipo de actuaciones que gestiona cada organismo, así como por la dificultad intrínseca a los proyectos para predecir sus costes debido a su complejidad técnica (o incluso por la propia capacidad de predicción de la Administración implicada). En este sentido es importante señalar que criterios de estimación de los costes poco rigurosos pueden tener implicaciones no deseables sobre la eficiencia en la ejecución de las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

Sobre la proyección de resultados y la evolución del cumplimiento de los objetivos del Programa

Con relación a las realizaciones y resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación, se han podido estimar los logros derivados de la ejecución total del gasto elegible en 154 casos de los 246 posibles indicadores de realizaciones en cada Medida. Las estimaciones ponen de manifiesto que, bajo las premisas señaladas, cabe esperar que entre un 70-80% de los casos se alcancen los objetivos de realizaciones físicas fijados en el Complemento de Programa (CdPOIA). La proporción de indicadores de resultados para los que se ha podido estimar la ratio de cumplimiento es del 55,4%, inferior al porcentaje correspondiente a los indicadores de realizaciones (62,6%). El porcentaje de indicadores para los que previsiblemente se alcanzarán los logros previstos en el CdPOIA bajo el supuesto de ejecución total del gasto elegible del periodo 2000-2006, también oscila entre el 70-80%, tal como ocurría en el caso de los indicadores de realizaciones. Igualmente es importante señalar que el 96,8% de los agentes ejecutores consultados tiene un grado de confianza alto o muy alto con relación a su capacidad para finalizar los proyectos que gestionan dentro del marco actual de programación. En consecuencia, desde una perspectiva general, cabe esperar que se logren los objetivos previstos para los indicadores de realizaciones y resultados. No obstante, existen indicadores en algunas Medidas para los que se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar los objetivos fijados con el propósito de acomodarlos al ritmo de ejecución de las intervenciones hasta 2004.

1.4.3. Sobre los impactos obtenidos y las perspectivas de realización de los objetivos

Sobre los impactos obtenidos por campos de actuación

Se han valorado los logros alcanzados y la incidencia de las actuaciones del POIA 2000-06 mediante el examen de los indicadores de seguimiento de FONDOS 2000, y el cálculo de la dimensión relativa de las realizaciones, vinculadas al programa, respecto a los indicadores de contexto y se han obtenido las siguientes conclusiones:

- Las actuaciones del POIA en el ámbito de dotación de infraestructuras se han caracterizado por una incidencia moderada, siendo las más destacadas las que se corresponden con las infraestructuras medioambientales. Con el fin de mantener posiciones relativamente ventajosas al promedio nacional, Andalucía debe continuar con el esfuerzo aplicado hasta la fecha en el ámbito de infraestructuras medioambientales en el apartado de agua y en infraestructuras turísticas. Mientras que el necesario acercamiento a los niveles del conjunto de España, exige intensificar

los esfuerzos en dotaciones sanitarias y en completar su red de infraestructuras básicas de transportes.

- Durante los cinco años del POIA se ha descrito un panorama de intensa mejora respecto a la situación inicial en el tejido empresarial andaluz, aunque las actuaciones llevadas a cabo parecen tener una incidencia reducida ya que tan sólo un 10,32% del total de PYMES se han beneficiado de alguna clase de ayuda. El mayor retraso relativo de Andalucía se ha ido acortando en los últimos años si bien el proceso de convergencia no ha culminado por lo que sería recomendable mantener este esfuerzo y consolidar los resultados obtenidos hasta la fecha para el actual periodo de programación.
- Las políticas implementadas sobre innovación y desarrollo tecnológico llevan un buen ritmo en su ejecución, de tal forma que los objetivos marcados por los indicadores físicos están muy cerca de ser ejecutados al 100% e incluso, ya han sido superados en algunos casos. Las tasas de crecimiento anualizadas de los indicadores representativos muestran un elevado crecimiento en la segunda mitad del periodo considerado, síntoma de que parece existir una considerable dependencia de los proyectos I+D ejecutados en la región de los Fondos Europeos. Si se tiene en cuenta el importante retraso comparativo de Andalucía respecto a la media nacional, y que el gasto en tecnología es condición fundamental para incrementar la competitividad regional en todos los ámbitos, sería imprescindible su mantenimiento.
- El sector agrario tiene todavía un importante papel en la economía y en el empleo de la región, superior a la media nacional. Las estadísticas más recientes no muestran una situación favorable para el sector en los últimos años, pese al importante esfuerzo inversor realizado. Es necesario seguir desarrollando políticas de calidad, aumentar la dimensión de las empresas, aplicar técnicas respetuosas con el medio ambiente y continuar intensificando la apertura a los mercados internacionales.
- Los datos relativos al mercado de trabajo indican una evolución muy favorable en la región, si bien, no ocurre lo mismo con los indicadores relativos a la enseñanza secundaria y universitaria. En Andalucía, pese a los importantes avances registrados en el mercado laboral, las debilidades detectadas en los diagnósticos de las diferentes evaluaciones realizadas, persisten en términos de tasa de desempleo, tasa de ocupación, segmentación en el mercado laboral por sexo y edad e insuficiente formación.

Sobre el Impacto Macroeconómico

El impacto macroeconómico se ha estimado a partir del gasto elegible ejecutado para el periodo 2000-2004 y datos previstos para 2005-2008, utilizando una adaptación para la economía andaluza del modelo HERMIN-España. Los resultados obtenidos sugieren que, en su conjunto, los efectos totales (keynesianos y de oferta) de las ayudas europeas darían lugar, en 2001, a un PIB real un 2,55 por ciento superior al que se daría en el escenario base (sin POIA), aumentando hasta un 4,75 por ciento en 2003, para disminuir paulatinamente hasta alcanzar un 3,69 por ciento en 2006 y un 3,64 por ciento en 2008. Durante el periodo 1999-2006, la economía andaluza crecerá en términos reales a una tasa acumulativa del 3,58 por ciento, frente a un crecimiento del 3,03 por ciento que experimentaría de no recibir dichas ayudas. Este diferencial de 0,55 puntos porcentuales sería el plus de crecimiento derivado de la ejecución del POIA 2000-06, que hace posible que Andalucía presente una tasa de crecimiento medio superior en 1,6 puntos porcentuales a la esperada para la UE-15 y 1,8 puntos porcentuales superior al crecimiento medio de la Zona Euro durante ese mismo periodo. Respecto al empleo, los efectos totales de las inversiones en el POIA

generarán o mantendrán, durante 2000-06, 69 mil empleos. Este resultado significa que dichas ayudas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 3,66 por ciento durante ese periodo, frente al crecimiento del 3,33 por ciento en ausencia de dichas ayudas, estimación que, a juicio del equipo evaluador, recogería una buena aproximación de los efectos netos sobre el empleo debido a la ejecución del POIA.

Sobre la contribución del Programa al cumplimiento de la Estrategia Europea por el Empleo y las prioridades de Lisboa y Gotemburgo

Se ha puesto de manifiesto que las transferencias de las políticas activas de empleo a la Junta de Andalucía⁵ han permitido avanzar en el proceso de adaptación de dichas políticas a los objetivos globales de la EEE. No obstante, a pesar de los avances muy significativos que se han producido en cuestiones tales como el nivel de cualificación de los trabajadores, el aprendizaje permanente, la situación de los colectivos menos favorecidos, la estabilidad en el empleo o los niveles de protección social, sigue siendo necesario: aumentar la tasa de empleo general, la femenina y la de los individuos mayores de 55 años; incrementar los niveles de productividad de la mano de obra para acercarlos a la media europea; superar las carencias significativas en materia de salud y de seguridad laborales; así como adoptar medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, mediante la flexibilización de horarios y los servicios de apoyo a la familia.

El análisis ha reflejado que el mayor peso financiero del Programa recae sobre las directrices cuarta y segunda, superando conjuntamente el 50% del gasto elegible asociado a la EEE para el periodo 2000-04. Destaca igualmente la inexistencia de gasto elegible para la directriz novena, que tiene como objetivo principal la erradicación del trabajo no declarado. Desde el punto de vista de los gestores-coordinadores y teniendo en cuenta los objetivos físicos para 2006, los avances más significativos de las intervenciones se han producido en formación y empleo, seguido de la dotación de infraestructuras y el Principio de Igualdad de Oportunidades. Con relación a las propuestas en materia de *convergencia y competitividad regional y empleo* realizadas por la Comisión, los agentes ejecutores del FSE han destacado la aportación significativa de sus actuaciones al refuerzo de la inclusión social de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación, así como al aumento y mejora de la inversión en capital humano. Con relación a las *prioridades* del Grupo Técnico de Evaluación (GTE), los elementos más destacados son el análisis de la integración laboral de los colectivos desfavorecidos y la efectividad de las acciones de formación.

Los resultados e impactos del Programa sobre el mercado de trabajo en términos de empleo creado, empleo mantenido y resultados de contratación se han analizado a través de FONDOS 2000 y la SSU. El volumen mayor de empleo creado procede de los destinatarios finales de las ayudas ocupados a los 6 meses, seguido del empleo creado en la fase de construcción. En los resultados de empleo de las Medidas del FSE se ha puesto de manifiesto que la mayor parte de los destinatarios de las ayudas permanecen en el mismo empleo después de recibir la acción. No obstante, el crecimiento experimentado desde el periodo 2002-2004 en el número de individuos que han mejorado su situación, ya sea en el mismo centro de trabajo o bien en otro centro, como consecuencia de la acción recibida, casi se ha triplicado.

⁵ Según Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre el traspaso de algunas Políticas Activas de Empleo a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Las recomendaciones de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible aprobadas en Gotemburgo se han tenido muy en cuenta en el POIA. La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible no sólo es el objetivo del Eje 3, sino también una Prioridad Horizontal del Programa. Más de la mitad del gasto elegible de todo el POIA se destina al logro de los objetivos establecidos en Gotemburgo.

Sobre la contribución del Programa al cumplimiento de las políticas de la Sociedad del Conocimiento.

En los últimos años se ha producido un importante avance de Andalucía en el contexto de las regiones españolas en materia de investigación, desarrollo e innovación encontrándose no obstante, en una posición de retraso relativo respecto del conjunto de España que, a su vez, se encuentra lejos de converger con Europa. Parte de la responsabilidad de dicho retraso se encuentra en el insuficiente esfuerzo en I+D del sector privado, que parece encontrar su origen en la escasa cultura empresarial y en las dificultades para la obtención de fondos de las entidades financieras para inversiones en innovación y ello a pesar de los avances registrados en el período 2002-2004 tanto en gasto como en empleo. Los resultados en términos de patentes ponen de manifiesto la preponderancia de los grupos de investigación, generalmente vinculados a universidades de Andalucía, aunque los resultados de patentes por parte de las empresas implicadas son, sin embargo, manifiestamente mejorables.

Del mismo modo, la región ha experimentado un sensible avance en la dotación de elementos de la Sociedad de la Información en los hogares, que ha venido acompañado de una mayor dinámica de uso de estas tecnologías por parte de los andaluces. Sin embargo, la distancia que separa nuestra región de la media nacional no sólo sigue siendo elevada sino que, en algunos casos como el acceso de las viviendas a Internet y la Banda Ancha, ha aumentado. Las razones de esa divergencia parecen encontrarse, de un lado en el elevado coste que siguen teniendo estos servicios y, de otro, en la insuficiente y desequilibrada cobertura territorial de los mismos. El nivel de uso de las TIC por parte de las empresas está siendo elevado y con medias similares a las nacionales., aunque en algunos apartados, como la utilización de las nuevas tecnologías en el comercio electrónico o la generalización del uso de Internet por los empleados, siguen teniendo niveles muy bajos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se ha dotado de elementos normativos y de gestión política específicos para la aplicación de los principios que impregnan la Sociedad del Conocimiento (Innovación, I+D, y Sociedad de la Información), dentro de lo que se ha dado en llamar "*Segunda Modernización de Andalucía*". Dichas políticas en su aplicación están financiadas en buena medida por fondos programados dentro del POIA 2000-06. Los datos demuestran que uno de los objetivos principales, impregnar a los agentes sociales, y en este caso a los agentes ejecutores, de las políticas señaladas aunque ha mejorado en la mayoría de los casos está lejos de considerarse un objetivo alcanzado. De hecho, parece detectarse entre algunos agentes ejecutores que la aplicación de estas políticas comunitarias se realiza sin aparente convencimiento, lo que podría estar afectando al logro de algunos objetivos previstos. Al objeto de valorar la incidencia del POIA en el avance en la Sociedad del Conocimiento el equipo evaluador ha seleccionado una serie de indicadores de entre los disponibles en FONDOS 2000. Dichos indicadores ponen de manifiesto, nuevamente, el avance registrado en los últimos años gracias a la aplicación del programa pero, al mismo tiempo, señalan algunas carencias especialmente en materia de Innovación que pueden y deben corregirse.

1.4.4. Sobre Prioridades Horizontales

Sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

En los dos últimos años ha mejorado notablemente la integración de este Principio Horizontal en el conjunto del POIA, fundamentalmente en los Ejes, 1, 3, 4, 7 y 9. Los avances en la integración del medio ambiente se han concentrado en la selección de proyectos, seguido de la planificación y la gestión. En la totalidad de los factores de integración ambiental pueden citarse importantes ejemplos, de diferentes Ejes y Medidas del POIA, que contribuyen a la integración del medio ambiente y al desarrollo sostenible. La distribución de la Reserva de eficacia y la reprogramación efectuada también han contribuido a la mejora medioambiental del POIA.

Aunque se ha producido un avance desde la Evaluación Intermedia, el uso de indicadores ambientales sigue siendo insuficiente, especialmente en los Ejes 1, 2 y 4; presentando además deficiencias para medir la verdadera aportación que el POIA realiza a la mejora del medio ambiente y al desarrollo sostenible. Las previsiones realizadas en los indicadores de integración ambiental en su conjunto pueden calificarse como poco acertadas y la dispersión de los datos que ofrecen es muy elevada.

Todos los proyectos ejecutados han respetado los procedimientos medioambientales establecidos de acuerdo con la legislación ambiental. Ha sido preciso proceder a la Evaluación de Impacto Ambiental especialmente en los Ejes 3, 6 y 7; ésta siempre ha sido favorable y no han aumentado los impactos negativos al medio ambiente desde el Informe de Evaluación Intermedia. No se presentan efectos negativos significativos sobre la Red Natura 2000 con la excepción de dos Grandes Proyectos: Presa de Breña II y la Autovía A-381 Jerez-Los Barrios; en ambos casos el presupuesto de medidas correctoras y compensatorias, para evitar o aminorar el impacto ambiental de la actuación, se eleva al 30% del total del proyecto.

El Eje 3 “Medio Ambiente” sigue siendo el de menor ratio de absorción del POIA: los pagos certificados a 2004 suponen menos de la mitad de lo programado hasta ese año. Las razones se deben a la baja ejecución de las medidas más importantes debido a la tardanza en que se están acometiendo las grandes obras de infraestructura hidráulica y las reducidas actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas. Pese a lo anterior, las medidas con una eficacia financiera más baja muestran por el contrario una eficacia física aceptable. La causa se encuentra en que algunos indicadores, o están mal definidos, o las previsiones fueron mal realizadas.

Los tres ámbitos ambientales clave definidos (abastecimiento de agua potable, depuración de aguas residuales y tratamiento de residuos sólidos) representan cerca del 16% del POIA. El abastecimiento de agua potable es, con diferencia, el ámbito ambiental clave más destacado, si bien su eficacia financiera es reducida, muestra un buen ratio de eficacia física, tanto en realizaciones como en resultados.

Sobre Igualdad de Oportunidades

La aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres continua siendo medio-baja y muy concentrada en las medidas cofinanciadas por el FSE. Este resultado se debe en gran parte a que los cambios introducidos en la programación desde la Evaluación Intermedia han sido muy escasos, a excepción del Eje 1 y la Medida

5.6 en donde se aprecian ciertos avances. Los indicadores de realizaciones y resultados relacionados con la Igualdad de Oportunidades dentro del POIA 2000-2006 muestran un ritmo de ejecución física adecuado y según lo previsto. Aunque las Medidas específicas 4.16, 4.17 y 4.18 están favoreciendo la empleabilidad e inserción laboral de las mujeres, las acciones de seguimiento continúan siendo escasas así como la disponibilidad de estudios válidos y útiles que analicen las necesidades, los obstáculos y las herramientas necesarias para superarlos.

1.4.5. Sobre Desarrollo Rural

En la realización del análisis específico de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-O se ha constatado:

- La escasa importancia relativa de un elevado número de proyectos que podría minimizar la influencia de las intervenciones comunitarias en el desarrollo económico rural.
- Falta de datos para identificar la rama de actividad de las empresas beneficiarias de las ayudas. Con los datos facilitados por los órganos ejecutores y los disponibles en FONDOS 2000 no es posible identificar la rama de actividad de las empresas beneficiarias de las ayudas.
- Falta de datos para territorializar los proyectos antes de la entrada en vigor de la Base de Datos de Ayudas (Ariadna), excepto para aquellos incluidos en la Subvención Global FEOGA-O.
- Dificultad para identificar a los destinatarios últimos de las ayudas.
- Falta de colaboración en el proceso evaluador de los destinatarios últimos de las ayudas.
- La cuantía de la inversión privada inducida correspondiente a las operaciones desarrolladas en la Medida 7.55 puede estar infraestimada, ya que el montante definitivo no se computa hasta la finalización de los proyectos; en los pagos parciales de las ayudas, la inversión privada inducida es sólo una estimación provisional de la realizada sobre los datos programados del coste total subvencionable.
- La existencia de indicadores que recogen una variedad muy amplia de intervenciones que dificultan su seguimiento.

Se han detectado dificultades de gestión operativa en algunos órganos ejecutores como consecuencia de modificaciones en los formularios y en los modelos de los documentos para la gestión de los Fondos. La existencia de otros instrumentos de intervención comunitaria, además del POIA, supone una multiplicación innecesaria de las tareas burocráticas desde el punto de vista de los agentes ejecutores.

A pesar de la notable incidencia de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-O en el desarrollo rural de Andalucía, éstas no han permitido superar las debilidades más notorias:

- El excesivo peso relativo de la agricultura en el conjunto de la actividad económica.
- Reducido tamaño de las empresas agroalimentarias.
- Escasa apertura al exterior.

1.4.6. Sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos

La distribución de los recursos financieros entre los diferentes *tipos de actuación* del FSE está en línea con las necesidades del desarrollo de los recursos humanos en el contexto andaluz, aunque deben potenciarse ciertas actuaciones tal y como se ha puesto de manifiesto en el

epígrafe de recomendaciones. Las Medidas relacionadas con el refuerzo de la educación técnico profesional (4.12, 4.13 y 4.15), que son las que tienen mayor peso financiero dentro del FSE, presentan grandes disparidades entre sus niveles de absorción financiera y de realizaciones físicas. Las Medidas 4.12 y 4.15 destacan asimismo por ser las que presentan mayores desviaciones financieras en términos absolutos en el periodo 2000-04, lo que suponen desviaciones relativas del 9,01 y 2,02%, respectivamente. Por su parte, las Medidas que presentan mayores desviaciones negativas, son la 4.8 y 4.16, con -2,29 y -1,66%, en cada caso. Estas desviaciones negativas tienen su origen fundamentalmente en los retrasos sufridos como consecuencia del proceso de concertación social y la ultimación del traspaso de las políticas activas de empleo a la Comunidad Andaluza.

A partir de las mesas redondas se ha constatado que la Formación Profesional (FP) continúa siendo una opción educativa marginal y con importantes deficiencias como son: la falta de actualización de las enseñanzas, el desconocimiento del empresariado de las capacitaciones desarrolladas en la FP y la existencia de excesivas instituciones implicadas, lo que provoca descoordinación y duplicación de recursos. Por su parte, el nuevo modelo de Formación Continua (FC) introducido en 2004 se caracteriza por ser un sistema equilibrado, dado que se gestiona de forma tripartita entre la Administración, los empresarios y los trabajadores, y además es complementario con las actuaciones de FC programadas por la Administración General del Estado, dado que las acciones desarrolladas a nivel regional, en el ámbito de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía, han permitido un mayor acercamiento a las PYMES. No obstante, debe seguir avanzándose en el traspaso de competencias, en la mejora de los mecanismos de acceso y en el rendimiento de la FC tanto para las empresas como para los trabajadores. Asimismo debe mejorarse el sistema de seguimiento, la planificación de las actuaciones de estructuras y sistemas y las medidas de acompañamiento en este ámbito de la formación.

Por último, con relación a los resultados de inserción se ha constatado que las Medidas 4.16 y 4.6 son las que generan un mayor volumen inserción en términos absolutos. No obstante, en términos relativos destaca la Medida 4.9 con una ratio de inserción sobre los beneficiarios inicialmente parados que supera el 97%. Como modalidad de inserción destaca ampliamente sobre el resto el *trabajo por cuenta ajena* con 78.121 beneficiarios, lo que supone casi el 70% del volumen total de insertados durante el periodo 2000-04. Las contrataciones realizadas con una duración superior a un año se concentran básicamente, en términos absolutos, en las Medidas 4.6, 4.7 y 4.16, aunque es la Medida 4.9 la única que registra el 100% en contrataciones de este tipo. La mayor precariedad laboral en términos relativos se concentra en las Medidas 4.17 y 4.10, por duración del contrato, y en las Medidas 4.6 y 4.11, por tipo de jornada.

1.5. Principales recomendaciones para la finalización de la presente programación

Para finalizar el presente período de programación, las recomendaciones más urgentes sugeridas por el equipo evaluador consisten en:

- Definir con mayor precisión la tabla de correspondencias de los Ejes y las Medidas del Programa con las Directrices de empleo de la EEE, elaborada por la UAFSE y utilizada por los evaluadores del MCA como documento de trabajo metodológico para la Actualización de la Evaluación Intermedia.
- Los agentes ejecutores deben asumir un compromiso firme y emplear los recursos necesarios para cubrir con precisión los requerimientos de información exigidos en las fichas de la SSU, prestando especial atención a los indicadores de empleo, de inserción y de contratación.

- Ampliar el número de indicadores de integración ambiental, especialmente en los Ejes 1, 2 y 4, y revisar algunos indicadores cuyos valores son muy extremos.
- Acelerar la ejecución de los proyectos en el Eje 3, especialmente en el ámbito clave abastecimiento de agua potable, y asignar valores realistas a los indicadores de realizaciones y resultados de este Eje, que presentan unos valores extremadamente bajos o inexplicablemente elevados.
- Dotar de mayor claridad y concisión a las instrucciones emanadas de la D.G. de Desarrollo Rural para evitar las diferencias de interpretación entre los agentes ejecutores y agilizar los procedimientos de uso de la aplicación informática SEGGES, con el objetivo de mejorar la gestión de las intervenciones incluidas en la Subvención Global FEOGA-O.
- Revisar los objetivos fijados para los indicadores de realización y resultados en las Medidas para las que la proyección de los logros revela que dichos objetivos están claramente infravalorados.

1.6. Identificación de necesidades y retos pendientes para el desarrollo regional. Grandes prioridades y objetivos en la nueva programación del período 2007-2013

En los últimos 10 años la economía andaluza ha protagonizado un intenso proceso de convergencia, aproximando sus niveles de riqueza a las de las economías de su entorno, y en el que los Fondos Estructurales han tenido un papel decisivo. Sin embargo, este proceso de convergencia económica y social no ha concluido. Los indicadores relativos a la tasa de empleo muestran que durante 2000 y 2004 la tasa de creación de empleo en Andalucía ha sido superior a la media nacional. Este crecimiento en la tasa de empleo es el responsable del crecimiento en el PIB (la productividad ha caído de manera generalizada). Con objeto de alcanzar el máximo desarrollo socioeconómico de la región y a partir de las conclusiones extraídas por el equipo evaluador, las orientaciones estratégicas para la nueva programación 2007-2013 podrían ser las siguientes:

- Andalucía debe intensificar los esfuerzos en dotaciones sanitarias, y en completar su red de infraestructuras básicas de transportes sobre todo el territorio, como elemento básico para conseguir su vertebración interna y su integración económica con el resto de España y de Europa.
- Además, se considera igualmente prioritario las actuaciones en zonas rurales tendentes a promover el desarrollo endógeno y la diversificación económica.
- Igualmente, Andalucía debe continuar con el esfuerzo, aplicado hasta el momento, en el ámbito de infraestructuras medioambientales, sobre todo en el apartado de suministro, saneamiento y depuración de aguas, e intensificar las inversiones en su apartado forestal.
- Pese a los importantes avances registrados en el mercado laboral, debe seguir siendo prioritario las inversiones en educación tanto en infraestructuras como en formación para la adecuación de la cualificación de la demanda de empleo a la oferta, como herramienta indispensable para conseguir alcanzar los objetivos contenidos en la Estrategia de Lisboa.
- Por último, las anteriores prioridades deberán estar enfocadas hacia un objetivo general de progreso y modernización de la estructura económica regional para lo que será imprescindible la aplicación de una prioridad horizontal basada en la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la sociedad de la información.

1.7. Recomendaciones para la nueva programación del período 2007-2013

Sobre la capacidad de absorción financiera

La profunda descentralización del Sector Público español realizada en las últimas dos décadas y la experiencia acumulada por los Gobiernos regionales que en la actualidad gestionan más del 50% del Gasto Público -excluida la Seguridad Social- justifica incrementar la corresponsabilidad de la Junta de Andalucía en la implementación de los Fondos Europeos. Por ello, este equipo evaluador recomienda que el anticipo del 7% sea gestionado por la Administración Regional para dotar de una mayor agilidad los comienzos de la ejecución de los proyectos cofinanciados.

Sobre la gestión operativa

Sobre la gestión operativa este equipo evaluador ha constatado el avance que sobre el período de programación anterior ha significado la existencia de FONDOS 2000. Por ello, recomienda la existencia de un sistema común de gestión para todos los programas regionales y una única base de datos que centralice toda la información referente a Fondos Europeos.

Debe de evitarse el retraso en la ejecución de las operaciones debido a falta de personal cualificado u otros problemas específicos del beneficiario final. En estos casos se recomienda la reducción de las dotaciones presupuestarias de los órganos ejecutores que, sin causas externas, presenten niveles bajos de ejecución física y financiera.

Se debe avanzar en la transparencia en la gestión de los Fondos, pues este equipo evaluador ha constatado las enormes dificultades existentes para analizar una muestra de receptores últimos de las ayudas del FSE y de las subvenciones globales de FEDER y FEOGA-O. Los listados proporcionados por FSE son incompletos, no han sido facilitados en soporte informático y no está suficientemente garantizado su depósito. Por ello, se recomienda que la Dirección General de Fondos Europeos asuma competencias en el control, verificación y depósito de los listados de los destinatarios últimos de las ayudas del FEDER, FSE y del futuro FEADER.

Es indispensable establecer mecanismos de evaluación independiente de los resultados e impactos de las Políticas Activas de Empleo y de las de Promoción Empresarial, incluidas las destinadas al medio rural, pues este equipo investigador ha comprobado que no se disponen de estudios sobre el impacto de las subvenciones y ayudas públicas a empresas. Se recomienda analizar su contribución al crecimiento de la renta y el empleo comparando el comportamiento de una muestra de empresas que han recibido ayudas y subvenciones públicas con otra de similares características pero que no las hayan percibido (grupo de control).

El impacto de las políticas activas de empleo cofinanciadas con el FSE debe de evaluarse con más precisión. Se sugiere acceder a una mayor información vía encuestas y/o registros administrativos y cuantificar los efectos de estas políticas sobre las tasas de ocupación y los salarios en el medio y largo plazo.

Se ha observado en parte de los representantes de las empresas (agrarias y no agrarias) que han percibido subvenciones y ayudas públicas procedentes de Fondos Europeos una gran reserva para facilitar información. Se recomienda que en las convocatorias de las ayudas y

subvenciones públicas se explicita con más detalle su carácter de Fondos Europeos y la obligación que los destinatarios últimos contraen de facilitar información para evaluar su impacto.

Indicadores excesivamente genéricos tales como “Nº de acciones”, “Nº de proyectos finalizados”, etc., no son especialmente útiles para analizar los progresos alcanzados. Se recomienda asignarle una dimensión económica, calificándolos según su coste de ejecución.

Sobre los procesos de programación y planificación

La gestión del POIA 2000-2006 se ha beneficiado de la estrecha colaboración y coordinación entre los gestores de los tres Fondos (FEDER, FSE y FEOGA-O); asimismo, la integración en un único órgano de la Administración Regional de responsables de todos los Fondos ha impulsado la generación de prácticas uniformes y de criterios de gestión comunes entre los gestores de los distintos órganos ejecutores. Por ello, recomendamos que, aunque en el nuevo período se vuelva a la programación no integrada (programas monofondos), quede garantizada una ejecución uniforme y coordinada desde la Dirección General de Fondos Europeos, que también debe asumir funciones más amplias de verificación y control, como se ha indicado en el apartado anterior. La coordinación en la ejecución de toda la cofinanciación europea (incluidos los nuevos Fondos de pesca y desarrollo rural) es necesaria para avanzar en el desarrollo de la cultura de la evaluabilidad, compartir buenas prácticas y un sistema común de gestión, implementar un control externo adicional y rentabilizar las sinergias de las actuaciones de los diferentes Programas. Para ello, sugerimos la máxima coordinación en la elaboración de los Programas Operativos Regionales cofinanciados por el FEDER y el FSE con los cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP) con la finalidad de garantizar su complementariedad y coherencia.

En el período transcurrido desde el inicio de la vigente programación se ha avanzado considerablemente en el proceso de descentralización de la gestión de las políticas públicas; además, la Administración Regional ha reforzado considerablemente sus estructuras administrativas, aumentando su capacidad de gestión. Por ello, recomendamos que se establezca un adecuado equilibrio entre las intervenciones regionales y las intervenciones temáticas, dando un mayor peso a las primeras; en las intervenciones regionales se debe atender en el reparto entre administraciones al nivel competencial existente y dentro de las temáticas se sugiere establecer repartos indicativos a priori en todas y cada una de ellas. En este contexto, se recomienda que el Estado debe designar a la Junta de Andalucía Autoridad de Gestión y Certificación en el ámbito de sus Programas Operativos.

Tras el análisis de la enorme variedad y dispersión, según precios de ejecución, de los proyectos incluidos en el POIA, en el próximo período se tendría que reforzar y concentrar las ayudas públicas en aquellas intervenciones que, de forma clara medida a través de los correspondientes indicadores, permitan generar impactos mensurables sobre la tasa de empleo, la productividad y el PIB por habitante. Además, teniendo en cuenta los indicadores de contexto presentados que muestran aún una baja incorporación, en términos relativos, de la mujer andaluza al mercado de trabajo, a juicio del equipo evaluador, el incremento de la empleabilidad de las mujeres, vía dotación de capital humano a través de la enseñanza tanto reglada como no reglada, constituye la opción más eficiente para aumentar la tasa de ocupación total y el PIB por habitante en la comunidad andaluza.

En el proceso de planificación, y cuando ello sea posible, sería aconsejable cuantificar el gasto público elegible en función del coste unitario estimado de las realizaciones y resultados que se proponen producir y lograr. Los valores medios calculados para producir cada realización física y resultado en el POIA 2000-2006 que se incluyen en este Informe podrían ser utilizados como estimaciones para cuantificar el número de unidades a producir de cada indicador y la financiación requerida, una vez se haya tomado en consideración las predicciones de inflación.

Sobre la Estrategia Europea para el Empleo

El equipo evaluador ha recomendado una mayor coordinación entre todos los agentes ejecutores implicados en las acciones de formación y la D.G. de Formación para el Empleo del SAE, para evitar solapamientos de contenidos y asignaciones de recursos ineficientes entre proyectos que en principio están destinados a cubrir la misma carencia formativa y en muchos casos dirigidos al mismo colectivo. Asimismo, se ha propuesto incrementar los esfuerzos para adecuar las acciones de formación a la demanda laboral existente. Los Entes Locales deben asumir un papel activo como responsables de la aplicación de la EEE, incrementándose la coordinación entre las entidades gestoras de políticas de empleo para evitar solapamientos en las acciones de formación y de apoyo al empleo a nivel local. El desarrollo de las actuaciones del Eje 5 debe fortalecerse con el establecimiento de dichos acuerdos. Por otro lado, debe establecerse una red de contactos en materia de formación e inserción laboral, que facilite el intercambio de experiencias y acciones con otros países europeos. Con relación a los criterios para seleccionar proyectos, el equipo evaluador ha propuesto introducir cambios que permitan incorporar en mayor medida las prioridades de la EEE en sus actuaciones.

Para mejorar el seguimiento del Programa y evaluar con mayor precisión sus implicaciones sobre la EEE, es especialmente relevante incorporar los indicadores de realizaciones, de resultados y de impactos propuestos por la Comisión para el actual período de programación, y que no se han tenido en cuenta, en el ámbito de los recursos humanos y en el ámbito del entorno productivo. Para solventar los problemas detectados en la cuantificación de algunos de los indicadores utilizados actualmente, o los que potencialmente puedan surgir al introducir nuevos indicadores en el futuro, se ha propuesto la elaboración de un manual en el que se definan con precisión dichos indicadores y se establezcan los mecanismos para su cuantificación. Este manual debe hacerse a nivel del MCA. Por su parte, para mejorar la fiabilidad del sistema de seguimiento de la SSU y poder cuantificar los impactos de las actuaciones del Programa en términos de empleos creados, empleos mantenidos y permanencia de los empleos en el tiempo, desde la D.G. de Fondos Europeos se debe impulsar la evaluación de dichos impactos mediante una metodología contrastada, que permita utilizar criterios comunes para todos los agentes ejecutores. Los estudios para evaluar los impactos netos de los programas de formación y ayudas al empleo pueden completarse, de forma adicional al sistema de seguimiento de la SSU, mediante encuestas periódicas realizadas a los destinatarios de las ayudas.

El segundo tipo de recomendaciones se ha centrado en propuestas para impulsar diferentes tipos de actuaciones del FSE, acelerando los cambios necesarios para alcanzar los objetivos globales de la EEE para el 2010, en términos de *pleno empleo*, de *productividad y calidad del trabajo* y en *cohesión e inclusión sociales*. Estas propuestas pretenden:

- Aumentar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores y fomentar la incorporación progresiva de ciertos colectivos con menor nivel de participación.

- Desarrollar programas de empleabilidad, financiar actividades de economía social con viabilidad futura y fomentar la diversificación profesional, impidiendo, en la medida de lo posible, la segregación profesional y el empleo inestable.
- Desarrollar itinerarios integrados de inserción individualizados que incluyan de forma conjunta acciones de formación, de orientación y de ayudas a la creación de empresas, con el objetivo de aumentar la tasa de supervivencia de las iniciativas empresariales en el tiempo.
- Destinar recursos para erradicar el trabajo no declarado, ayudando a reducir la precariedad laboral en determinados sectores productivos y a aumentar los niveles de seguridad e higiene en el trabajo.

Sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

El siguiente periodo de programación 2007-2013 ha de caracterizarse por un fuerte compromiso con el medio ambiente y el desarrollo sostenible; esta Prioridad Horizontal no solo ha de mantenerse sino que se ha de reforzar en todos los Ejes del Programa. Es indispensable mantener también un Eje específico de Medio Ambiente, dotándolo de mayores recursos, y orientado prioritariamente al cumplimiento de los objetivos medioambientales más importantes definidos en Gotemburgo.

Es conveniente definir previamente las necesidades prioritarias estratégicas para mejorar el medio ambiente en Andalucía, y concentrar en ellas la financiación ambiental en proyectos que perduren en el tiempo y supongan realmente avances significativos hacia el medio ambiente, a medio y largo plazo.

Se recomienda fomentar solamente el crecimiento económico ambientalmente sostenible y destinar mayor porcentaje de financiación comunitaria a proyectos y Medidas que tengan impactos positivos y sean beneficiosos para el medio ambiente y no solo inocuos con el mismo. Primar especialmente los que contribuyan directamente a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible de Gotemburgo y nos acerquen a los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto.

Sobre Igualdad de Oportunidades

Es muy importante poder contar con indicadores de realizaciones y resultados desagregados por sexos, y así poder evaluar la aplicación efectiva del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Otro aspecto fundamental es incrementar la formación en materia de género, incidiendo de manera especial en las ventajas de la integración de la igualdad y en las herramientas que existen para hacerla efectiva. Es imprescindible que continúen existiendo Medidas específicas dirigidas a las mujeres, definiendo criterios de selección de proyectos que contribuyan a promover la igualdad de género. Además, la financiación asignada a acciones específicas en pro de la igualdad y de manera especial a la integración de la perspectiva de género debe ser notoria y, en muchos casos, aumentarse.

Las acciones de orientación, información y asesoramiento deben verse acompañadas de acciones de seguimiento y evaluación para poder conocer el alcance real y la sostenibilidad de las actuaciones financiadas, su persistencia en el tiempo y su efecto en el entorno socioeconómico y laboral de las mujeres. En este sentido, la realización de estudios y diagnósticos permitirá analizar y comprobar estos avances de manera continuada y periódica en el tiempo. Debido a la heterogeneidad del colectivo formado por las mujeres

es importante definir programas específicos basados en itinerarios personalizados de inserción que eviten la creación de grupos marginales de mujeres con difícil empleabilidad. El apoyo al autoempleo de las mujeres debe ser potenciado, aumentando la financiación, la formación empresarial y de dirección de las mujeres así como la mayor implicación de los técnicos en el seguimiento de las empresas una vez que éstas han sido creadas. Por último, el desarrollo de acciones dirigida a la conciliación de la vida familiar y laboral, al aumento del grado de conocimiento y sensibilización de los empresarios hacia la contratación femenina en los mismos términos que los hombres y la realización de un mayor número de convenios de colaboración a nivel de empresa deben de contribuir a reducir las disparidades existentes entre mujeres y hombres.

Sobre Desarrollo Local y Urbano

Para incrementar la incidencia de las intervenciones ya efectuadas y cubrir las necesidades existentes, en el ámbito de la atención a los drogodependientes, se recomienda la culminación de la elaboración de la normativa reguladora de la ordenación territorial de los centros de atención a estas personas y ampliar el Mapa Asistencial existente con la creación de centros mixtos.

Por otro lado, se considera un instrumento muy válido para el próximo período de programación la preparación de un Plan Director de Infraestructuras Deportivas para Andalucía.

Sobre Desarrollo Rural

El buen funcionamiento del POI de Andalucía, y más concretamente de las ayudas cofinanciadas por el FEOGA-O, depende en opinión del equipo evaluador de los procesos de gestión de las mismas. Este factor se vería claramente potenciado si estuvieran aprobados tanto el marco normativo como una “guía de procedimientos” y los modelos normalizados de los documentos de gestión, desde el inicio del período de programación.

También debe señalarse que la existencia en la gestión de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-O, de órganos ejecutores ajenos a la Administración Pública (GDR), induce a recomendar la agilización de la entrega de los fondos, ya que es manifiesta la falta de capacidad de aquellos para financiar anticipadamente los proyectos ejecutados.

Por último, en algunas zonas de Andalucía se observa la existencia de varios problemas relacionados con la diseminación de núcleos poblacionales, con escaso número de habitantes, en territorios muy extensos y con déficits en las vías de comunicación. En consecuencia, en opinión del equipo evaluador, a la hora de distribuir los fondos gestionados por los GDR deben incluirse entre los criterios de selección de proyectos elementos que tengan en consideración esta problemática tan específica.

Sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos

En materia de recursos humanos se ha propuesto potenciar las acciones relacionadas con la asistencia a personas en el ámbito de la *economía social*, las *actuaciones de estructuras y sistemas* en el ámbito de las *relaciones de los centros de trabajo con los centros de formación* y con los *centros de investigación*, así como las acciones de acompañamiento para *mejorar los servicios a los beneficiarios y a personas dependientes* y las de *sensibilización y difusión*. De manera específica, los indicadores de realizaciones y resultados de la Medida 4.4 deben ser mejorados y ampliados

para un mejor seguimiento de las actuaciones de creación, puesta en marcha y modernización del SAE, así como las relacionadas con la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo.

Las acciones para mejorar la Formación Continua (FC) deben ir dirigidas a:

- Reducir el elevado absentismo de los alumnos a través de la introducción de horarios flexibles y de medidas de acompañamiento, especialmente para el caso de las mujeres.
- El reconocimiento oficial de las titulaciones mediante un sistema de convalidaciones.
- La creación de una comisión que persiga el fraude, estableciendo sistemas de seguimiento permanente y continuados en el tiempo.
- Evaluar la calidad de los intermediarios que intervienen en la FC.

En todo este proceso es necesario disponer de métodos y herramientas objetivas que permitan evaluar el impacto de la FC en términos de estabilidad, promoción, productividad y condiciones laborales. Asimismo, sería necesario agilizar el traspaso total de las competencias en materia de FC a la Junta de Andalucía.

En cuanto a la Formación Profesional (FP) el equipo evaluador ha considerado necesario realizar estudios que detecten las necesidades reales de formación demandada por los sistemas productivos, así como mejorar la orientación y el asesoramiento, para reducir el elevado porcentaje de alumnos que fracasan y sus efectos negativos en la autoestima y capacitación del alumno. En muchas ocasiones, la relación entre la FP y el empleo es poco clara. Además, las acciones de formación del profesorado son escasas y poco adaptadas a las necesidades reales de los mismos. Sería necesario establecer una vinculación estrecha entre la Formación Profesional, la Formación Ocupacional y la Formación Continua.

Sobre la Sociedad del Conocimiento.

El camino abierto por las políticas denominadas "*Segunda Modernización de Andalucía*" debe mantenerse y, en su caso, ampliarse. Elemento esencial de dicha política es la aplicación de los fondos comunitarios a iniciativas concretas que garanticen la innovación y modernización de Andalucía. El aumento de la inversión debe favorecer, sobre todo, la implicación de capital privado, adoptando medidas de política económica e incentivos fiscales que hagan más atractiva la inversión en investigación y desarrollo por parte de las empresas y favorezcan la investigación aplicada que tenga como resultado innovaciones en el mundo empresarial. Paralelamente, resulta imprescindible disponer de herramientas de análisis más detalladas y precisas en materia de estadísticas que midan correctamente la innovación y su evolución en Andalucía. La insuficiencia de estas fuentes de datos provoca dificultades en el análisis y, en consecuencia, dificulta la toma de decisiones.

De igual modo, resulta imprescindible mejorar de forma sustancial el servicio que se presta actualmente a las familias. Dicha mejora debe centrarse en la ampliación y mejora de las infraestructuras que permita una mayor cobertura territorial, especialmente en el mundo rural, y una mayor rapidez y calidad del servicio.

Por otro lado deben ampliarse las campañas de información y formación sobre TIC que hagan ver a empresas y particulares las ventajas del uso de las nuevas tecnologías como canal, no solo de uso divulgativo y obtención de información, sino también como medio de transacciones económicas y comerciales. Y en el ámbito de las empresas, además, debe formarse con mayor intensidad a los trabajadores e informar sobre las ventajas en

productividad, calidad de vida y salud laboral que conlleva el uso de las nuevas tecnologías para empleadores y empleados.

También deben incrementarse las acciones formativas entre los agentes ejecutores en materia de Sociedad del Conocimiento. La baja e incluso nula intensidad con que se están aplicando por algunos agentes ejecutores en medidas concretas debe corregirse mediante acciones formativas que hagan ver las bondades de estas políticas a quienes tienen la responsabilidad de su ejecución directa.

CHAPTER 1
SUMMARY OF CONCLUSIONS, RECOMMENDATIONS
AND CONSIDERATIONS

1.1. Scope

This document is an update to the Mid-term Evaluation of the Integrated Operational Programme of Andalusia (IOPA 2000-2006), carried out by an independent panel of university professors and in compliance with the technical assistance contract between the Junta de Andalucía and the University of Malaga (EF no. 03/04). According to the terms of Section 4 in Article 42 of (EC) Regulation no. 1260/1999 of the Council held on 21 June 1999, every intervention will lead to the Mid-term Evaluation being updated for the CFS. The update to the Evaluation will become an important source of information for the Ex-post Evaluation. The territorial framework of the Mid-term Evaluation update is Andalusia and its study area the set of interventions financed by the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Department (EAGGF-G), included in the IOPA 2000-2006.

1.2. Methodology

The Mid-term Evaluation update has been carried out following the provisions in the Terms of Reference, the guidelines set out by the CSF evaluators and the specific methodology developed by the evaluating team of the University of Malaga. This specific methodology is divided into three levels: the micro approach (direct managers), the intermediate approach (managing coordinators) and the macroeconomic approach. As a result of this methodology, primary data have been collected by means of questionnaire-surveys from managing coordinators and direct managers; secondary data has also been used, including relevant programming documents. In addition, following the common methodological guidelines of CSF evaluators, the following instruments for direct gathering of information have been used: ESF (interviews with direct addressees, experts and managers and open-panel discussions), EAGGF-G (case studies, interviews with direct addressees, managers and local officials) and ERDF (questionnaire-survey for environmental assessment). An econometric analysis has been carried out to complete the study on macroeconomic impact via a macroeconomic model developed for the Andalusian economy. This follows the design and features of the HERMIN model.

To apply the designed methodology, which has evolved from a clear-cut delimitation of the analytical levels of relations between public administrations, organisms, and entities involved in Structural Funds management, a differentiation has been established between managing-coordinators and direct managers. In this way, the evolution of operations could be differentiated within each Measure according to the final beneficiary and the unit costs of outputs and results for each indicator can be provided directly by direct managers. Thus, the study has relied on the views held by officials who bear final responsibility within each final beneficiary for the management of operations.

In the opinion of the evaluators, this methodological approach contributes to promoting a culture of evaluation and awareness of Horizontal Priorities and Community Policies among direct managers. Furthermore, by requesting data regarding programmed and effective unit costs for each indicator from the final beneficiary, their capacity to programme their operations can be verified as well as the representativity of the indicators used and the reliability of the data provided to the monitoring system.

1.3. Structure of the study

In order to cover all the tasks included in the Terms of Reference, and at the same time provide an appropriately sized report, the results are presented in two separate volumes which follow the contents format proposed by the CSF evaluators, while expanding the number of subsections. The first volume, called the *Main Text*, includes the main analyses, conclusions and recommendations. The Tables in this volume mainly show statistics summarizing the disaggregated results obtained and the econometric analysis carried out. The main contributions of the present Report are found in this volume. The second volume, called the *Addenda*, includes specific methodological notes prepared by the IOPA evaluators plus Tables with detailed data needed to summarize the Main Text, as well as Tables suggested by the CSF evaluators which had not been included before.

This second volume can be useful for comparing the information included in the Main Text, as well as for direct managers, managing coordinators, and other parties interested in the progress made so far to verify the situation of the operations managed by each final beneficiary in the context of the Programme.

1.4. Main conclusions

1.4.1. Implementation of the recommendations included in the Mid-term Evaluation Report

The recommendations are identified and shown in consecutive Tables in Chapter 9 of the Mid-term Evaluation Report, where they are listed together with the conclusions. The recommendations are identified and classified according to the sections suggested by the CSF. Subsequently, the measures adopted for their implementation and the progress achieved are examined and the relevance of each recommendation -- in particular, the time schedule for its implementation -- is verified.

The evaluating team verified that over 81% of the recommendations proposed had been completely or partly implemented. Among them we can highlight the implementation of all recommendations regarding reallocation of eligible expenditure and increases in the projected financial provisions as well as 14 recommendations out of the 15 aiming at improving management. The level of full implementation of the recommendations to improve the programming and planning processes has also been high. The lowest level of full implementation involved the recommendations for Community Policies and Horizontal Priorities. Out of the 20 recommendations proposed, only 15% were fully implemented. Nevertheless, 70% of the remaining ones have begun to be implemented. Finally, most of the recommendations that would only be implemented in the next programming period would require regulatory changes and, in some cases, agreements from the Commission.

1.4.2. Output and results achieved in relation to the objectives and financial implementation of the Programme

Financial implementation

The absorption rate for the Programme on 31 December 2004 was 81.19% (56.9% if all eligible expenditure for the period 2000-2006 is taken into consideration for its calculation). In comparative terms, the financial implementation of IOPA offers a higher absorption

rate than the CSF mean by 5.35 points (75.83%). Thus, if this situation is compared with the description given in the Mid-term Evaluation Report (p. 278), the financial implementation of the IOPA has accelerated with regard to the CSF since December 2002, because on this date the respective absorption rates were similar (61.7% for IOPA and 60.3% for CSF).

The analysis for the different Funds shows that the absorption rate of the ESF is higher (96.08%) than the mean for the Programme. Furthermore, in comparative terms, the absorption rate of the ESF in the IOPA is almost 33% higher than the one calculated for this Fund in the CSF. Thus, the differential behaviour of the ESF interventions in the IOPA manifests itself not only with regard to the capacity for financial absorption shown by the interventions co-financed by the other Funds, but also regarding the interventions of the ESF itself in the CSF as a whole.

The absorption rate is 71% for the Spanish Central Administration bodies for the 2000 - 2004 period, which is ten percentage points below the IOPA mean. On the other hand, the Regional Administration shows an absorption rate of 91%, which exceeds the IOPA's mean absorption rate also by ten percentage points. However, the econometric analyses of the determining factors of the final beneficiaries' absorption rate show that simply belonging to the Regional Authority does not have a significant effect *per se* on the probability of obtaining in 2004 an absorption rate equal to or higher than the Programme's mean. Furthermore, evidence shows that neither is the financial weight of the Measure a determining factor of such a probability. In fact, there are individual factors specific to Priorities and Funds that have a stronger effect on the probability of managing bodies not reaching satisfactory 2004 levels of financial implementation (for Priorities 3 and 7 and interventions co-financed by the EAGGF-G).

Physical effectiveness

In order to synthesise the physical effectiveness analysis of the Programme, those output indicators related to the core indicators proposed by the DG for the Regional Policy of the European Commission have been selected from the monitoring system. Among these, the following indicators linked to investment in infrastructures show a relatively lower physical effectiveness rate: 25 "Motorway upgraded" and 41 "Road constructed" in Measure 6.1; 117 "New water supply for business activities" and 349 "Dams built" in Measure 3.1; 124 "Wastewater treatment" in Measure 3.3; and, especially, the indicators for Measure 2.7 related to investment in Information Society infrastructures. In these cases, the relatively low effectiveness rates can be justified by the mean periods of project implementation. However, this circumstance does not have an effect on the indicators related to Business Development Support. For these latter indicators, the achievements observed are relatively small for indicator 202 "New business start-up assistance" from Measure 1.1 and for indicator 262 "Co-financed R & D & I projects" from Measure 2.2.

We also used the result indicators from the IOPA which match the core indicators proposed by the Commission. The lowest effectiveness rates is found for indicator 548 "Private investment induced" in Measures 1.7, 1.53 and, particularly, in Measure 7.55. Furthermore, the effectiveness rate obtained for the result indicators related to Human Resources Development is also relatively low.

Efficiency

The overall analysis of the relative efficiency of IOPA and its possible determining factors was done using two alternative approaches:

- From a unit-cost analysis of the Programme's output and result indicators obtained from the information provided by the direct managers or the monitoring system itself.
- From the comparative study of the tender, contract-awarding, and implementation costs of a project sample provided by the direct managers.

According to the information provided by direct managers, efficiency increases have occurred for most output indicators in the IOPA in relation to the programmed unit costs. On the other hand, the main result from the econometric analysis of unit costs is that the financial dimension of the interventions is directly related to the efficiency of their implementation, from the perspective of comparing effective unit costs and programmed unit costs. Given the specific characteristics of the interventions financed by the ESF, this result is especially relevant to the interventions financed by the ERDF and the EAGGF-G. According to the information on unit costs provided by the monitoring system when its calculation is feasible (i.e. Measures with a single indicator), the relative efficiency of the IOPA is higher than that of the CSF in 86% of all possible indicators. Furthermore, the effective unit cost of output in the IOPA is lower than that calculated for the CSF in 71% of the indicators where a direct comparison is possible.

In turn, the efficiency of the results is high from the perspective of the effective and programmed unit costs: the effective unit costs are lower than the programmed ones in 73% of the indicators. The analysis of the information provided by the monitoring system in the Measures with a single result indicator shows that in 71% of the cases the IOPA's relative efficiency rate is higher than that of the CSF. Furthermore, in 80% of the IOPA's result indicators the effective unit costs for the results are lower than those for the same indicator in the CSF.

In conclusion, the results obtained from the monitoring system show that the efficiency of outputs and results in the IOPA is higher than the one corresponding to the CSF.

The econometric analysis carried out with the information on tender, contract-awarding, and implementation costs provided by direct managers for a project sample shows that the costs of the projects is directly related to its implementation efficiency. The procedure of public tender is not an incentive for the winning firm to strategically accept a contract price lower than the final cost of the intervention. However, there are specific factors that account for most of the differences in the global efficiency rate. These individual effects can be influenced by the type of intervention managed by each body, as well as by the intrinsic difficulty to predict the project costs due to their technical complexity (or even due to the actual means the Administration has available to make such a projection). In this regard, it is important to point out that, when estimating costs, the lack of rigorous criteria can have an unwanted impact on efficiency when implementing the interventions co-financed by the Structural Funds.

Result projection and evolution of the Programme's objectives achievement

Regarding forecasted outputs and results up to the end of the programming period, the achievements derived from the total implementation of the eligible expenditure was estimated in 154 cases out of the 246 possible output indicators in each Measure. Estimations show that, under these premises, 70-80% of the cases are expected to achieve

the output objectives set out in the Programme Complement of the IOPA. It was possible to estimate the achievement rate for 55.4% of all result indicators, a lower percentage than that for output indicators (62.6%). Around 70-80% of the results indicators will achieve the Programme targets assuming full implementation of eligible expenditure for 2000-2006. Similarly, it is important to point out that 96.8% of the direct managers surveyed had high or very high confidence regarding their ability to achieve their targets within the current programming period. Therefore, in general terms, the objectives for output and result indicators are expected to be achieved. Nevertheless, in certain Measures there are some indicators for which the target objectives need to be reviewed in order to adjust them to the implementation rate of the interventions up to 2004.

1.4.3. Impact achieved to date and the likely achievements of objectives

Impact achieved by field of intervention

The achievements and the incidence of interventions of the IOPA 2000-06 were assessed by analysing monitoring indicators (i.e. *FONDOS 2000*) and calculating the relative dimension of outputs linked to the programme with regard to context indicators. This led to the following conclusions:

- IOPA interventions in infrastructure building were characterized by a moderate incidence, and the most relevant ones were environmental infrastructures. However, Andalusia should continue its efforts regarding environmental infrastructures, particularly water and tourism infrastructures, in order to keep its position in relation to Spanish average. More efforts are required regarding health facilities and the completion of basic transport infrastructures to close the gap between Andalusia and Spain as a whole.
- During the IOPA's five years of existence, an intense improvement has been seen in Andalusian business development, although the interventions carried out seem to have a reduced incidence -- just 10.32% of the total small and medium firms have benefited from this type of aid. The greater relative lag of Andalusia has shortened in recent years but convergence has not been reached yet. Therefore, it would be advisable to maintain the efforts and consolidate the results obtained up to date.
- The policies on innovation and technological development show a good implementation rate such that the objectives linked to physical indicators are very close to being 100% implemented and, in some cases, they have already been surpassed. The yearly growth rates of the most representative indicators show high growth in the second half of the period. This could mean that the R&D projects implemented in the region depend on the European Funds. If we take into account the comparatively substantial lag of Andalusia compared to the Spanish average, and that expenditures in technology are a key factor in increasing regional competitiveness, maintaining such an expenditure is essential.
- Agriculture still plays an important role — higher than the national average — in Andalusia's economy and in the employment situation. Most recent statistics do not show an encouraging situation for the sector in recent years, in spite of the important efforts made regarding investment. Quality policies, increasing the size of firms, implementing environmentally friendly techniques, and continuing to open international markets are highly necessary.
- Data related to the labour market in Andalusia show a very favourable evolution, but the indicators related to Secondary and University Education do not show such a positive trend. In spite of the important progress made in the labour market, the weaknesses detected with different evaluation tools persist in terms of

unemployment rate, employment rate, segmentation of the labour market by gender and age, and inadequate training.

Macroeconomic Impact

The macroeconomic impact was estimated from the implemented 2000-2004 eligible expenditure and the projections for 2005-2008 using an adaptation for Andalusia of the HERMIN-Spain Model. The results obtained suggest that, compared with the baseline scenario (without the IOPA), the total impact (Keynesian and supply impact) of the European aid involved a rise in GDP of 2.55% in 2001, up to 4.75% in 2003 and will gradually decline to 3.69% by 2006 and 3.64% by 2008. During the 1999-2006 period, the Andalusian economy will grow at a cumulative rate of 3.58% in real terms, compared to the 3.03% growth expected without European aid. This difference of 0.55 percentage points represents the gain in growth derived from the implementation of the IOPA 2000-06. This translates into Andalusia having a mean growth rate of 1.6 percentage points higher than that expected for the EU-15 and 1.8 percentage points higher than the mean growth in the Euro Zone during the same period. Regarding employment, the total impact of the IOPA investments will generate or preserve 69000 jobs during 2000-06. This result means that the aid will make it possible for employment in Andalusia to grow at an annual cumulative rate of 3.66% during this period, compared to a 3.33% growth in the absence of such aid. In the opinion of the evaluators this figure is a good estimation of the net impact on employment of the IOPA implementation.

Contribution of the Programme to compliance with the Lisbon-Gothenburg Priorities and the European Employment Strategy (EES)

The devolution of active employment policies to the Government of Andalusia⁶ has meant an advance in the process of adaptation of such policies to the global objectives of the EES. However, despite the remarkable progress achieved in issues such as developing workers' skills and continuous training, it still remains necessary to improve the situation of the most disadvantaged groups, employment stability or the level of unemployment support as follows: increase the employment rate of the population in general, as well as that of women and people older than 55 years old; improve productivity levels and bring them closer to the European average; overcome the substantial deficiencies in health and work safety; adopt measures to balance professional and family life by use of flexi-time and family support services.

The analysis shows that the highest economic weight of the programme falls on the second and the fourth guidelines, with over 50% of the whole eligible expenditure associated with the EES for the 2000-04 period. The absence of eligible expenditure for guideline nine — aiming at eradicating undeclared work — is also noteworthy. From the standpoint of managing coordinators, and taking into account the objectives for 2006, the most significant advances took place in interventions related to training and employment, followed by the creation of infrastructures and equal opportunities. Regarding the Commission's proposals on *convergence* and *regional competitiveness and employment*, the ESF's direct managers highlighted the significant contribution of its actions to achieve the social integration of disadvantaged groups, fight against discrimination, and increase and improve

⁶ As regulated by the Spanish Order (Real Decreto) 467/2003 of 25th of April regarding the devolution of active policies of employment to the Regional Authorities.

the investment in human capital. Regarding the *priorities* identified by the evaluators, the most significant elements are the analysis of labour integration in relation to disadvantaged groups and the effectiveness of training interventions.

The results and impact of the Programme on the labour market in terms of employment created and preserved, were analysed using the monitoring system (FONDOS 2000 and the SSU). Most of the employment generated originated from direct addressees still employed after 6 months, followed by temporary construction jobs. The employment results from the ESF Measures showed that most of the direct addressees stayed in the same job after the intervention. Nevertheless, since 2002-2004, the increase in the number of individuals that have improved their situation as a consequence of the intervention, whether in the same workplace or in another centre, has been almost threefold.

The recommendations of the Sustainable Development Strategy approved in Gothenburg have been seriously taken into account in the IOPA. Protection of the environment and sustainable development are not only the objectives of Priority 3, but also a Horizontal Priority of the Programme. More than half of the eligible expenditure of the entire IOPA is allocated to the achievement of the objectives established in Gothenburg.

1.4.4. Horizontal Priorities

Environment and Sustainable Development

In the last 2 years the integration of this Horizontal Principle in the IOPA has greatly improved, especially in Priorities 1, 3, 4, 7 and 9. Environmental issues have been further integrated in project selection, followed by planning and management. There are several Priorities and Measures that take the environment and sustainable development into account demonstrated by the use of environmental integration factors. The distribution of the Performance Reserve and the re-programming carried out have also contributed to the environmental improvement of the IOPA.

Although some progress has occurred since the Mid-term Evaluation, the use of environmental indicators continues to be inadequate, especially in Priorities 1, 2 and 4. Deficiencies also exist for measuring the actual contribution of the IOPA to environment and sustainable development. The projections made with the environmental integration indicators as a whole are not entirely satisfactory and data dispersion is very high.

All the projects implemented complied with the environmental procedures set out by legislation. It was necessary to perform an Environmental Impact Evaluation, especially in Priorities 3, 6 and 7. In all cases, the results were favourable and no negative impact on the environment has occurred since the Mid-term Evaluation Report. No significant negative effects on the Red Natura 2000 have occurred with the exception of two Major Projects: these are the *Breña II Dam* and the A-381 Jerez-Los Barrios Motorway; in both cases, the budget for correcting and compensatory measures to avoid or diminish the environmental impact of the intervention amounts to 30% of the total project.

Priority 3, “Environment”, still presents the lowest absorption rate of the IOPA: certified payments up to 2004 involved less than half of those programmed. This is due to the low implementation level of the most important measures caused by delays in major works involving hydraulic infrastructures and the limited intervention of the *Confederaciones Hidrográficas*. In spite of all this, the Measures with the lowest financial effectiveness show,

on the other hand, acceptable physical effectiveness. This seems to be caused by either poorly defined indicators, or poorly carried out output forecasts.

The three key environmental areas defined (drinking water supply, and wastewater and solid waste treatment) represent nearly 16% of the IOPA, with the drinking water supply being the core issue. Although its financial effectiveness is limited, it shows a good rate of physical effectiveness, both regarding outputs and results.

Equal Opportunities

The implementation in the IOPA of the Equal Opportunities Principle between women and men is still low to medium and is mainly taking place in relation to the Measures co-financed by the ESF. This is largely the case because the changes implemented in the programme since the Mid-term Evaluation have been few, with the exception of Priority 1 and Measure 5.6 where some progress has been made. Output and result indicators related to Equal Opportunities in IOPA 2000-2006 show a suitable physical implementation rate. Although Measures 4.16, 4.17 and 4.18 have encouraged employability and the insertion of women into the labour market, monitoring is still scarce and there is a lack of valid and useful studies that analyse the needs, the barriers and the tools needed for overcoming them.

1.4.5. Rural Development

The specific analysis of interventions co-financed by the EAGGF-G has shown:

- The relative unimportance of a high number of projects that could minimize the influence of EU interventions on the economic development of rural areas.
- A lack of data to identify the business area the firms receiving aid belong to. The business area of the direct addressee firms cannot be identified with the data from FONDOS 2000 and the data provided by the final beneficiaries.
- With the exception of the EAGGF-G Global Grant, a lack of data to classify the projects by territorial areas has been detected prior to the implementation of ARIADNA database.
- The difficulty to identify the direct addressees of the interventions.
- Direct addressees do not fully collaborate with the evaluation process.
- The amount of private investment induced by interventions developed in Measure 7.55 might have been underestimated, since the final amount is not calculated until the projects are finished. In the case of partial payments of the intervention, the provisional estimation of induced private investment is based on programmed data of projects total cost.
- The existence of indicators referring to such a wide variety of interventions makes monitoring difficult.

Management difficulties have been detected in some final beneficiaries as a consequence of changes in forms and the format of documents used for the management of the Funds. The existence of additional interventions to IOPA (i.e. Community Initiatives) is considered to be an unnecessary bureaucratic load from the point of view of direct managers.

In spite of the high incidence of the interventions co-financed by the EAGGF-G for the rural development of Andalusia, these have not been sufficient to overcome some of its key weaknesses:

- The excessive relative weight of agriculture on economic activity.
- The small size of agroalimentary firms.
- Lack of opening to the external market.

1.4.6. Development of Human Resources

The distribution of financial resources between the different *types of interventions* of the *ESF* is in line with the need to develop human resources in Andalusia. However, some interventions should be encouraged as explained in the Recommendations section. The Measures related to reinforcing professional and technical education (4.12, 4.13 and 4.15), which are those with greater financial weight within the *ESF*, present major disparities regarding their levels of financial implementation and physical achievement. Measures 4.12 and 4.15 also stand out because in the period 2000-04 they show the greatest financial deviations in absolute terms, with relative deviations of 9.01% and 2.02%, respectively. On the other hand, Measures 4.8 and 4.16 show greater negative deviations, with -2.29% and -1.66% respectively. Basically, these negative deviations are due to delays arising from the processes involved in the 5th *Acuerdo de Concertación Social* as well as the completion of the devolution of active employment policies to the Regional Government.

Open panel discussions have shown that Vocational Training (VT) is still a marginal educational alternative with important deficiencies such as the following: the syllabus has not been updated; employers are not aware of the skills and training developed in VT education; there are too many institutions involved giving rise to poor management and the duplication of resources. The new model of Continuous Training (CT), implemented in 2004, is a balanced system due to being managed equally by the Administration, employers, and workers together. In addition, this model is characterised by complementing the CT interventions programmed by the Spanish Central Government thus allowing a closer relationship with Small and Medium Enterprises (SMEs). Nevertheless, devolution process and improving access mechanisms and CT performance, for both firms and workers, should continue. The monitoring system, the planning of structures and systems interventions and support measures in this area should also be improved.

Finally, regarding the results of labour insertion, Measures 4.16 and 4.6 have generated the greatest volume of insertion in absolute terms. However, in relative terms Measure 4.9 stands out with an insertion rate in the labour market exceeding 97% of direct addressees initially unemployed. The most widely used modality of insertion was *salary workers* with 78.121 direct addressees, involving almost 70% of total inserted workers during the period 2000-04. The over-1-year contracts occurred in absolute terms mostly with Measures 4.6, 4.7 and 4.16, but Measure 4.9 was the only one which registered 100% of over-1-year contract. In relative terms, the greatest instability in labour conditions was found in Measures 4.17 and 4.10, due to the duration of the contract, and in Measures 4.6 and 4.11 due to working hours schedule.

1.5. Main recommendations for the completion of the current programming

In order to complete the current programming period, the most urgent recommendations suggested by the evaluating team are:

- Defining with greater accuracy the correspondence between Priorities and Measures and the Employment Guidelines of the EES. This is important because these guidelines were used by the CSF evaluators as a methodological tool for updating the Mid-term Evaluation.

- Direct managers should assume a firmer commitment and make use of the necessary resources available to provide accurate information as requested in the monitoring system, paying special attention to employment, insertion and contracting indicators.
- To increase the number of indicators of environmental integration, especially in Priorities 1, 2 and 4, and to check some indicators whose values are too extreme.
- Speed up the implementation of projects in Priority 3, especially in the key area of drinking water supply, and assigning realistic values to its output and result indicators which currently have extremely low values or inexplicably high ones.
- Clarify and make concise the instructions provided by the Directorate General of Rural Development to avoid different interpretations among direct managers and simplify the SEGGES software user manual to improve the management of the interventions in the EAGGF-G Global Grant.
- Review the objectives set for the output and result indicators in those Measures where the projection of achievements show these objectives to be clearly underestimated.

1.6. Identification of remaining needs and challenges in regional development. Major priorities and objectives in the new programming for period 2007-2013

In the last 10 years, the regional economy has undergone a substantial process of convergence, bringing its wealth levels closer to those of nearby economies. The Structural Funds have played a decisive role in this. However, this process of economic and social convergence is not yet complete. Employment-related indicators show that during 2000 and 2004 the employment rate in Andalusia was higher than the Spanish national average. This increase is probably responsible for the growth in the GDP (productivity has shown a global drop). The evaluating team has come to some conclusions regarding maximising the socio-economic development of the region and the following strategies are suggested for the new programming period 2007-2013:

- Andalusia should intensify its efforts regarding health facilities, and complete its basic transport network in the entire region. This is fundamental to improve its integration with the rest of Spain and Europe.
- Similarly, activities in rural areas to promote endogenous development and economic diversification are equally considered a priority.
- Andalusia should continue to focus, as at present, on the area of environmental infrastructures, especially regarding water supply, sanitation, and treating wastewater, as well as intensifying investment in forestry.
- In spite of the remarkable progress made in the labour market, investing in education both at the infrastructural and educational level is still a priority. The educational offer has to be adapted to the needs of the market in order to achieve the Lisbon Strategy objectives.
- Finally, these priorities must converge regarding achieving further development and upgrading of the regional economic structure. To this end it is essential to implement a horizontal priority based on research, technological development, innovation, and the information society.

1.7. Recommendations for the new programming period 2007-2013

Capacity for financial absorption

The intense decentralization process that the Spanish Public Sector has undergone in the last two decades and the expertise accumulated by the regional governments, which currently manage more than 50% of Public Expenditure, excluding Social Security, justifies a greater shared responsibility of the Andalusian Government in the implementation of the European Funds. For this reason, the evaluators recommend that the 7% of advance of the Funds should be managed by the Regional Administration to accelerate the start-up of the co-financed projects.

Management and monitoring

The evaluators have observed that the monitoring system has brought improvement compared to the previous programming period in this area. Therefore, a single management system for all the regional programmes is recommended as well as a single database to centralise all European Fund information.

Delays in the implementation of operations due to lack of skilled staff or other problems specific to final addressees should be avoided. In such cases, the budget allocated to managing bodies that, without external cause, presents low levels of physical and financial implementation, should be reduced.

Transparency in the management of Funds should improve. The evaluators have encountered great difficulties in analysing a sample of direct addressees of the ESF and ERDF and EAGGF-G Global Grants. The lists provided by the ESF are incomplete, were not provided in electronic format, and their custody was not sufficiently guaranteed. Thus, the Directorate General for the European Funds of the Regional Administration should be responsible for the monitoring, verification and custody of the lists of the direct addressees of the ERDF, ESF and the future EAFRD.

It is crucial to implement independent evaluation mechanisms regarding results and the impact of the Active Policies for Employment and Business Development, including those aiming at rural areas. The evaluators have verified that no studies on the impact of grants and public aid to firms are available. The contribution of grants to income and employment growth should be analysed by comparing the behaviour of a sample of firms receiving aid and public grants with another group with similar characteristics but which has not received them (control group).

The impact of active policies for employment co-financed by the ESF should be more precisely evaluated. Access to more information via surveys and/or administrative records is suggested, as well as the quantification of the effects of these policies on employment rates and salaries in the mid- and long-term.

The representatives of some agricultural and non-agricultural firms receiving grants and public aid from the European Funds have shown reluctance to provide information. In the official announcements of public aid and grants it should be made explicit that the help is coming from European Funds and that direct addressees have the obligation to provide information for the purpose of impact evaluation.

Over-general indicators such as “Number of actions”, “Number of completed projects”, etc. are not especially useful for analysing achievements. Assigning an economic dimension to the indicator is advisable and they should be classified according to their implementation costs.

Programming and planning

The management of IOPA 2000-2006 has benefited from the close collaboration and coordination of the managers of three Funds (ERDF, ESF and EAGGF-G). Similarly, the management of all the Funds by a single agency belonging to the Regional Administration has encouraged standardized practices and management criteria. Thus, our recommendation is that the Directorate-General of European Funds of the Regional Administration should take on the role of ensuring standardized implementation as well as verification and control, even if in the new period there is a return to single-fund operational programmes. Coordination regarding the implementation of all European co-financing (included the new Funds for fishing and rural development) is necessary to move forward in the development of the evaluation culture, share good practices and a common management system, set up an additional external control, and achieve returns from the synergies of the actions from different Programmes. To this end, we suggest maximising the coordination between the Regional Operative Programmes financed by ERDF and ESF and the programmes co-financed by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the European Fund for Fisheries (EFF) and thus ensure complementarity and consistency.

From the start of the current programming period up to the present, significant progress has been made regarding the decentralization of public policy management. The Regional Administration has also considerably reinforced its administrative structures, increasing its management capabilities. Thus, we recommend an appropriate balance between regional and thematic interventions, giving greater weight to the former. The current distribution of responsibilities among the different administrations should be considered regarding regional interventions and we also suggest setting up *a priori* indications regarding the distribution of responsibilities in the thematic interventions. Also, in this context, evaluators recommend that the Andalusian Government should be designated Managing and Certification (expenditure approval) Authority of the Regional Programmes.

After analysing the large variety and dispersion of the projects included in the IOPA according to the implementation costs, future programming should focus on those interventions that provide, via indicators, measures of their impact on employment rate, productivity, and GDP per capita. Furthermore, taking into account that context indicators show low integration, in relative terms, of Andalusian women in the labour market, the evaluators consider that increasing womens' employability by providing human capital through training and education is the most efficient option to increase the employment rate and GDP per capita in the region.

It would be advisable to quantify the eligible public expenditure as estimated in the unit cost of the projected outputs and results whenever possible in the planning process. The unit costs presented in this Report could be used as estimations to quantify the number of units of each indicator that can be produced and the financing required once inflation forecasts are taken into account.

European Employment Strategy (EES)

The evaluators recommend closer coordination between all direct managers involved in educational and training actions and the D.G. for Training of the Andalusian Service for Employment (SAE). This will help to avoid curriculum overlap and inefficient resource allocation between projects that aim at covering the same educational needs directed, in many cases, to the same social group. Furthermore, efforts to adapt vocational training and educational actions to the existing demands of the marketplace should increase. Local bodies should take an active role in the implementation of the EES, increasing coordination among the managing bodies in charge of employment policies to avoid overlap in training interventions and support for employment at local level. The development of actions in Priority 5 should be encouraged by such agreements. On the other hand, a network for the exchange of training and labour insertion programmes should be created to facilitate the sharing of experiences and actions with other European countries. Regarding the criteria applied to project selection, the evaluators suggest introducing some changes to include more fully the EES priorities.

In order to improve the monitoring of the Programme and evaluate its implications for the EES with greater precision, it is especially relevant to incorporate the output, result and impact indicators suggested by the Commission for the current programming period. These have not been taken into account in the areas of human resources and the productive environment. To solve the problems detected in the quantification of some of the indicators currently used, and prevent potential problems arising from new ones, we suggest the creation of a manual which accurately defines such indicators and their quantification at CFS level. On the other hand, the D.G. of European Funds should encourage the evaluation of the impact of interventions in terms of jobs created, jobs preserved, and workers' permanence in the post based on comparative methodology with common criteria for all direct managers. In this way, the reliability of the monitoring system would improve and the impact quantified. The evaluation studies of the net impact of training programmes and employment support could be completed with periodical surveys carried out with the direct addressees.

The second type of recommendation focuses on the reallocation of eligible expenditure among different types of ESF action, speeding up the changes needed for reaching the global objectives of the EES for 2010, in terms of *full employment, productivity and quality of work*, and in *social cohesion and inclusion*. These suggestions are an attempt to increase the adaptability of firms and workers and encourage the progressive integration of the groups with a smaller level of participation. To this end we suggest:

- Developing programmes for employability, financing social economy activities with viability for the future, and promoting professional diversification in order to prevent as much as possible professional segregation and unstable employment.
- Developing customised and integrated itineraries of labour insertion that include training, education, guidance and support for the creation of firms in order to increase the survival rate of business initiatives.
- Allocating resources to eradicate undeclared work, and help to reduce labour instability in some sectors and increasing the safety and occupational health levels in others.

Environment and Sustainable Development

The next programming period, 2007-2013, should be characterized by a strong commitment to the environment and sustainable development. This Horizontal Priority should not only be preserved but has to be reinforced in all the Programme's Priorities. It is also essential to maintain a Priority specific to the Environment, assigning greater resources to it, and aimed at achieving the most important environmental objectives as defined in Gothenburg.

The main strategic needs to improve the environment in Andalusia should be defined *a priori* and then focus on those environmental projects that have a lasting effect and which involve significant environmental development in the medium- and long-term.

The evaluators' recommendation is to promote only environmentally sustainable economic growth and direct the greater percentage of support to projects and Measures with a positive impact on the environment and not to those where the impact is merely neutral. Projects especially contributing to the European Sustainable Development Strategy of Gothenburg and bringing us closer to the Kyoto Protocol should be prioritised.

Equal Opportunities

The availability of output and result indicators disaggregated by gender is crucial. This will help to evaluate the effective implementation of the Equal Opportunities principle between women and men. Another fundamental aspect is to increase education regarding gender issues, emphasising the advantages of equality and integration as well as the tools available for implementing this. It is essential to maintain the current Measures specifically directed at women, and define some selection criteria to encourage gender equality. Furthermore, financing allocated to specific pro-equality actions, especially those supporting the integration of gender perspectives, should be larger and, in many cases, increased.

Guidance, information, and advisory actions should be complemented with monitoring and evaluation actions to know the real scope and sustainability of the financed interventions, their persistence over time and their effect on the social, economic and working environment of women. In this sense, the design of studies and diagnostic tools will make it possible to analyse and check ongoing and cyclic progress over time. Due to the heterogeneity of the group formed by women it is important to define specific programs based on personalized insertion itineraries to avoid the creation of marginal groups of difficult-to-employ women. Supporting women's self-employment should be encouraged by increasing financing, business and management training as well as achieving greater involvement of the direct managers in monitoring the firms created. Finally, the differences between the genders should be reduced by developing interventions directed to make family and working life compatible, raise employers' awareness regarding contracting females on similar terms to men, and create more collaboration agreements with companies.

Local and Urban Development

In order to increase the incidence of the interventions already done in the area of drug addiction and meet existing needs, the evaluating team recommends finalising the regulation of drug-addict care centres in Andalusia and expanding the existing network by creating centres catering for both men and women together.

In addition, a very useful instrument for the next programming period would be the creation of a Master Plan for Sports Facilities for Andalusia.

Rural Development

In the opinion of the evaluators, the good working of the IOPA and, more specifically, the interventions financed by the EAGGF-G, depends on the management processes implemented. This factor would clearly benefit from having in place at the start of the programming period a regulatory framework, a “procedure guideline” and standardized forms for management purposes.

Similarly, the existence of final beneficiaries external to public administration bodies (such as the Group for Rural Development or GDR in Spanish) in the management of the interventions financed by the EAGGF-G calls for faster delivery of funds, since these management bodies are unable to finance the projects in advance.

Finally, in some areas of Andalusia, there are several problems related to the dispersal of the population over large areas with a small number of inhabitants and deficiencies in the transport network. Consequently, in the opinion of the evaluators, the project selection criteria should bear in mind this specific problem.

Development of Human Resources

Regarding human resources, the evaluators suggest encouraging actions aiming at supporting people in the area of cooperative societies, the structures and systems interventions in the area of relationship between the workplace, training centres and research centres, as well as complementary actions to improve services to the direct addressees and to income-dependent people plus publicity. In more specific terms, the output and result indicators for Measure 4.4 should be improved and expanded to achieve better monitoring of the interventions aimed at creating, implementing and updating Andalusian training and employment bodies (i.e. the SAE), as well as those aiming at improving the workings of the labour market.

Action to improve Continuous Training (CT) should be aimed at reducing the high student absenteeism through flexible timetables and support measures for women in particular. In addition, actions should be taken to:

- Obtain official recognition of qualifications from firm-based CT via a co-validation system.
- Create a commission to fight fraud by establishing ongoing and permanent monitoring systems.
- Evaluate the quality of the intermediary bodies intervening in the CT. In this entire process we need to have objective methods and tools available to evaluate the impact of CT in terms of stability, promotion, productivity, and labour conditions. Furthermore, it would be necessary to speed-up the total devolution of CT authority to the Government of Andalusia.

Regarding Vocational Training (VT), the evaluating team suggests conducting studies to identify the real skills demanded by the production sectors, as well as to improve the guidance and advisory services to reduce the high percentage of students who fail and their negative effects on self-esteem and skills. The relationship between VT and employment is

frequently unclear. Furthermore, there are few interventions aimed at training teachers and those that exist are not well adapted to the real needs of this group. It is necessary to establish a close link between Vocational Training, Occupational Training, and Continuous Training.

The Knowledge Society

The way opened up by regional policies integrated into the '*Segunda Modernización de Andalucía*' plan should be preserved and, where appropriate, extended. The core element of this policy in relation to the Information Society is the implementation of Structural Funds interventions in this area in Andalusia.

Interventions should promote private *RDI* investment by introducing incentives to firms. At the same time, it is essential to have available more detailed data sources in this field in Andalusia. The shortage of such data sources is a hindrance to analysing this policy.

Likewise, it is necessary to improve substantially the ICT services offered to families. This improvement depends on infrastructure investments, especially in the countryside, focusing on the speed and quality of service.

Additionally, the publicity and education campaigns regarding ICT must be extended. Firms and families may be aware of the advantages of the use of ICT's, not only as a way to obtain information, but as an economic and commercial tool. This is obviously very important in the case of firms, not merely as a way to improve competitiveness, but also for worker well-being.

Finally, regarding managing future Operational Programmes, training initiatives for direct managers must be enhanced in relation to the Knowledge Society.

CHAPITRE 1
SOMMAIRE DES CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET
CONSIDÉRATIONS

1.1. Contexte

Ce document constitue le texte de l'Actualisation de l'Évaluation Intermédiaire du Programme Opératif Intégré d'Andalousie (POIA2000-2006), réalisé par un groupe indépendant de professeurs en accord du contrat administratif d'assistance technique souscrit entre le Directeur Général de Fonds Européens de la Junta de Andalucía et de la Doyenne de l'Université de Málaga (Dossier n° FE 03/04). Selon ce qui a été disposé à l'alinéa 4 de l'article 42 du Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, une actualisation de l'Évaluation Intermédiaire sera effectuée pour le MCA et pour chaque intervention. L'Actualisation de l'Évaluation constituera une source importante d'information pour l'Évaluation Ex Post. L'Actualisation de l'Évaluation Intermédiaire a comme contexte territorial la Communauté Autonome d'Andalousie et comme contexte d'étude l'ensemble d'actions cofinancées par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, Section Orientation (FEOGA-O), inclus dans le POIA 2000-2006.

1.2. Méthodologie

L'Actualisation de l'Évaluation Intermédiaire s'est réalisée selon ce qui avait été établi dans le Cahier de Prescriptions Techniques, les directives fixées par les évaluateurs du MCA et la méthodologie propre proposée par l'équipe évaluatrice de l'Université de Malaga. La méthodologie spécifique de ce Programme Opératif s'est articulée sur trois niveaux : l'approche micro (agents exécuteurs), l'intermédiaire (gestionnaires- coordonnateurs) et la macroéconomique ; et il y a eu recours à des données secondaires, y compris les documents de programmation pertinents, mais surtout au recueil direct d'information. Comme résultat de la méthodologie propre développée des questionnaires- entretiens ont été réalisés auprès de gestionnaires- coordonnateurs et d'agents exécuteurs. En plus, suivant la méthodologie commune développée par les évaluateurs du MCA, les instruments de recueil direct d'information suivants ont été utilisés : FSE (enquêtes aux bénéficiaires, entretiens aux gestionnaires et experts, tables rondes), FEOGA-O (études de cas, enquêtes aux bénéficiaires et entretiens aux gestionnaires et responsables des entités locales) et FEDER (questionnaire- entretiens pour l'évaluation environnementale). De même il y a eu recours à l'analyse économétrique pour compléter l'étude de l'impact macroéconomique. Cette analyse a été réalisée à travers un modèle macro-économique élaboré pour l'économie andalouse, suivant les caractéristiques et la conception du modèle HERMIN.

Pour appliquer la méthodologie conçue, qui découle de la délimitation des niveaux d'analyse des relations entre administrations, organismes et entités impliquées dans la gestion des Fonds Structuraux, nous avons fait la distinction entre gestionnaires-coordonnateurs et agents exécuteurs ; de cette façon il a été possible de différencier l'évolution des opérations, recueillies sous un même indicateur, mais très différentes entre elles, dans chaque Mesure selon l'organe exécuteur, et obtenir des coûts unitaires de réalisations physiques et des résultats pour chaque indicateur directement fournis par les agents exécuteurs. Ainsi nous avons pu compter sur la perspective que les derniers responsables dans les organes exécuteurs de la gestion des opérations ont adoptée de l'exécution du Programme.

Grâce à cette approche méthodologique nous contribuons, de l'avis de l'équipe évaluatrice, à augmenter la culture de l'évaluation et de la connaissance des Priorités Horizontales et Politiques Communautaires entre les agents exécuteurs. En plus, au moment de faire la demande de données de coûts unitaires programmés et effectifs pour chaque indicateur au

niveau de l'organe exécutif nous vérifions la capacité de ceux-ci pour programmer ses opérations, la représentativité des indicateurs utilisés et la fiabilité des données fournies au système de suivi.

1.3. Structure de l'étude

En ayant pour objet de comprendre toutes les tâches recueillies dans le Cahier de Prescriptions Techniques, et en même temps, de produire un rapport d'une extension raisonnable, nous avons procédé à présenter les résultats en deux volumes séparés ; dans les deux nous avons suivi la table de matières proposée par les évaluateurs du MCA, mais en élargissant le chiffre de sous-épigraphes. Dans le premier volume, appelé *Texte Principal*, sont présentées les principales analyses, conclusions et recommandations. Dans ce volume les tableaux présentent, dans la plupart des cas, des statistiques qui résument les résultats désagrégés obtenus et l'analyse économétrique réalisée. Avec sa lecture nous pouvons accéder aux principaux apports de ce Rapport. Le deuxième volume, appelé *Annexes*, contient les notes méthodologiques spécifiques élaborées par l'équipe de l'Université de Malaga, et les Tableaux avec les données détaillées qui ont été nécessaires pour produire la synthèse du Texte Principal, ainsi que les Tableaux suggérés par les évaluateurs du MCA et qui n'ont pas été inclus auparavant.

Ce deuxième volume peut être utile pour contraster l'information contenue dans le Texte Principal, ainsi que pour que les agents exécutifs, les gestionnaires coordonnateurs et autres parties intéressées dans les progrès réalisés puissent vérifier la situation des opérations effectuées par chaque bénéficiaire final dans le contexte du Programme.

1.4. Principales conclusions

1.4.1. Sur l'application des recommandations contenues dans le Rapport de l'Evaluation Intermédiaire.

L'identification des recommandations formulées a été présentée sur des tableaux successifs, qui proviennent du Chapitre 9 du Rapport de l'Evaluation Intermédiaire (REI), où apparaissent de nombreuses conclusions. Une fois que les recommandations sont identifiées et classées dans les sections suggérées au niveau du MCA, que les mesures adoptées pour sa mise en oeuvre ont été examinées et les progrès réalisés ont été identifiés ; nous avons vérifié, en outre, la pertinence de la recommandation réalisée et spécialement son horizon temporaire de mise en application.

L'équipe évaluatrice a constaté que plus de 81% des recommandations proposées a été complètement ou partiellement appliqué; entre celles qui ont été appliquées, on constate la mise en oeuvre de toutes les recommandations sur la réaffectation du coût éligible et augmentations de la dotation financière prévue et 14 des 15 réalisées pour améliorer la gestion opérative. Le degré d'exécution totale des recommandations proposées sur l'amélioration des procédés de programmation et de planification a aussi été élevé. Le degré le plus bas d'application complète des recommandations s'est produit dans celles qui concernent les Priorités Horizontales et Politiques Communautaires. Sur les 20 recommandations proposées, seulement 15% a été complètement appliqué ; cependant, la mise en pratique de 70% du reste a été entreprise. Finalement la plupart des recommandations qui ne seraient applicables que sur la prochaine période de programmation, demanderaient des changements normatifs et, dans certains cas, des accords de la Commission.

1.4.2. Sur les réalisations des résultats obtenus en fonction des objectifs et de l'exécution financière du Programme.

Sur l'absorption financière

Le ratio de l'absorption financière pour le Programme au 31 décembre 2004 est de 81,19% (56,9% si on considère pour son calcul la totalité du coût éligible pour la période 2000-2006). En termes comparatifs, l'exécution financière du POIA offre un taux d'absorption supérieur en 5,35 points à la moyenne du MCA (75,83%). Par conséquent, si on compare cette situation avec celle décrite dans le Rapport d'Evaluation Intermédiaire (p.278) on constate que le rythme d'exécution du POIA s'est accéléré par rapport au MCA depuis décembre 2002, puisqu'à cette date les taux d'absorption respectifs étaient semblables (61,7% pour le POIA et 60,3% dans le cas du MCA).

L'analyse du taux d'absorption pour les différents Fonds permet d'affirmer que le FSE montre un ratio d'absorption (96,08%) supérieur à la moyenne du Programme. De même, en termes comparatifs avec le MCA, on vérifie que la capacité d'absorption du FSE dans le POIA est presque 33% supérieure à celle calculée par ce Fonds dans le MCA. Dans ce sens il est évident que le comportement différentiel des interventions du FSE dans le POIA se manifeste non seulement par rapport à la capacité d'absorption financière manifestée par les actions cofinancées par les autres Fonds, mais aussi par rapport aux interventions du propre FSE dans le MCA dans son ensemble.

Le ratio d'absorption pour la période 2000-2004 calculé par l'Administration Centrale est de 71%, dix points en pourcentage inférieurs à la moyenne du POIA. En revanche, l'Administration Autonome montre un ratio d'absorption de 91%, ce qui supère la moyenne du POIA de dix points en pourcentage aussi. Cependant, les analyses économétriques des déterminants du ratio d'absorption des organes exécuteurs rendent manifeste que l'appartenance des organes exécuteurs à la Junta de Andalucía *per se* n'a pas d'effet significatif sur la probabilité d'avoir atteint en 2004 un ratio d'absorption égale ou supérieure à la moyenne du Programme. En outre, l'évidence indique que le poids financier de la Mesure ne se révèle pas non plus comme un facteur déterminant de cette même probabilité et qu'il existe des facteurs individuels spécifiques aux Axes et Fonds qui ont un effet sur la probabilité que les organes exécuteurs n'aient pas présenté en 2004 des niveaux d'exécution financière satisfaisants (pour les Axes 3 et 7 et les actions cofinancées par le FEOGA-O).

Sur l'efficacité physique

Pour synthétiser l'analyse de l'efficacité physique du Programme, on a sélectionné entre les indicateurs de réalisations du système de suivi ceux qui sont en relation avec les indicateurs-clé proposés par la DG de Politique Régionale de la Commission Européenne. Parmi ceux-là, les indicateurs suivants liés à l'investissement en infrastructures présentent un ratio d'efficacité physique relativement bas : 25 « Autovía mejorada⁷ » et 41 « Carretera nueva⁸ » de la Mesure 6.1 ; 117 « Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas⁹ » et 349

⁷ Autoroute non payante améliorée

⁸ Nouvelle Route

⁹ Réseaux d'approvisionnement nouveaux à des activités économiques

« Presas construidas¹⁰ » dans la Mesure 3.1 ; 124 « Colectores¹¹ » dans la Mesure 3.3 ; et spécialement les indicateurs de la Mesure 2.7 concernant les investissements en infrastructures en rapport avec la Société de l'Information. Dans ces cas-là les taux d'efficacité relativement bas peuvent généralement se justifier pour les périodes intermédiaires d'exécution des projets. Cependant, cette circonstance ne touche pas les indicateurs en rapport avec l'Appui au Tissu Patronal. Pour ceux-ci nous observons des réussites relativement réduites dans l'indicateur 202 « Ayuda a la creación¹² » de la Mesure 1.1 et dans l'indicateur 262 « Proyectos I+D+I cofinanciados¹³ » de la Mesure 2.2.

On a aussi sélectionné les indicateurs des résultats du POIA qui correspondent avec les indicateurs-clef proposés par la Commission. Les ratios d'efficacité les plus bas concernent l'indicateur 548 « Inversión privada inducida¹⁴ » dans les Mesures 1.7, 1.53 et particulièrement dans la 7.55. De même, l'efficacité des résultats obtenus dans les indicateurs en relation avec le Développement des Ressources Humaines est aussi relativement basse.

Sur l'efficacité

L'analyse globale de l'efficacité relative du POIA et de ses possibilités déterminantes s'est développée à travers deux approches alternatives :

- À partir de l'analyse des coûts unitaires pour les différents indicateurs de réalisations et résultats du Programme obtenus de l'information en provenance des agents exécuteurs ou bien du propre système de suivi.
- À partir de l'étude comparative des prix de licitation, d'adjudication et d'exécution d'un échantillon de projets fourni par les agents exécuteurs.

Selon l'information fournie par les agents exécuteurs, pour la plupart des indicateurs des réalisations dans le POIA des gains d'efficacité se sont produits par rapport aux coûts unitaires programmés. D'un autre côté, le principal résultat obtenu de l'analyse économétrique des coûts unitaires est que la dimension financière des interventions est en relation directe avec l'efficacité de l'exécution de celles-ci, à partir de la comparaison entre les coûts unitaires effectifs et programmés. Ce résultat est spécialement pertinent dans les interventions cofinancées par le FEDER et le FEOGA-O, étant donné les caractéristiques spécifiques des interventions cofinancées par le FSE. En utilisant l'information des coûts unitaires en provenance du système de suivi dans les cas où leur calcul est faisable (Mesures où il n'existe qu'un seul indicateur), on peut vérifier que l'efficacité relative du POIA est supérieure à celle qui correspond au MCA dans 86% des indicateurs possibles. En plus, le coût unitaire effectif des réalisations dans le POIA est inférieur à celui calculé pour le MCA dans 71% des indicateurs où la comparaison directe est possible.

Pour sa part, l'efficacité des résultats est élevée du point de vue de l'examen comparatif des coûts unitaires effectifs et programmés : dans un 73% des indicateurs les coûts unitaires effectifs sont inférieurs aux programmés. L'analyse de l'information du système de suivi dans ces Mesures où un seul indicateur de résultats est utilisé montre que dans 71% des cas

¹⁰ Barrages construits

¹¹ Collecteurs

¹² Aide à la création

¹³ Projets I+D+R cofinancés

¹⁴ Investissement privé induit

le ratio de l'efficacité relative du POIA est supérieur à celui du MCA. En outre, dans 80% des indicateurs des résultats du POIA les coûts unitaires effectifs des résultats sont inférieurs à ceux qui correspondent au même indicateur dans l'ensemble du MCA.

Pour conclure, les résultats obtenus du système de suivi du Programme permettent d'affirmer que l'efficacité des réalisations et des résultats dans le POIA est supérieure à celle qui correspond à l'ensemble du MCA.

L'analyse économétrique réalisée avec l'information sur les prix de licitation, adjudication et exécution fournie par les agents exécuteurs pour un échantillon de projets, met en relief que la dimension financière des projets est en relation directe avec l'efficacité de son exécution. De même nous pouvons conclure que le procédé d'adjudication des projets (licitation publique) ne représente pas une désincitation pour que les adjudicataires n'exécutent pas les interventions de manière efficace (à conséquence de leur actuation stratégique dans les concours en acceptant un prix d'adjudication inférieur au coût final de l'intervention). Il existe cependant des facteurs spécifiques individuels qui expliquent la plupart des différences dans le ratio d'efficacité globale. Ces effets individuels peuvent être influencés par le type d'action que gère chaque organisme, ainsi que par la difficulté intrinsèque aux projets pour prédire ses coûts dû à sa complexité technique (ou même par la propre capacité de prédiction de l'Administration impliquée). En ce sens il est important de souligner que des critères d'estimation des coûts peu rigoureux peuvent avoir des implications non désirées sur l'efficacité dans l'exécution des interventions cofinancées par les Fonds Structuraux.

Sur la projection de résultats et l'évolution de l'accomplissement des objectifs du Programme

En relation avec les réalisations et les résultats qui pourraient s'obtenir jusqu'à la fin de la période de programmation, on a pu estimer les réussites dérivées de l'exécution totale du coût éligible dans 154 cas des 246 possibles indicateurs de réalisations dans chaque Mesure. Les estimations mettent en relief que, sous les hypothèses signalées, il est possible d'espérer que 70-80% des cas les objectifs des réalisations physiques fixés dans les Complément du Programme (CdPOIA) seront atteints. La proportion d'indicateurs pour ceux que le ratio d'accomplissement a pu être estimé est de 55,4%, inférieur au pourcentage correspondant aux indicateurs des réalisations (62,6%). Le pourcentage d'indicateurs pour lesquels seront atteints, selon les prévisions, les objectifs prévus dans le CdPOIA sous l'hypothèse d'exécution totale du coût éligible de la période 2000-2006, balance aussi entre 70 et 80%, comme il arrivait dans les cas des indicateurs de réalisations. Il aussi important de signaler que 96,8% des agents exécuteurs consultés a un degré de confiance haut ou très haut en relation avec sa capacité pour finir les projets qui sont gérés dans le cadre actuel de programmation. Par conséquent, d'une perspective générale, on peut espérer que les objectifs prévus pour les indicateurs de réalisations et résultats seront atteints. Cependant il existe des indicateurs dans certaines Mesures pour lesquels il s'est avéré le besoin de réviser les objectifs fixés dans le but de les adapter au rythme d'exécution des interventions jusqu'en 2004.

1.4.3. Sur les effets obtenus et les perspectives de réalisation des objectifs

Sur les effets obtenus pour les champs d'action.

On a évalué les réussites atteintes et l'incidence des actions du POIA 2000-06 à travers l'examen des indicateurs de suivi des FONDOS 2000, et le calcul de la dimension relative

des réalisations, liées au programme, par rapport aux indicateurs de contexte et on a obtenu les conclusions suivantes :

- Les actions du POIA dans le contexte de la dotation d'infrastructures se sont caractérisées par une incidence modérée, celles qui s'en détachent sont celles qui correspondent aux infrastructures environnementales. A fin de maintenir des positions relativement avantageuses par rapport à la moyenne nationale, l'Andalousie doit continuer avec l'effort fait jusque-là dans le contexte des infrastructures environnementales dans la section de l'eau et en infrastructures touristiques. Tandis que le rapprochement nécessaire aux niveaux de l'ensemble de l'Espagne exige intensifier les efforts en dotations sanitaires et pour compléter son réseau d'infrastructures basiques de transport.
- Pendant les cinq ans du POIA on a décrit un panorama d'intense amélioration par rapport à la situation initiale dans le tissu patronal andalou, même si les actions entreprises paraissent avoir une incidence réduite puisque seulement 10,32% du total des PME a bénéficié d'une aide quelconque. Le plus grand retard relatif de l'Andalousie s'est réduit dans les dernières années si bien le processus de convergence n'a pas culminé pour ce qu'il serait recommandé de maintenir cet effort et de consolider les résultats obtenus jusqu'à la date pour l'actuelle période de programmation.
- Les politiques mises en place sur l'innovation et le développement technologique ont un bon rythme d'exécution, de telle façon que les objectifs marqués par les indicateurs physiques sont très proches d'être exécutés à 100% et, dans certains cas, ont été même dépassés. Les taux de croissance sur l'année des indicateurs représentatifs montrent un accroissement élevé dans la deuxième moitié de la période considérée, symptomatique d'une possible et considérable dépendance des projets I+D exécutés dans la région des Fonds Européens. Si on tient compte de l'important retard comparatif de l'Andalousie par rapport à la moyenne nationale, et que le coût en technologie est une condition fondamentale pour accroître la compétitivité régionale dans tous les contextes, il serait indispensable de le maintenir.
- Le secteur agricole joue encore un rôle important dans l'économie et l'emploi de la région, supérieur à la moyenne nationale. Les statistiques les plus récentes ne montrent pas une situation favorable pour le secteur dans les dernières années, malgré l'important effort investisseur réalisé. Il est nécessaire de continuer à développer des politiques de qualité, d'augmenter la dimension des entreprises, d'appliquer des techniques respectueuses avec l'environnement et de continuer à intensifier l'ouverture aux marchés internationaux.
- Les données relatives au marché du travail indiquent une évolution favorable dans la région, même s'il ne se passe pas la même chose avec les indicateurs relatifs à l'enseignement secondaire et universitaire. En Andalousie, malgré les progrès importants enregistrés sur le marché du travail, les faiblesses détectées dans les diagnostics des différentes évaluations réalisées persistent en termes de taux de chômage, taux d'occupation, segmentation du marché du travail par sexe et âge et formation insuffisante.

Sur l'Effet Macroéconomique

L'effet macroéconomique a été estimé à partir du coût éligible exécuté pour la période 2000- 2004 et les données prévues pour 2005-2008, en utilisant une adaptation pour l'économie andalouse du modèle HERMIN-España. Les résultats obtenus suggèrent que, dans son ensemble, les effets totaux (keynésiens et de l'offre) des aides européennes donneraient lieu, en 2001, à un PIB réel de 2,55% supérieur à celui qui ce serait donné sur le scénario de base (sans POIA), en augmentant jusqu'à 4,75% en 2003, pour décroître progressivement jusqu'à atteindre 3,69% en 2006 et 3,64% en 2008. Pendant cette période 1999-2006, l'économie andalouse augmentera en termes réels à un taux cumulatif de 3,58%, face à un accroissement de 3,03% qu'elle aurait expérimenté si elle n'avait pas reçu les dites aides. Ce différentiel de 0,55 points en pourcentage serait le plus d'accroissement dérivé de l'exécution du POIA 2000-2006, qui fait que l'Andalousie présente un taux de croissance en moyenne supérieur à l'accroissement de la Zone Euro pendant cette même période. Par rapport à l'emploi, les effets totaux des investissements dans le POIA généreront ou maintiendront, pendant 2000-2006, 69 mil emplois. Ce résultat signifie que ces dites aides rendront possible que l'emploi andalou croisse à un taux cumulatif annuel de 3,66% pendant cette période, face à l'accroissement de 3,33% en absence des dites aides, estimation qui, selon l'équipe évaluatrice recueillerait une bonne approximation des effets nets sur l'emploi dus à l'exécution du POIA.

Sur la contribution du Programme à l'accomplissement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et les priorités de Lisbonne et Gottenbourg.

Il s'est avéré que les transferts des politiques actives pour l'emploi à la Junta de Andalucía¹⁵ ont permis d'avancer dans le procès d'adaptation de ces politiques-là aux objectifs globaux de l'EEE. Cependant, malgré les progrès très significatifs qui se sont produits pour des questions telles que le niveau de qualification des travailleurs, l'apprentissage permanent, la situation de collectifs moins favorisés, la stabilité dans l'emploi ou les niveaux de couverture sociale, il est encore nécessaire d'augmenter le taux d'emploi général, celui de l'emploi féminin et celui des individus qui ont plus de 55 ans ; d'accroître les niveaux de productivité de la main d'œuvre pour les rapprocher de la moyenne européenne ; surmonter les carences significatives en matière de santé et de sécurité dans l'emploi ; ainsi qu'adopter des mesures qui facilitent la conciliation de l'emploi et de la profession, à travers la flexibilisation de l'emploi du temps et des services d'aide aux familles.

L'analyse reflète que le poids financier le plus élevé du Programme retombe sur les directives quatrième et deuxième, en surpassant dans l'ensemble 50% du coût éligible associé à la EEE pour la période 2000-2004. Il s'en détache aussi l'inexistence du coût éligible pour la directive neuvième, qui a comme principal objectif l'éradication du travail non déclaré. Du point de vue des gestionnaires- coordonnateurs et en ayant compte des objectifs physiques pour 2006, les progrès les plus significatifs des interventions ce sont produits en formation et emploi, suivi de la dotation d'infrastructures et le Principe d'Égalité d'Opportunités. En relation avec les propositions en matière de *convergence et compétitivité régionale et emploi* réalisées par la Commission, les agents exécuteurs du FSE ont mis en relief la contribution significative de ses actions à l'effort de l'inclusion sociale des personnes défavorisées et la lutte contre la discrimination, ainsi que l'augmentation et

¹⁵ Selon le Real Decreto 467/2003, du 25 avril, sur le transfert de certaines Politiques Actives pour l'Emploi à la Communauté Autonome de l'Andalousie.

l'amélioration de l'investissement en capital humain. En relation aux *priorités* du *GTE*, les éléments les plus remarquables sont l'analyse de l'intégration par l'emploi des collectifs défavorisés et l'efficacité des actions de formation.

Les résultats et effets du Programme sur le marché du travail en termes d'emploi créé, emploi maintenu et les résultats d'embauche ont été analysés à travers les FONDOS 2000 et la SSU. Le volume le plus élevé d'emploi procède des destinataires finaux des aides occupées dans les 6 mois, suivi de l'emploi créé pendant la phase de construction. Dans les résultats d'emploi des Mesures du FSE il est mis en relief que la plupart des destinataires des aides restent dans le même emploi après avoir reçu l'action. Cependant l'accroissement expérimenté depuis la période 2002-2004 dans le chiffre d'individus qui ont amélioré leur situation, que ce soit dans le même centre de travail ou dans un autre centre, à la suite d'une action reçue, s'est presque multiplié par trois.

Les recommandations de la Stratégie Européenne pour le Développement Durable adoptées à Göttemburg ont été tenues très en compte dans le POIA. La protection de l'environnement et le développement durable ne sont pas seulement l'objectif de l'Axe 3, mais aussi une Priorité Horizontale du Programme. Plus de la moitié du coût éligible de tout le POIA est destiné à atteindre les objectifs établis à Göttemburg.

1.4.4. Sur les Priorités Horizontales

Sur l'Environnement et le Développement Durable

Dans les deux dernières années l'intégration de ce Principe Horizontal dans l'ensemble du POIA s'est amélioré notablement, fondamentalement dans les Axes 1, 3, 4, 7 et 9. Les progrès dans l'intégration de l'environnement se sont concentrés dans la sélection de projets, suivie de la planification et de la gestion. Dans la totalité des facteurs d'intégration environnementale on peut citer d'importants exemples, de différents Axes et Mesures du POIA, qui contribuent à l'intégration de l'environnement et au développement durable. La distribution de la Réserve d'efficacité et la reprogrammation effectuée ont contribué aussi à l'amélioration environnementale du POIA.

Malgré le progrès advenu depuis l'Evaluation Intermédiaire, l'emploi d'indicateurs environnementaux continu à être insuffisant, spécialement dans les Axes 1,2 et 4 ; ce qui présente en plus des déficiences pour mesurer le véritable apport que le POIA réalise à l'amélioration de l'environnement et au développement durable. Les prévisions réalisées dans les indicateurs d'intégration environnementale dans l'ensemble peuvent être qualifiées de peu judicieuses et la dispersion des données qu'elles offrent est très élevée.

Tous les projets exécutés ont respecté les procédés environnementaux établis en accord avec la législation environnementale. Il a été nécessaire de procéder à l'Evaluation de l'Impact Environnemental spécialement dans les Axes 3,6 et 7 ; elle a toujours été favorable et n'a pas augmenté les effets négatifs pour l'environnement depuis le Rapport d'Evaluation Intermédiaire. Il n'y a pas d'effets négatifs significatifs sur le Red Natura 2000¹⁶ à l'exception de deux Grands Projets : Presa de Breña II¹⁷ et l'Autovía A-381 Jerez-

¹⁶ Réseau Natura 2000

¹⁷ Barrage de Breña II

Los Barrios¹⁸ ; dans les deux cas le budget des mesures correctrices et compensatoires pour éviter ou réduire l'impact environnemental de l'action s'élève à 30% du total du projet.

L'Axe 3 "Environnement" continue à posséder le ratio d'absorption le plus bas du POIA: les paiements certifiés en 2004 représentent moins de la moitié de ce qui avait été programmé jusqu'à cette année-là. Les raisons sont la basse exécution des mesures les plus importantes suite au retardement dans l'accomplissement des grands travaux d'infrastructure hydraulique et les actions réduites des Confédérations Hydrographiques. Malgré ce qui a été dit plus haut, les mesures qui présentent une efficacité financière plus basse révèle au contraire, une efficacité physique acceptable. La cause : soit certains indicateurs sont mal définis, soit les prévisions ont été mal réalisées.

Les trois contextes environnementaux clef définis (approvisionnement d'eau potable, dépuration des eaux résiduelles et traitement de résidus solides) représentent près de 16% du POIA. L'approvisionnement d'eau potable est, largement, le contexte environnemental clef le plus saillant, malgré une efficacité financière réduite il présente un bon ratio d'efficacité physique, en réalisations comme en résultats.

Sur l'Egalité d'Opportunités

L'application du principe d'Egalité d'Opportunités entre Femmes et Hommes continue à être moyenne/ basse et très concentrée dans les mesures cofinancées par le FSE. Ce résultat est dû en grande partie au manque de changements introduits dans la programmation depuis l'Evaluation Intermédiaire, à l'exception de l'Axe 1 et de la Mesure 5.6 où on apprécie certains progrès. Les indicateurs des réalisations et les résultats en relation avec l'Egalité d'Opportunités dans le POIA 2000-2006 présentent un rythme d'exécution physique adéquat et selon ce qui avait été prévu. Même si les Mesures spécifiques 4.16, 4.17 et 4.18 sont en train de favoriser l'employabilité et l'insertion au travail des femmes, les actions de suivi continuent d'être faibles ainsi que la disponibilité d'études valables et utiles qui analysent les nécessités, les obstacles et les outils nécessaires pour les surmonter.

1.4.5. Sur le Développement Rural

Dans la réalisation de l'analyse spécifique des interventions cofinancées par le FEOGA-O on a constaté :

- La faible importance relative d'un nombre élevé de projets qui pourraient minimiser l'influence des interventions communautaire dans le développement économique rural.
- Manque de données pour identifier la branche d'activité des entreprises bénéficiaires des aides. Avec les données facilitées par les organes exécuteurs et celles disponibles dans les FONDOS 2000 il n'est pas possible d'identifier la branche d'activité des entreprises bénéficiaires des aides.
- Manque de données pour territorialiser les projets avant l'entrée en vigueur de la Base de Données (Ariadna), à l'exception de celles incluses dans la Subvention Globale FEOGA-O.
- Difficulté pour identifier les destinataires derniers des aides.

¹⁸ Autoroute non payante A-381 Jerez-Los Barrios

- Manque de collaboration dans le processus évaluateur des destinataires derniers des aides.
- La quantité de l'investissement privé induit correspondant aux opérations développées dans la Mesure 7.55 peut être sous estimée puisque le montant définitif ne se calcule qu'à la finalisation des projets ; dans les paiements partiels des aides, l'investissement privé induit n'est qu'une estimation provisoire de celui réalisé sur les données programmées du coût total qui peut être subventionné.
- L'existence d'indicateurs qui recueillent un très large éventail d'interventions qui rendent difficile le suivi.

On a détecté des difficultés de gestion opérationnelle dans certains organes exécuteurs à cause de modifications dans les formulaires et dans les modèles des documents pour la gestion des Fonds.

La prolifération de formes d'investissement communautaires sur un même contexte d'activité économique se considère comme une multiplication inutile des tâches bureaucratiques.

L'évidente incidence des interventions cofinancées par le FEOGA-O dans le développement rural de l'Andalousie n'a pas permis de surmonter les faiblesses les plus notoires :

- Le poids relatif excessif de l'agriculture dans l'ensemble de l'activité économique.
- La petite taille des entreprises agroalimentaires.
- La faible ouverture à l'extérieur.

1.4.6. Sur le Développement des Ressources Humaines

La distribution des ressources financières entre les différents *types d'action* du FSE est dans la ligne des nécessités du développement des ressources humaines dans le contexte andalou, malgré la nécessité de favoriser certaines actions tel qu'on l'a remarqué dans l'épigraphe des recommandations. Les Mesures liées à l'effort de l'éducation technique et professionnelle (4.12, 4.13 et 4.15), qui sont celles avec le poids financier le plus élevé dans le FSE, présentent de grandes disparités entre ses niveaux d'absorption financière et de réalisations physiques. Les Mesures 4.12 et 4.15 se font aussi remarquer en ce qu'elles ont les déviations financières les plus élevées en termes absolus pour la période 2000-04, ce qui veut dire des déviations relatives de 9,01% et 2,02% respectivement. De leur part, les Mesures qui présentent les plus grandes déviations négatives sont la 4.8 et 4.16 avec -2,29 et -1,66%. Ces déviations négatives ont leur origine fondamentalement dans les retards soufferts à conséquence du procès de concertation sociale et l'achèvement du transfert des politiques actives de l'emploi à la Communauté Andalousie.

A partir des tables rondes on a constaté que la Formation Professionnelle (FP) continue à être l'option éducative marginale et avec d'importantes déficiences telles que : le manque d'actualisation de l'enseignement, la méconnaissance pour la part du patronat des capacités développées dans la FP et l'existence d'un trop grand nombre d'institutions impliquées, ce qui provoque manque de coordination et multiplication par deux des ressources. Pour sa part, le nouveau modèle de Formation Continue (FC) introduit en 2004 se caractérise par l'équilibre de son système, puisqu'il est géré de façon tripartite entre l'Administration, le patronat et les travailleurs, et en plus, il est complémentaire avec les actions de FC programmées par l'Administration Générale de l'Etat, étant donné que les actions développées à niveau régional, dans le contexte des compétences transférées à la Junta de

Andalucía, ont permis un plus grand rapprochement aux PME. Cependant, on doit continuer à avancer dans le transfert de compétences, à améliorer les mécanismes d'accès et le rendement de la FC pour les entreprises comme pour les travailleurs. De même, il est nécessaire d'améliorer le système de suivi, la planification des actions de structures et systèmes et les mesures d'accompagnement dans ce contexte de la formation.

Pour finir, en relation avec les résultats d'insertion on a constaté que les Mesures 4.16 et 4.6 sont celles qui génèrent un plus grand volume d'insertion en termes absolus. Cependant, en termes relatifs, la Mesure 4.9 est la plus notoire avec un ratio d'insertion sur les bénéficiaires initialement au chômage qui dépasse 97%. Comme modalité d'insertion on remarque distinctement sur le reste le *travail pour autrui* avec 78.121 bénéficiaires, ce qui signifie presque 70% du volume total d'inserts pendant la période 2000-2004. Les embauches réalisées avec une durée supérieure à un an se concentrent fondamentalement, en termes absolus, dans les Mesures 4.6, 4.7 et 4.16, malgré que ce soit la Mesure 4.9 la seule qui enregistre 100% des embauches de ce type. La plus grande précarité dans le travail en termes relatifs se concentre dans les Mesures 4.6 et 4.11, par type de temps de travail.

1.5. Principales recommandations pour l'achèvement de la présente programmation.

Pour finir la période présente de programmation, les recommandations les plus urgentes suggérées par l'équipe évaluatrice consistent à :

- Définir avec une plus grande précision le tableau de correspondances des Axes et Mesures du Programme des Directives d'emploi de l'EEE, élaboré par l'UAFSE et utilisé par les évaluateurs du MCA comme document de travail méthodologique pour l'Actualisation de l'Evaluation Intermédiaire.
- Les agents exécuteurs doivent assumer un engagement ferme et employer les ressources nécessaires pour couvrir avec précision les requêtes d'information exigées dans les fiches de la SSU, en tenant compte des indicateurs d'emploi, d'insertion et d'embauche.
- Augmenter le nombre d'indicateurs d'intégration environnementale, spécialement les Axes 1, 2 et 4, et réviser certains indicateurs dont les valeurs sont extrêmes.
- Accélérer l'exécution des projets dans l'Axe 3, spécialement dans le contexte clef d'approvisionnement d'eau potable, et assigner des valeurs réalistes aux indicateurs de réalisations et de résultats de cet Axe, qui présentent des valeurs extrêmement faibles ou inexplicablement élevées.
- Doter d'une plus grande clarté et concision les instructions qui émanent de la D.G. de Développement Rural pour éviter les différences d'interprétation entre les agents exécuteurs et faciliter les procédés d'utilisation de l'application informatique SEGGES, avec pour enjeux améliorer la gestion des interventions incluses dans la Subvention Globale FEOGA-O.
- Réviser les objectifs fixés pour les indicateurs de réalisation et de résultats dans les Mesures pour qui la projection des réussites révèle que ces objectifs ont été clairement sous estimés.

1.6. Identification des nécessités et défis à régler pour le développement régional. Grandes priorités et grands objectifs dans la nouvelle programmation de la période 2007-2013

Dans les dix dernières années, l'économie andalouse a participé d'un intense processus de convergence, en rapprochant ses niveaux de richesse à ceux des économies de son environnement, et dans lequel les Fonds Structuraux ont joué un rôle décisif. Cependant, ce processus de convergence économique et sociale n'est pas fini. Les indicateurs relatifs au taux d'emploi montrent qu'en 2000 et 2004 le taux de création d'emploi en Andalousie a été supérieur à la moyenne nationale. Cet accroissement du taux d'emploi est probablement le responsable de l'accroissement dans le PIB (la productivité est tombée de manière généralisée). Ayant pour objet d'atteindre le développement socioéconomique maximal de la région et à partir des conclusions extraites par l'équipe évaluatrice, les orientations stratégiques pour la nouvelle programmation 2007-2013 pourraient être les suivantes :

- Quant aux infrastructures productives et sociales, l'Andalousie doit intensifier ses efforts en dotations sanitaires et à l'achèvement de son réseau d'infrastructures fondamentales pour le transport sur tout le territoire, comme élément fondamental pour atteindre son organisation interne, son articulation physique et son intégration économique avec le reste de l'Espagne et de l'Europe.
- En plus, les actions en zones rurales qui tendent à promouvoir le développement endogène et la diversification économique sont également considérées prioritaires.
- De même, l'Andalousie doit persister dans son effort employé jusque-là dans le contexte d'infrastructures environnementales, surtout dans la section d'approvisionnement, assainissement et dépuración des eaux, et intensifier les investissements dans sa section forestière.
- Malgré les importants progrès enregistrés sur le marché du travail, les investissements dans l'enseignement, en infrastructures comme en formation pour l'adéquation de la qualification de la demande d'emploi à l'offre, doivent continuer à être prioritaires comme outil indispensable pour atteindre les objectifs contenus dans la Stratégie de Lisbonne.
- Pour finir, les antérieures priorités devraient être centrées sur un objectif général de progrès et de modernisation de la structure économique régionale. Pour cela il est indispensable d'appliquer une priorité horizontale qui ait pour base la recherche, le développement technologique, l'innovation et la société de l'information.

1.7. Recommandations pour la nouvelle programmation de la période 2007-2013

Sur la capacité d'absorption financière

La profonde décentralisation du Secteur Public espagnol réalisée dans les deux dernières décennies et l'expérience cumulée par les Gouvernements régionaux qui gèrent actuellement plus de 50% des Dépenses Publiques –à l'exception de la Sécurité Sociale¹⁹– justifie augmenter la corresponsabilité de la Junta de Andalucía dans la mise en œuvre des Fonds Européens.

C'est pourquoi cette équipe évaluatrice recommande que:

- L'acompte de 7% soit géré par l'Administration Régionale pour faciliter le commencement de l'exécution des projets cofinancés.
- L'Etat doit désigner la Junta de Andalucía Autorité de Gestion et de Certification dans le contexte de Programmes Régionaux. Les délais et problèmes de coordination entre les Administrations Centrale et Régionale seraient évités.

¹⁹ Caisse Primaire d'Assurance Maladie

Sur la gestion opérationnelle

Sur la gestion opérationnelle cette équipe évaluatrice a constaté le progrès qu'a signifié l'existence des FONDOS 2000 sur la période de programmation antérieure. C'est pourquoi elle recommande l'existence d'un système commun de gestion pour tous les programmes régionaux et une seule base de données qui centraliserait toute l'information concernant les Fonds Européens.

Le délai dans l'exécution des opérations suite au manque de personnel qualifié ou d'autres problèmes spécifiques du bénéficiaire final doivent être évités. Dans ces cas-là il est recommandable de réduire les dotations budgétaires des organes exécuteurs qui, sans causes externes, présentent de faibles niveaux d'exécution physique et financière.

On doit avancer dans la transparence de la gestion des Fonds, puisque cette équipe évaluatrice a constaté d'énormes difficultés pour analyser un échantillon de récepteurs finaux des aides du FSE et des subventions globales FEDER et FEOGA-O. Les listes fournies par le FSE sont incomplètes, elles n'ont pas été facilitées en support informatique et leur dépôt n'est pas suffisamment garanti. C'est pourquoi on recommande que la Direction Générale de Fonds Européens assume les compétences dans le contrôle, la vérification et le dépôt des listes des destinataires finaux des aides FEDER, FSE et du futur FEADER.

Il est indispensable d'établir des mécanismes d'évaluation indépendante des résultats et des effets des Politiques Actives d'Emploi et de celles de la Promotion Patronale, y compris celles destinées à l'environnement rural, puisque cette équipe de recherche a vérifié qu'il n'existe pas d'études disponibles sur l'impact des subventions et des aides publiques aux entreprises. Il est recommandé d'analyser leur contribution à l'augmentation de la rente et de l'emploi en comparant le comportement d'un échantillon d'entreprises qui ont reçu une aide ou des subventions publiques avec un autre échantillon de caractéristiques similaires qui ne les aurait pas perçues (groupe de contrôle).

L'impact des politiques actives pour l'emploi cofinancées avec le FSE doit être évalué avec plus de précision. On suggère d'accéder à une plus large information via questionnaires et/ou registres administratifs et quantifier les effets de ces politiques sur les taux d'occupation et les salaires à moyen et à long terme.

On a observé sur une partie des représentants des entreprises (agricoles et non agricoles) qu'elles ont perçu des subventions et des aides publiques en provenance de Fonds Européens une grande réserve pour faciliter l'information. On recommande que dans les prochaines convocations des aides et subventions publiques leur caractère de Fonds Européens soit rendu plus explicite et en détail, en plus de l'obligation pour la part des destinataires finaux de faciliter l'information pour évaluer leur impact.

Des indicateurs excessivement génériques tels que "chiffre d'actions", "chiffre de projets finalisés", etc., ne sont pas spécialement utiles pour analyser les progrès atteints. On recommande de leur assigner une dimension économique en les qualifiant selon le coût d'exécution.

Sur les procédés de programmation et de planification

La gestion du POIA 2000-2006 s'est bénéficiée de l'étroite collaboration et coordination entre les gestionnaires des trois Fonds (FEDER, FSE y FEOGA-O); de même, l'intégration dans un seul organe de l'Administration Régionale des responsables de tous les Fonds a suscité la génération de pratiques uniformes et de critères de gestion communs entre les gestionnaires des différents organes exécuteurs. C'est pourquoi on recommande que, même si dans la nouvelle période on reprend la programmation non intégrée (programmes d'un seul fonds), l'exécution uniforme et coordonnée depuis la Direction Générale des Fonds Européens soit garantie, qui doit aussi assumer des fonctions plus larges de vérification et de contrôle, comme indiqué à la section antérieure. La coordination dans l'exécution de tout le cofinancement européen (y compris les nouveaux Fonds pour la pêche et le développement rural) est nécessaire pour avancer dans le développement de la culture de l'évaluation, pour partager de bonnes pratiques et un système commun de gestion, pour mettre en pratique un contrôle externe additionnel et rentabiliser les synergies des actions des différents Programmes. C'est pourquoi on suggère la plus grande coordination dans l'élaboration des Programmes Opérationnels Régionaux cofinancés par le FEDER et le FSE avec ceux cofinancés par le Fonds Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) et le Fonds Européen pour la Pêche (FEP) en ayant pour but de garantir leur complémentarité et cohérence.

Dans la période écoulée depuis le début de la programmation en vigueur on a considérablement avancé dans le processus de décentralisation de la gestion des politiques publiques ; en plus, l'Administration Régionale a considérablement renforcé ses structures administratives, en augmentant sa capacité de gestion. C'est pourquoi on recommande qu'un équilibre soit établi entre les interventions régionales et les interventions thématiques, en attribuant un plus grand poids aux premières ; dans les interventions régionales on doit faire spécialement attention au partage entre les administrations au niveau concurrentiel existant et dans les thématiques on suggère d'établir des partages indicatifs a priori dans chacune d'entre elles.

Après analyse de l'énorme variété et dispersion, selon les prix d'exécution des projets inclus dans le POIA, dans la prochaine période les aides publiques devraient se renfoncer et se concentrer dans les interventions qui, de façon claire mesurée à travers les indicateurs correspondants, permettent de générer des impacts mesurables sur le taux d'emploi, la productivité et le PIB par habitant. En plus, en ayant compte des indicateurs de contexte présentés qui montrent encore une faible incorporation, en termes relatifs, de la femme andalouse au marché du travail, de l'avis de l'équipe évaluatrice, l'accroissement de l'employabilité des femmes, via dotation de capital humain à travers l'enseignement réglé ou non réglé, constitue l'option la plus efficace pour augmenter le taux d'occupation total et le PIB par habitant de la communauté andalouse.

Dans le processus de planification et quand cela soit possible, on conseil de quantifier la dépense publique éligible en fonction du coût unitaire estimé des réalisations et des résultats qu'ils espèrent produire et réussir. Les valeurs moyennes calculées pour produire chaque réalisation physique et chaque résultat dans le POIA 2000-2006 qui sont incluses dans ce Rapport pourraient être utilisées comme estimations pour quantifier le chiffre d'unités que doit produire chaque indicateur et le financement requis, une fois que les prédictions d'inflation soient prises en compte.

Sur la Stratégie Européenne pour l'Emploi

L'équipe évaluatrice a recommandé une plus grande coordination entre tous les agents exécutés impliqués dans les actions de formation et la D.G. de Formation pour l'Emploi (SAE), pour éviter des chevauchements de contenus et d'assignations de ressources inefficaces entre des projets qui en principe sont destinés à couvrir la même nécessité formative et dans beaucoup de cas dirigés au même ensemble ou groupe. De même, on a proposé augmenter les efforts pour adapter les actions de formation à la demande d'emploi existante. Les Entités Locales doivent assumer un rôle actif comme responsables de l'application de l'EEE, en augmentant la coordination entre les entités gestionnaires des politiques de l'emploi pour éviter les chevauchements dans les actions de formation et de renforcement de l'emploi à niveau local. Le développement des actions de l'Axe 5 doit se renforcer avec l'établissement de ces accords-là. D'un autre côté, un réseau de contacts européens en matière de formation et d'insertion par l'emploi doit être établi pour faciliter l'échange d'expériences et d'actions avec d'autres pays européens. En relation avec les critères pour la sélection des projets, l'équipe évaluatrice a proposé d'introduire des changements qui permettraient d'incorporer en plus grande mesure les priorités de l'EEE dans ses actions.

Pour améliorer le suivi du Programme et évaluer avec une plus grande précision ses implications sur l'EEE, il est spécialement important d'incorporer les indicateurs des réalisations, des résultats et des effets proposés par la Commission pour l'actuelle période de programmation, et qui n'ont pas été tenus en compte dans le contexte de ressources humaines et dans le contexte de l'entourage productif. Pour résoudre les problèmes avérés dans la quantification de certains des indicateurs utilisés actuellement, ou ceux qui pourraient surgir en introduisant à l'avenir de nouveaux indicateurs, on a proposé l'élaboration d'un manuel dans lequel seraient défini avec précision ces indicateurs et des mécanismes pour sa quantification seraient établis. Ce manuel doit se faire au niveau du MCA. Pour sa part, pour améliorer la fiabilité du système de suivi de la SSU et pour pouvoir quantifier les effets des actions du Programme en termes d'emplois créés, emplois maintenus et permanence des emplois dans le temps, depuis la D.G. de Fonds Européens on doit impulser l'évaluation de ces impacts-là au travers d'une méthodologie contrastée, qui permette d'utiliser certains critères communs à tous les agents exécutés. Les études pour évaluer les effets nets des programmes de formation et les aides à l'emploi peuvent se compléter de façon additionnelle au système de suivi de la SSU, à travers d'enquêtes périodiques réalisées aux destinataires des aides.

Dans le deuxième type de recommandations on a concentré les propositions de réassignation de la dépense éligible entre les différents types d'actions du FSE, en accélérant les changements nécessaires pour atteindre les objectifs globaux de l'EEE pour 2010, en termes de *plein emploi*, de *productivité et qualité du travail* et en *cohésion et inclusion sociales*. Ces propositions prétendent augmenter l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs et de fomentier l'incorporation progressive de certains collectifs avec un niveau de participation plus faible. Développer des programmes d'employabilité, financer des activités d'économie sociales avec une viabilité future et fomentier la diversification professionnelle, en empêchant, dans la mesure du possible, la ségrégation professionnelle et l'emploi instable. Développer des itinéraires intégrés d'orientation et d'aides à la création d'entreprises, en ayant pour objectif d'accroître le taux de survivance des initiatives patronales dans le temps. Adresser des ressources pour éradiquer le travail non déclaré, en aidant à réduire la précarité de l'emploi dans certains secteurs productifs et à augmenter les niveaux de sécurité et d'hygiène dans le travail.

Sur l'Environnement et le Développement Durable.

La période de programmation qui suit, 2007-2013, doit se caractériser par un fort engagement avec l'environnement et le développement durable ; cette Priorité Horizontale n'a pas seulement à se maintenir mais elle doit aussi se renforcer dans tous les Axes du Programme. Il est indispensable de maintenir aussi un Axe spécifique d'Environnement, en le dotant de plus de ressources, en orienté prioritairement à l'accomplissement des objectifs environnementaux les plus importants définis à Gotemburg.

Il est convenable de définir au préalable les nécessités prioritaires stratégiques pour améliorer l'environnement en Andalousie, et concentrer en elles le financement environnemental dans des projets qui perdureront dans le temps et qui supposeront réellement des progrès significatifs dans l'environnement à moyen et long termes.

Il est recommandé de fomentier seulement l'accroissement économique environnemental durable et d'adresser la plupart du pourcentage du financement communautaire à des projets et des mesures qui ont des impacts positifs et qui sont bénéfiques pour l'environnement et non seulement inoffensifs envers lui. Primer spécialement ceux qui contribuent directement à la Stratégie Européenne de Développement Durable de Gotenburg et qui nous rapprochent des engagements acquis dans le Protocole de Kyoto.

Sur l'Egalité d'Opportunités

Il est très important de pouvoir compter sur des indicateurs de réalisations et de résultats désagrégés par sexe, et ainsi pouvoir évaluer l'application effective du principe d'Egalité d'Opportunités entre Femmes et Hommes. Un autre aspect fondamental est d'accroître la formation en matière de genre, en mettant l'accent sur les avantages de l'intégration de l'égalité et dans les outils qui existent pour la rendre effective. Il est indispensable que des mesures spécifiques dirigées aux femmes continuent d'exister, dont le financement spécifique doit se faire notoire, en particulier, en attribuant depuis le début des points additionnels dans les critères de sélection aux projets qui contribuent à promouvoir l'égalité des genres. En plus, le financement adressée aux actions spécifiques pour l'égalité et de façon spéciale à l'intégration de la perspective genrée doit être notoire et, dans beaucoup de cas, doit augmenter.

Les actions d'orientation, d'information et de conseil doivent être accompagnées d'actions de suivi et d'évaluation pour pouvoir connaître la portée réelle et la durabilité des actions financées, leur persistance dans le temps et leurs effets dans l'entourage socioéconomique et du travail des femmes. Dans ce sens, la réalisation d'études et de diagnostics permettra d'analyser et de vérifier ces progrès de façon continue et périodique dans le temps. A cause de l'hétérogénéité de l'ensemble formé par les femmes il est important de définir des programmes spécifiques fondés dans les itinéraires personnalisés d'insertion qui évitent la création de groupes marginaux de femmes avec des difficultés pour l'employabilité. L'appui de l'auto emploi des femmes doit être favorisé, en augmentant le financement, la formation patronale et de direction des femmes ainsi que la plus grande implication des agents dans le suivi des entreprises une fois que celles-ci ont été créées. Pour finir, le développement d'actions dirigé à la conciliation de la vie en famille et du travail, à l'augmentation du degré de connaissance et de sensibilisation des chefs d'entreprises vers l'embauche féminine dans les mêmes termes que celle des hommes et la réalisation d'un plus grand nombre de conventions de collaboration au niveau de l'entreprise doivent contribuer à réduire les disparités entre femmes et hommes.

Sur le Développement Local et Urbain

Pour accroître l'incidence des interventions déjà effectuées et pour couvrir les nécessités existantes, dans le contexte de l'attention aux toxicomanes, on recommande la culmination de l'élaboration de la normative régulatrice de l'ordonnance territoriale des centres d'attentions à ces personnes et d'élargir la Carte d'Assistance existante avec la création de centres mixtes.

D'un autre côté, on considère un instrument très valable pour la prochaine période de programmation la préparation d'un Plan Directeur d'Infrastructures Sportives pour l'Andalousie.

Sur le Développement Rural

Le bon fonctionnement du POI de l'Andalousie, et plus concrètement des aides cofinancées par le FEOGA-O, dépend suivant l'opinion de l'équipe évaluatrice des processus de gestion des mêmes. Ce facteur serait clairement favorisé si le cadre normatif ou le « guide de procédés » étaient approuvés et les modèles des documents de gestion étaient normalisés depuis le début de la période de programmation.

Il convient aussi de signaler que l'existence dans la gestion des interventions cofinancées par le FEOGA-O d'organes exécuteurs étrangers à l'Administration Publique (GDR), induit à recommander de faciliter la remise des fonds, étant donné le manque de capacité manifeste de ceux-là pour financer à l'avance les projets exécutés.

Pour finir, dans certaines zones de l'Andalousie on observe l'existence de plusieurs problèmes en relation avec la dissémination de noyaux de population, avec un faible nombre d'habitants, sur des territoires très étendus et avec des déficits en voies de communication. Par conséquent, selon l'opinion de l'équipe évaluatrice, au moment de distribuer les fonds gérés par les GDR on doit inclure dans les critères d'assignation les éléments qui prennent en considération cette problématique aussi spécifique.

Sur le Développement des Ressources Humaines

En matière de ressources humaines on a proposé de favoriser les actions liées à l'assistance aux personnes dans le contexte de *l'économie sociale*, les actions de structures et de systèmes dans le contexte des *relations des centres de travail avec les centres de formation* et avec les *centres de recherche*, ainsi que les actions d'accompagnement pour *améliorer les services aux bénéficiaires et aux personnes dépendantes* et celles de *sensibilisation et diffusion*. De façon spécifique, les indicateurs des réalisations et des résultats de la Mesure 4.4 doivent être améliorés et élargis pour un meilleur suivi des actions de création, mise en œuvre et modernisation du SAE, ainsi que celles liées à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

Les actions pour améliorer la Formation Continue (FC) doivent être dirigées à réduire l'absentéisme élevé des élèves à travers l'introduction d'emplois du temps flexibles et de mesures d'accompagnement, spécialement pour le cas des femmes ; la reconnaissance officielle des diplômes à travers un système de validation ; la création d'une commission qui poursuive la fraude, l'établissement de systèmes de suivi permanent et continu dans le temps ; et évaluer la qualité des intermédiaires qui interviennent dans la FC. Dans tout ce processus il est nécessaire de disposer de méthodes et d'outils objectifs qui permettent d'évaluer l'impact de la FC en termes de stabilité, promotion, productivité et conditions de

travail. De même, il serait nécessaire de faciliter la passation totale des compétences en matière de FC à la Junta de Andalucía.

Quant à la Formation Professionnelle (FP) l'équipe évaluatrice a considéré nécessaire de réaliser des études qui détecteraient les nécessités réelles de formation demandée par les systèmes productifs ainsi qu'améliorer l'orientation et le conseil pour réduire le pourcentage élevé d'élèves en situation d'échec scolaire et ses effets négatifs sur l'amour-propre et la capacitation de l'élève. Dans beaucoup de cas, la relation entre la FP et l'emploi n'est pas très claire. En plus, les actions de formation du professorat sont peu nombreuses et peu adaptées aux nécessités réelles de celui-ci. Il serait nécessaire d'établir un lien étroit entre la Formation Professionnelle, la Formation Occupationnelle et la Formation Continue.

CAPÍTULO 2
ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES
FORMULADAS EN EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN
INTERMEDIA DE 2003

2.1. Introducción

En este capítulo se realiza un análisis del grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en el contexto de la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006. El capítulo se estructura, siguiendo la propuesta contenida en el pliego de prescripciones técnicas, en cinco apartados: la introducción y consideraciones finales, además de los tres epígrafes sugeridos para garantizar una adecuada homogeneización de la actualización de la evaluación intermedia a nivel de MCA. Estos epígrafes son:

- Mejora de la capacidad de absorción financiera.
- Mejora de la gestión operativa.
- Mejora de los procesos de programación y planificación incluyendo la integración de los Principios Horizontales.

La identificación de las recomendaciones formuladas se presenta en sucesivos cuadros, que proceden del Capítulo 9 del Informe de Evaluación Intermedia (IEI), donde aparecen numeradas junto con las conclusiones. En cada cuadro se identifica el número asignado en dicho capítulo a cada recomendación con objeto de no reproducir nuevamente el texto completo y lograr sintetizar las recomendaciones comunes a varios Ejes o Principios Horizontales.

Una vez identificadas las recomendaciones y clasificadas en los apartados sugeridos a nivel de MCA, se examinan las medidas adoptadas para su implementación y se trata de identificar los progresos realizados. Estos dos últimos cometidos se han tratado de alcanzar a través de:

- a) La revisión y análisis de los Informes de Ejecución de 2003 y 2004, el Complemento de Programa (versión 2.7 de 2004) y el documento incluido en el punto 4º del orden del día del Comité de Seguimiento de 27 de Mayo de 2004, celebrado en Cádiz titulado “Modificaciones que se proponen al Comité de Seguimiento incluida la asignación de la reserva de eficacia”.
- b) La realización de encuestas y entrevistas a gestores-coordinadores y agentes-ejecutores.

Finalmente, en caso necesario, se verifica la pertinencia de la recomendación realizada y especialmente, su horizonte temporal de implementación.

2.2. Recomendaciones realizadas para mejorar la capacidad de absorción financiera

En el Cuadro 2.1 se presentan las principales recomendaciones realizadas para incrementar el ritmo de absorción financiera, agrupadas en tres apartados: adecuación de los circuitos financieros, reasignación del gasto elegible e incrementos de la dotación financiera prevista. A continuación, se evalúa el grado de aplicación de cada una de las recomendaciones realizadas.

A) Sobre la adecuación de los circuitos financieros.

Según las encuestas realizadas a gestores-coordinadores el equipo evaluador ha constatado que:

A.1. y A.2. Estas recomendaciones no son aplicables en el actual período de programación, pero sí lo serían en el próximo. Para garantizar su cumplimentación, en el supuesto de que

estas competencias le fueran cedidas a la administración regional, ha sido reforzada la estructura orgánica de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.

A.3. La reducción del período requerido para la tramitación de los pagos se está consiguiendo mediante:

- Un mayor seguimiento de los expedientes, lo que permite acortar los períodos para requerir las justificaciones y agilizar la tramitación de los Documentos OP.
- Desde la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía se ha insistido en las instrucciones a los órganos ejecutores para que se acorten los períodos de gestión de las justificaciones.

B) Reasignación del gasto elegible.

Según el documento aprobado en el Comité de Seguimiento celebrado en Cádiz el 27 de mayo de 2004 (Punto 4 del Orden del día, apartado 3, “Reprogramación”), las recomendaciones realizadas respecto a la reasignación del gasto elegible han sido atendidas en su totalidad. Así, se puede comprobar en dicho documento que:

B.1. Se redistribuye el gasto público elegible desde las Medidas 1.53 y 1.55 a la Medida 1.51 (5.200.000 € y 8.300.000 €, respectivamente) lo que representa una dotación adicional de 13.500.000 € para la Medida 1.51.

B.2. Se reduce la participación del Ministerio de Medio Ambiente en las Medidas 3.1 y 3.6 a favor de la Junta de Andalucía. Los importes transferidos, correspondientes a las anualidades 2000-2001 y 2002, son de 149.040.000 € en la Medida 3.1 y de 62.584.016 € en la Medida 3.6. Posteriormente, en marzo de 2005, se presenta una nueva reprogramación para aprobar el traspaso de 60.000.000 de euros de las Confederaciones Hidrográficas del Guadiana y del Guadalquivir a favor de la Junta de Andalucía en la Medida 3.6.

B.3. Se han detraído 6.750.000 € de la ayuda FEOGA-Orientación de la Medida 7.6 a favor de la Medida 1.2, dando cumplimiento a la recomendación efectuada.

C) Incrementos de la dotación financiera prevista.

En el apartado 2, “Asignación de la Reserva de eficacia” del documento ya mencionado, aprobado en el Comité de Seguimiento de 27 de mayo de 2004 en Cádiz, se constata que todas las recomendaciones realizadas sobre incrementos de dotaciones financieras han sido atendidas por los gestores del POIA. En concreto puede comprobarse que:

C.1. Para “Programas de centros tecnológicos y empresas” (Medida 1.3) se han incrementado con 817.000 € los recursos procedentes del FEDER (gasto público 1.634.000 €) gestionados por la Administración Central.

C.2. A propuesta de la Junta de Andalucía se aprobó en el Comité de Seguimiento antes referido dotar adicionalmente a la Medida 3.6: “Protección y regeneración del entorno natural con 6.397.000 € de FEDER y un gasto público de 8.529.497 €. Entre los objetivos asignados a estos fondos adicionales se destacan los siguientes: “apoyar especialmente a las Juntas Rectoras de Espacios Naturales protegidos”, “editar nuevos materiales informativos”, “potenciar la coordinación con los municipios integrantes de la RENPA”,

“poner en marcha el Plan Andaluz de control de la desertificación”, “la consolidación del Plan Forestal Andaluz”, y “la ejecución de proyectos relacionados con los inventarios de Riveras de Andalucía y el Catálogo de Montes Públicos de Andalucía”. A lo anterior hay que añadir que la Consejería de Medio Ambiente con los fondos aportados por la Administración Central en las reprogramaciones citadas, en la Medida 3.6 va a acometer actuaciones en desarrollo de las estrategias ambientales de conservación, prevención y corrección ambiental. Todas las actuaciones antes referidas están relacionadas con diversos aspectos de la Red Natura, por lo que se considera que la recomendación C.2 (Cuadro 2.1) se está cumplimentando.

C.3. Con cargo a la Reserva de eficacia, la Junta de Andalucía ha iniciado la implementación de la recomendación de mejorar el sistema de la FPO. En concreto, la dotación de la Medida 41.1: “Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación” se ha incrementado en 19.814.419 € procedentes del FEDER (Gasto Público de 28.306.312 €). En esta Medida se contempla específicamente la “modernización de instalaciones formativas, centros y escuelas de formación profesional ocupacional” con el objetivo de incidir en la mejora de la cualificación profesional de la población activa, adaptándola a los requerimientos formativos de los puestos de trabajo.

Además, la Administración Regional con cargo a la dotación de Reserva de Eficacia correspondiente al FSE ha incrementado la dotación para “combatir el paro de larga duración” (Medida 42.7) y “mejorar la empleabilidad de las mujeres” (Medida 45.16). La ayuda de la Medida 42.7 se ha incrementado en 20.621.333 € (coste total elegible de 29.458.761 €) y la ayuda de la Medida 45.16, en 1.773.225 € (coste total elegible de 2.216.532 €). Con ambos incrementos de dotaciones se pone en marcha la segunda parte de la recomendación C.3 del Cuadro 2.1, por lo que el equipo evaluador considera que esta recomendación se está ejecutando.

C.4. La recomendación referente a “incrementar la dotación para la prevención y extinción de incendios forestales” se ha tomado en consideración aumentando la dotación de la Medida 3.9 Silvicultura (FEOGA-0) con 8.501.343 € de ayuda en el tramo regional procedentes de la reserva de eficacia; a lo que se añade el incremento neto de 4.144.724 € en el tramo Administración Central en esta Medida, si bien no todos estos aumentos se destinan a la prevención de incendios. Asimismo, la mayor disponibilidad de fondos por parte de la Consejería de Medio Ambiente (122.584.016 euros) en la Medida 3.6 puede también contribuir al logro de esta recomendación, ya que entre sus actuaciones se encuentra la creación de infraestructuras de defensa contra incendios forestales.

C.5. El incremento de la dotación presupuestaria para autovías y carreteras (Medida 6.1) se ha realizado tanto por parte de la Administración Central (49.410.000 € de FEDER; gasto público de 70.585.714 €) como por la Junta de Andalucía (45.203.451 € de FEDER; gasto público de 64.576.359 €). Por lo tanto, también esta recomendación se está ejecutando.

C.6. Finalmente, el Gobierno Regional, con cargo a la Reserva de eficacia procedente de FSE, ha incrementado la dotación financiera de la Unidad de Igualdad y Género (UIG) en 535.508 € (coste total elegible de 669.385 €). Esta dotación adicional está destinada, entre otros fines, a la realización de diagnósticos y elaboración de informes, con lo que se está dando respuesta a la recomendación C.6 del Cuadro 2.1. Cuando más adelante se analiza la aplicación del principio horizontal de igualdad de oportunidades se analiza con mayor detalle las actividades específicas desarrolladas por la UIG y relacionadas con las recomendaciones A.2, A.3 y A.4 del Cuadro 2.4.

CUADRO 2.1 Recomendaciones sobre mejora de la capacidad de absorción financiera

RECOMENDACIÓN	NÚMERO*	Nivel programación afectado
A) Sobre la adecuación de los circuitos financieros		
<i>A.1.-Abonar a la Autoridad regional el anticipo del 7% en vez de a la AGE.</i>	63	POIA
<i>A.2.-Designar a la Junta de Andalucía Autoridad de Pago para las Medidas cofinanciadas con el FSE.</i>	32	Medidas cofinanciadas con el FSE
<i>A.3.-Reducción del periodo requerido entre la emisión de los documentos AD y OP y el documento J; agilización de la tramitación de los pagos.</i>	65	Eje 1, 4, 7
B) Reasignación del gasto elegible **		
<i>B.1.-Reasignación de gasto público elegible desde las Medidas 1.53 y 1.55 a la Medida 1.51</i>	89	Eje 1 (FEDER – SGA)
<i>B.2.-Reasignación de fondos a favor de los órganos ejecutores más eficaces en las Medidas 3.1 y 3.6</i>	91	Eje 3
<i>B.3.-Reasignación del gasto elegible desde la Medida 7.6 hacia la Medida 1.2</i>	95	Ejes 1 y 7
C) Incrementos de la dotación financiera prevista		
<i>C.1.-Medida 1.3. Programas de centros tecnológicos y empresas.</i>	83	Eje 1
<i>C.2.-Red Natura. Para la implementación de las exigencias comunitarias.</i>	83	Eje 3 y 6
<i>C.3.-Mejora del subsistema de la FPO, ayudas al autoempleo y ayudas a la contratación de desempleados jóvenes y mujeres.</i>	83	Eje 4
<i>C.4.-Prevención y extinción de incendios forestales.</i>	83	Medida 3.9
<i>C.5.-Carreteras y autovías.</i>	94 y 103	Medida 6.1
<i>C.6.-Asistencia técnica del FSE: en materia de igualdad de géneros.</i>	139 y 140	Medida 4E.16

(*) Número asignado en el Capítulo 9 del Informe de Evaluación Intermedia.

(**) Reasignación del gasto público elegible entre Medidas y/o órganos ejecutores siguiendo criterios de buena ejecución financiera.

2.3. Recomendaciones realizadas para mejorar la gestión operativa.

Las recomendaciones referidas a la mejora en la gestión operativa se reproducen en el Cuadro 2.2.

A) Sobre la dotación de recursos humanos y materiales.

A.1. La mejora en la formación y capacitación de los gestores se está acometiendo tanto desde el órgano intermedio como en numerosos beneficiarios finales adscritos a la Junta de Andalucía. Así, la Consejería de Economía y Hacienda ha aumentado su oferta de formación en gestión de fondos estructurales destinados a los gestores de la Junta de Andalucía mediante cursos de tele-formación en dos niveles de conocimiento, con el objetivo de ampliar el número de técnicos que pueden acceder a la formación. Por otra parte, según se desprende de la encuesta realizada a agentes ejecutores, el 50,8% de los encuestados adscritos a la administración regional afirman haber recibido algún tipo de

formación sobre Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias y el 72% reconoce que ha recibido información sobre cursos de formación.

CUADRO 2.2 Recomendaciones sobre la mejora de la gestión operativa

.RECOMENDACIÓN	NÚMERO*	Nivel programación afectado
A) Sobre la dotación de recursos humanos y materiales		
<i>A.1.-Ampliar la formación y capacitación de los gestores a nivel de los órganos ejecutores.</i>	34, 36, 37, 75, 78, 79	POIA
<i>A.2.-Incrementar la dotación de recursos humanos de los órganos ejecutores.</i>	34	Ejes 3, 4, 5 y 7
<i>A.3.-Solucionar los problemas generados por la transmisión masiva de datos de FONDOS 2000.</i>	35	POIA
<i>A.4.-Mejorar la integración de las aplicaciones informáticas destinadas al seguimiento de las operaciones.</i>	41	POIA
<i>A.5.-Incrementar la plantilla de personal técnico especializado en Fondos Comunitarios</i>	36	POIA
<i>A.6.-Conjugar los incentivos personales a la promoción con la necesaria reducción de la elevada rotación observada en los puestos de responsabilidad.</i>	36 y 37	POIA
B) Sobre el proceso de recopilación de la información y su fiabilidad		
<i>B.1.-Posibilitar el acceso completo a la información sobre el POLA contenida en FONDOS 2000 a todos los órganos intermedios.</i>	38	POIA
<i>B.2.-Mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones en el sistema de seguimiento, estandarizando la recogida de información y evitando solicitar a los agentes ejecutores la misma información en distintos soportes y/o formatos.</i>	41 y 62	POIA
C) Sobre la gestión operativa del sistema de seguimiento y la tramitación administrativa		
<i>C.1.- Dotar de mayores competencias en la ejecución de los Fondos Estructurales, a la Dirección General de Fondo Europeos, respecto a otros organismos dependientes de la Administración Regional con el objetivo de agilizar la recogida de información. Proceso similar se recomendó para la Administración Central entre los órganos intermedios y los agentes ejecutores de los beneficiarios finales</i>	45	POIA
<i>C.2.-Designar un agente coordinador de las distintas Direcciones Generales que en una misma Consejería ejecutan actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales</i>	49	Eje 4
<i>C.3.-Simplificar y racionalizar los trámites burocráticos, en especial agilizar la tramitación ambiental de los proyectos sometidos a ELA.</i>	61 y 62	Ejes 3, 4, 5, 6 y 7
<i>C.4.-Modificar el texto de la SGA (FEDER) con objeto de permitir que empresas incluidas en el Anexo 1 del Tratado constitutivo de la U.E. puedan ser beneficiarios de ayudas a la I+D.</i>	70	SGA(FEDER)
<i>C.5.-Los diferentes órganos ejecutores deben aportar los datos necesarios para el cálculo de los costes unitarios de las realizaciones y los resultados de forma generalizada.</i>	106	POIA
D) Sobre los indicadores de reserva de eficacia		
<i>D.1.-Delimitar con precisión el contenido de los indicadores 4024 ("Ayudas a PYMES sobre el total de Ayudas") y 4008 ("Total superficie afectada").</i>	110	Medidas 1.1 y 1.2 y Eje 3
<i>D.2.-Distinguir tres niveles en el indicador 4010("Beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios") en función del tipo de actuación distinguiendo entre: a) personas beneficiarias que reciben acciones de formación, de inserción o de orientación; b) personas beneficiarias de ayudas al empleo y c) personas beneficiarias de becas y ayudas al estudio.</i>	110	Eje 4

(*) Número asignado en el capítulo 9 del Informe de Evaluación Intermedia

A.2. Un 22,4% de los agentes ejecutores que han cumplimentado el cuestionario de nivel III afirma que desde la Evaluación Intermedia han aumentado los recursos humanos adscritos a la gestión de Fondos Europeos en su beneficiario final.

A.3. Se han eliminado los problemas estructurales que existían en la transmisión masiva de datos mediante el establecimiento en FONDOS 2000 de un nuevo procedimiento.

A.4. En la línea de mejorar la integración de las aplicaciones informáticas, se destacan las siguientes actuaciones:

- Una mejor coordinación entre FONDOS 2000 y SSU.
- Se han desarrollado módulos específicos en las aplicaciones informáticas de la Consejería de Agricultura y Pesca.
- En la Consejería de Medio Ambiente se ha llevado a cabo una actualización permanente de los sistemas de información de la aplicación informática SAETA lo que permite un conocimiento actualizado y rápido de los resultados globales de la ejecución de la Consejería así como disponer de la necesaria información para la toma de decisiones que corrijan cualquier desviación o dificultad en la ejecución.
- El Servicio Andaluz de Empleo ha iniciado un proceso tendente a conectar sus aplicaciones propias con el sistema contable Júpiter de la Junta de Andalucía.
- Finalmente, en la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social se han unificado los indicadores sobre la ejecución del Programa que han de cumplimentar las Delegaciones Provinciales.

A.5. La Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía ha modificado en marzo de 2005 su Relación de Puestos de Trabajo; esta modificación ha supuesto un incremento neto de diez plazas de personal técnico.

A.6. La Administración Regional ha puesto en marcha esta recomendación, primando la permanencia en un mismo puesto de trabajo y convocando concursos de traslado de forma regular.

B) Sobre el proceso de recopilación de la información y su fiabilidad.

B.1. Se ha permitido el acceso completo a la información sobre las actuaciones desarrolladas en el POIA, con independencia de la administración gestora.

B.2. Se ha avanzado sensiblemente en las mejoras de la gestión operativa de los procesos. Así al menos lo manifiesta el 55,5% de los agentes ejecutores entrevistados. El aumento en la dotación de los recursos humanos experimentado en un tercio de los órganos ejecutores que gestionan medidas financiadas por FSE o FEOGA-O y el mejor conocimiento de la importancia de la aplicación de los principios de la Sociedad del Conocimiento (señalada por casi el 70% de los agentes ejecutores, especialmente los pertenecientes a la administración autonómica) ha posibilitado estos avances. Probablemente sea precisamente la dotación de recursos humanos formados en nuevas tecnologías la clave de esta evolución positiva: mientras que en las medidas financiadas por FSE y FEOGA-O la mayor parte de los agentes ejecutores considera que se han producido mejoras en la gestión operativa de los procesos (valoración que en el segundo Fondo llegan a realizar el 85,7% de los encuestados) en las medidas FEDER, donde solo en un 10% de los casos han visto aumentar su personal, las valoraciones se tornan negativas. Esto no significa, en cualquier caso, que se hayan cubierto por completo las recomendaciones realizadas en la Evaluación Intermedia. El hecho de que el 73,2% de los agentes ejecutores entrevistados considere que aún existen aspectos mejorables (94% en los agentes que gestionan medidas del FEOGA-O) pone de manifiesto que deben mantenerse y aumentarse los esfuerzos en mejorar estos procesos.

C) Sobre la gestión operativa del sistema de seguimiento y la tramitación administrativa.

C.1. Se han reforzado las competencias de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, especialmente en el ámbito de control y verificación, a partir de 2004.

C.2. En el Servicio Andaluz de Empleo (Consejería de Empleo) se ha designado a una persona para mejorar la coordinación entre las distintas Direcciones Generales del mismo.

C.3. En lo referente a la agilización de la tramitación ambiental de los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la misma no se ha aplicado al no disponer de suficiente tiempo para su aplicación operativa y no disponer de los recursos humanos y materiales necesarios. No obstante la Consejería de Medio Ambiente ha llevado a cabo mejoras informáticas y de consecución de material informativo que ha mejorado los trabajos realizados en el área de evaluación e información ambiental.

C.4. Con relación a la recomendación que indicaba la necesidad de modificar el texto de SGA-FEDER al objeto de permitir que las empresas incluidas en el anexo 1 del Tratado de Unión Europea puedan ser beneficiarias de ayudas a la I + D cabe señalar que en la Ficha Técnica de la Medida 1.51 del CdPOIA versión 2.6 consta dicha modificación en la descripción de los beneficiarios (página 497).

C.5. Destaca el incremento del número de órganos ejecutores que han proporcionado datos sobre costes unitarios, en relación a la Evaluación Intermedia anterior. Según las encuestas realizadas de nivel III, el 57,8% de los 230 agentes ejecutores del POIA ha facilitado datos sobre costes unitarios de realizaciones y resultados, aunque en muchos casos de forma incompleta (ver Capítulo 3).

D) Sobre los indicadores de Reserva de Eficacia.

D.1. No se ha avanzado todo lo posible en lo que respecta a la mejor delimitación y precisión del indicador de Reserva de Eficacia 4008 “Superficie beneficiada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración” ya que según se detalla en las modificaciones propuestas al Comité de Seguimiento, se ha procedido a modificar la medición del indicador 692 “Superficie conservada”, que es uno de los tres indicadores que se agregaban para obtener este indicador de Reserva de Eficacia y que distorsionaba el resultado final. No obstante sigue sin estar delimitados con precisión el contenido de los otros dos indicadores: el 3003 “Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración” y el 436 “Superficie reforestada”. (Estos dos indicadores ya ofrecían un grado de ejecución a diciembre de 2004 del 842% y del 305% sobre lo previsto para todo el periodo de programación 2000-2006).

D.2. Esta recomendación no es aplicable en el actual período de programación, pero sí lo sería en el próximo.

2.4. Recomendaciones realizadas para mejorar los procesos de programación y planificación, con especial referencia a la integración de los Principios Horizontales y Políticas Comunitarias

En el Cuadro 2.3 se muestran las recomendaciones realizadas sobre programación y planificación.

CUADRO 2.3 Recomendaciones sobre programación y planificación

RECOMENDACIÓN	NÚMERO*	Nivel programación afectado
A) Sobre la articulación estratégica		
<i>A.1.-Concretar aún más las intervenciones en actuaciones que contribuyan a la creación de empleo, la igualdad de oportunidades entre género, la protección del medio ambiente y la innovación y desarrollo tecnológico.</i>	10, 11, 12 y 13	POIA
<i>A.2.-Desarrollar una mayor coordinación en la planificación de las operaciones relativas a infraestructuras turísticas y culturales, gestionadas por diferentes beneficiarios finales, para potenciar sus efectos.</i>	18	Ejes 5 y 7
<i>A.3.-Concretar a nivel de Complemento de Programa criterios de eficiencia para la selección de proyectos.</i>	19	POIA
<i>A.4.-Incluir entre los criterios de selección de proyectos de forma efectiva principios o regla que permitan incorporar las prioridades horizontales en el desarrollo de las actuaciones.</i>	20, 140 y 141	POIA
<i>A.5.-Utilizar, con más generalidad, herramientas tales como el análisis coste-beneficio o el análisis coste-eficacia, para la selección de proyectos de inversión que comprometan un volumen significativo de fondos públicos.</i>	21	POIA (FEDER)
B) Sobre la gestión de la programación		
<i>B.1.-Aplicar estrictamente la legislación medioambiental respetando el nivel de competencia de cada Administración.</i>	32	POIA (FEDER)
C) Sobre la pertinencia de los indicadores		
<i>C.1.-Aplicar criterios comunes con relación al momento de registrar los correspondientes valores en las intervenciones con proyección de pagos plurianuales.</i>	53	POIA
<i>C.2.-Establecer indicadores de realización intermedia para algunas intervenciones.</i>	55	POIA (FEDER)
<i>C.3.-Revisar e incorporar nuevos indicadores de realizaciones y resultados</i>	55 y 102	POIA
<i>C.4.-Reforzar los contenidos del sistema de indicadores en relación con las políticas comunitarias de PYMES y competitivas, Sociedad del Conocimiento, Medio Ambiente, Igualdad de Oportunidades y Redes Transeuropeas.</i>	55	POIA
<i>C.5.-Mejorar la cuantificación del número de puestos de trabajo (brutos y netos) creados o mantenidos (indicadores de impacto), cuantificación que debería realizarse transcurridos al menos dos años tras la conclusión de las operaciones.</i>	55 y 127 (b)	POIA
D) Sobre composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento		
<i>D.1.-Agilizar la gestión del Programa Operativo considerando aprobados los acuerdos adoptados en el Comité de Seguimiento desde la aprobación, sin necesidad de elaborar un documento recopilatorio de las decisiones tomadas para ser sometido previamente a la aprobación de la Comisión.</i>	58	POIA

(*) Número asignado en el capítulo 9 del Informe de Evaluación Intermedia.

A) Sobre la articulación estratégica.

A.1. La asignación de la Reserva de Eficacia y la reprogramación atienden a las recomendaciones del evaluador en lo que afecta a la mayor contribución a la protección del medio ambiente.

A.2. No se ha ejecutado esta recomendación, según las respuestas de los gestores coordinadores de la Consejería de Agricultura y Pesca, del Ministerio de Cultura y de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.

A.3. Aún no se ha tenido en consideración esta recomendación.

A.4. En lo que se refiere a la Prioridad Horizontal Medio Ambiente se está en proceso de implantación de esta recomendación; así, el Grupo Temático de Medio Ambiente de la Red de Autoridades Ambientales (RAA) presentó en febrero de 2004, en respuesta a las recomendaciones de los Informes de Evaluación Intermedia, la propuesta de documento "Indicadores de integración ambiental y criterios ambientales para la priorización de proyectos" (Informe de Ejecución 2004, página 681). Además, la nueva Medida 6.5

Aeropuertos, introduce el respeto al medio ambiente como criterio de selección de proyectos (Complemento de Programa versión 2.7, página 333). En materia de Igualdad de Oportunidades y a partir de la revisión del Complemento de Programa versión 2.7 esta recomendación no ha sido tenida en cuenta.

A.5. En el MCA 2000-2006 solamente se exige realizar un Análisis Coste-Beneficio (ACB) en el caso de los Grandes Proyectos. Desde la Evaluación Intermedia no se ha introducido ningún cambio en el sentido de utilizar el ACB como criterio de selección de proyectos.

B) Sobre la gestión de la programación

B.1. Con respecto a la aplicación de la legislación medioambiental, los Informes de Ejecución de 2003 (página 531) y de 2004 (págs. 649 a 652) ponen de manifiesto que se está aplicando esta recomendación. El mayor entendimiento entre las dos administraciones que participan en el POIA con competencias en la tramitación ambiental ha contribuido a su aplicación.

C) Sobre la pertinencia de los indicadores

C.1. No se ha aplicado esta recomendación, si bien se han articulado medios para su ejecución, existe capacidad para llevarla a cabo y se disponen de los recursos humanos y materiales necesarios.

C.2. No se han establecido indicadores de realización intermedia según los documentos disponibles.

C.3. Con relación a la recomendación relativa a la revisión e incorporación de nuevos indicadores, destacan las siguientes consideraciones:

- En el Eje 3 se han incorporado sólo parcialmente las recomendaciones efectuadas por el evaluador sobre la pertinencia de los indicadores. Se ha incluido un mayor número de indicadores de realizaciones y resultados tal como se recomendaba en la Evaluación Intermedia, no así de impactos. Se han revisado algunos indicadores como se recomendaba en la Evaluación Intermedia, especialmente, y como ya se ha señalado, el número 692 “Superficie conservada” cuya realización efectiva suponía el 1.878,7% de lo previsto en los tres primeros años de ejecución del POIA, el nuevo valor previsto parece más acertado. Se han efectuado también nuevas previsiones en los indicadores 1004, 695 y 768. Pese a lo anterior, algunas recomendaciones sobre una mejor definición y precisión de determinados indicadores no se han realizado, si bien habrían de tenerse en cuenta en el siguiente marco de programación.
- En el Eje 4, en las Medidas 4.12, 4.7, 4.16 se han revisado al alza los valores asignados a los indicadores asociados a cada medida como consecuencia del incremento de su dotación financiera y fundamentado en el informe de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera “Hagamos Lisboa. Reformas de la Unión ampliada” (COM 2004).
- En el Eje 5 las recomendaciones realizadas han sido tenidas en cuenta en muy poca medida. En la Medida 5.3 se ha incorporado un indicador que recoge sólo uno de los aspectos señalados, en concreto se incorpora el indicador 224, “Número de bibliotecas equipadas y/o informatizadas”, que no permite recoger las dotaciones bibliográficas. En la Medida 5.8 se ha incorporado un indicador nuevo (1102 “Bienes muebles restaurados”), que no soluciona el problema planteado de falta de adecuación de los indicadores a la variedad de actuaciones. Por otro lado, la

propuesta realizada en el Cuadro 4.39 de la p. 216 del Informe de Evaluación Intermedia, se ha reflejado en cambios en los valores previstos en algunos de los indicadores existentes de las Medidas 5.4, 5.7, 5.8 y 5.10.

- En el Eje 6 no se han tenido en cuenta las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador.
- En el Eje 7, si bien la valoración realizada por los evaluadores de los indicadores de realización y resultados era positiva en su conjunto, se han incorporado parcialmente algunas de las recomendaciones propuestas por el equipo evaluador en lo referente a la eliminación de algunos de estos indicadores que presentaban ciertas dificultades en cuanto a la definición y cuantificación de los mismos.
- Finalmente, las recomendaciones propuestas sobre indicadores de impacto no han sido incorporadas (véanse los Cuadros A.2.1 y A.2.2 en el Anexo al Capítulo 2, donde se recogen las nuevas incorporaciones y modificaciones de los indicadores).

C.4. La necesidad de reforzar los contenidos de los indicadores medioambientales se ha atendido parcialmente. Así, en los Ejes 3 y 6 se han incorporado un nuevo indicador ambiental para los Grandes Proyectos (1251) “Inversión en medidas correctoras”. De otro lado, destacamos el documento de la RAA elaborado en 2004 “Indicadores de integración ambiental y criterios ambientales para la priorización de proyectos” (Informe de Ejecución 2004, página 681), el cual responde en buena medida a esta recomendación.

C.5. Según los gestores coordinadores adscritos a la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía se ha tenido en cuenta esta recomendación y se han impartido las instrucciones oportunas para corregir la cuantificación de estos indicadores según los criterios sugeridos por el equipo evaluador.

D) Sobre la composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento.

D.1. Se ha propuesto por parte del órgano intermedio la aplicación de esta recomendación en varias sesiones del Comité de Seguimiento; no obstante, la Comisión, que decide en última instancia, no lo ha asumido.

En el Cuadro 2.4 se muestran las recomendaciones efectuadas sobre las Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias, diferenciando las realizadas para la “Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres”, “Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”, “Estrategia Europea del Empleo”, “Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local y Urbano”.

E) Igualdad de oportunidades.

A.1. Se ha comprobado que el número de indicadores desagregados por géneros sigue siendo el mismo. No obstante, se han adaptado los valores de una serie de indicadores de realizaciones, resultados e impactos, entre ellos algunos relacionados con la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades. Por ejemplo, el valor asignado al indicador de realizaciones 906 (Nº de mujeres beneficiarias) de la Medida 41.12 “Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes” ha pasado de 235.000 a 470.000 mujeres beneficiarias. Sin embargo, no siempre el nuevo valor asignado al indicador 906 es superior al inicialmente previsto, como ocurre, por ejemplo, para la Medida 41.15 “Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria” donde el indicador disminuye de 24.000 a 21.000 mujeres beneficiarias. No obstante, en el Comité de Seguimiento celebrado en

Granada el día 6 de junio de 2005, se informó que el Instituto Andaluz de Estadística ha iniciado la introducción de variables de género en todas las estadísticas y en especial en aquellas que son susceptibles de utilizarse en los documentos de programación o de seguimiento del POIA.

A.2., A.3. y A.4. El incremento en la dotación financiera de la Unidad de Igualdad y Género (UIG) y encuadrada en la Medida 9.2. (Asistencia técnica del FSE) en 535.508 € supone una ayuda y un compromiso significativo en las labores que realiza actualmente esta unidad (identificación de necesidades y potencialidades, apoyo y asistencia técnica, asesoramiento especializado, etc.) y contribuye a cumplir en gran medida con las recomendaciones planteadas en el Informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 recogidas en el cuadro 2.4. Según el informe de 27 de mayo de 2004 sobre “*Modificaciones que se proponen al Comité de Seguimiento, incluida la asignación de la reserva de eficacia (punto 4)*”, esta mayor dotación financiera se concretará en la realización de nuevos diagnósticos y seguimiento de los anteriores, elaboración de nuevos recursos didácticos (manuales, traducciones de metodologías, etc.), diseño de un plan de formación (básica *versus* específica), asesoramiento técnico, elaboración de informes y transferencia del conocimiento y experiencia práctica a través de foros y jornadas técnicas. A partir de los Informes de Ejecución para la anualidad de 2003 y 2004 y de las encuestas realizadas a los responsables del Instituto Andaluz de la Mujer es posible comprobar hasta la fecha los avances realizados en el fomento de la igualdad de oportunidades después de la evaluación intermedia. Entre estos avances se encuentran las actuaciones dirigidas a mejorar la información, comunicación, formación y sensibilización de las personas involucradas en la gestión de los Fondos Estructurales; elaboración de manuales, guías metodológicas (cuatro finalizadas y tres en curso) y potenciación de la página web de la UIG; formación específica sobre Políticas de Igualdad y *Mainstreaming* de Género; creación de grupos de trabajo temáticos y la unidad experimental de observación; y, por último, elaboración de informes y mayor difusión de la UIG. Estas actuaciones están en línea con las recomendaciones A.2., A.3. y A.4 formuladas por el equipo evaluador. Además en la reunión del Comité de Seguimiento celebrado en Granada el día 6 de junio de 2005, se aprobó e insistió de manera expresa en el cumplimiento de estas recomendaciones.

A.5. A partir de las entrevistas realizadas a los agentes ejecutores y muy especialmente a los responsables del Instituto Andaluz de la Mujer, el grado de compromiso e implicación en la aplicación del Principio de Igualdad de Oportunidades desde los máximos responsables hasta los agentes ejecutores finales de las medidas que componen el POIA 2000-2006 ha mejorado aunque sigue siendo relativamente bajo. En este sentido, en la reunión del Comité de Seguimiento celebrado en Granada el día 6 de junio de 2005 se informó de la creación mediante una Orden del Consejero de Economía y Hacienda de la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Junta de Andalucía con participación del Instituto Andaluz de la Mujer y así dar cumplimiento a la recomendación de los evaluadores. Entre las competencias de esta Comisión se mencionan:

- la realización de auditorias de género en las Consejerías, empresas y organismos de la Junta de Andalucía;
- el análisis de impacto de género en otras Consejerías;
- y la aportación de instrumentos e información útil para el análisis de la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades.

CUADRO 2.4. Recomendaciones sobre las Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias

RECOMENDACIÓN	NÚMERO*	Nivel programación afectado
A) Igualdad de oportunidades		
<i>A.1.-Mejorar e introducir nuevos indicadores desagregados por sexo.</i>	140	POIA
<i>A.2.-Aumentar la formación técnica continuada de los agentes ejecutores y miembros de los Comités de Seguimiento en materia de igualdad.</i>	140	POIA
<i>A.3.-Proporcionar un asesoramiento continuo y permanente en materia de igualdad de oportunidades a los agentes ejecutores especialmente a través de la Unidad de Igualdad y Género y la realización de un mayor número de estudios relacionados con la mujer.</i>	140	POIA
<i>A.4.-Incrementar la información y publicidad sobre igualdad de oportunidades que promueva un cambio cultural así como la transferencia de conocimientos y experiencias entre todos los agentes implicados a través de reuniones, seminarios, etc.</i>	140	POIA
<i>A.5.-Aumentar el compromiso y grado de implicación desde los máximos responsables hasta los agentes ejecutores finales de las medidas.</i>	140	POIA
B) Medio ambiente y desarrollo sostenible		
<i>B.1.-Integrar plenamente el Principio Horizontal en todas las fases del Programa, especialmente en las medidas que no presentan impactos negativos.</i>	141	POIA (Excepto Eje 3)
<i>B.2.-Obligar a tomar en consideración los Principios Ambientales de Integración.</i>	142	POIA (Excepto Eje 3)
<i>B.3.-Todos los proyectos o actuaciones deberían ir acompañados de un apartado relativo a mejoras ambientales, que sea susceptible de evaluación cuantitativa.</i>	142	POIA
<i>B.4.-Establecer indicadores físicos ambientales en todas las medidas que cuantifiquen la aportación ambiental de las mismas y su contribución al desarrollo sostenible.</i>	143	POIA (Excepto Eje 3)
<i>B.5.-Es necesaria una mayor difusión de la información sobre esta Prioridad Horizontal por parte de las Autoridades Ambientales.</i>	141	POIA (Excepto Ejes 3 y 6)
<i>B.6.-Mayor coordinación entre las Autoridades Ambientales con los órganos de la Admón. Autonómica, especialmente en las medidas que no presentan impactos negativos.</i>	152	POIA (Excepto Ejes 3 y 6)
C) Estrategia Europea del Empleo		
<i>C.1.-Simplificar la articulación de las directrices de la EEE, lo que permitirá hacer un seguimiento más eficaz de dicha Estrategia</i>	127 (g)	POIA
<i>C.2.-Ampliar los indicadores utilizados en el CdPOLA, en el ámbito de los recursos humanos y del entorno productivo, utilizando para ello las propuestas realizadas en el Documento de trabajo nº 3 de la D. G. de Política Regional y Cohesión de de la C. E. (pp. 60 y 52 respectivamente).</i>	121 y 127 (a)	POIA
<i>C.3.-Dar a conocer el verdadero alcance e implicaciones de la EEE entre los agentes ejecutores, para poder identificar la vinculación directa e indirecta existente entre las actuaciones que realizan y las directrices de la EEE.</i>	126	POIA
<i>C.4.-Incorporar los principios de la EEE en la totalidad de la programación del POLA, dado que la creación de empleo y la solución a los problemas estructurales del mercado de trabajo es algo que debe estar presente en todas las medidas, sean financiadas por uno u otro Fondo.</i>	122	POIA
<i>C.5.-Introducir en los criterios de selección de proyectos ciertos parámetros que permitan velar por el cumplimiento de los principios de actuación de la EEE.</i>	127 (d)	POIA
<i>C.6.-Potenciar en las acciones formativas el uso de nuevos métodos de enseñanza y formación a través del uso de las nuevas tecnologías de la información.</i>	127 (e)	Eje 4
<i>C.7.-Desarrollar cursos de formación que permitan superar las carencias formativas y el desconocimiento que muestran los agentes ejecutores sobre la EEE. La responsabilidad para emprender estas acciones debe recaer en la D.G. de Fondos Europeos para los gestores-coordinadores del Programa y en los responsables de cada órgano ejecutor para el caso de los gestores-ejecutores del POLA.</i>	127 (c)	POIA
D) Sociedad del conocimiento y desarrollo local y urbano		
<i>D.1.-Mejorar el conocimiento de los agentes ejecutores de las políticas comunitarias Sociedad del conocimiento y Desarrollo Local y Urbano.</i>	154 y 159	POIA
<i>D.2.-Es necesario controlar la implementación efectiva de estas políticas comunitarias ya que se ha detectado un escaso interés en su aplicación entre los agentes ejecutores entrevistados.</i>	154, 157	POIA

(*) Número asignado en el Capítulo 9 del Informe de Evaluación Intermedia.

F) Medio ambiente y desarrollo sostenible.

B.1. Ha mejorado sensiblemente la integración de este Principio Horizontal en los diferentes Ejes y Medidas del POIA. Asimismo, los informes de ejecución 2003 y 2004 ponen de manifiesto que se está aplicando dicha recomendación.

B.2. y B.3. Es difícil aplicar estas dos recomendaciones en el actual período de programación, se trata de recomendaciones a largo plazo que tendrían que tenerse en cuenta para el próximo período de programación 2007-2013.

B.4. La recomendación de establecer indicadores ambientales en todas las medidas se está aplicando si tenemos presente la incorporación de nuevos indicadores ambientales en algunas medidas (indicador 1251 “Inversión en medidas correctoras” para las Medidas 3.1 y 6.1, y del indicador ambiental 2120 “Empresas con sistemas de gestión medioambiental instalados” en la Medida 1.2). Además, el 15 de enero de 2004 se celebró en Madrid la segunda reunión del Grupo de Trabajo “Indicadores de integración ambiental en la Programación de Fondos estructurales 2000-2006” de la Red de Autoridades Ambientales, lo que sin duda contribuye a la aplicación futura de esta recomendación.

B.5. Se está dando cumplimiento a esta recomendación de suministrar mayor información sobre esta Prioridad Horizontal por parte de las Autoridades Ambientales. Por un lado la Consejería de Medio Ambiente ha mantenido reuniones periódicas con los diferentes órganos gestores para actualizar la información existente y con ello subsanar en lo posible las dificultades para la óptima materialización de los fondos. Esta Consejería ha confeccionado, para su continua actualización, un boletín de asuntos europeos, el cual se publica en su página Web y se distribuye también por correo electrónico, preparando en la actualidad una edición impresa. La creación por parte de las autoridades ambientales de la Junta de Andalucía de diferentes foros y comisiones mixtas con diferentes Consejerías para la integración de la política medioambiental se detalla en la siguiente recomendación. En otro orden de medidas, se ha creado en esta Consejería la Dirección General de Participación e Información Ambiental dependiente de la Secretaría General de Políticas Ambientales que desarrolla un sistema de asesoramiento e información sobre temas comunitarios con objeto de acercar más e integrar la política ambiental comunitaria a la autonómica (Informe de Ejecución 2004, pág. 677). Como resultado de lo anterior, se ha detectado un mayor grado de preocupación al respecto que se ha traducido en la solicitud a la Consejería de Medio Ambiente de ampliaciones de la información publicada.

De otro lado la Red de Autoridades Ambientales a lo largo de 2003 y sobre todo de 2004 ha multiplicado su labor de difusión de información, que se ha materializado, entre otros aspectos, en la elaboración de diversos boletines de sensibilización ambiental, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, elaboración y presentación de un amplio número de documentos, celebración de encuentros y jornadas temáticas y reuniones de Grupos de Trabajo.

Finalmente hay que destacar la labor de difusión de las páginas Web de la Red de Autoridades Ambientales, la Consejería de Medio Ambiente y del Ministerio de Medio Ambiente, mejoradas y continuamente actualizadas.

B.6. Se ha subsanado en gran medida un problema detectado en la Evaluación Intermedia relativo a la escasa coordinación que existía, dentro de la misma Administración

Autonómica, entre las Autoridades Ambientales y los distintos órganos y agentes ejecutores del POIA, especialmente en las medidas que no presentan impactos ambientales negativos.

En este sentido hay que destacar la creación por parte de las autoridades ambientales de la Junta de Andalucía de diferentes foros para la integración de la política medioambiental, como son las comisiones mixtas con la Consejería de Agricultura y Pesca, la Consejería de Obras Públicas y Transportes y la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, así como con la Dirección General de Turismo y Ordenación del Territorio. Se ha creado también la Secretaría General de Acción Exterior en la Consejería de la Presidencia. Se espera de este modo obtener una mayor coordinación, información y concienciación en lo relativo a la Prioridad Horizontal Medio Ambiente.

G) Estrategia Europea del Empleo (EEE).

C.1. Desde el punto de vista del equipo evaluador, los cambios introducidos en la estructura de la nueva EEE adoptada en la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 (2003/578/CE), han supuesto un avance significativo en la simplificación de estos principios prioritarios al establecerse tres objetivos globales y diez directrices de empleo, lo que debe permitir realizar un seguimiento más eficaz en el contexto de las actuaciones del POIA. Desde la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo (UAFSE) se han avalado estos cambios.

C.2. Con relación a la ampliación del número de indicadores en el ámbito de los recursos humanos y del entorno productivo, teniendo en cuenta las propuestas realizadas en el Documento de trabajo nº 3 de la D. G. de Política Regional y Cohesión de de la C. E., se ha constatado que no se han introducido cambios significativos en los indicadores de realizaciones, resultados e impactos. No obstante, en el CdPOIA versión 2.7, puede destacarse la introducción de indicadores de resultados e impacto en la Medida 2.7, relacionados con el acceso a Internet, en términos de población y municipios afectados (776, 777, 778, 2593, 2594, 2595 y 2596). Estos indicadores están relacionados con las directrices 4 y 10 de la EEE, dado que fomenta el acceso a la sociedad del conocimiento, al aprendizaje permanente y permite hacer frente a las disparidades regionales y locales. Por otra parte, se incluye el indicador de realizaciones 224 en la Medida 5.3 que estaría vinculado a la directriz 4 por cuanto supone el desarrollo de capital humano. Por lo que respecta al Eje 4, los indicadores disponibles siguen siendo insuficientes para llevar a cabo un adecuado seguimiento de la contribución del POIA a la EEE, al no haberse introducido ningún indicador nuevo. En el punto 4 del orden del día de las propuestas al Comité de Seguimiento de Cádiz se justifica este hecho porque en el Sistema de Seguimiento de la UAFSE (SSU) se recoge por actuación una amplia batería de indicadores. No obstante, el equipo evaluador reconoce, que si bien la información contenida en la SSU es muy valiosa para evaluar los efectos de las actuaciones cofinanciadas por el FSE, no invalida la necesidad de disponer de los indicadores propuestos en el Documento de trabajo nº 3 de la D. G. de Política Regional y Cohesión de de la C. E., lo que permitiría hacer un análisis de eficiencia y de impacto más detallado, incluyendo no sólo las Medidas del Eje 4.

C.3. Aproximadamente un 70% de los agentes ejecutores consideran que el grado de compromiso de sus actuaciones con las directrices de empleo es muy bueno o bueno. Obviamente, la mayor parte de estos agentes gestionan actuaciones del Eje 4 (42,5%), aunque también destaca el Eje 7 con algo más del 30% de las valoraciones positivas. Por lo que respecta a los gestores-coordinadores, sólo un 14% consideran que las actuaciones

desarrolladas en el Programan han contribuido al cumplimiento de las directrices de empleo.

C.4. El 14% de los gestores coordinadores consideran que se han introducido medidas concretas para mejorar los procesos de programación y planificación en relación al cumplimiento de la EEE. Uno de estos gestores señala que en la planificación adoptada se han valorado los resultados de ejercicios anteriores y se han incorporando objetivos específicos. Por su parte, desde el IAM se indica que la elaboración de la Ley de Paridad supondrá un avance significativo en la sexta directriz de empleo.

Desde el punto de vista de la asignación de la Reserva de Eficacia, se pueden considerar varios aspectos positivos con relación a la EEE. Con el aumento del gasto elegible en diversas Medidas cofinanciadas por FEDER (1.1, 1.3, 2.7, 41.1, 5.7, 5.8, y 7.59), se consigue potenciar las directrices de empleo 2, 4, 7 y 10. Por lo que respecta al FEOGA-O, las tres Medidas beneficiadas con la Reserva de Eficacia (1.2, 7.55 y 3.9) permiten avanzar en las directrices 2 y 10. Por último, con relación al FSE se ha optado por reforzar mediante la dotación financiera de la Reserva de Eficacia las Medidas 41.12, 42.7, 45.16 y 9.2 lo que incidirá en el logro de los objetivos.

C.5. Se han detectado cambios en los criterios de selección de proyectos de las Medidas 5.8, 6.4 y 6.5 (nueva), pudiéndose constatar que en ninguno de estos casos se han introducido parámetros que permitan impulsar las directrices de empleo.

C.6. En la Medida 4.2 vinculada al nuevo sistema de la Formación Continua se ha puesto de manifiesto el avance significativo en el uso de la tele-formación a través de Internet. No obstante, sigue siendo necesario avanzar en este instrumento para aumentar el grado de participación de los trabajadores y el acceso de las empresas a la formación.

C.7. Se ha aplicado parcialmente por cuanto que sólo el 28% de los agentes ejecutores encuestados han recibido cursos de formación específicos para mejorar su grado de conocimiento sobre la EEE.

H) Sociedad del conocimiento y desarrollo local y urbano.

D.1. y D.2. No se detectan avances significativos en el conocimiento y aplicación de las Políticas Comunitarias de Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local y Urbano, especialmente en la segunda. Apenas un 46% de los agentes ejecutores considera relevante el Desarrollo Local dentro de sus medidas, porcentaje algo mejor (62,5%) en cuanto a la Sociedad del Conocimiento. De igual modo, el escaso interés de los agentes ejecutores en estas políticas, señalado en la Evaluación Intermedia, sigue poniéndose de manifiesto. Sólo un 41% de los encuestados indican haber mejorado en este aspecto en el caso de las políticas de Desarrollo Local y Urbano y algo más, un 58%, en las políticas de la Sociedad del Conocimiento. Apenas una veintena de agentes ejecutores recibió formación sobre estas materias.

2.5. Consideraciones finales

En el Cuadro 2.5 se sintetiza el grado de aplicación de las recomendaciones realizadas en la Evaluación Intermedia. Puede comprobarse que:

1. Se ha aplicado completamente o sólo en parte más del 81% de las recomendaciones propuestas.
2. El 75% de las recomendaciones sobre mejora de la capacidad de absorción financiera se ha ejecutado completamente y el 8,3%, sólo en parte. En este apartado (Cuadro 2.1), se han propuesto dos recomendaciones (A.1 y A.2) que sólo podrían aplicarse en el próximo período de programación; no obstante, destaca la implementación de todas las recomendaciones sobre reasignación del gasto elegible e incrementos de la dotación financiera prevista.
3. Tan sólo una de las 15 recomendaciones realizadas para mejorar la gestión operativa (Cuadro 2.2) no se ha aplicado. Dicha recomendación (C.3) se refiere a la agilización de la tramitación ambiental de los proyectos sometidos a EIA.
4. En la mejora de los procesos de programación y planificación se han incorporado completamente o en parte un 66,7% de las recomendaciones contenidas, sobre estos aspectos, en la Evaluación Intermedia. No se han ejecutado dos recomendaciones referentes a la pertinencia de los indicadores (C.1 y C.2, Cuadro 2.3). Tampoco se ha implementado la recomendación D.1 del Cuadro antes citado, destinada a agilizar la gestión del Programa Operativo considerando aprobados los acuerdos adoptados en el Comité de Seguimiento desde la aprobación en el mismo.
5. Finalmente, el menor grado de aplicación completa de las recomendaciones se ha producido en las referidas a Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias. De las 20 recomendaciones propuestas, sólo el 15% se ha aplicado completamente; no obstante, se ha iniciado la puesta en marcha del 70% de las restantes. La única recomendación que no ha sido tenida en cuenta proponía la introducción, en la selección de proyectos, criterios para impulsar el cumplimiento de los principios de actuación de la EEE.

CUADRO 2.5 Síntesis del grado de aplicación de las recomendaciones realizadas en la Evaluación Intermedia. Datos en porcentajes.

RECOMENDACIÓN	SE HAN APLICADO		NO SE HAN APLICADO	
	Completamente	Sólo en parte	No han sido atendidas	Sólo aplicables en el próximo período de programación
CUADRO 2.1 (n=12)	75,00	8,33	0,00	16,67
CUADRO 2.2 (n=15)	40,00	46,67	6,67	6,67
CUADRO 2.3 (n=12)	16,67	50,00	16,67	16,67
CUADRO 2.4 (n=20)	15,00	70,00	5,00	10,00
TOTAL (n=59)	33,90	47,60	6,78	11,86

Fuente: Cuadro A.2.3

CAPÍTULO 3
ANÁLISIS DE LAS REALIZACIONES Y DE LOS RESULTADOS
OBTENIDOS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS Y DE LA
EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA

3.1. Introducción

En este capítulo se trata de dar cumplimiento al apartado 4.B del Pliego de Prescripciones Técnicas para la Actualización de la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006. Para su elaboración se han utilizado fuentes de información primarias y secundarias.

Dentro de las primarias se ha dispuesto de la información contenida en FONDOS 2000 a fecha de 25/05/05, remitida por los evaluadores del MCA con fecha 8/06/05, así como los Informes de Ejecución Anualidades 2003 y 2004 y los Complementos de Programa versiones 2.7 y 3.7. También se ha dispuesto de información agregada para el MCA relativa a la ratio de eficacia financiera al nivel de Ejes, Medidas, Fondos y tipo de administración; ratios de eficacia física al nivel de Ejes, Medidas e indicadores (sin especificar código y tipo de indicador); información sobre el cociente entre los pagos materializados correspondientes a una Medida y las cifras de realizaciones o resultados para cada indicador dentro de dicha Medida al nivel de Ejes, Medidas e indicador (sin especificar tampoco el código y el tipo de indicador).

Junto a esta información, también se han utilizado en la elaboración de este capítulo los contenidos de las 158 encuestas realizadas a los agentes ejecutores del POIA 2000-2006. Concretamente, por medio de estas encuestas se ha recabado información al nivel de Medida y órgano ejecutor acerca de los siguientes aspectos:

- Grado de confianza respecto a la finalización de las intervenciones dentro del actual periodo de programación.
- Valoración de la necesidad de realizar ajustes en las intervenciones con el fin de aumentar su eficacia respecto a la consecución de los objetivos fijados para 2006.
- Información sobre costes unitarios efectivos y programados de las realizaciones y los resultados.
- Valoración de la necesidad de realizar ajustes en las intervenciones con el propósito de aumentar su eficiencia.
- Duración media del periodo de ejecución de los proyectos más relevantes.
- Información sobre los precios de licitación, adjudicación y ejecución para una selección de proyectos sujetos a licitación pública.

Con estas fuentes de información primaria y secundaria se han realizado las siguientes tareas:

- Actualizar los cuadros financieros y físicos propuestos en la Guía Metodológica para la Evaluación Intermedia de los Programas Operativos objetivo nº 1 2000-2006. Estos cuadros se presentan al máximo nivel de detalle en el Anexo de este capítulo. Sin embargo, se han elaborado cuadros resumen y analíticos a partir de los cuadros generales que se presentan a lo largo del presente Capítulo.
- Analizar la eficacia y eficiencia de la ejecución del POI en el periodo que comienza en el año 2000 hasta el 31 de diciembre de 2004. El estudio de la eficacia del Programa se ha realizado en los apartados 3.2 y 3.3 de este Capítulo. En el apartado 3.2 se estudia la eficacia financiera del POIA a partir del cálculo de la ratio de absorción al nivel de los Ejes, Medidas, Fondos y Administraciones. En el apartado 3.3 se estudia el grado de eficacia física basándose para ello en el cociente entre los objetivos fijados para 2006 y las realizaciones o resultados logrados a 31 de diciembre de 2004. En este análisis se han tenido en cuenta los indicadores-clave propuestos en el anexo del Documento de trabajo nº 9 de la DG de Política Regional de la Comisión Europea *“The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers. The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions”*.

Por su parte, el estudio de la eficiencia se realiza en el apartado 3.4. En este epígrafe se ha desarrollado la metodología propuesta por el equipo de evaluación en el Informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 (pp. 331-345). Dicha metodología se fundamenta en el análisis clásico de los costes unitarios efectivos y programados al nivel de indicadores de realizaciones y resultados en cada Medida y en el examen comparativo de los precios de licitación, adjudicación y ejecución de una muestra de 158 proyectos sujetos a licitación pública.

- Asimismo, se ha efectuado finalmente un estudio de las realizaciones y los resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación. Este estudio se presenta en el apartado 3.5 a partir de una metodología propia desarrollada por este equipo evaluador.

Es importante por último señalar que en este Capítulo 3 se analizan de forma sintética e integrada los aspectos mencionados para el POIA 2000-2006 en su conjunto. En Capítulos posteriores se desarrollan igualmente aspectos relacionados con la eficacia y eficiencia de las intervenciones de acuerdo con los intereses específicos de los Fondos y del estudio de las Prioridades Horizontales Comunitarias.

3.2. Ejecución financiera y ratio de absorción

En este apartado se estudia la ejecución financiera del Programa, desde una perspectiva agregada, en función de los Ejes, Fondos y tipos de Órganos Ejecutores. Dadas las limitaciones inherentes a la consideración de los compromisos en el análisis de la eficacia financiera, en este apartado se emplea exclusivamente el indicador clásico de absorción financiera calculado a partir de los pagos certificados.

En primer lugar se realiza un examen descriptivo de la información proporcionada por el sistema de seguimiento. A continuación se realiza un análisis econométrico con el propósito de señalar los principales determinantes que afectan a la probabilidad de que los órganos ejecutores alcancen tasas de absorción financiera cercanas o superiores a la media del Programa.

3.2.1. Análisis descriptivo

El Cuadro 3.1 ofrece las principales cifras relacionadas con la ejecución financiera y las correspondientes tasas de absorción para los Ejes del Programa (para obtener información al nivel de las Medidas ver el Cuadro A.3.1 del Anexo). Con carácter general, puede comprobarse que la ratio de absorción financiera para el POIA a 31 de diciembre de 2004 es del 81,19% (el 56,9% si se considera para su cálculo la totalidad del gasto elegible para el periodo 2000-2006).

Por otra parte, en términos comparativos, la ejecución financiera del POIA ofrece una tasa de absorción elevada, superior en 5,35 puntos a la media del MCA (75,83%). En consecuencia, si se compara esta situación con la descrita en el Informe de Evaluación Intermedia (p. 278) resulta evidente que el ritmo de ejecución del POIA se ha acelerado con respecto al MCA desde diciembre de 2002, dado que a esa fecha las respectivas tasas de absorción eran similares (61,7% para el POIA y 60,3% en el caso del MCA).

CUADRO 3.1 Ejecución financiera del Programa según Ejes

Eje	Gasto elegible 2000-2006 (1)	Gasto elegible 2000-2004 (2)	Pagos certificados 2000-2004 (3)	Ratio de absorción		Desviación financiera 2000-2004	
				(4)= (3)/(2) %	(5)= (3)/(1) %	Absoluta (6)=(3)-(2) Euros	Relativa (7) %
1	1.279.308.890	894.823.691	771.971.698	86,27	60,34	-122.851.993	0,66
2	358.016.703	245.194.089	173.980.458	70,96	48,60	-71.213.631	-0,36
3	3.244.714.329	2.286.042.759	1.085.348.245	47,48	33,45	-1.200.694.514	-11,18
4	1.468.402.091	1.026.733.533	1.024.350.331	99,77	69,76	-2.383.202	2,77
5	623.978.470	407.357.862	321.235.152	78,86	51,48	-86.122.710	-0,14
6	4.647.801.235	3.283.384.433	3.339.876.288	101,72	71,86	56.491.855	9,78
7	438.051.084	311.193.076	155.722.781	50,04	35,55	-155.470.295	-1,41
9	55.035.076	37.002.367	21.554.389	58,25	39,16	-15.447.978	-0,12
Total	12.115.307.878	8.491.731.810	6.894.039.343	81,19	56,90	-1.597.692.468	0,00

Nota: la columna (7) muestra la desviación financiera relativa de las Medidas calculada de la siguiente forma: [(Pagos Medida (i) / Pagos POIA) - (Gasto Elegible Medida (i) / Gasto Elegible POIA)]*100.
Fuente: FONDOS 2000.

No obstante, examinando la ejecución financiera para los distintos Ejes en el Cuadro 3.1, se observa una amplia disparidad en las correspondientes tasas de absorción. Así, por ejemplo, la ratio de absorción del Eje 3 es del 47,48%, frente a ésta, la correspondiente al Eje 6 supera el 100%. Estas disparidades no son exclusivas del POIA sino que también existen en el conjunto del MCA, aunque en menor medida. Concretamente, la ratio máximo/mínimo calculada para las diferentes tasas de absorción de los Ejes del POIA es de 2,14, en el MCA dicha ratio es igual a 1,76.

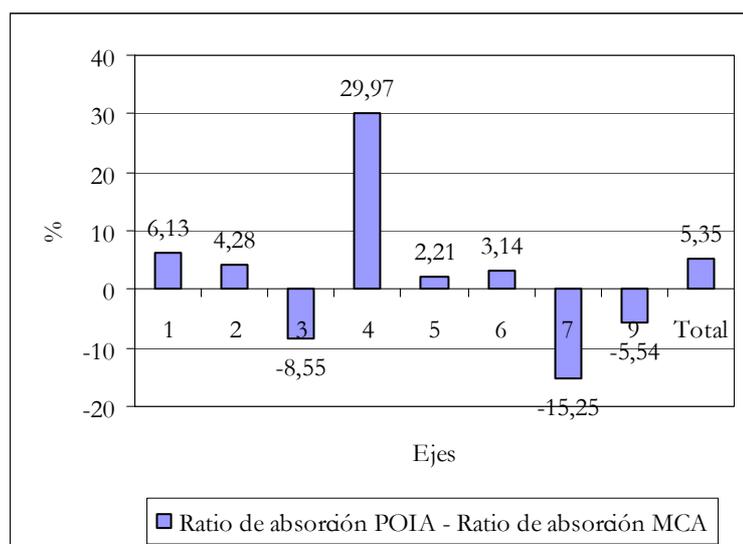
La Figura 3.1 permite visualizar la contribución de cada Eje a las diferencias detectadas en las tasas de absorción del POIA y del MCA. Claramente se observa que las principales diferencias son atribuibles a los Ejes 3 y 7 por un lado, y al Eje 4 por el otro. Puede afirmarse incluso que la tasa de absorción del POIA comparativamente más elevada se debe fundamentalmente a que la diferencia de casi 30 puntos porcentuales en el Eje 4 a favor del POIA compensa la menor absorción financiera que muestran los Ejes 3 y 7²⁰.

El análisis comparativo de la tasa de absorción para los distintos Fondos permite llegar a las mismas conclusiones señaladas anteriormente. Así, de acuerdo con el Cuadro 3.2 y la Figura 3.2 se puede afirmar que:

- El único Fondo que muestra una ratio de absorción superior a la media del Programa es el FSE.
- Por otra parte, el Fondo que tiene una mayor contribución negativa a la ejecución financiera del Programa es el FEOGA-O.

²⁰ Dado que las correspondientes metodologías para la Actualización de la Evaluación Intermedia así lo exigen y con el propósito de evitar ser reiterativos en los análisis, las razones últimas que explican los diferentes ritmos de ejecución financiera de los Ejes 4 y 7 se exponen en los apartados específicos para el análisis del FSE y del FEOGA-O del Capítulo 4. Por su parte, para lo relacionado con el Eje 3, el análisis de la ejecución financiera del Programa desde la perspectiva de las Prioridad Horizontal Medio Ambiente se desarrolla en el Capítulo 5.

FIGURA 3.1 Diferencias porcentuales en las ratios de absorción de los Ejes del POIA y MCA



Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR

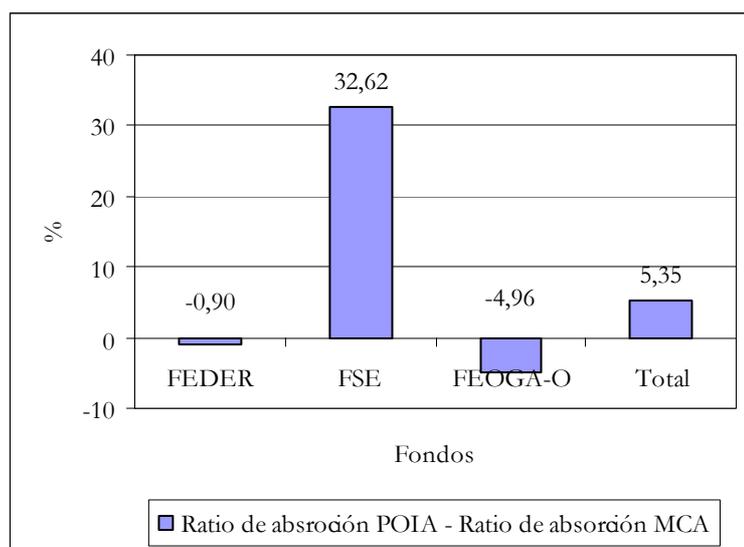
- En términos comparativos con el MCA, se comprueba que la capacidad de absorción del FSE en el POIA es casi un 33% superior a la calculada para este Fondo en el MCA. En este sentido puede afirmarse que el comportamiento diferencial de las intervenciones del FSE en el POIA se manifiesta no sólo respecto a la capacidad de absorción financiera mostrada por las actuaciones cofinanciadas por los otros Fondos, sino también respecto a las intervenciones del propio FSE en el MCA en su conjunto.

CUADRO 3.2 Ejecución financiera del Programa según Fondo

Fondo	Gasto elegible 2000-2006 (1)	Gasto elegible 2000-2004 (2)	Pagos certificados 2000-2004 (3)	Ratio de absorción		Desviación financiera 2000-2004	
				(4)= (3)/(2) %	(5)= (3)/(1) %	Absoluta (6)=(3)-(2) Euros	Relativa (7) %
FEDER	9.678.539.593	6.784.623.495	5.469.189.198	80,61	56,51	-1.315.434.297	-0,56
FSE	1.365.068.552	956.406.675	918.952.596	96,08	67,32	-37.454.079	2,07
FEOGA-O	1.071.699.733	750.701.640	505.897.549	67,39	47,21	-244.804.091	-1,50
TOTAL	12.115.307.878	8.491.731.810	6.894.039.343	81,19	56,90	-1.597.692.467	0,00

Nota: la columna (7) muestra la desviación financiera relativa de las Medidas calculada de la siguiente forma:
 $[(\text{Pagos Medida (i)} / \text{Pagos POIA}) - (\text{Gasto Elegible Medida (i)} / \text{Gasto Elegible POIA})] * 100$.
 Fuente: FONDOS 2000.

FIGURA 3.2 Diferencias porcentuales en las ratios de absorción de los Fondos en el POIA y MCA



Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR

El examen de la ejecución financiera del Programa por tipo de órgano ejecutor (Cuadro 3.3) muestra que la ratio de absorción para el periodo 2000-2004 calculada para la Administración Central es del 71%, diez puntos porcentuales inferior a la media del POIA. En cambio, la Administración Autonómica muestra una ratio de absorción del 91%, que supera a la media del POIA también en diez puntos porcentuales. En principio cabe pensar que la diferencia de 20 puntos en la ratio de absorción de ambas administraciones puede estar influenciada por el hecho de que la totalidad de las intervenciones del FSE, que son las que muestran una mayor capacidad de absorción financiera, se gestionan desde la Junta de Andalucía. Sin embargo, podrían existir otros factores específicos a ambas administraciones que expliquen esta diferente capacidad de absorción. El análisis en condiciones *ceteris paribus* que puede dar respuesta a estas cuestiones se realiza en el siguiente apartado 3.2.2.

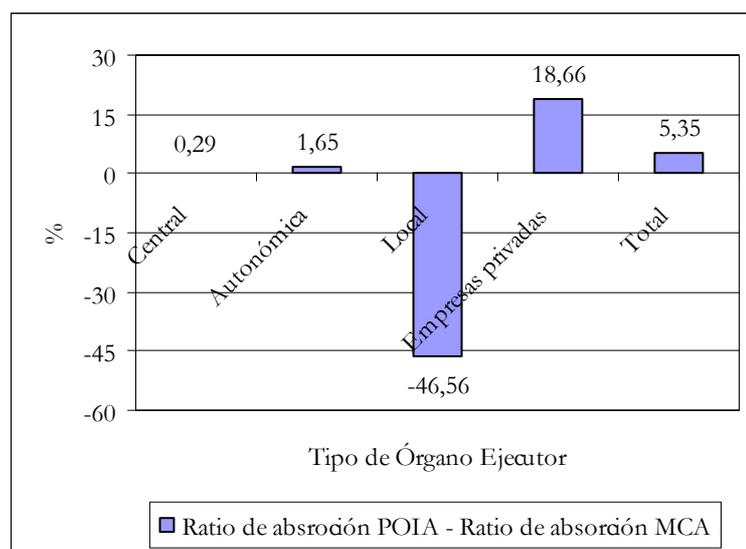
CUADRO 3.3 Ejecución financiera del Programa según tipo de Órgano Ejecutor

Tipo	Gasto elegible 2000-2006 (1)	Gasto elegible 2000-2004 (2)	Pagos certificados 2000-2004 (3)	Ratio de absorción		Desviación financiera 2000-2004	
				(4)= (3)/(2) %	(5)= (3)/(1) %	Absoluta (6)=(3)-(2) Euros	Relativa (7) %
Central	5.874.633.434	4.104.708.692	2.917.119.345	71,07	49,66	-1.187.589.347	-6,02
Autonómica	6.117.513.541	4.334.873.129	3.958.676.714	91,32	64,71	-376.196.415	6,37
Local	83.040.891	33.361.268	9.246.340	27,72	11,13	-24.114.928	-0,26
Empresas	40.120.012	18.788.721	8.996.944	47,88	22,43	-9.791.777	-0,09
TOTAL	12.115.307.878	8.491.731.810	6.894.039.343	81,19	56,90	-1.597.692.467	0,00

Nota: la columna (7) muestra la desviación financiera relativa de las Medidas calculada de la siguiente forma: [(Pagos Medida (i) / Pagos POIA) - (Gasto Elegible Medida (i) / Gasto Elegible POIA)]*100.

Fuente: FONDOS 2000.

FIGURA 3.3 Diferencias porcentuales en las ratios de absorción del POIA y MCA según tipo de Órgano Ejecutor



Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR

Desde un punto de vista comparado, la Figura 3.3 permite visualizar las principales diferencias en las tasas de absorción por tipo de órgano ejecutor del POIA respecto al MCA. Puede comprobarse cómo la principal diferencia en las respectivas tasas de absorción financiera afecta a la Administración Local. Conviene precisar, sin embargo, que la participación de esta Administración en el gasto elegible total del POIA es baja. Por esa razón también es reducida su desviación financiera relativa. En cualquier caso, la baja tasa de absorción que muestra la Administración Local en el POIA se debe a la incorporación de dos nuevos órganos ejecutores que a 31 de diciembre de 2004 no habían certificado pagos (ver Cuadro A.3.2 del Anexo). Estos beneficiarios finales son el Instituto de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Diputación de Cádiz (311001) con un gasto elegible asignado para el periodo 2000-2004 de 23,9 Meuros y EMUCESA (318088) con un gasto elegible de 0,8 Meuros.

Con relación a las dos principales Administraciones que ejecutan el Programa no se aprecia la existencia de diferencias importantes en sus respectivas ratios de absorción desde un punto de vista comparativo con el MCA. Existe también en el ámbito del MCA una amplia diferencia (19 puntos porcentuales en este caso) entre la ratio de absorción de la Administración Autonómica y la Central.

Finalmente, el Cuadro 3.4 presenta información sobre ejecución financiera para los principales beneficiarios finales del POIA según su contribución a la capacidad de absorción financiera del Programa. Como cabe esperar por la magnitud de las intervenciones en las que participan, destacan fundamentalmente la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Fomento. En este sentido puede comprobarse que el volumen de pagos certificados a 31 de diciembre de 2004 por ambos organismos supera en 286 Meuros el gasto elegible correspondiente asignado para el periodo 2000-2004.

CUADRO 3.4 Ejecución financiera de los Beneficiarios Finales con desviación financiera relativa positiva

Beneficiario Final		Gasto elegible 2000-2006 (1)	Gasto elegible 2000-2004 (2)	Pagos certificados 2000-2004 (3)	Ratio de absorción		Desviación financiera 2000-2004	
Código	Nombre				(4)= (3)/(2) %	(5)= (3)/(1) %	Absoluta (6)=(3)-(2) Euros	Relativa (7) %
204151	CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	1.712.258.885	1.269.666.312	1.410.031.140	111,06	82,35	140.364.828	5,50
101172	DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS (M.FOMENTO)	1.231.531.917	758.106.872	904.084.165	119,26	73,41	145.977.293	4,19
204181	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	989.397.204	692.632.189	737.256.909	106,44	74,52	44.624.720	2,54
204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	666.051.842	552.630.525	596.487.605	107,94	89,56	43.857.080	2,14
204141	CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	175.898.217	126.500.445	169.331.688	133,86	96,27	42.831.243	0,97
103002	ADIF (RENFE)	100.000.000	71.610.000	85.778.584	119,79	85,78	14.168.584	0,40
104734	AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR (MMA)	238.893.351	238.893.351	216.883.940	90,79	90,79	-22.009.411	0,33
103171	SEPE.S. ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DEL SUELO (MF)	38.810.000	27.088.100	44.379.137	163,83	114,35	17.291.037	0,32
101232	D.G. DE COSTAS(MMA).	54.300.584	38.899.841	46.210.899	118,79	85,10	7.311.058	0,21
204171	CONSEJERIA DE SALUD (AN)	19.962.018	14.320.999	22.704.659	158,54	113,74	8.383.660	0,16
204361	SERVICIO ANDALUZ DE SALUD (SAS)	141.372.074	101.218.421	84.635.707	83,62	59,87	-16.582.714	0,04
101154	D.G. DEL CATASTRO(MH).	5.546.668	3.885.818	5.123.064	131,84	92,36	1.237.246	0,03
204135	INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (IFA)	447.823.134	318.852.359	260.711.754	81,77	58,22	-58.140.605	0,03

Nota: la columna (7) muestra la desviación financiera relativa de las Medidas calculada de la siguiente forma: [(Pagos Medida (i) / Pagos POIA) - (Gasto Elegible Medida (i) / Gasto Elegible POIA)]*100.
Fuente: FONDOS 2000.

3.2.2. Análisis econométrico

Con el propósito de estudiar hasta qué punto los factores específicos a los Ejes, Fondos y tipo de órgano ejecutor contribuyen a explicar una baja tasa de absorción financiera, en este apartado se han especificado y estimado dos modelos de variable dependiente discreta. Con estos modelos se trata de explicar cómo afecta a la probabilidad de que un órgano ejecutor en un Eje y Medida determinada haya alcanzado una tasa de absorción a 31 de diciembre de 2004 superior al 75%, es decir, cercana o superior a la media del POIA. Para ello en el primer modelo se controla por el Eje, peso financiero de la Medida en la que participa el órgano ejecutor y tipo de Administración a la que pertenece. En el segundo modelo, las variables de control son las mismas, excepto las correspondientes a los Ejes, que en este caso son sustituidas por variables ficticias individuales para cada Fondo. De esta forma, se pretende determinar la existencia de factores específicos a los Ejes, Fondos o Administraciones que afecten a la probabilidad descrita anteriormente. Los resultados de la estimación del primer modelo se presentan en el Cuadro 3.5.

CUADRO 3.5 Determinantes de la ratio de absorción. Análisis por Ejes. Modelo logit.
(Variable dependiente = 1 si el beneficiario final tiene una ratio de absorción en 2004 superior al 75%)

VARIABLES	BETA	EXP (BETA)	VALOR-P
Constante	0,455	1,576	0,366
= 1 si la Medida pertenece al Eje 2	0,361	1,435	0,545
= 1 si la Medida pertenece al Eje 3	-0,988	0,372	0,095
= 1 si la Medida pertenece al Eje 4	1,713	5,543	0,008
= 1 si la Medida pertenece al Eje 5	-0,655	0,520	0,261
= 1 si la Medida pertenece al Eje 6	-0,509	0,601	0,478
= 1 si la Medida pertenece al Eje 7	-2,273	0,103	0,000
Peso financiero de la Medida en el POIA	0,276	1,318	0,170
= 1 si el beneficiario final pertenece a la Admón. Regional	-0,334	0,716	0,395
Nº de observaciones utilizadas en la estimación (Cada beneficiario final en cada medida)	240		
% Variable dependiente = 1	39,6		
Pseudo R ²	0,39		
% Predicciones correctas de la variable dependiente	74,2		

Notas: el peso financiero de cada beneficiario final en cada Medida del POIA se ha calculado como el porcentaje que representa el Gasto Elegible correspondiente y el Gasto Elegible total del Programa en el periodo 2000-2004. La referencia es un beneficiario final que no pertenece a la Admón. Regional y desarrolla sus actuaciones en una Medida del Eje 1. Las probabilidades relativas estimadas [Exp (Beta)] muestran el efecto que tiene sobre la probabilidad el cambio en una unidad o en la categoría correspondiente a una variable respecto a la alternativa base.

Tomando como referencia las intervenciones desarrolladas en el Eje 1, la probabilidad de que un órgano ejecutor haya alcanzado una ratio de absorción superior al 75% aumenta hasta 5,5 veces si dichas intervenciones se desarrollan en el Eje 4. En cambio, la probabilidad de que la ratio de absorción haya sido superior al 75% se reduce significativamente para los órganos ejecutores que desarrollan su actividad en los Ejes 3 y 7 (respecto al Eje 1, estas probabilidades son de un 37% y del 10% respectivamente).

Asimismo, la evidencia presentada en el Cuadro 3.5 muestra que el peso financiero de la Medida en la que participa el órgano ejecutor o su pertenencia a la Administración Regional no tiene repercusión significativa sobre la probabilidad de que dicho órgano haya alcanzado una ratio de absorción igual o superior al 75% en 2004.

Desde la perspectiva de los Fondos, las estimaciones del Cuadro 3.6 muestran que esta probabilidad aumenta para los órganos ejecutores del FSE hasta 5,4 veces respecto a la categoría de referencia (órganos ejecutores en Medidas cofinanciadas por el FEDER). En cambio, esta probabilidad es tan sólo del 19% en el caso de los gestores en las Medidas cofinanciadas por el FEOGA-O.

También desde esta perspectiva de análisis, queda patente que el peso financiero de la Medida o la pertenencia del órgano ejecutor a la Administración Regional no afecta a la probabilidad de haber alcanzado en 2004 el 75% o más en la tasa de absorción.

En definitiva, los análisis de los determinantes de la ratio de absorción ponen de manifiesto que:

- La pertenencia de los órganos ejecutores a la Junta de Andalucía *per se* no tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de haber alcanzado en 2004 una ratio de absorción igual o superior a la media del Programa.

CUADRO 3.6 Determinantes de la ratio de absorción. Análisis por Fondos. Modelo logit.
(Variable dependiente = 1 si el beneficiario final tiene una ratio de absorción superior al 75%)

VARIABLES	BETA	EXP (BETA)	VALOR-P
Constante	-0,121	0,886	0,734
= 1 si la Medida pertenece al FSE	1,693	5,438	0,001
= 1 si la Medida pertenece al FEOGA-O	-1,639	0,194	0,000
Peso financiero de la Medida en el POIA	0,270	1,310	0,148
= 1 si el beneficiario final pertenece a la Admón. Regional	-0,022	0,978	0,952
Nº de observaciones utilizadas en la estimación (Cada beneficiario final en cada medida)	240		
% Variable dependiente = 1	39,6		
Pseudo R ²	0,34		
% Predicciones correctas de la variable dependiente	70,8		

Notas: el peso financiero de cada beneficiario final en cada Medida del POIA se ha calculado como el porcentaje que representa el Gasto Elegible correspondiente y el Gasto Elegible total del Programa en el periodo 2000-2004. La referencia es un beneficiario final que desarrolla sus actuaciones cofinanciadas por el FEDER y no pertenece a la Admón. Regional. Las probabilidades relativas estimadas [Exp (Beta)] muestran el efecto que tiene sobre la probabilidad el cambio en una unidad o en la categoría correspondiente a una variable respecto a la alternativa base.

- El peso financiero de la Medida tampoco se revela como un factor determinante de dicha probabilidad.
- Existen factores individuales específicos a los Ejes y Fondos que afectan a la probabilidad de que los órganos ejecutores no hayan presentado en 2004 niveles de ejecución financiera satisfactorios (Ejes 3 y 7 y actuaciones cofinanciadas por el FEOGA-O). Las razones que explican este comportamiento diferencial son conocidas y se encuentran recogidas en el “Informe de Ejecución. Anualidad 2004” (pp. 100-176, 311-319 y 793-804).

3.3. Eficacia de las realizaciones y los resultados

A partir de la información contenida en FONDOS 2000 se han calculado las ratios de eficacia²¹ correspondientes a cada indicador de realizaciones y resultados en cada Medida. Estos cálculos se presentan en los Cuadros del Anexo (del Cuadro A.3.3 al Cuadro A.3.19) con los indicadores de realizaciones y resultados clasificados por Ejes, Fondos y Campos de Actuación. Con esta información se han elaborado los Cuadros que se presentan a continuación. En primer lugar se estudian los correspondientes a los indicadores de realizaciones. A continuación se presentan los que sintetizan la información obtenida para los indicadores de resultados.

3.3.1. Realizaciones

El Cuadro 3.7 presenta el número de indicadores de realizaciones distintos en cada Eje cuya ratio de eficacia es inferior a la mediana de la distribución (estimada en el 63,16%) y al primer cuartil de la misma (el 22,77%).

²¹ La ratio de eficacia física (de los indicadores de realizaciones o resultados) se define como el cociente entre los logros alcanzados hasta diciembre de 2004 y los objetivos fijados para ese indicador en el periodo 2000-2006.

CUADRO 3.7 Eficacia relativa de los indicadores de realizaciones. Análisis por Ejes

Ejes	N° de indicadores			%	%
	Con ratio de eficacia inferior a la mediana (2° cuartil) (1)	Con ratio de eficacia inferior al 1° cuartil (2)	Total indicadores en el Eje (3)		
1	13	5	21	61,90	23,81
2	9	8	22	40,91	36,36
3	16	8	50	32,00	16,00
4	9	0	15	60,00	0,00
5	15	8	28	53,57	28,57
6	20	10	28	71,43	35,71
7	13	8	25	52,00	32,00
9	1	1	3	33,33	33,33
Total POIA	96	48	192	50,00	25,00

Notas: para clasificar los indicadores de realizaciones se ha tenido en cuenta los valores correspondientes al primer y segundo cuartil (mediana) de la distribución de la ratio de eficacia correspondiente a los 192 indicadores considerados. Dichos valores son, respectivamente, 22,77% y 63,16%.

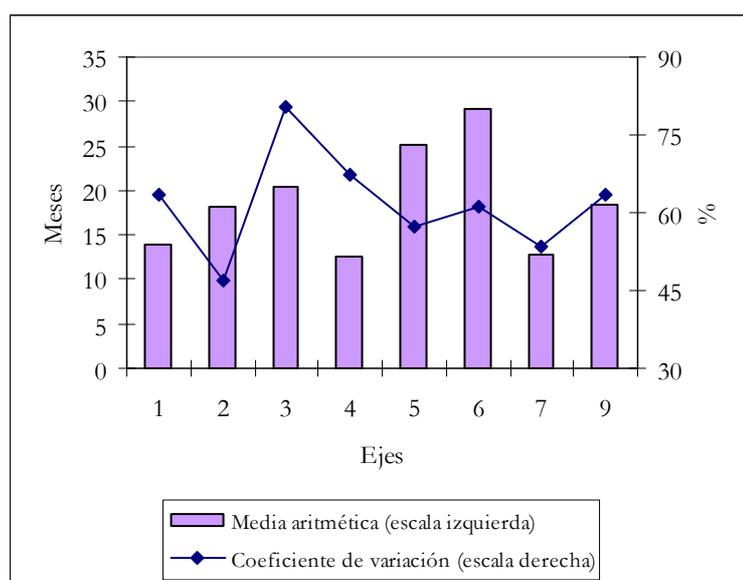
Fuente: FONDOS 2000.

Se observa que, en el caso de los Ejes 1, 4 y 6, más del 60% de los indicadores de realizaciones en cada Eje muestran una ratio de eficacia inferior a la mediana. Centrando el estudio en los Ejes 1 y 6²², resulta especialmente reducida la eficacia física a 2004 del Eje 6, puesto que en más de una tercera parte de los indicadores de este Eje dicha tasa no alcanza el 23%. Como puede comprobarse en el Cuadro A.3.9 del Anexo, la reducida ratio de eficacia de los 10 indicadores que no alcanzan el primer cuartil (esto es el valor del 23% en su ratio de eficacia) se debe a las siguientes circunstancias:

- Dentro de este Eje se desarrollan intervenciones en infraestructuras cuyo periodo medio de ejecución es elevado. Como se puede observar en la Figura 3.4, este Eje es el que muestra un mayor periodo de ejecución de los proyectos en el POIA. Así, el periodo medio de ejecución de las intervenciones de acuerdo con la muestra de 321 proyectos proporcionada por los agentes ejecutores (a partir de la que se ha elaborado el Cuadro A.3.23 del Anexo) es de casi 30 meses. Por esta razón, los logros alcanzados hasta 2004 pueden ser relativamente bajos respecto al objetivo para 2006. Este es el caso, por ejemplo, del indicador 131 “Líneas de ferrocarril de alta velocidad” o del 97 “Estación marítima nueva o mejorada”.
- Además, como consecuencia de la incorporación al POIA de la Medida 6.5 “Aeropuertos”, se han incluido en el sistema de seguimiento 4 nuevos indicadores. Los logros para estos indicadores a diciembre de 2004 son lógicamente nulos.
- Sí parece significativa la reducida tasa de eficacia física de las realizaciones para la Medida 6.9. En este caso puede existir un problema en la previsión (demasiado optimista) de los objetivos para los indicadores 371 “Potencia instalada en energías alternativas” y 374 “Producción eléctrica con fuentes renovables”.

²² El análisis de las realizaciones del Eje 4 se realiza en el apartado del capítulo 4 dedicado a aplicar la metodología específica para el FSE.

FIGURA 3.4 Periodo medio de ejecución de los proyectos



Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

En el caso del Eje 1, se detectan reducidos logros relativos a diciembre de 2004 en los siguientes casos:

- En las Medidas 1.3 y 1.53 como consecuencia de que desarrollan intervenciones de inversión en infraestructuras cuyo periodo de ejecución puede ser elevado (entre 18 y 32 meses de acuerdo con la información proporcionada por los agentes ejecutores).
- En la Medida 1.55 como resultado de los escasos logros alcanzados hasta diciembre de 2004 para los indicadores 289, 292 y 295 (Empresas beneficiarias – capital riesgo, f. garantía y préstamos).
- En casos concretos, como la Medida 1.2, en la que existen indicadores con una elevada tasa de ejecución física junto a otros en los que se observa lo contrario (por ejemplo, en el indicador 1120 “Proyectos de adaptación subvencionados”).

CUADRO 3.8 Eficacia relativa de los indicadores de realizaciones. Análisis por Fondos

Fondos	Nº de indicadores			%	%
	Con ratio de eficacia inferior a la mediana	Con ratio de eficacia inferior al 1º cuartil	Total indicadores en el Fondo		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3) *100	(5)=(2)/(3) *100
FEDER	75	39	137	54,74	28,47
FSE	8	1	19	42,11	5,26
FEOGA-O	13	8	36	36,11	22,22
Total POIA	96	48	192	50,00	25,00

Notas: para clasificar los indicadores de realizaciones se ha tenido en cuenta los valores correspondientes al primer y segundo cuartil (mediana) de la distribución de la ratio de eficacia correspondiente a los 192 indicadores considerados. Dichos valores son, respectivamente, 22,77% y 63,16%.

Fuente: FONDOS 2000.

Los Cuadros 3.8 y 3.9 muestran los resultados de aplicar este análisis descriptivo a los indicadores de realizaciones agrupados según Fondos y Campos de Actuación. Estos Cuadros ponen de manifiesto que:

- Los logros relativos en 2004 más reducidos respecto a los objetivos de realizaciones propuestos para 2006 se concentran en las Medidas cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O.
- Teniendo en cuenta las diferencias en los periodos medios de ejecución de los proyectos característicos de los distintos Ejes del POIA, la eficacia física más baja del Programa parece afectar a las intervenciones que se inscriben dentro del Campo de Actuación de Apoyo al Tejido Empresarial y, especialmente, en las intervenciones en I+D y Sociedad de la Información.

CUADRO 3.9 Eficacia relativa de los indicadores de realizaciones. Análisis por Campos de Actuación

Campos de Actuación	Nº de indicadores			%	%
	Con ratio de eficacia inferior a la mediana	Con ratio de eficacia inferior al 1º cuartil	Total indicadores en el Campo		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3)*100	(5)=(2)/(3)*100
Infraestructuras	51	25	100	51,00	25,00
Tejido empresarial	12	4	15	80,00	26,67
I+D Soc. Inform.	9	8	19	47,37	42,11
Desarrollo Rural	15	9	36	41,67	25,00
Recursos Humanos	8	1	19	42,11	5,26
Total POIA	95	47	189	50,26	24,87

Notas: para clasificar los indicadores de realizaciones se ha tenido en cuenta los valores correspondientes al primer y segundo cuartil (mediana) de la distribución de la ratio de eficacia correspondiente a los 192 indicadores considerados. Dichos valores son, respectivamente, 22,77% y 63,16%. En este caso, se han excluido los 3 indicadores correspondientes a la Asistencia Técnica del Programa.

Fuente: FONDOS 2000.

Con el propósito de presentar una síntesis de la situación del Programa desde la perspectiva de los logros alcanzados hasta 2004, se han seleccionado, entre los indicadores incluidos en el sistema de seguimiento, los relacionados con los indicadores-clave propuestos por la DG de Política Regional de la Comisión Europea. Estos indicadores se presentan a en el Cuadro 3.10.

En el caso de los indicadores relacionados con la inversión en infraestructuras, y con la debida reserva como consecuencia de que los periodos medios de ejecución de las intervenciones son largos, puede afirmarse que están afectados por una ratio de eficacia física baja los indicadores 25 y 41 de la Medida 6.1; el 117 y 349 en la Medida 3.1; el 124 en la Medida 3.3 y, especialmente, a los indicadores de la Medida 2.7 correspondientes a las inversiones en infraestructuras relacionadas con la Sociedad de la Información.

Los logros relativamente más bajos en el ámbito de los indicadores relacionados con el Apoyo al Tejido Empresarial se observan en el indicador 202 de la Medida 1.1 y, especialmente, en el indicador 262 de la Medida 2.2.

CUADRO 3.10 Indicadores de realizaciones clave (“core indicators”)

Eje	Medida	Indicador			Objetivo 2000-2006	Realizado 2000-2004	Ratio de eficacia
		Código	Nombre	Unidad			
Infraestructuras. Transporte por carretera							
6	1	24	Autovía nueva	Km	471	275,06	58,40
6	1	25	Autovía mejorada	Km	70	28,4	40,57
6	1	38	Carretera acondicionada	Km	1360	865,93	63,67
6	1	41	Carretera nueva	Km	169	57,92	34,27
Infraestructuras. Transporte por ferrocarril							
6	3	131	Líneas de ferrocarril de alta velocidad	Km	155	6,5	4,19
6	3	166	Mejora de vías de ferrocarril convencional	Km	150	168,47	112,31
Infraestructuras. Medio Ambiente							
3	1	117	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	Km	334,49	99,3	29,69
3	1	118	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos urbanos	Km	246	317,03	128,87
3	1	227	Depósitos de agua construidos o mejorados	Nº	10	10	100,00
3	1	258	Plantas potabilizadoras	Nº	2	3	150,00
3	1	347	Plantas desaladoras	Nº	1	0,97	97,00
3	1	349	Presas construidas	Nº	8	0	0,00
3	2	119	Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	Km	28	26,45	94,46
3	2	122	Redes de riego mejoradas/ renovadas	Km	137	326,22	238,12
3	2	198	Actuaciones de recuperación de Acuíferos	Nº	1	12	1200,00
3	2	350	Sistemas de previsión, vigilancia y medida del cons. de agua	Nº	8	5	62,50
3	3	124	Colector (diámetro >= 1,2 metros)	Km	95	24,85	26,16
3	3	127	Emisarios	Km	5	15,58	311,60
3	3	3032	EDAR nuevas o ampliadas	Nº	45	43	95,56
Infraestructuras. Sociedad de la Información							
2	7	1130	Kms. de canalización para enlaces de fibra óptica construidos en las actuaciones de la Medida 2.7	Kms.	94	0	0,00
2	7	1131	Kms. de canalización para enlaces de fibra óptica ocupados en las actuaciones de la Medida 2.7	Kms.	94	0	0,00
2	7	1132	Kms. de canalización para enlaces de fibra óptica desplegada en las actuaciones de la Medida 2.7	Kms.	376	0	0,00
2	7	1133	Kms. de canalización para enlaces de fibra óptica alquilada en las actuaciones de la Medida 2.7	Kms.	114	0	0,00
Desarrollo Empresarial. Desarrollo PYMES							
1	1	202	Ayudas a la creación	Nº	2268	878	38,71
1	2	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	Nº	1350	1116	82,67
Desarrollo Empresarial. I+D							
2	2	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	12057	287	2,38
Desarrollo Recursos Humanos							
4	12	180	Alumnos	Nº	950000	569561	59,95
4	13	304	Personas beneficiarias	Nº	20000	15667	78,34
4	14	908	Nº formadores formados	Nº	45000	26827	59,62
4	15	180	Alumnos	Nº	42700	25331	59,32

Fuente: FONDOS 2000 y Working Paper nº 9, *The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers*, DG Regional Policy, European Commission.

3.3.2. Resultados

El Cuadro 3.11 presenta de forma sintética la distribución por Ejes de las ratios de de eficacia física estimadas para los indicadores de resultados del POIA.

Desde esta perspectiva, puede comprobarse que los logros relativos más reducidos se detectan en los Ejes 2, 3 y 7²³. En el caso del Eje 2 este resultado se explica por la incorporación de 4 nuevos indicadores en la Medida 2.7 (ver Cuadro A.3.12 del Anexo), cuya ejecución no había comenzado a diciembre de 2004. Estos indicadores fueron introducidos en junio de 2004 como consecuencia de la incorporación al POI del proyecto “Red Troncal de Banda Ancha en Andalucía” competencia de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. La ejecución del proyecto está prevista que comience en 2005. En el caso del Eje 3, se pueden señalar varios indicadores que muestran una ratio de eficacia especialmente baja. Estos indicadores son el 669 “Toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia” de la Medida 3.4; el indicador 3020 “Puntos de vigilancia y control” en la Medida 3.7 y el indicador 1100 en la Medida 3.9²⁴.

CUADRO 3.11 Eficacia relativa de los indicadores de resultados. Análisis por Ejes

Ejes	Nº de indicadores			%	%
	Con ratio de eficacia inferior a la mediana (1)	Con ratio de eficacia inferior al 1º cuartil (2)	Total indicadores en el Eje (3)		
1	8	3	19	42,11	15,79
2	7	5	10	70,00	50,00
3	7	4	16	43,75	25,00
4	9	1	13	69,23	7,69
5	3	2	10	30,00	20,00
6	6	1	9	66,67	11,11
7	8	8	18	44,44	44,44
Total POIA	48	24	95	50,53	25,26

Notas: para clasificar los indicadores de resultados se ha tenido en cuenta los valores correspondientes al primer y segundo cuartil (mediana) de la distribución de la ratio de eficacia correspondiente a los 95 indicadores considerados. Dichos valores son, respectivamente, 6,69% y 65,80%.

Fuente: FONDOS 2000.

Los Cuadros 3.12 y 3.13 presentan los resultados del análisis descriptivo de la eficacia de los indicadores de resultados clasificados según Fondos y Campos de Actuación.

Puede comprobarse como, también desde esta perspectiva, y por las razones expuestas anteriormente, el mayor número de indicadores de resultados cuyas ratios de eficacia son inferiores al 6,7% (primer cuartil de la distribución) en términos relativos se concentran especialmente en las Medidas cofinanciadas por el FEOGA-O (y por ende en el Campo de Actuación Desarrollo Rural) y en los Campos de I+D y Sociedad de la Información.

²³ El análisis específico de la eficacia de los resultados del Eje 7 se realiza en el Capítulo 4 en el apartado dedicado a la evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-O.

²⁴ La problemática específica de los resultados de este Eje 3 se analiza en el Capítulo 5 en el apartado relacionado con la Prioridad Horizontal Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CUADRO 3.12 Eficacia relativa de los indicadores de resultados. Análisis por Fondos

Fondos	Nº de indicadores			%	%
	Con ratio de eficacia inferior a la mediana	Con ratio de eficacia inferior al 1º cuartil	Total indicadores en el Fondo		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3) *100	(5)=(2)/(3) *100
FEDER	29	14	56	51,79	25,00
FSE	9	1	13	69,23	7,69
FEOGA-O	10	9	26	38,46	34,62
Total POIA	48	24	95	50,53	25,26

Notas: para clasificar los indicadores de resultados se ha tenido en cuenta los valores correspondientes al primer y segundo cuartil (mediana) de la distribución de la ratio de eficacia correspondiente a los 95 indicadores considerados. Dichos valores son, respectivamente, 6,69% y 65,80%.

Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 3.13 Eficacia relativa de los indicadores de resultados. Análisis por Campo de Actuación

Campos de Actuación	Nº de indicadores			%	%
	Con ratio de eficacia inferior a la mediana	Con ratio de eficacia inferior al 1º cuartil	Total indicadores en el Campo		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3) *100	(5)=(2)/(3) *100
Infraestructuras	15	6	32	46,88	18,75
Tejido empresarial	6	2	16	37,50	12,50
I+D Soc. Inform.	7	5	10	70,00	50,00
Desarrollo Rural	11	10	24	45,83	41,67
Recursos Humanos	9	1	13	69,23	7,69
Total POIA	48	24	95	50,53	25,26

Notas: para clasificar los indicadores de resultados se ha tenido en cuenta los valores correspondientes al primer y segundo cuartil (mediana) de la distribución de la ratio de eficacia correspondiente a los 95 indicadores considerados. Dichos valores son, respectivamente, 6,69% y 65,80%.

Fuente: FONDOS 2000.

También se han seleccionado en el Cuadro 3.14 los indicadores de resultados del POIA que se corresponden con los indicadores-clave propuestos por la Comisión. Resulta evidente que, con excepción de los indicadores vinculados a la inversión en infraestructuras, las ratios de eficacia más bajas afectan al indicador 548 “Inversión privada inducida” en las Medidas 1.7, 1.53 y particularmente en la 7.55. Asimismo, la eficacia de los resultados obtenidos en los indicadores relacionados con el Desarrollo de los Recursos Humanos es también relativamente baja. Con el propósito de no reiterar los análisis, las razones últimas que explican estos resultados se estudian más adelante en los apartados específicos dedicados a la evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-O y por el FSE. En el caso de las Medidas cofinanciadas por el FEDER cabe señalar que la reducida ratio de eficacia detectada en el caso de la 1.53 está en consonancia con la también reducida ratio de absorción financiera que muestra esta Medida. Sin embargo, en el caso de la Medida 1.7 esta consonancia no se produce, lo cual parece indicar que posiblemente los objetivos fijados para este indicador en esta Medida son demasiados ambiciosos.

CUADRO 3.14 Indicadores de resultados clave (“core indicators”)

Eje	Medida	Indicador			Objetivo 2000-2006	Realizado 2000-2004	Ratio de eficacia
		Código	Nombre	Unidad			
Infraestructuras. Medio Ambiente							
3	1	523	Incremento de agua tratada para abastecimiento (potabilizadoras, desalinizadoras)	M3	97500000	0	0,00
3	1	641	Población beneficiada por las redes de distribución nuevas (habitantes)	Nº	2283000	1748919	76,61
3	1	3025	Incremento de la capacidad de agua embalsada	Hm3	1160	117,5	10,13
3	2	639	Población beneficiada por las redes de abastecimiento mejoradas	Nº	686000	2122714	309,43
Desarrollo Empresarial. Desarrollo PYMES							
1	1	548	Inversión privada inducida	Euros	2339764640	2818185701	120,45
1	2	548	Inversión privada inducida	Euros	691464000	554430999	80,18
1	3	548	Inversión privada inducida	Euros	15000000	12087939	80,59
1	4	548	Inversión privada inducida	Euros	37262000	59513727	159,72
1	7	548	Inversión privada inducida	Euros	13223000	6114598	46,24
1	51	548	Inversión privada inducida	Euros	972741262	818810138	84,18
1	53	548	Inversión privada inducida	Euros	61593381	17965950	29,17
1	55	548	Inversión privada inducida	Euros	2567401159	1955027559	76,15
3	9	548	Inversión privada inducida	Euros	57096000	23102258	40,46
6	10	548	Inversión privada inducida	Euros	369860000	170564890	46,12
7	55	548	Inversión privada inducida	Euros	425000000	19862397	4,67
Desarrollo Recursos Humanos							
1	8	950	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoemp)	nº	12000	2897	24,14
4	17	959	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses	nº	2900	636	21,93

Fuente: FONDOS 2000 y Working Paper nº 9, *The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers*, DG Regional Policy, European Commission.

3.4. Análisis de la eficiencia de la ejecución del programa

3.4.1. Introducción

En este apartado se trata de analizar la eficiencia de la ejecución del Programa a 31 de diciembre de 2004. Con este objetivo se va a utilizar la metodología desarrollada por el equipo evaluador en la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006.

En el informe de Evaluación Intermedia, apartado 5.4 (p. 331), se ponían de manifiesto las dificultades prácticas de realizar análisis de la eficiencia de los Programas Operativos. También se explicó en esas páginas de qué forma el equipo evaluador trató de efectuar este análisis. Teniendo en cuenta esa propuesta metodológica, que está en línea en términos generales con las orientaciones metodológicas propuestas por el evaluador del MCA para la Actualización de las Evaluaciones Intermedias de los Programas Operativos Objetivo 1, se desarrolla en este apartado un análisis global de la eficiencia relativa del POIA y de sus posibles determinantes a través de dos enfoques alternativos:

- A partir del análisis de los costes unitarios para los distintos indicadores de realizaciones y resultados del Programa.
- A partir del estudio comparativo de los precios de licitación, adjudicación y ejecución de una muestra de proyectos proporcionada por los agentes ejecutores.

Es importante señalar que se realiza en este apartado un análisis de eficiencia *relativo* de las intervenciones. La falta de disponibilidad de estimaciones aceptadas de costes mínimos para la amplia variedad de intervenciones del Programa hace inviable la realización de un análisis de eficiencia *absoluta* de las mismas. Por esta razón, en nuestro enfoque relativo de la eficiencia, y en ausencia de referencias (“benchmarks”) ampliamente aceptadas de costes unitarios de las intervenciones, este análisis se va a realizar adoptando las siguientes referencias alternativas:

- Comparando los costes unitarios *efectivos* de las realizaciones y los resultados a 31 de diciembre de 2004 con los costes unitarios *programados* para el periodo 2000-2006. En este caso, los términos de referencia para el análisis relativo de la eficiencia consisten en las previsiones que los propios gestores del Programa han realizado sobre la inversión del gasto elegible y los objetivos cuantitativos fijados para cada una de las realizaciones y resultados. Este análisis se va a realizar utilizando como fuentes de información las siguientes:
 - Las encuestas realizadas a los agentes ejecutores. En dichas encuestas se les ha solicitado información, al nivel de proyecto, de los costes unitarios efectivos y programados vinculados a indicadores de realizaciones y resultados definidos en el sistema de seguimiento para la Medida en la que participan.
 - Los datos contenidos en FONDOS 2000 para aquellas Medidas en las que se establece un único indicador de realizaciones o resultados. Además, para esas mismas Medidas, y en virtud de la información proporcionada por los evaluadores del MCA, se podrán comparar los costes unitarios del POIA con los costes unitarios que para la misma realización o resultado se obtienen para el conjunto del MCA.
- Comparando los precios de *licitación*, *adjudicación* y *ejecución* de una selección de proyectos integrados en el Programa facilitados por los propios agentes ejecutores. El supuesto subyacente a este enfoque de la eficiencia consiste en considerar que el precio de licitación de los proyectos responde a una estimación que la propia Administración realiza sobre el coste de una actuación con unas características concretas. En consecuencia, se puede considerar el precio de licitación como término de referencia con el que comparar el precio de ejecución efectivo del proyecto. En cierto sentido pues, sería asimilable el concepto de precio de licitación de un proyecto con el de coste unitario programado del mismo.

En definitiva, se va a examinar a continuación la eficiencia relativa de la ejecución del Programa por medio del análisis comparativo de los costes unitarios efectivos y programados obtenidos tanto de las encuestas a agentes ejecutores como directamente de FONDOS 2000; de la comparación directa entre los costes unitarios efectivos del POIA y del MCA para una selección de indicadores y Medidas; y, finalmente, de la comparación entre los precios de licitación, adjudicación y de ejecución para una muestra de proyectos obtenida igualmente a partir de las encuestas a agentes ejecutores.

3.4.2. Análisis de la eficiencia según costes unitarios

En este epígrafe se realiza el estudio de la eficiencia relativa de las realizaciones y los resultados derivados de la ejecución del POIA 2000-2006 hasta diciembre de 2004 utilizando el enfoque del análisis de los costes unitarios. En el caso de las realizaciones se hace, en primer lugar, un estudio descriptivo de la información proporcionada por los agentes ejecutores. Este análisis permitirá valorar la eficiencia de las realizaciones para las

que se dispone de información mediante la comparación de los costes unitarios efectivos y los programados²⁵. A continuación, se realiza un análisis econométrico con el propósito de poder señalar los determinantes de las diferencias detectadas entre los costes unitarios efectivos y programados. Por último, el estudio de la eficiencia relativa de las realizaciones se completa mediante el examen comparativo de la información proporcionada por FONDOS 2000 para el POIA y la aportada por los evaluadores del Marco para el conjunto del MCA para aquellas Medidas en las que se emplea un único indicador de realizaciones. En estas Medidas es factible el cálculo de los costes unitarios dado que no es necesario distribuir los pagos certificados correspondientes entre más de un indicador de realizaciones. En el caso de los resultados, el estudio de la eficiencia se limita al análisis descriptivo de la información proporcionada por los agentes ejecutores y al examen comparativo del POIA respecto al MCA a partir de la información procedente del sistema de seguimiento. En este caso, el reducido tamaño de la muestra disponible de costes unitarios obtenidos de las encuestas a los agentes ejecutores desaconseja la realización de análisis econométricos.

3.4.2.1. Realizaciones. Análisis descriptivo de la información aportada por los agentes ejecutores

El Cuadro 3.15 muestra la distribución del número de observaciones sobre costes unitarios de las realizaciones obtenidas de la encuesta a los agentes ejecutores.

CUADRO 3.15 Distribución por Ejes y Fondos de los de indicadores de realizaciones con información de costes unitarios aportada por los agentes ejecutores

Ejes/ Fondos	Indicadores en cada Medida y órgano ejecutor con información de costes unitarios realizados y programados		Total indicadores en cada Medida y órgano ejecutor con información de costes unitarios realizados	
	Nº	%	Nº	%
1	17	8,1	27	7,7
2	12	5,7	12	3,4
3	4	1,9	6	1,7
4	37	17,7	115	32,8
5	28	13,4	60	17,1
6	8	3,8	23	6,6
7	103	49,3	108	30,7
FEDER	68	32,5	127	36,2
FSE	37	17,7	115	32,8
FEOGA-O	104	49,8	109	31,1
Total	209	100,0	351	100,0

Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

Puede comprobarse que se han recabado un total de 351 registros correspondientes a la información que los distintos agentes ejecutores han aportado sobre el gasto ejecutado en cada Medida, como consecuencia directa de cada realización, y que se refleja en un

²⁵ Para un indicador concreto se denomina coste unitario efectivo al cociente entre los pagos materializados y la realización (o resultado) obtenida y coste unitario programado al cociente entre el gasto elegible y las realizaciones (o resultados) programadas.

indicador concreto del sistema de seguimiento. De éstos, en 209 casos se dispone de información sobre costes unitarios programados²⁶.

Agregando la información proporcionada por los distintos órganos ejecutores según los indicadores de realizaciones (209 observaciones), se obtienen costes unitarios efectivos y programados para un total de 57 indicadores de realizaciones en las distintas Medidas del Programa. Esos indicadores figuran en el Cuadro 3.16.

Teniendo en cuenta que los costes programados son el resultado de la valoración media que la propia Administración realiza sobre los costes de las actuaciones que se incluyen dentro de cada indicador y Medida, se puede concluir de la información contenida en el Cuadro 3.16 que en el 57,9% de los indicadores de realizaciones para los que se dispone de información la ratio de eficiencia es inferior a 100, lo cual significa que los costes unitarios efectivos hasta 2004 son inferiores a los programados. Es decir, para la mayoría de los indicadores y Medidas se han producido ganancias de eficiencia en la ejecución de las realizaciones respecto a los costes unitarios programados según la información proporcionada por los agentes ejecutores.

CUADRO 3.16 Valoración de la eficiencia según los costes unitarios de las realizaciones

Eje. Medida	Indicador de realizaciones			Coste unitario efectivo		Coste unitario programado (3)	Ratio de eficiencia (4)=(1)/(3) *100	Peso financiero (5) (%)
	Código	Nombre	Ud.	Media (1)	Desv. Stand. (2)			
1.1	202	Ayudas a la creación	Nº	20.156,27	.	20.698,06	97,38	0,50
1.1	203	Ayudas a la modernización/ampliación	Nº	2.971,24	.	4.818,93	61,66	5,27
1.2	280	Empresas beneficiarias	Nº	118.807,70	.	172.390,20	68,92	99,42
1.3	427	Superficie acondicionada	M2	14,13	11,19	13,36	105,77	24,45
1.4	280	Empresas beneficiarias	Nº	17.221,87	.	56.916,35	30,26	100,00
1.10	209	Campanas	Nº	691.708,70	.	691.708,70	100,00	70,45
1.10	305	Publicaciones y estudios financiados	Nº	10.372,16	.	10.372,16	100,00	6,62
2.2	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	74.057,10	.	96.194,65	76,99	14,30
2.3	222	Centros renovados (centros tecnológicos, Univers. etc.)	Nº	559.596,00	.	559.596,00	100,00	1,52
2.7	143	Superficie actualizada	Has	1,11	.	1,44	76,92	6,10
2.7	144	Parcelas actualizadas	Nº	4,33	.	6,41	67,62	6,10
2.7	145	Superficie ortofotografiada	Has	0,34	.	0,39	85,89	0,67
2.7	271	Redes creadas en las Administraciones Públicas	Nº	3.145.443,00	.	3.613.198,00	87,05	4,81
2.7	3012	Aplicaciones instaladas	Nº	141.903,60	111.715,40	107.970,50	131,43	7,17
3.2	122	Redes de riego mejoradas/ renovadas	Km	8.911,35	.	8.911,36	100,00	0,19
3.2	197	Actuaciones de seguridad y prevención de avenidas	Nº	119.999,00	.	119.999,00	100,00	0,25

²⁶ Cabe destacar en este sentido el escaso número de registros sobre costes unitarios obtenidos para los indicadores del Eje 3, que no se corresponde con el elevado número de indicadores utilizados en este Eje en el sistema de seguimiento. Lamentablemente, este hecho puede revelar la escasa capacidad (o voluntad) mostrada por los agentes ejecutores en este Eje para proporcionar costes unitarios efectivos y programados coherentes para las intervenciones.

CUADRO 3.16 (cont.) Valoración de la eficiencia según los costes unitarios de las realizaciones

Eje. Medida	Indicador de realizaciones			Coste unitario efectivo		Coste unitario programado (3)	Ratio de eficiencia (4)=(1)/(3) *100	Peso financiero (5) (%)
	Código	Nombre	Ud.	Media (1)	Desv. Stand. (2)			
3.7	343	Estaciones de control de la contaminación del aire/ ruido / agua	Nº	66.424,20	.	66.424,20	100,00	0,20
3.8	331	Actuaciones de recuperación y regeneración	Nº	90.104,66	.	335.344,50	26,87	13,02
4.2	304	Personas beneficiarias	Nº	388,46	.	388,52	99,98	73,11
4.6	304	Personas beneficiarias	Nº	489,58	240,44	484,17	101,12	27,44
4.6	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	366,74	.	335,90	109,18	0,35
4.6	907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	Nº	198,97	.	228,57	87,05	0,03
4.8	304	Personas beneficiarias	Nº	4.079,34	.	3.848,16	106,01	31,42
4.10	304	Personas beneficiarias	Nº	1.148,50	963,10	1.151,48	99,74	55,92
4.10	903	Nº de discapacitados	Nº	467,49	.	470,00	99,47	10,85
4.10	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	467,49	.	492,78	94,87	4,59
4.11	304	Personas beneficiarias	Nº	2.253,52	2.054,43	2.780,05	81,06	21,49
4.12	180	Alumnos	Nº	175,28	.	181,94	96,33	0,35
4.12	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	224,36	.	205,90	108,96	0,17
4.12	907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	Nº	194,39	.	181,94	106,84	0,16
4.14	175	Acciones	Nº	38.943,34	.	38.943,34	100,00	10,26
4.15	180	Alumnos	Nº	1.239,04	.	1.239,18	99,99	4,84
4.16	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	407,69	416,64	486,18	83,86	12,84
4.16	907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	Nº	14.622,17	.	15.000,00	97,48	0,11
4.17	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	319,36	.	377,83	84,52	39,60
4.18	175	Acciones	Nº	69.755,87	.	106.764,50	65,34	51,04
5.1	63	Creación y recuperación zonas verdes	M2	38,08	.	36,46	104,43	25,48
5.1	78	Edificios rehabilitados y/o conservados	M2	899,34	.	591,40	152,07	10,21
5.7	174	Accesos a parajes turísticos creados	Nº	36.711,50	.	40.161,51	91,41	8,85
5.7	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Nº	118.785,40	.	122.416,60	97,03	0,49
5.7	3014	Núcleos turísticos y culturales mejorados	Nº	29.679,06	.	34.305,60	86,51	3,78
5.9	215	Centros para la tercera edad financiados	Nº	123.460,60	.	218.734,40	56,44	9,86
5.9	278	Dotaciones de equipamiento sanitario	Nº	859.447,50	.	859.447,50	100,00	1,67
5.10	2121	Nuevas instalaciones	Nº	1.585.543,00	.	1.204.408,00	131,64	252,36
6.1	24	Autovía nueva	Km	3.904.059,00	2.907.752,00	3.979.384,00	98,11	10,49
6.1	38	Carretera acondicionada	Km	206.999,90	.	323.936,60	63,90	0,08
6.1	41	Carretera nueva	Km	1.970.212,00	.	1.705.361,00	115,53	0,62
6.6	107	Instalaciones de transporte construidas	Nº	756.586,40	.	686.320,10	110,24	16,80
7.2	703	Equipos o instalaciones	Nº	25.034,31	.	41.605,06	60,17	17,71
7.8	722	Nuevas oficinas comarcales agrarias	Nº	259.792,60	.	311.269,20	83,46	1,34
7.8	723	Proyectos dotación de OCAS	Nº	29.037,13	.	26.296,08	110,42	5,25

CUADRO 3.16 (cont.) Valoración de la eficiencia según los costes unitarios de las realizaciones

Eje. Medida	Indicador de realizaciones			Coste unitario efectivo		Coste unitario programado (3)	Ratio de eficiencia (4)=(1)/(3)*100	Peso financiero (5) (%)
	Código	Nombre	Ud.	Media (1)	Desv. Stand. (2)			
7.55	210	Campañas de promoción e imagen de productos y servicios	Nº	15.691,83	9.943,18	15.994,31	98,11	2,95
7.55	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Nº	127.234,10	132.860,80	125.835,30	101,11	6,12
7.55	711	Construcc. y bienes artísticos o culturales rehabilitados puestos en valor y esp	Nº	44.303,51	43.136,12	43.794,68	101,16	2,36
7.55	712	Servicios apoyo a empresas y población rural	Nº	42.948,31	28.138,01	45.205,93	95,01	13,69
7.55	1027	Jornadas de asistencia técnica a los proyectos	Nº	15.193,96	11.047,52	14.970,34	101,49	0,40
7.55	1032	Nuevas plazas de turismo	Nº	25.044,26	33.749,11	25.320,11	98,91	9,44

Nota: El coste unitario programado de la columna (3) se ha estimado como la media de los costes medios unitarios programados por los distintos beneficiarios finales para cada indicador en cada Medida. La columna (5) que muestra el peso financiero de la ejecución se ha calculado como el cociente (en porcentaje) de la ejecución financiera considerada para el cálculo del coste unitario en cada indicador respecto a los pagos materializados en la Medida correspondiente en el periodo 2000-2004.

Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

No obstante, cabe señalar que, en algunos indicadores y Medidas, la ratio de eficiencia es significativamente superior a 100. Este es el caso, por ejemplo, del indicador 3012 “Aplicaciones instaladas” de la Medida 2.7, para el que los costes unitarios efectivos superan a los programados en un 31,43%. Por otra parte, la elevada dispersión del coste unitario efectivo medio calculado para este indicador pone de manifiesto el hecho de que en un mismo indicador se están registrando actuaciones de naturaleza muy distinta, ejecutadas además en este caso por dos beneficiarios finales distintos, la Consejería de Salud y la de Medio Ambiente. Por esta razón, en estas condiciones el análisis comparativo de los costes unitarios efectivos y programados hay que interpretarlo con cautela.

Una circunstancia distinta ocurre, por ejemplo, en el indicador (78) de la Medida 5.1. En este caso, debido a las características particulares de las intervenciones (proyectos de rehabilitación de edificios o ampliaciones de nueva planta), el gestor entrevistado (D.G. de Arquitectura y Vivienda de la Junta de Andalucía) indica que la redacción de proyectos modificados como consecuencia de la aparición de factores difícilmente previsibles en la ejecución de las obras es bastante frecuente en este tipo de intervenciones. La modificación de los proyectos supone generalmente un aumento del coste efectivo de la ejecución sobre lo programado así como una ampliación de los plazos de ejecución de la obra. Este hecho explica que en este indicador la ratio de eficiencia sea tan elevada, esto es, sea indicativa de ineficiencia relativa.

También resulta llamativo el resultado obtenido para el indicador 2121 “Nuevas Instalaciones” en la Medida 5.10. En este caso, además de que el coste unitario efectivo supera en un 31,64% el coste unitario programado, el coste de ejecución total de los proyectos que se han considerado para la estimación de dichos costes unitarios es 2,5 veces superior al gasto elegible total asignado a la Medida hasta diciembre de 2004. Esta circunstancia se explica si se tiene en cuenta que la ejecución de dichas actuaciones no ha contado con financiación adicional procedente de entes locales.

3.4.2.2. Realizaciones. Análisis econométrico de la información aportada por los agentes ejecutores

Con el propósito de completar el estudio de la eficiencia de la ejecución del Programa, se ha estimado un modelo econométrico cuya especificación permite analizar los determinantes de la ratio de eficiencia correspondiente a cada indicador de realizaciones y órgano ejecutor en cada Medida.

Sea E_{ijk} la ratio de eficiencia obtenida para el indicador (i) en la Medida (j) por el órgano ejecutor (k). Dicha ratio se ha calculado de acuerdo con la siguiente expresión:

$$E_{ijk} = CUE_{ijk} / CUP_{ijk} = (CE_{ijk} / RE_{ijk}) / (CP_{ijk} / RP_{ijk}) \quad (1)$$

donde CUE representa el coste unitario efectivo y CUP el coste unitario programado para cada indicador (i), Medida (j) y beneficiario final (k); $CE(P)$ el coste efectivo (programado) de las realizaciones y $RE(P)$ las realizaciones efectivas (programadas) en cada indicador seleccionado. De acuerdo con los anteriores conceptos, podemos considerar la siguiente especificación econométrica:

$$E_{ijk} = \beta_0 + \beta_1 CE_{ijk} + \beta_2 (RE_{ij.} / RP_{ij.}) + \beta_3 (CE_{ij.} / CP_{ij.}) + \varepsilon_{ijk} \quad (2)$$

donde β_m ($m= 0, 1, 2$ y 3) son los parámetros a estimar y ε es el término de perturbación aleatorio, independientemente distribuido como una normal con media cero y varianza constante.

Es importante tener en cuenta que:

$$RE_{ij.} = \sum_k RE_{ijk} \quad (3)$$

Es decir, $RE_{ij.}$ es igual a la suma de las realizaciones correspondientes al indicador (i) para todos los órganos ejecutores que participan en la medida (j), siendo esta notación igualmente aplicable al resto de las variables que figuran en la expresión (2). Los resultados de la estimación del modelo (2) figuran en el Cuadro 3.17.

CUADRO 3.17 Determinantes de la ratio de eficiencia de los indicadores de realizaciones
(La variable dependiente es la ratio de eficiencia E_{ijk} (en %) para el indicador (i), beneficiario final (k) y Medida (j))

Variables	Coefficiente	Estadístico t	Valor-p
Constante	95,7776	11,85104	0,0000
Coste efectivo del proyecto (CE_{ijk}) (Millones de euros)	-0,0532	-1,5791	0,1158
Realizaciones efectivas agregadas para cada indicador y Medida ($RE_{ij.}$) / Realizaciones programadas agregadas para cada indicador y Medida ($RP_{ij.}$) * 100	-0,6439	-5,7363	0,0000
Coste efectivo agregado de los proyectos para cada indicador y Medida ($CE_{ij.}$) / Coste programado agregado para cada indicador y Medida ($CP_{ij.}$) * 100	0,6913	6,6829	0,0000
Nº de observaciones utilizadas en la estimación	209		
Valor medio de la variable dependiente	98,8509		
Jarque-Bera (Valor-p)	1811,867 (0,0000)		
R ² ajustada	0,3906		

Nota: Los estadísticos t estimados son robustos frente a la heteroscedasticidad.

Los resultados del Cuadro 3.17 indican que:

- Existe una relación positiva y significativa entre la ratio de eficiencia de cada órgano ejecutor para cada indicador (i) y Medida (j) y la ratio de eficiencia media ponderada para todos los órganos ejecutores (k) correspondiente al mismo indicador y Medida. Este resultado avala pues la existencia de una programación económica de las realizaciones dentro de cada Medida en general coherente entre los distintos órganos ejecutores.
- En condiciones *ceteris paribus*, cuanto más grande es el coste real de un proyecto su ejecución es más eficiente, en el sentido de que el coste de ejecución del proyecto tiende a reducirse respecto a su coste programado.

Con el propósito de confirmar este último resultado, con evidentes consecuencias desde el punto de vista de la eficiencia de la programación, se estudia de nuevo a continuación los determinantes de la eficiencia de la ejecución de las intervenciones utilizando una perspectiva econométrica distinta, basada en modelos econométricos de variable dependiente discreta.

Así pues, se han estimado dos modelos logit con el propósito de cuantificar el impacto que tiene sobre la probabilidad de que el indicador (i), para el órgano ejecutor (k) en una Medida concreta (j) presente una ratio de eficiencia inferior a 100, esto es, que los costes unitarios efectivos sean inferiores a los programados, obteniendo ganancias de eficiencia en la ejecución de estas actuaciones. En el primero de los modelos se controla por medio de un vector de variables ficticias por los distintos Ejes del Programa y por el tipo de órgano ejecutor (i.e. si pertenece a la Administración Central). Además, se incluye, al igual que en el modelo anterior, la variable CE_{ijk} que va a permitir cuantificar el efecto de la dimensión financiera de los proyectos sobre el indicador de eficiencia E_{ijk} . Los resultados de esta estimación se presentan en el Cuadro 3.18.

CUADRO 3.18 Determinantes de la ratio de eficiencia de los indicadores de realizaciones.

Análisis por Ejes. Modelo logit.

(Variable dependiente = 1 si el indicador tiene una ratio de eficiencia E_{ijk} inferior al 100%)

Variabes	Beta	Exp (Beta)	Valor-p
Constante	1,400	4,057	0,001
= 1 si el indicador pertenece al Eje 1	-2,829	0,059	0,000
= 1 si el indicador pertenece al Eje 2	0,347	1,415	0,709
= 1 si el indicador pertenece al Eje 3	-2,118	0,120	0,110
= 1 si el indicador pertenece al Eje 5	-1,323	0,266	0,020
= 1 si el indicador pertenece al Eje 6	-2,355	0,095	0,011
= 1 si el indicador pertenece al Eje 7	-1,985	0,137	0,000
Coste efectivo del proyecto (CE_{ijk}) (Millones de euros)	0,023	1,023	0,099
= 1 si el beneficiario final pertenece a la Admón. Central	-0,881	0,414	0,441
Nº de observaciones utilizadas en la estimación (Indicadores para cada beneficiario final en cada medida)	209		
% Variable dependiente = 1	47,85		
Pseudo R ²	0,234		
% Predicciones correctas de la variable dependiente	68,9		

Notas: La referencia es un beneficiario final que pertenece a la Admón. Regional y desarrolla sus actuaciones en una Medida del Eje 4. Las probabilidades relativas estimadas [Exp (Beta)] muestran el efecto que tiene sobre la probabilidad el cambio en una unidad o en la categoría correspondiente a una variable respecto a la alternativa base.

La evidencia que se muestra en el Cuadro 3.18 permite concluir que:

- Se confirma desde otra perspectiva que, como media y a igualdad del resto de factores determinantes, un proyecto de mayor dimensión financiera muestra una ejecución más eficiente que otro con un coste menor.
- Asimismo, el análisis específico por Ejes permite concluir que, en igualdad de circunstancias, la probabilidad de que un proyecto tenga una ratio de eficiencia inferior a 100 aumenta significativamente si el proyecto pertenece a los Ejes 2, 5, 6 y 7 respecto al Eje 4, de referencia. Este resultado puede igualmente interpretarse afirmando que el Eje 4 es el que muestra una ejecución más eficiente en el POIA de acuerdo con la información aportada por los agentes ejecutores.
- La evidencia muestra igualmente que la pertenencia del organismo beneficiario a la Administración Central no tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de ejecutar proyectos de forma más eficiente.

En el segundo modelo de variable dependiente discreta estimado, se han introducido variables ficticias para controlar el Fondo que cofinancia las intervenciones. Los resultados obtenidos, que se presentan en el Cuadro 3.19, están en línea con los descritos anteriormente. Además, la evidencia muestra que la probabilidad de que se produzcan ganancias de eficiencia en la ejecución de los proyectos cofinanciados por el FEDER y el FEOGA-O, es significativamente inferior (entre 0,14 y 0,22 veces inferior) frente a proyectos de la misma dimensión financiera cofinanciados por el FSE. Claramente, la naturaleza de las intervenciones cofinanciadas por el FSE favorece que se produzcan ganancias de eficiencia en la ejecución de las intervenciones respecto a los costes unitarios programados de las mismas. Este resultado confirma, por otra parte, los resultados obtenidos para el Eje 4 en la estimación anterior.

*CUADRO 3.19 Determinantes de la ratio de eficiencia de los indicadores de realizaciones.
Análisis por Fondos. Modelo logit.
(Variable dependiente = 1 si el indicador tiene una ratio de eficiencia $E_{ij,k}$ inferior al 100%)*

Variabes	Beta	Exp (Beta)	Valor-p
<i>Constante</i>	1,418	4,128	0,001
<i>= 1 si el indicador pertenece al FEDER</i>	-1,536	0,215	0,002
<i>= 1 si el indicador pertenece al FEOGA-O</i>	-1,993	0,136	0,000
<i>Coste efectivo del proyecto ($CE_{ij,k}$) (millones de euros)</i>	0,015	1,015	0,195
<i>= 1 si el beneficiario final pertenece a la Admón. Central</i>	-0,763	0,466	0,368
Nº de observaciones utilizadas en la estimación (Indicadores para cada beneficiario final en cada medida)	209		
% Variable dependiente = 1	47,85		
Pseudo R ²	0,154		
% Predicciones correctas de la variable dependiente	64,6		

Notas: La referencia es un beneficiario final que pertenece a la Admón. Regional y sus actuaciones están cofinanciadas por el FSE. Las probabilidades relativas estimadas [Exp (Beta)] muestran el efecto que tiene sobre la probabilidad el cambio en una unidad o en la categoría correspondiente a una variable respecto a la alternativa base

En conclusión, el principal resultado obtenido del análisis econométrico de los costes unitarios, es que la dimensión financiera de las intervenciones está relacionada de forma directa con la eficiencia de la ejecución de las mismas, desde la perspectiva de la comparación entre los costes unitarios efectivos y los programados. Este resultado es especialmente relevante en las intervenciones cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O, dadas las características específicas de las intervenciones cofinanciadas por el FSE.

3.4.2.3. Realizaciones. Análisis descriptivo de la información aportada por FONDOS 2000

Una perspectiva alternativa, para la evaluación relativa de la eficiencia del Programa por medio del examen de los costes unitarios, puede desarrollarse a partir de la información proporcionada por FONDOS 2000 para aquellas Medidas en las que existe un solo indicador de realizaciones. En este caso pueden calcularse directamente del sistema de seguimiento los costes unitarios efectivos y programados para el POIA. Como al mismo tiempo se han proporcionado por los evaluadores del Marco los costes unitarios efectivos y programados para estas Medidas en el conjunto del MCA, pueden calcularse con esta información la ratio de eficiencia relativa propuesta por este equipo evaluador en la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 (p. 345). Esta ratio permite valorar la eficiencia relativa del POIA con relación a la del MCA mediante la siguiente expresión:

$$Er_i = (CUE_i / CUP_i)_{POIA} / (CUE_i / CUP_i)_{MCA} * 100 \quad (4)$$

donde $CUE_{i\ POIA}$ es el coste unitario efectivo del indicador (i) en el POIA y $CUP_{i\ POIA}$ es el coste unitario programado correspondiente.

Por otra parte, también puede compararse directamente el coste unitario efectivo obtenido para un mismo indicador para el POIA y el MCA. Bajo el supuesto de que las realizaciones son directamente comparables en los dos ámbitos de programación, se puede obtener de esta forma un indicador adicional de eficiencia.

El Cuadro 3.20 muestra los resultados de calcular ambas ratios de eficiencia, relativa y directa, entre el POIA y el MCA, a una selección de indicadores de realizaciones. Puede comprobarse que la ratio de eficiencia relativa calculada según la expresión (4) es inferior a 100 en 6 de los 7 casos posibles. Asimismo, la comparación directa de los costes unitarios efectivos de las realizaciones pone de manifiesto que en 5 de los 7 casos posibles los costes unitarios efectivos del POIA son inferiores a los estimados para el MCA.

En consecuencia, utilizando la información de costes unitarios procedente del sistema de seguimiento en aquellos casos en los que es factible su cálculo, puede comprobarse que la eficiencia relativa del POIA es superior a la correspondiente al MCA en el 86% de los indicadores posibles. Asimismo, el coste unitario efectivo de las realizaciones en el POIA es inferior al calculado para el MCA en el 71% de los indicadores en los que la comparación directa es posible a partir de la información proporcionada por FONDOS 2000. No obstante, conviene precisar que la reducida dimensión de la muestra de indicadores considerada aconseja interpretar estos resultados de forma indicativa exclusivamente.

CUADRO 3.20 Costes unitarios de los indicadores de realizaciones seleccionados en FONDOS 2000

Eje. Medida	Indicador. Código	POIA		MCA		Ratio de eficiencia relativa (5)=[(2)/(1)] / [(4)/(3)]*100	Ratio de eficiencia directa (6)=(2)/(4) *100
		Coste unitario programado (1)	Coste unitario efectivo (2)	Coste unitario programado (3)	Coste unitario efectivo (4)		
1.4	Empresas beneficiarias. 280	56.916,35	17.221,87	20.785,83	16.049,43	39,19	107,31
1.7	Empresas beneficiarias. 280	38.239,42	11.698,03	18.197,50	12.189,31	45,67	95,97
2.4	Centros implicados. 213	798.315,76	156.439,91	363.746,74	188.349,75	37,84	83,06
2.5	Centros creados (centros tecnológicos, Universidades). 330	3.404.711,00	2.276.593,76	2.963.786,52	3.336.994,96	59,39	68,22
4.18	Acciones. 175	27.770,41	42.712,97	13.289,09	20.343,52	100,47	209,96
5.2	Intercambiadores costruidos. 3017	12.514.751,40	.	20.628.234,60	.	.	.
5.10	Nuevas instalaciones. 2121	733.769,34	590.200,21	2.031.145,58	2.375.441,55	68,78	24,85
6.6	Instalaciones de transporte construidas. 107	2.504.217,00	1.930.106,53	5.243.668,81	13.235.779,74	30,53	14,58
7.5	Nuevos establecimientos de artesanía. 1030	.	.	3.274.799,70	66.297.427,99	.	.

Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR.

3.4.2.4. Resultados. Análisis descriptivo de la información aportada por los agentes ejecutores

El Cuadro 3.21 presenta la información recabada a los agentes ejecutores sobre costes unitarios de los resultados. Se ha obtenido información sobre costes unitarios efectivos para 76 indicadores de resultados, pero en el caso de los costes unitarios programados sólo para 32 indicadores. En este sentido puede comprobarse que los Ejes 4 y 7 (o bien el FSE y el FEOGA-O) son los que registran mayores diferencias entre el número de indicadores con información sobre costes unitarios efectivos y programados.

CUADRO 3.21 Distribución por Ejes y Fondos de los de indicadores de resultados con información de costes unitarios aportada por los agentes ejecutores

Ejes/ Fondos	Indicadores en cada medida y órgano ejecutor con información de costes unitarios realizados y programados		Total indicadores en cada medida y órgano ejecutor con información de costes unitarios realizados	
	Nº	%	Nº	%
1	9	28,1	11	14,5
2	1	3,1	2	2,6
3	11	34,4	13	17,1
4	1	3,1	20	26,3
5	.	.	2	2,6
6	2	6,3	3	3,9
7	8	25,0	25	32,9
FEDER	23	71,9	31	40,8
FSE	1	3,1	20	26,3
FEOGA-O	8	25,0	25	32,9
Total	32	100,0	76	100,0

Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

Agregando la información completa proporcionada por los distintos órganos ejecutores, se obtienen costes unitarios efectivos y programados para 15 indicadores de resultados en los distintos Ejes y Medidas. Esta información se presenta en el Cuadro 3.22.

CUADRO 3.22 Valoración de la eficiencia según los costes unitarios de los resultados

Eje. Medida	Indicador de resultados			Coste unitario efectivo		Coste unitario programado (3)	Ratio de eficiencia (4)=(1)/(3) *100	Peso financiero (5)
	Cód.	Nombre	Ud.	Media (1)	Desv. estándar (2)			
1.1	572	Empresas ampliadas o reestructuradas	Nº	14.654,33	10.418,19	15.265,56	96,00	5,25
1.10	599	Intercambio de experiencias	Nº	833,73	821,14	833,73	100,00	14,42
1.51	548	Inversión privada inducida	Euros	0,19	.	0,27	71,45	96,84
1.55	548	Inversión privada inducida	Euros	0,04	.	0,06	64,06	85,84
2.7	595	Usuarios de las redes creadas	Nº	5.606,85	.	6.741,04	83,17	4,81
3.2	639	Población beneficiada por las redes de abastecimiento mejoradas	Nº	0,35	.	0,34	102,08	0,03
3.6	619	Habitantes beneficiados por acondicionamientos/encauzamientos	Nº	48,31	20,76	48,31	100,00	0,23
3.7	3024	Puntos de vigilancia y control	Nº	159.549,57	106.935,87	159.691,23	99,91	14,81
3.9	548	Inversión privada inducida	Euros	0,34	.	0,75	44,65	5,16
3.10	1101	Especies protegidas	Nº	20.274,41	17.774,14	55.449,47	36,56	17,00
3.10	1110	Vías pecuarias deslindadas o amojonad.	Km	1.526,09	.	2.385,23	63,98	10,77
4.12	954	Personas ocupadas a los 6 meses	Nº	569,86	.	585,71	97,29	0,07
6.6	3026	Aumento de la capacidad de las estaciones de autobuses	%	623.355,97	525.660,97	598.059,32	104,23	9,23
7.2	704	Procedimientos acreditados	Nº	1.473,11	.	1.684,42	87,46	0,57
7.55	548	Inversión privada inducida	Euros	1,73	0,55	1,81	95,77	23,93

Nota: La columna (3) es la media de los costes unitarios programados para cada indicador en cada Medida. La columna (5) es el cociente (en %) de la ejecución financiera considerada para el cálculo del coste unitario en cada indicador respecto a los pagos materializados en cada Medida en el periodo 2000-2004.

Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

Como puede comprobarse en el Cuadro, tan sólo se obtienen ratios de eficiencia iguales o superiores a 100 en 4 ocasiones, si bien, en estos casos las desviaciones respecto a dicha cifra son muy reducidas (del orden del 2-4%).

Al igual que ocurriría con las realizaciones, también pueden observarse en el Cuadro 3.22 algunos indicadores en los que la dispersión de los costes unitarios efectivos medios es muy elevada, como consecuencia de la amplia variedad de intervenciones que se ejecutan en determinadas Medidas y que se registran en el sistema de seguimiento por medio de un mismo indicador. Esta circunstancia afecta especialmente al Eje 3.

En consecuencia, con las debidas reservas debido al reducido tamaño de la muestra de indicadores para los que se dispone de información, puede afirmarse que la eficiencia de los resultados es alta desde la perspectiva del examen comparativo de los costes unitarios efectivos y programados: en un 73% de los indicadores la ratio de eficiencia es inferior a 100.

3.4.2.5. Resultados. Análisis descriptivo de la información aportada por FONDOS 2000

El estudio de la eficiencia de los resultados puede ampliarse con el análisis de la información procedente del sistema de seguimiento en aquellas Medidas en las que se

utiliza un único indicador de resultados. De acuerdo con la información contenida en el Cuadro 3.23 para una muestra de 35 indicadores de resultados, en el 71% de los casos la ratio de eficiencia relativa es inferior a 100.

Además, en el 80% de los indicadores de resultados del POIA los costes unitarios efectivos de los resultados son inferiores a los correspondientes al mismo indicador en el conjunto del MCA.

CUADRO 3.23 Costes unitarios de indicadores de resultados seleccionados en FONDOS 2000

Eje. Medida	Indicador. Código	POIA		MCA		Ratio de eficiencia relativa (5)=[(2)/(1)] /[(4)/(3)]*100	Ratio de eficiencia directa (6)=(2)/(4) *100
		Coste unitario programado (1)	Coste unitario efectivo (2)	Coste unitario programado (3)	Coste unitario efectivo (4)		
1.2	Inversión privada inducida. 548	0,38	0,25	0,62	0,47	88,50	54,37
1.3	Inversión privada inducida. 548	6,27	6,14	2,92	4,84	59,21	127,02
1.4	Inversión privada inducida. 548	0,59	0,16	0,46	0,31	41,24	52,64
1.51	Inversión privada inducida. 548	0,27	0,20	0,33	0,20	121,32	100,36
1.53	Inversión privada inducida. 548	0,29	0,24	0,41	0,42	79,07	56,40
1.55	Inversión privada inducida. 548	0,06	0,05	0,07	0,05	103,86	89,21
1.6	PYMES que exportan por 1ª vez. 588	8.051,30	8.689,74	93.705,17	38.940,84	259,72	22,32
1.7	Inversión privada inducida. 548	0,46	0,77	0,54	0,45	201,13	173,80
1.8	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoempleo). 950	8.888,97	22.211,13
3.2	Población beneficiada por las redes de abastecimiento mejoradas. 639	783,64	40,02	1.547,77	99,77	79,22	40,11
3.3	Capacidad de depuración. 3033	139,99	28,23	20,72	27,40	15,25	103,03
3.4	Toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia. 669	61,88	511,07	238,51	548,08	359,39	93,25
3.6	Habitantes beneficiados por acondicionamientos/encauzamientos. 619	1.451,37	39,00	342,95	70,02	13,16	55,70
3.7	Puntos de vigilancia y control. 3024	10.942,58	3.639.258,45	13.640,46	334.435,87	1.356,47	1.088,18
4.1	Unidades Escolares creadas/adaptadas. 675	182.208,16	192.666,16	187.840,03	276.631,34	71,80	69,65
4.11	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	4.989,31	2.406,67	7.019,22	9.359,24	36,18	25,71
4.16	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	3.380,65	1.706,31	1.567,17	4.411,10	17,93	38,68
4.17	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses. 959	4.726,94	12.448,34	9.448,68	25.923,23	95,99	48,02
4.3	Nº de personas que mantienen su empleo. 955	2.731,94	2.773,48	5.323,14	11.030,95	48,99	25,14
4.6	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	3.217,00	4.021,35	16.576,27	27.805,33	74,52	14,46
4.7	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	4.087,46	3.325,16	5.433,35	9.206,57	48,01	36,12
4.8	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	9.121,62	7.141,92	4.610,13	9.803,38	36,82	72,85
4.9	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	1.030,23	278,68	949,43	771,63	33,28	36,12
4.10	Nº de personas ocupadas a los 6 meses. 954	2.852,66	3.325,62	25.549,07	25.917,10	114,92	12,83
5.1	Población beneficiada directamente. 633	230,74	.	49,55	101,11	.	.
5.3	Población beneficiada directamente. 633	40,95	28,84	136,25	89,14	107,65	32,36
5.4	Usuarios beneficiados de los centros creados. 678	11.218,90	3.202,72	821,21	4.141,83	5,66	77,33
5.7	Visitantes al año. 607	64,80	25,53	115,70	49,19	92,66	51,89

CUADRO 3.23 (cont.) Costes unitarios de indicadores de resultados seleccionados en FONDOS 2000

Eje. Medida	Indicador. Código	POIA		MCA		Ratio de eficiencia relativa (5)=[(2)/(1)] /[(4)/(3)]*100	Ratio de eficiencia directa (6)=(2)/(4) *100
		Coste unitario programado (1)	Coste unitario efectivo (2)	Coste unitario programado (3)	Coste unitario efectivo (4)		
5.8	Visitantes al año. 607	15,46	9,26	46,37	51,20	54,26	18,09
5.9	Incremento del nº de camas o plazas. 512	593.253,01	484.549,34	535.368,88	232.185,79	188,33	208,69
5.10	Usuarios al año de las infraestructuras financiadas. 606	68,14	55,68	55,29	63,87	70,73	87,17
6.4	Puestos de atraque nuevos. 648	127.466,45	34.342,36	251.881,98	174.173,08	38,96	19,72
6.7	Red adaptada ambientalmente. 3036	75.063,96	118.457,24	91.724,30	157.926,64	91,66	75,01
6.8	Población beneficiada por mejora red energética (hab.). 642	166,22	25,45	514,61	196,35	40,13	12,96
6.9	Hogares abastecidos por energías alternativas. 482	585,05	875,90	1.741,71	4.433,40	58,82	19,76
6.10	Inversión privada inducida. 548	0,10	0,07	0,13	0,15	59,74	44,51
755	Inversión privada inducida. 548	0,48	1,84	0,48	1,84	100,00	100,00
7.59	Población beneficiada directamente. 633	9,19	.	9,19	.	.	.

Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR.

En conclusión, los resultados obtenidos del sistema de seguimiento del Programa permiten afirmar que la eficiencia de los resultados en el POIA es superior a la correspondiente al conjunto del MCA.

Puede destacarse además, que en 5 de las 9 Medidas para las que se dispone información sobre el coste unitario del indicador 548 "Inversión privada inducida", los resultados muestran que para lograr un euro de inversión privada se requiere una menor aportación de fondos públicos en el POIA que en el MCA en su conjunto. De igual forma, el nivel de eficiencia de la inserción laboral en las actuaciones del POIA es muy superior al estimado para las intervenciones en el MCA. De hecho, exclusivamente en las Medidas 3.7 (gestionada por la Consejería de Medio Ambiente) y 5.9 (gestionada fundamentalmente por el SAS) se aprecian actuaciones menos eficientes del POIA respecto al MCA.

3.4.3. Análisis de la eficiencia según los precios de licitación, adjudicación y ejecución

En este apartado se propone desarrollar una vía alternativa al examen de los costes unitarios para el estudio de la eficiencia de las intervenciones: el análisis comparativo de los precios de licitación, adjudicación y ejecución de los proyectos. Este enfoque ya fue propuesto por el equipo evaluador en el informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 (p. 335). La disponibilidad de una muestra más amplia de proyectos va a permitir en esta ocasión realizar un análisis econométrico con el propósito de señalar los principales determinantes de las diferencias entre el precio de licitación del proyecto y su precio efectivo de ejecución.

El supuesto de partida en este análisis es que el precio de licitación (PL) de un proyecto es el coste que supondría la ejecución del proyecto según la valoración de la propia Administración. Si el coste de ejecución final del proyecto (PE) es inferior al citado precio de licitación, la ejecución del proyecto podría considerarse eficiente; en caso contrario, la ejecución del proyecto sería ineficiente, siempre que la previsión realizada por la Administración sobre el coste de ejecución fuese correcta o no se hubiese producido en el

transcurso de la obra alguna modificación al proyecto original por circunstancia sobrevenida.

Asimismo, como resultado del proceso de licitación pública del proyecto, el adjudicatario propone el precio en el que se compromete a realizar la obra (precio de adjudicación o PA). Las ganancias de eficiencia pueden producirse entonces en la fase de adjudicación de los proyectos, cuando $PL > PA$, y/o en la fase de ejecución del proyecto, siempre que $PA > PE$.

En este contexto, si definimos como ratio de eficiencia (E) al cociente entre PL y PE, podemos proponer la siguiente igualdad:

$$E = (PL / PA) \cdot (PA / PE) \quad (5)$$

donde la ratio de eficiencia ex-ante (Ea), o ratio de eficiencia derivada del proceso de adjudicación, es el cociente PL/PA, y la ratio de eficiencia ex-post (Ep), o ratio de eficiencia derivada del proceso de ejecución del proyecto, es el cociente PA/PE. De acuerdo con esta notación, se producen ganancias de eficiencia si $E > 1$. Dichas ganancias pueden tener su origen en el proceso de adjudicación (si $Ea > 1$) o en el proceso de ejecución del proyecto (si $Ep > 1$) siempre que se verifique la siguiente relación:

$$Ea \cdot Ep > 1 \quad (6)$$

El Cuadro 3.24 presenta los resultados de calcular las ratios de eficiencia para una muestra de 158 proyectos proporcionada por los agentes ejecutores.

Para el conjunto de los proyectos que componen la muestra, puede comprobarse que se han producido ganancias de eficiencia ($E > 1$). El origen de estas ganancias se encuentra, exclusivamente, en que los precios de licitación han sido, como media, superiores en un 14% a los de adjudicación. La pérdida de eficiencia durante la ejecución de las intervenciones ha supuesto que, finalmente, el precio de licitación haya sido superior en sólo un 6% al de ejecución.

Desde un punto de vista cualitativo, este resultado sería trasladable al conjunto de los proyectos con la excepción de los cofinanciados por el FSE. En este caso, y teniendo en cuenta que la muestra de proyectos cofinanciados con este Fondo es muy reducida, el precio de ejecución ha superado al precio de licitación de los proyectos. Se han producido entonces pérdidas de eficiencia achacables, en este caso, exclusivamente a la fase de ejecución de las intervenciones.

Con el propósito de analizar la eficiencia del proceso de adjudicación y ejecución de los proyectos en condiciones *ceteris paribus*, se ha estimado el siguiente modelo:

$$E_i = \beta_0 + \beta_1 PE_i + \beta_2 Ea_i + \sum_{j=1} \beta_{j+1} D_j + \varepsilon_i \quad (7)$$

donde E_i es la ratio de eficiencia del proyecto (i); PE_i es su precio de ejecución; Ea_i es la ratio de eficiencia ex-ante correspondiente; D es un vector de variables ficticias que permiten controlar los efectos individuales específicos para los (j) órganos ejecutores presentes en la muestra; β_m ($m = 0, 1, 2, \dots, j+1$) son los parámetros a estimar y ε es el término de perturbación aleatorio, independientemente distribuido como una normal con media cero y varianza constante.

CUADRO 3.24 Distribución por Ejes y Fondos de la información aportada por los agentes ejecutores sobre proyectos sujetos a licitación pública y de las ratios de eficiencia medias correspondientes

Ejes/ Fondos	Proyectos		Ratios de eficiencia Media aritmética (Desv. Estándar)		
	Nº	%	E = PL/PE	Ea = PL/PA	Ep = PA/PE
1	8	5,1	1,2156 (0,3019)	1,2688 (0,1915)	1,0002 (0,3979)
2	12	7,6	1,0822 (0,1520)	1,0836 (0,1511)	0,9986 (0,0053)
3	58	36,7	1,1027 (0,2257)	1,1773 (0,1374)	0,9337 (0,1415)
4	4	2,5	0,8426 (0,2263)	1,0331 (0,0143)	0,8179 (0,2282)
5	36	22,8	0,9667 (0,1503)	1,0190 (0,1507)	1,0780 (0,9817)
6	28	17,7	1,0433 (0,1736)	1,2311 (0,8684)	0,9364 (0,1585)
7	9	5,7	1,1127 (0,0650)	1,1127 (0,0650)	1,0000 (0,0000)
9	3	1,9	1,2122 (0,2289)	1,1187 (0,0804)	1,0787 (0,1363)
FEDER	132	83,5	1,0567 (0,2103)	1,1423 (0,4233)	0,9827 (0,5332)
FSE	4	2,5	0,8426 (0,2263)	1,0331 (0,0143)	0,8179 (0,2282)
FEOGA-O	22	13,9	1,1292 (0,1302)	1,1447 (0,1256)	0,9859 (0,0283)
Total proyectos	158	100,0	1,0614 (0,2050)	1,1399 (0,3898)	0,9789 (0,4889)

Notas: (PL) es el precio de licitación, (PA) el precio de adjudicación y (PE) el precio de ejecución.
Fuente: Encuestas a agentes ejecutores.

Los resultados de la estimación por MCO del modelo (7) se presentan en el Cuadro 3.25.

Del análisis de los resultados puede concluirse que:

- La dimensión financiera de los proyectos está directamente relacionada con la eficiencia en su ejecución. Este efecto es estadísticamente significativo aunque no muy elevado (un aumento de 1 Meuro en el precio de ejecución del proyecto como media se traduce en un aumento del 0,03% de aumento del ratio de eficiencia).
- La eficiencia ex-ante (Ea) está relacionada positivamente con la eficiencia global de las intervenciones (E). En este sentido, puede afirmarse que el procedimiento de adjudicación de los proyectos no representa un desincentivo para que los adjudicatarios no ejecuten las intervenciones de forma eficiente. Así, un aumento en un 1% en la eficiencia ex-ante produce, como media, un aumento del 0,18% en la ratio de eficiencia global del proyecto.
- Existen sin embargo factores específicos individuales que explican la mayor parte de las diferencias en la ratio de eficiencia global. Así, por ejemplo, en el caso de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte y en el Servicio Andaluz de Salud (SAS), existen factores específicos que explican que, a igualdad de dimensión financiera del proyecto y de la ratio de eficiencia ex-ante, la ratio de eficiencia global de los proyectos es como media entre un 23% y un 26% inferior a la que muestra el órgano ejecutor de referencia. En el caso de la COPT, dicha pérdida de eficiencia se evalúa en un 12%.

Estos efectos individuales pueden estar influidos por el tipo de actuaciones que gestiona cada organismo, así como por la dificultad intrínseca a los proyectos para predecir sus costes debido a su complejidad técnica (o incluso por la propia capacidad de predicción de la Administración implicada). En este sentido es importante señalar que criterios de

estimación de los costes poco rigurosos pueden tener implicaciones no deseables sobre la eficiencia en la ejecución de las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

CUADRO 3.25 Determinantes de la eficiencia en la adjudicación y ejecución de proyectos sujetos a licitación pública cofinanciados con Fondos Estructurales

(La variable dependiente es la ratio de eficiencia global E (en %) para cada proyecto)

Variables	Coefficiente	Estadístico t	Valor-p
<i>Constante</i>	90,32771	13,3365	0,0000
<i>Precio de ejecución del proyecto (PE) (Millones de euros)</i>	0,0326	6,2127	0,0000
<i>Ratio de eficiencia ex-ante (Ea) (%)</i>	0,1753	3,8872	0,0002
<i>Ficticia para la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir</i>	16,7563	2,9597	0,0036
<i>Ficticia para la Consejería de Obras Públicas y Transportes</i>	-12,3800	-2,3931	0,0180
<i>Ficticia para la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte</i>	-25,9071	-5,0145	0,0000
<i>Ficticia para el Servicio Andaluz de Salud</i>	-23,2000	-3,5066	0,0006
Nº de observaciones utilizadas en la estimación	158		
Valor medio de la variable dependiente	106,1402		
Jarque-Bera (Valor-p)	125,9852 (0,0000)		
R ² ajustada	0,2697		

Nota: Los estadísticos t estimados son robustos frente a la heteroscedasticidad. La estimación incluye variables ficticias adicionales para todos los órganos ejecutores presentes en la muestra. Para estas variables ficticias solo se muestran los coeficientes significativos. El órgano ejecutor de referencia es la Empresa Pública Puertos de Andalucía (EPPA).

3.5. Estudio de las realizaciones y resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación

El Pliego de Prescripciones Técnicas para la realización de la actualización de la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 indica que, en el contexto del análisis de las realizaciones y los resultados del programa, "deberá finalmente realizarse un estudio de las realizaciones y los resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación". Señala a continuación que "Del conjunto del análisis anterior podrán derivarse conclusiones sobre la calidad de los objetivos fijados en el POI y sobre las mejoras que podrían introducirse en el futuro". Con este fin, en este apartado se propone, en primer lugar, una metodología para estimar los valores que podrían alcanzar los indicadores de realizaciones y resultados como resultado de la ejecución de la totalidad del gasto elegible asignado a cada Medida en los planes financieros del POIA 2000-2006. A continuación se sintetizan las valoraciones cualitativas sobre el grado de confianza de los agentes ejecutores respecto a las posibilidades de consecución de los objetivos fijados obtenidas a partir de las encuestas.

3.5.1. Análisis cuantitativo

El supuesto de partida necesario para poder realizar esta predicción es que la respuesta de los indicadores de realizaciones y resultados al avance de la ejecución financiera de las Medidas en el periodo 2000-2004 se mantendrá constante en el futuro. Bajo este supuesto, se podrá estimar el incremento esperado en las realizaciones y los resultados consecuencia de la ejecución del gasto elegible pendiente en cada Medida. Sin embargo, es conveniente tener en cuenta las siguientes circunstancias, que pueden condicionar las estimaciones y, en consecuencia, deberán incorporarse a la propuesta metodológica:

- La baja ejecución financiera del programa en los años 2000 y 2001.
- La respuesta de los indicadores de realizaciones y resultados a la ejecución del gasto en las distintas Medidas del POIA no tiene por qué ser homogénea.

Estas circunstancias aconsejan pues diseñar un procedimiento para estimar la respuesta de los indicadores físicos a la ejecución del gasto elegible para cada Medida bajo el supuesto de que dicha respuesta es heterogénea. Además, parece conveniente estimar la respuesta de las realizaciones y los resultados a la ejecución financiera de las Medidas desde el año 2002, momento en el que cabe suponer que los obstáculos iniciales al desarrollo de las operaciones hayan desaparecido.

3.5.1.1. Metodología

Sea $\varepsilon^{\text{Realizaciones}(i)}$ la elasticidad estimada para las realizaciones de la Medida (i) respecto a la ejecución del gasto elegible. Si $R_i(t)$ es la realización correspondiente a la Medida (i) en el momento (t), $G_i(t)$ es el gasto ejecutado (pagos certificados) en el momento (t) de la Medida (i) y $GE_i(T)$ el gasto elegible correspondiente a la Medida (i) para el periodo 2000-2006, que suponemos coincide con el gasto ejecutado al final del periodo, en el momento (T), podemos escribir que:

$$\Delta R_i(T-t) = \varepsilon^{\text{Realizaciones}(i)} [(GE_i(T) - G_i(t)) / G_i(t)] \cdot R_i(t) \quad (8)$$

donde $\Delta R_i(T-t)$ es el incremento esperado en las realizaciones de la Medida (i) como consecuencia de la ejecución de la totalidad del gasto elegible correspondiente a dicha Medida en el periodo 2000-2006.

En consecuencia, teniendo en cuenta que:

$$R_i(T) = R_i(t) + \Delta R_i(T-t) \quad (9)$$

se puede deducir a partir de (8) y (9) la siguiente expresión:

$$R_i(T) = R_i(t) \{ 1 + \varepsilon^{\text{Realizaciones}(i)} [(GE_i(T) - G_i(t)) / G_i(t)] \} \quad (10)$$

donde $R_i(T)$ es la realización prevista para la Medida (i) si se ejecuta la totalidad del gasto elegible correspondiente, esto es, sería la realización prevista si al final del periodo la ratio de absorción correspondiente a la Medida (i) es del 100% y, además, la elasticidad estimada de las realizaciones respecto al gasto ejecutado se mantiene constante.

Para estimar la elasticidad de los indicadores de realizaciones y los resultados respecto a la ejecución del gasto en cada Medida, se estiman las elasticidades-arco $\varepsilon^{\text{Realizaciones}(i)}$ o $\varepsilon^{\text{Resultados}(i)}$ utilizando los datos correspondientes a los años 2002 y 2003. Estas elasticidades se utilizan además para obtener una estimación de las realizaciones y resultados correspondientes a 2004. La comparación de esta estimación con los datos reales para 2004 procedentes del sistema de seguimiento permitirá detectar los indicadores y Medidas en los que este procedimiento de proyección de las realizaciones y los resultados proporciona estimaciones sesgadas. Concretamente, el criterio adoptado para determinar los indicadores y Medidas que no se van a considerar en la proyección de las realizaciones y resultados, es que los valores estandarizados de la *ratio de cumplimiento* para el año 2004 no se encuentren dentro del intervalo [-2, 2], teniendo en cuenta que la ratio de cumplimiento para el año 2004 se define como el cociente entre el valor estimado y el valor alcanzado por cada indicador en cada Medida en ese año.²⁷

En consecuencia, la principal desventaja que presenta esta metodología es que supone que las elasticidades medias estimadas con información de los años 2002 y 2003 permanecen constantes en el futuro. Una forma de descartar aquellas realizaciones y resultados en los que este supuesto no se mantiene es comprobando que las diferencias entre los valores reales y estimados para 2004 no son significativas. Por otra parte, su principal ventaja es que permite calcular una elasticidad específica para cada tipo de indicador de realizaciones y resultados en cada Medida, con lo cual hace posible controlar la distinta naturaleza de las intervenciones (distinto periodo de maduración del gasto, diferencias en el momento y forma de computar las realizaciones físicas y los resultados, etc.).

²⁷ La información que se ha utilizado para realizar estos cálculos es la siguiente:

- El informe de evaluación intermedia del POIA 2000-2006 para obtener el valor de los indicadores de realizaciones y resultados a diciembre de 2002.
- La información contenida en la versión 1.6 del CdPOIA recogida en el Informe de Ejecución de 2003 del programa sobre los valores alcanzados por los indicadores de realizaciones y resultados a diciembre de 2003.
- La información procedente de la versión 3.7 del CdPOIA contenida en el Informe de Ejecución de 2004 para los logros alcanzados a diciembre de 2004 por los indicadores de realizaciones y resultados.
- Para la información de ejecución financiera, gasto elegible y valor previsto para las realizaciones y los resultados se ha utilizado la información procedente de FONDOS 2000 para la versión 3.7 del CdPOIA.

3.5.1.2. Resultados relativos a los indicadores de realizaciones

El Cuadro 3.26 muestra que se han podido estimar los logros derivados de la ejecución total del gasto elegible en 154 casos de los 246 indicadores posibles (indicadores de realizaciones en cada Medida).

Es decir, se presentan estimaciones para el 62,6% del total de indicadores de realizaciones que se consideran en cada Medida. Para el resto de casos no se ha podido aplicar la metodología de proyección de realizaciones descrita debido a las siguientes razones:

- Porque el indicador no estuviera incluido en el sistema de seguimiento a diciembre de 2002 o bien a diciembre de 2003.
- En los casos que la versión del CdPOIA 3.7 no proporciona los valores previstos de los indicadores.
- En los casos en los que la elasticidad-arco estimada es cero. Esta circunstancia ocurre cuando en 2003 las realizaciones permanecen constantes respecto a diciembre de 2002 (en 29 casos no se ha producido aumento en los logros alcanzados a pesar de que la ejecución financiera de la Medida haya aumentado). En esta circunstancia se encuentran las Medidas en las que se consideran indicadores de realizaciones o resultados que alcanzan los logros previstos para el periodo 2000-2006 desde el momento en que se inicia la ejecución financiera de la Medida. También se incluyen las Medidas en las que, debido a la naturaleza de las actuaciones (infraestructuras que presentan importantes indivisibilidades), la ejecución financiera de la Medida no se refleja en logros en los indicadores de realizaciones o resultados hasta que no se haya ejecutado la totalidad o una parte importante del gasto elegible.
- En los casos en los que la elasticidad estimada es negativa, debido a que las realizaciones o resultados son menores en 2003 respecto a su valor en 2002 como consecuencia de que se han producido correcciones de valores mal informados en 2002 (en 10 casos, en las Medidas 2.7., 5.6, 6.1 y 6.7).
- Finalmente cuando, de acuerdo con la metodología expuesta, los valores estandarizados de la ratio de cumplimiento para el año 2004 están fuera del intervalo [-2, 2].

CUADRO 3.26 Indicadores de realizaciones totales y para los que se han estimado los logros en el supuesto de ejecución total del gasto elegible asignado a cada Medida en el periodo 2000-2006

EJE	Nº de indicadores de realizaciones incluidos en la proyección (1)	Nº de indicadores de realizaciones en el Eje (2)	% (3)=(1)/(2)
1	19	28	67,9
2	10	22	45,5
3	30	56	53,6
4	51	54	94,4
5	14	29	48,3
6	12	28	42,9
7	16	26	61,5
9	2	3	66,7
TOTAL	154	246	62,6

Fuente: POIA 2000-2006. Informe de Ejecución. Anualidades 2002 y 2003. FONDOS 2000, versión 3.7.

Los resultados del Cuadro 3.27, resumen del Cuadro A.3.21 del Anexo, indican que, para el 71,4% de los indicadores de realizaciones, la ratio de cumplimiento estimada es igual o mayor que 1, esto es, que se alcanzará o se superará el objetivo cuantitativo fijado para el periodo 2000-2006 si se ejecuta el total de gasto elegible atribuido a cada Medida. Este porcentaje es del 80,5% en el caso de que la ratio de cumplimiento estimado sea mayor o igual a 0,7.

En consecuencia, las estimaciones ponen de manifiesto que, bajo las premisas señaladas, cabe esperar que entre un 70-80% de los casos se alcancen los objetivos de realizaciones físicas fijados en el CdPOIA. Sin embargo, es preciso señalar que:

- En los Ejes 1 y 5 la proporción de indicadores cuya ratio de cumplimiento es igual o superior a 1 es significativamente inferior a la media (57,1% para el Eje 5 y 63,2% para el Eje 1). En estos Ejes, pues, se pueden identificar una proporción relativa mayor de indicadores cuya ratio de cumplimiento es inferior a la unidad.
- La dispersión en los valores estimados de la ratio de cumplimiento es, en algunos Ejes, muy elevada (especialmente en los Ejes 2, 3 y 7). Así, por ejemplo, el Cuadro 3.27 muestra que en el Eje 7 existe un indicador de realizaciones cuya ratio de cumplimiento estimada es de 107,9 (indicador 725 ‘Puntos de control biológico’ Medida 7.8), mientras que otro indicador dentro de este mismo Eje muestra un valor estimado de 0,01 (indicador 380 ‘Proyectos de organizaciones locales’ Medida 7.59).

CUADRO 3.27 Indicadores de realizaciones para los que se ha estimado la ratio de cumplimiento

EJE	Indicadores con ratio de cumplimiento igual o mayor a 0,7 (%)	Indicadores con ratio de cumplimiento igual o mayor a 1 (%)	Valor de la ratio de cumplimiento	
			Máximo	Mínimo
1	78,9	63,2	4,2	0,2
2	90,0	90,0	55,9	0,1
3	86,7	83,3	55,4	0,1
4	84,3	68,6	7,0	0,4
5	78,6	57,1	9,9	0,6
6	75,0	66,7	5,7	0,0
7	68,7	68,7	107,9	0,0
9	100,0	100,0	16,8	9,0
TOTAL	80,5	71,4	107,9	0,0

Fuente: POIA 2000-2006. Informe de Ejecución. Anualidades 2002 y 2003. FONDOS 2000, versión 3.7.

No deben de obtenerse pues conclusiones generales relativas a la proyección de las realizaciones a nivel de Eje, dado que estas conclusiones no son aplicables a la totalidad de los indicadores en cada una de las Medidas. Concretamente, el análisis de la dispersión de las estimaciones de la ratio de cumplimiento para cada indicador permite describir la siguiente tipología de Medidas en función de la evolución relativa de las realizaciones físicas:

- Medidas en las que el grado de dispersión entre las ratios de cumplimiento estimadas para cada indicador es bajo. En estos casos la correspondencia entre la ejecución financiera de la Medida y la evolución conjunta de los logros del sistema de indicadores tiende a ser homogénea (por ejemplo, las Medidas del Eje 4 en general o la Medida 8 en el Eje 1 financiada por el FSE).
- Medidas en las que la correspondencia entre la evolución de la ejecución financiera y la variación de las realizaciones es dispar, no homogénea. Esta circunstancia ocurre

en aquellas Medidas en las que se desarrollan actuaciones de naturaleza diversa, que no están relacionadas entre sí (ver, por ejemplo, la Medida 9 del Eje 5).

En este contexto, la obtención de conclusiones a nivel de Eje resulta en consecuencia arriesgada. Sin embargo, las estimaciones presentadas en el Cuadro A.3.21 del Anexo permiten señalar los indicadores y Medidas en los que la posibilidad de consecución de los objetivos de realizaciones es baja. Este grupo de indicadores se muestra en el Cuadro 3.28.

CUADRO 3.28 Indicadores de realizaciones con una ratio de cumplimiento inferior a 0,7

Eje	Medida	Código	Nombre	Unidad	Ratio cumplimiento
1	1	202	Ayudas a la creación	Nº	0,61
1	3	427	Superficie acondicionada	M2	0,23
1	10	209	Campañas	Nº	0,31
1	53	442	Unidades previstas adscripción	Nº	0,68
2	2	262	Proyectos de I+D+i cofinanciados	Nº	0,06
3	1	117	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	Km	0,52
3	4	298	Estudios realizados	Nº	0,37
3	5	140	Superficie de costa recuperados	M2	0,26
3	6	445	Vías verdes	M	0,1
4	4	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	0,48
4	4	304	Personas beneficiarias	Nº	0,63
4	4	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	Nº	0,7
4	4	280	Empresas beneficiarias	Nº	0,7
4	8	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	0,64
4	12	902	Nº de alumnos en sociedad de la información	Nº	0,4
4	13	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	0,53
4	15	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	0,35
4	15	180	Alumnos	Nº	0,6
4	18	175	Acciones	Nº	0,61
5	1	3016	Actuaciones de eliminación de barreras	Nº	0,69
5	7	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Nº	0,64
5	8	78	Edificios rehabilitados y/o conservados	M2	0,69
6	1	25	Autovía mejorada	Km	0,49
6	3	359	Pasos a nivel suprimidos	Nº	0,62
6	9	371	Potencia instalada en energías alternativas	Kw	0,02
7	8	719	Demostraciones realizadas	Nº	0,65
7	55	1030	Nuevos establecimientos de artesanía	Nº	0,05
7	55	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Nº	0,3
7	55	711	Construcción y bienes artísticos o culturales rehabilitados puestos en valor	Nº	0,6
7	59	380	Proyectos de organizaciones locales	Nº	0,01

Fuente: Cuadro A.3.21 del Anexo.

Asimismo, se pueden señalar los indicadores en los que el ratio de cumplimiento estimado supera ampliamente la unidad. Este hecho puede ser debido a que los objetivos de realizaciones fijados están claramente infravalorados y/o que la respuesta de las realizaciones a la ejecución del gasto en el año 2003 (elasticidad-arco) estimada es muy alta. Estos indicadores figuran en el Cuadro 3.29.

De la información contenida en el Cuadro 3.29 puede concluirse que deben de revisarse los objetivos fijados para los indicadores de realizaciones en los siguientes Ejes y Medidas:

- Eje 1, Medidas 4 y 7.
- Eje 2, Medidas 1, 4 y especialmente la 7.
- Eje 3, Medidas 1, 2, 4, 7 y especialmente la 6.
- Eje 4, Medidas 1, 6, 9 y 11.
- Eje 5, Medida 8 y especialmente la 9.
- Eje 6, Medidas 3 y 4.
- Eje 7, Medida 2 y especialmente la 8. Asimismo convendría revisar las previsiones en la Subvención Global - FEOGA Medida 7.55, máxime cuando también se incluyen dentro de esta Medida algunos indicadores cuya ratio de cumplimiento es muy baja (ver Cuadro 3.28).

En todas las Medidas mencionadas, existen indicadores en los que las realizaciones a diciembre de 2004 superan las previsiones fijadas para el periodo 2000-2006.

CUADRO 3.29 Indicadores de realizaciones con una ratio de cumplimiento superior a 1,3

Eje	Medida	Código	Nombre	Unidad	Ratio cumplimiento
1	1	203	Ayudas a la modernización/ampliación	Nº	1,73
1	2	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	Nº	1,74
1	2	280	Empresas beneficiarias	Nº	1,65
1	4	280	Empresas beneficiarias	Nº	4,18
1	7	280	Empresas beneficiarias	Nº	3,18
1	8	16	Autoempleo generado	Nº	1,63
1	8	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	Nº	1,63
1	8	280	Empresas beneficiarias	Nº	1,63
1	10	305	Publicaciones y estudios financiados	Nº	1,95 (*)
2	1	304	Personas beneficiarias	Nº	1,36
2	4	213	Centros implicados	Nº	3,12
2	7	143	Superficie actualizada	Has.	7,65 (*)
2	7	144	Parcelas actualizadas	Nº	3,44
2	7	2112	Equipos instalados para ampliación de la red telemática de información ambiental	Nº	3,73
2	7	2113	Servidores instalados para ampliación de la red telemática de información ambiental	Nº	55,93 (*)
2	7	3012	Aplicaciones instaladas	Nº	1,49
3	1	118	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos urbanos	Km	1,99
3	2	122	Redes de riego mejoradas/ renovadas	Km	3,81
3	2	197	Actuaciones de seguridad y prevención de avenidas	Nº	13,32 (*)
3	3	298	Estudios realizados	Nº	3,73 (*)
3	3	3032	EDAR nuevas o ampliadas	nº	2,06
3	4	2124	Contenedores de residuos sólidos	Nº	6,56
3	4	3021	Puntos limpios	Nº	4,75
3	6	45	Obra de corrección hidrológica	M3	14,59 (*)
3	6	46	Encauzamiento	Km	2,55 (*)
3	6	139	Ribera mejorada	Km	19,97 (*)
3	6	436	Superficie restaurada	Has	16,91 (*)

CUADRO 3.29 (cont.) Indicadores de realizaciones con una ratio de cumplimiento superior a 1,3

Eje	Medida	Código	Nombre	Unidad	Ratio cumplimiento
3	6	2116	Estudios y planes realizados	Nº	6,02
3	6	3001	Acondicionamiento y/o limpieza de cauce	Km	16,40 (*)
3	6	3003	Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración	Ha	55,44 (*)
3	6	3004	Infraestructuras de uso público construidas y/o mejoradas	Nº	3,42
3	7	298	Estudios realizados	Nº	2,59
3	7	2119	Equipos adquiridos	Nº	9,30 (*)
3	7	2120	Estudios sectoriales	Nº	2,08
3	8	298	Estudios realizados	Nº	3,26 (*)
3	8	331	Actuaciones de recuperación y regeneración	Nº	7,08 (*)
3	9	690	Actuaciones en bosques priv. y municipios gestión privada	Nº	8,65 (*)
3	10	694	Actuaciones restauración de ecosistemas degradados	Nº	3,68 (*)
3	10	1004	Proyectos	Nº	1,65
4	1	56	Centros renovados	Nº	3,44 (*)
4	2	304	Personas beneficiarias	Nº	1,73
4	2	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	2,57
4	6	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	1,40
4	8	907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	Nº	1,34
4	9	304	Personas beneficiarias	Nº	7,00
4	9	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	4,31 (*)
4	9	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	5,16
4	11	304	Personas beneficiarias	Nº	3,53
4	11	905	Nº de inmigrantes	Nº	3,83
4	11	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	3,05
4	17	304	Personas beneficiarias	Nº	1,52
4	17	906	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	1,52
5	3	73	Edificios nuevos, conservados y/o rehabilitados (actividades sociales, culturales)	Nº	2,39
5	4	54	Centros creados de acogida y asistencia a distintos tipos de colectivos	Nº	4,72 (*)
5	8	177	Actuaciones en edificios o monumentos	Nº	5,04
5	9	215	Centros para la tercera edad financiados	Nº	3,18
5	9	221	Centros rehabilitados	Nº	3,15
5	9	278	Dotaciones de equipamiento sanitario	Nº	9,89 (*)
5	9	3015	Centros de servicios sociales comunitarios	Nº	1,74
6	3	94	Estaciones y apeaderos	Nº	1,32
6	3	166	Mejora de vías de ferrocarril convencional	Km	1,49
6	4	71	Dragados	M3	5,74
6	4	385	Creación o mejora de puerto pesquero o deportivo	Nº	4,14
6	4	386	Puertos y dársenas mejoradas	Nº	2,44 (*)
6	4	443	Urbanización o acondicionamiento de zona portuaria	M2	2,12
7	2	30	Caminos rurales construidos o mejorados.	Km	2,21
7	2	703	Equipos o instalaciones	Nº	1,94
7	8	723	Proyectos dotación de OCAS	Nº	6,07 (*)
7	8	724	Estaciones RAIF mejoradas	Nº	8,30 (*)
7	8	725	Puntos de control biológico	Nº	107,92 (*)
7	8	1037	Grupos creados de comercialización de productos agrícolas de la calidad	Nº	2,29
7	55	210	Campañas de promoción e imagen de productos y servicios	Nº	10,79
7	55	712	Servicios de apoyo a empresas y población rural	Nº	7,43
7	55	1027	Jornadas de asistencia técnica a los proyectos	Nº	14,46

CUADRO 3.29 (cont.) *Indicadores de realizaciones con una ratio de cumplimiento superior a 1,3*

Eje	Medida	Código	Nombre	Unidad	Ratio cumplimiento
9	1	298	Estudios realizados	Nº	16,75
9	1	299	Evaluaciones realizadas	Nº	8,99

(*) Indicadores en los que la elasticidad-arco estimada para el año 2003 es superior a 2. Se han sombreado los indicadores cuyos objetivos asignados en el CdPOIA deberían revisarse.

Fuente: Cuadro A.3.21 del Anexo.

3.5.1.3. Resultados relativos a los indicadores de resultados

El Cuadro 3.30 muestra que la proporción de indicadores de resultados para los que se ha podido estimar la ratio de cumplimiento es del 55,4% (el 62,6% en el caso de las realizaciones).

CUADRO 3.30 *Indicadores de resultados totales y para los que se han estimado los logros en el supuesto de ejecución total del gasto elegible asignado a cada Medida en el periodo 2000-2006*

EJE	Nº de indicadores de realizaciones incluidos en la proyección (1)	Nº de indicadores de resultados en el Eje (2)	% (3)=(1)/(2)
1	14	22	63,6
2	2	11	18,2
3	8	18	44,4
4	12	13	92,3
5	6	10	60,0
6	6	9	66,7
7	8	18	44,4
9	-	-	-
TOTAL	56	101	55,4

Fuente: POIA 2000-2006. Informe de Ejecución. Anualidades 2002 y 2003. FONDOS 2000, versión 3.7.

Resulta especialmente reducida la proporción correspondiente al Eje 2 (18,2%). Así, de los 11 indicadores de resultados que se incluyen en el Eje, tan sólo se han podido proyectar los resultados en dos casos. Este resultado se debe, básicamente, a la inclusión de nuevos indicadores de resultados en la Medida 2.7 no considerados en la evaluación intermedia realizada a diciembre de 2002.

Por su parte, el porcentaje de indicadores para los que previsiblemente se alcanzarán los logros previstos en el CdPOIA bajo el supuesto de ejecución total del gasto elegible del periodo 2000-2006 también oscila entre el 70-80% de acuerdo con el Cuadro 3.31, tal como ocurría en el caso de los indicadores de realizaciones.

Sin embargo, cuando se analizan los resultados por Ejes se aprecian diferencias importantes, especialmente relevantes en los Ejes 2 y 6. En estos casos además, si se compara la información de las Cuadros 3.27 y 3.31, se puede observar que no existe correspondencia entre las proporciones relativas para los indicadores de realizaciones y las correspondientes a los indicadores de resultados cuya ratio de cumplimiento es igual o mayor que 1. Por ejemplo, en el Eje 2 el porcentaje de indicadores de realizaciones cuya

ratio de cumplimiento es mayor que 1 es del 90%, mientras que en el caso de los indicadores de resultados esta cifra es del 50%.

Estas discrepancias, que afectan también al Eje 5, podrían ser consecuencia de:

- Mala planificación de los objetivos.
- Aplicar criterios de asignación de valores distintos en el caso de las realizaciones o resultados que convendría homogeneizar.
- O bien deberse a que la obtención de resultados cuantificables derivados de las realizaciones no es inmediata en algunos casos. En este sentido cabe destacar el hecho de que en el Eje 4 ambas proporciones son prácticamente las mismas mientras que las diferencias en el 6 sean las más grandes.

CUADRO 3.31 Indicadores de resultados para los que se ha estimado la ratio de cumplimiento

EJE	Indicadores con ratio de cumplimiento igual o mayor a 0,7 (%)	Indicadores con ratio de cumplimiento igual o mayor a 1 (%)	Valor de la ratio de cumplimiento	
			Máximo	Mínimo
1	78,6	78,6	4,4	0,4
2	50,0	50,0	1,8	0,9
3	75,0	62,5	64,9	0,0
4	91,7	66,7	21,7	0,7
5	83,3	83,3	43,7	1,0
6	33,3	16,7	8,1	0,4
7	87,5	87,5	4,3	0,1
9	-	-	-	-
TOTAL	85,7	69,6	64,9	0,0

Fuente: POIA 2000-2006. Informe de Ejecución. Anualidades 2002 y 2003. FONDOS 2000, versión 3.7.

No obstante, al igual que ocurría en el caso de las realizaciones, no deben de obtenerse conclusiones generales relativas a la proyección de los resultados a nivel de Eje, dado que estas conclusiones no son aplicables a la totalidad de los indicadores en cada una de las Medidas (ver Cuadro 3.31). Sin embargo, las estimaciones presentadas en el Cuadro A.3.22 del Anexo permiten señalar los indicadores y Medidas en los que la posibilidad de consecución de los objetivos de realizaciones es baja. Este grupo de indicadores se muestra en el Cuadro 3.32.

CUADRO 3.32 Indicadores de resultados con una ratio de cumplimiento inferior a 0,7

Eje	Medida	Código	Nombre	Unidad	Ratio cumplimiento
1	7	548	Inversión privada inducida	Euros	0,48
1	8	950	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoempleo)	Nº	0,37
3	1	3025	Incremento de la capacidad de agua embalsada	Hm3	0,13
3	7	3024	Puntos de vigilancia y control	Nº	0,00
4	7	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	Nº	0,69
6	9	482	Hogares abastecidos por energías alternativas	Nº	0,40
7	55	548	Inversión privada inducida	Euros	0,12

Fuente: Cuadro A.3.22 del Anexo.

De acuerdo con el Cuadro A.3.22 del Anexo, existe un grupo amplio de indicadores en los que la ratio de cumplimiento estimado supera ampliamente la unidad. Estos indicadores se muestran en el Cuadro 3.33.

CUADRO 3.33 Indicadores de resultados con una ratio de cumplimiento superior a 1,3

Eje	Medida	Código	Nombre	Unidad	Ratio cumplimiento
1	1	548	Inversión privada inducida	Euros	1,84
1	2	548	Inversión privada inducida	Euros	1,95
1	3	548	Inversión privada inducida	Euros	1,52 (*)
1	4	548	Inversión privada inducida	Euros	4,17 (*)
1	4	572	Empresas ampliadas o reestructuradas	Nº	3,90
1	4	576	Empresas nuevas (o consolidadas)	Nº	4,41
1	51	548	Inversión privada inducida	Euros	1,38
1	53	548	Inversión privada inducida	Euros	1,66
2	4	3011	Contactos empresas/centros	Nº	1,77
3	6	619	Habitantes beneficiados por acondicionamientos/encauzamientos	Nº	64,86 (*)
3	9	548	Inversión privada inducida	Euros	2,93 (*)
3	9	692	Superficie conservada	Has.	5,99
3	10	696	Superficie ordenada	Has.	2,49
3	10	1110	Vías pecuarias deslindadas y amojonadas.	Km	4,42
4	2	957	Nº de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro	Nº	1,59
4	8	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	Nº	1,71
4	9	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	Nº	21,72 (*)
4	10	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	Nº	1,51
4	11	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	Nº	3,51
4	16	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	Nº	2,86
5	4	678	Usuarios beneficiados de los centros creados	Nº	12,15 (*)
5	4	680	Usuarios de los centros renovados	Nº	43,69 (*)
5	7	607	Visitantes al año	Nº	2,07
5	8	607	Visitantes al año	Nº	3,44 (*)
6	4	648	Puestos de atraque nuevos	Nº	1,86
6	8	642	Población beneficiada por mejora red energética (hab.)	Nº	8,09
6	10	548	Inversión privada inducida	Euros	1,30
7	2	689	Inversión inducida	Euros	2,22
7	2	1103	Superficie afectada	Ha	2,27
7	8	728	Explotaciones investigadas	Nº	2,79
7	8	729	Superficie beneficiada	Has	3,04
7	8	730	Explotaciones acogidas/controladas	Nº	2,18
7	8	731	Cabezas acogidas/controladas	Nº	4,32

(*) Indicadores en los que la elasticidad-arco estimada para el año 2003 es superior a 2. Se han sombreado los indicadores cuyos objetivos asignados en el CdPOIA deberían revisarse.

Fuente: Cuadro A.3.22 del Anexo.

En este Cuadro se pueden señalar los indicadores (casos que se ha sombreado) para los que deben de revisarse los objetivos fijados. Estos indicadores se incluyen en los siguientes Ejes y Medidas:

- Eje 1, Medidas 1 y 4.
- Eje 2, Medida 4.
- Eje 3, Medidas 6, 9 y 10.
- Eje 4, Medidas 9 y 11.

- Eje 5, Medidas 4 y 7.
- Eje 6, Medida 8.
- Eje 7, Medida 8.

En todas las Medidas mencionadas, existen indicadores en los que los resultados a diciembre de 2004 superan las previsiones fijadas para el periodo 2000-2006. Para estos indicadores se recomienda pues revisar los objetivos propuestos o los criterios de valoración de los resultados atribuibles a cada indicador que emplean los gestores (en este sentido la Medida 3.6 es paradigmática).

3.5.2. Valoración cualitativa de los agentes ejecutores sobre el grado de confianza en el cumplimiento de los objetivos

A partir de las 158 encuestas realizadas a los agentes ejecutores, se han obtenido las siguientes valoraciones acerca de la ejecución de las intervenciones en las que participan así como sobre el grado de confianza respecto a las posibilidades de conseguir los objetivos del Programa:

- El 96,8% de los consultados tiene un grado de confianza alto o muy alto con relación a su capacidad para finalizar los proyectos que gestiona dentro del marco actual de programación. Concretamente sólo alguno de los agentes ejecutores de los Ejes 5 y 6 muestran un grado medio de confianza al respecto.
- En consecuencia, el 60% de los agentes ejecutores encuestados no considera necesario hacer ajustes en las intervenciones con el fin de aumentar su eficacia. Sin embargo las agentes ejecutores en los Ejes 4 y 7 si consideran en mayor medida que podría efectuarse ajustes con el propósito de aumentar la eficacia del Programa. Estos ajustes se comentan en el Capítulo 4 en los apartados específicos de evaluación del FSE y del FEOGA-O.

CAPÍTULO 4
ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS OBTENIDOS Y DE LAS
PERSPECTIVAS DE REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS

4.1 Introducción

En este capítulo se realiza el análisis de los resultados alcanzados, por la implementación del POI de Andalucía, hasta la finalización del año 2004 y del escenario que se presenta para la consecución de los objetivos planteados a la finalización del período de programación, en 2006.

El capítulo se estructura, adaptando la propuesta contenida en el índice de contenidos de la Actualización de la Evaluación Intermedia elaborado por el evaluador del MCA, en cuatro apartados claramente diferenciados.

- Primero, se presentan los logros alcanzados y la influencia de las actuaciones mediante el análisis de los indicadores de contexto agrupados por campos de actuación: Infraestructuras productivas y sociales; tejido empresarial; innovación, desarrollo tecnológico y sociedad de la información; desarrollo rural y, finalmente, recursos humanos y empleo.
- Segundo, se profundiza en aspectos específicos de los ámbitos de intervención del FEOGA-O y del FSE, mediante la utilización de una metodología propia. En este subepígrafe se destacan los aspectos más relevantes del Desarrollo Rural y del Desarrollo de los Recursos Humanos, presentando las respuestas a las preguntas comunes de evaluación del FEOGA-O y dándose cumplimiento a los contenidos exigidos en el Marco Común de Trabajo para el FSE.
- Tercero, se presenta la estimación del impacto macroeconómico de la intervención, mediante la realización de un análisis basado en la utilización del modelo HERMIN.
- Por último, se comentan las contribuciones del POI de Andalucía tanto a la consecución de los objetivos globales de la Estrategia Europeo de Empleo, como a la Estrategia de Desarrollo Sostenible formulada en Gotemburgo.

Finalmente, como anexos a este capítulo se incluyen, en el volumen II, la versión completa sobre el impacto macroeconómico elaborada por FEDEA, un análisis más detallado de las Políticas Comunitarias sobre la Sociedad del Conocimiento (I+D+I y Sociedad de la Información) y Desarrollo Local y Urbano, la formulación y aplicación del modelo conceptual común para la valoración del impacto del Programa, sugerido por los evaluadores del MCA y, para concluir, se presentan los resultados de la explotación de las entrevistas telefónicas a los beneficiarios de la Medida 1.8²⁸.

4.2. Los logros alcanzados y la incidencia de las actuaciones: Indicadores de contexto agrupados por campos de actuación

Siguiendo la metodología propuesta por los evaluadores del MCA, se presentan los logros alcanzados y la incidencia de las actuaciones agrupadas por Campos de Actuación. Concretamente, en primer lugar, se analiza la evolución del entorno socio-económico de la región con el estudio de una serie de indicadores de contexto, seleccionados de la propuesta general presentada en la guía metodológica. La mayoría de estos indicadores son, a su vez, los indicadores clave definidos en el documento de trabajo nº 9 de la Comisión

²⁸ Los datos señalados se incluyen en el anexo debido a que éstos estuvieron disponibles una vez finalizada la redacción del presente capítulo. No se analizan los resultados de la Medida 4.11 debido a la escasa calidad de los datos proporcionados al equipo evaluador sobre destinatarios de las ayudas, y como consecuencia de ello, al reducido número de observaciones obtenidas (seis).

Europea, lo que permite recoger los efectos obtenidos en los ámbitos más relevantes y de interés para la Comisión²⁹.

En segundo lugar, se valoran los logros alcanzados mediante el examen de los indicadores de FONDOS 2000, agrupados y agregados en función de los campos de actuación. El procedimiento de agregación de estos indicadores se describe en el Anexo 01 del capítulo metodológico.

Y en tercer lugar, para valorar la incidencia específica de las intervenciones estructurales se calcula la dimensión relativa de dichos logros, relacionando algunos de estos indicadores (de realización, de resultado y de impacto) con la evolución de la economía andaluza, aproximada a partir de los indicadores de contexto. La disposición de información ha determinado la selección final de dichos indicadores. A continuación se presenta para cada campo de actuación los principales resultados, y se comenta lo más destacado.

4.2.1. La dotación de infraestructuras productivas y sociales

Siguiendo la evolución de los diversos indicadores representativos de las infraestructuras productivas y sociales en la región, cabe observar que en todos los ámbitos se han registrado importantes avances en los últimos años (Cuadro 4.1).

CUADRO 4.1 Evolución de algunos indicadores representativos de las infraestructuras productivas y sociales en Andalucía.

Infraestructuras productivas y sociales	2000	2001	2002	2003	2004	2002/00	2004/02
Nº médicos	28.857	28.913	29.671	30.262	-	1,40	1,99
Tráfico aéreo de pasajeros(miles)	13.482	14.085	14.322	15.811	17.020	3,07	9,01
Tráfico marítimo de mercancías (miles TM)	86.783	91.283	93.094	99.313	105.695	3,57	6,55
Accidentes con víctimas	13.801	13.823	14.729	16.061	-	3,31	9,04
<i>Autopistas y autovías (Km)</i>	-	1.727	1.903	1.914	-	10,19	0,58
<i>Total carreteras (Km)</i>	-	24.296	24.472	24.477	-	0,72	0,02
<i>Viajes totales (FAMILITUR) (miles)</i>	16.126	17.771	17.033	17.472	17.950	2,77	2,66
<i>Viajes turístico (FAMILITUR) (miles)</i>	6445,6	6707,6	6328,3	6123,3	6730,6	-0,91	3,13
<i>Volumen total agua distribuida (Miles m3)</i>	667.280	694.716	702.959	-	-	2,64	-
<i>Volumen de aguas residuales tratadas. M3/día</i>	1.526.363	1.581.312	1.543.520	-	-	0,56	-
<i>Volumen total de agua reutilizada. M3/día</i>	115.005	70.547	100.443	-	-	-6,55	-
<i>Agua Depurada (cuenta satélite) miles m3</i>	566.815	616.717	-	-	-	8,80	-
Turistas totales (miles de personas)	4.677,3	5.188,9	5.253,2	5.362,8	5.516,3	5,98	2,47
Estancia media (días)	10,9	11,0	11,2	10,1	9,4	1,37	-8,43
Gasto medio diario (€)	44,0	44,6	45,3	47,8	50,6	1,44	5,66
Nº de establecimientos hoteleros abiertos	2126	2198	2101	2154	2260	-0,59	3,71

Nota: Las tasas de crecimiento están anualizadas, y los indicadores presentados en cursiva son indicadores clave definidos en Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

El aumento tanto en el tráfico de pasajeros como de mercancías, o el crecimiento en el número de viajes (fundamentalmente, por carretera) totales y turísticos señalan la mejora realizada en el sistema de transporte de la región. En los dos primeros años del comienzo

²⁹ No obstante, un análisis más detallado y exhaustivo de la evolución de la economía andaluza en el contexto nacional se puede ver en el Cuadro de indicadores de contexto presentado en el Anexo 4.

del programa, la red viaria de gran capacidad experimentó un crecimiento de más del 10%, si bien, no ocurrió igual con el total de carreteras de tipo convencional. No obstante, los esfuerzos de acondicionamiento y mejora de la red viaria, que aumentan la seguridad vial, no parecen ser suficientes si se atiende al importante crecimiento de los accidentes con víctimas de los últimos años. Los indicadores relativos a las infraestructuras medioambientales presentan un incremento más modesto.

Para conocer la eficacia de los logros alcanzados de las medidas emprendidas, se comparan los objetivos programados para 2006 con los logros conseguidos durante el periodo 2000-2004 (Cuadro 4.2). En esta línea podemos destacar como las infraestructuras sanitarias y las relativas al medio ambiente son las que más atención han recibido en este periodo, con un ratio de eficacia que se eleva (en el peor de los casos) por encima del 75%. Por su parte, las actuaciones en las redes de abastecimiento y distribución de agua, así como la instalación de estaciones depuradoras de aguas residuales arrojan unas cifras bastante positivas.

CUADRO 4.2 Logros alcanzados en materia de infraestructuras productivas y sociales en Andalucía.

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo (1)	Logros (2)	Eficacia (2)/(1)%
Sanitarias						
Centros de salud construidos y equipados.	Realización	Nº	5,9	19	10	52,63
Incremento del nº de camas o plazas	Resultado	Nº	5,9	270	212	78,52
Centros de servicios sociales comunitarios	Realización	Nº	5,9	51	45	88,24
Transporte						
Autovía nueva	Realización	Km	6.1	471	275,06	58,40
Autovía mejorada	Realización	Km	6.1	70	28,4	40,57
Carretera acondicionada	Realización	Km	6.1	1360	865,93	63,67
Carretera nueva	Realización	Km	6.1	169	57,92	34,27
Instalaciones de transporte construidas	Realización	Nº	6.6	18	7	38,89
Líneas de ferrocarril de alta velocidad	Realización	Km	6.3	155	6,5	4,19
Mejora de vías de ferrocarril convencional	Realización	Km	6.3	150	168,47	112,31
Puertos y dársenas mejoradas	Realización	Nª	6.4	22	7	31,82
Aumento de la capacidad de almacenaje	Resultado	%	6.6	40	20	50,00
Energía						
Hogares abastecidos por energías alternativas	Resultado	Nº	6.9	45000	13261	29,47
Medio Ambiente						
Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	Realización	Km	3.2	28	26,45	94,46
Población beneficiada por las redes de distribución nuevas (habitantes)	Resultado	Nº	3.1	2283000	1748919	76,61
EDAR nuevas o ampliadas	Realización	Nº	3.3	45	43	95,56
Turismo						
Visitantes al año	Resultado	Nº	5.7/5.8	45270	13473	29,76
Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Realización	Nº	5.7	100	48	48,00
Generales						
Empleos creados en fase de construcción	Impacto	Nº	3.1/3.2/3.3/3.5/3.6/4.1/5.1/5.3/6.1/6.3/6.4/6.7	5520530	4238377	76,77
Empleos creados en fase de mantenimiento	Impacto	Nº	3.1/3.2/3.3/3.5/3.6/5.1/5.3/6.4/6.9	1158	235,44	20,33
Empleos creados	Impacto	Nº	5.7/5.8/5.9/5.10/6.10	2737630	2112452	77,16
Empleos mantenidos	Impacto	Nº	5.7/5.8/5.9/5.10	8258160	6350829	76,90

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000.

El avance no resulta tan notable en la mejora y acondicionamiento de carreteras e instalaciones de transporte lo que implica la necesidad de incrementar los esfuerzos futuros en esta parcela. Habría que destacar, la línea de ferrocarril de alta velocidad, con un resultado muy por debajo de su objetivo, si bien, el bajo ratio de eficacia se puede deber a los dilatados procesos de maduración de las citadas infraestructuras, cuya puesta en funcionamiento sufre importantes retrasos respecto al comienzo de las obras.

Si se comparan los logros alcanzados en el periodo 2000-04 derivado de las actuaciones contempladas en el POIA con la evolución del contexto de la región, se puede determinar, el grado de incidencia de las acciones emprendidas sobre la situación económica y social de Andalucía³⁰ (Cuadro 4.3). Las acciones puestas en marcha entre 2000-04 se caracterizan por una incidencia moderada en el contexto andaluz. Las contribuciones más destacadas, se corresponden con las infraestructuras medioambientales, seguidas de la mejora en las infraestructuras ferroviarias y sobre la red de carreteras y otras infraestructuras de transporte.

CUADRO 4.3 *Incidencia de las actuaciones en materia de infraestructuras productivas y sociales en Andalucía.*

Indicador	Contexto	Incidencia	%
Centros de salud construidos y equipados	Centros de salud 2003	Incidencia sobre la infraestructura de atención primaria	2,79
Incremento del nº de camas o plazas hospitalarias	Nº de camas en hospitales del Servicio Andaluz de Salud	Incidencia sobre la infraestructura hospitalaria existente	1,45
Mejora de vías ferrocarril convencional	Red TEN ferrocarril (Km). 2004	Incidencia sobre la red ferroviaria	11,62
Carretera acondicionada	Red viaria convencional autonómica de carreteras. 2003	Incidencia sobre la mejora en la red de carreteras	8,80
Instalaciones de transporte construidas	Instalaciones de transporte 2003	Incidencia sobre las infraestructuras de transporte	9,86
Población beneficiada por las redes de distribución de aguas nuevas	Población total 2004	Incidencia sobre la población residente	22,75
EDAR nuevas o ampliadas	EDAR en 2003	Incidencia sobre depuración de agua	10,07
Visitantes al año	Turistas totales	Incidencia sobre el turismo	0,24

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de FONDOS 2000 y estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

Analizando los datos del Cuadro de indicadores de contexto del Anexo 4, se observa la posición relativa de Andalucía en el contexto nacional, lo que nos permite detectar la situación en términos de convergencia respecto al conjunto de España, e identificar aquellos aspectos para lo que es preciso incrementar o mantener los esfuerzos desarrollados para avanzar en tal convergencia. En términos generales, Andalucía parte de una situación relativa inferior a la media nacional, si bien, en los últimos años, el crecimiento ha sido superior. Con menor dotación relativa destacan las infraestructuras sanitarias, y los stock de capital en infraestructuras de carreteras, ferroviarias y aeropuertos. Asimismo, se observa un lento avance en los indicadores relativos a la recogida de residuos sólidos.

³⁰ La lectura de estos resultados requiere cierta cautela por dos motivos: en primer lugar, se comparan indicadores de Fondos 2000, con indicadores de fuentes oficiales, con metodologías no homogéneas. En segundo lugar, en la mayoría de los casos, no están disponibles las estadísticas oficiales hasta 2004, por lo que se comparan los logros hasta 2004 con indicadores de contexto anteriores a ese año. No obstante, este procedimiento puede ser válido para *aproximar* la dimensión relativa del efecto.

4.2.2. La política de promoción empresarial

La evolución experimentada por el tejido empresarial, durante los cinco años del POIA, describe un panorama de intensa mejora respecto a la situación inicial (Cuadro 4.4). Ha aumentado el número de nuevas empresas ubicadas en la región, especialmente aquellas que tienen asalariados en su plantilla, destacando el avance de las grandes empresas (de más de 200 asalariados), cuyo número se ha elevado en más de un 10% al año en este periodo. Por otra parte, la mejora de la actividad exportadora se refleja en el volumen de exportaciones de la región, que durante los últimos dos años se ha incrementado un 12,85% anual.

CUADRO 4.4 Evolución de algunos indicadores representativos del tejido empresarial en Andalucía.

Tejido empresarial	2000	2001	2002	2003	2004	2002/00	2004/02
Saldo de sociedades creadas y disueltas	16.057	16.621	18.231	19.809	-	6,55	8,66
Capital sociedades constituidas (Miles €)	764.476	867.234	877.203	1.029.525	-	7,12	17,36
<i>Total empresas</i>	376.646	384.086	398.302	417.006	441.623	2,83	5,30
Empresas sin asalariados	212.899	210.253	213.878	220.040	228.512	0,23	3,36
Microempresas. 1-9 asalariados	144.460	153.968	163.211	174.376	188.936	6,29	7,59
Empresas 10-49 asalariados	17.021	17.399	18.561	19.748	21.156	4,43	6,76
Empresas 50-199 asalariados	1.944	2.099	2.259	2.396	2.537	7,80	5,97
<i>Total PYMES (0-199 asalariados)</i>	376.324	383.719	397.909	416.560	441.141	2,83	5,29
Grandes empresas (más de 200)	322	367	393	446	482	10,48	10,75
<i>Locales DIRCE</i>	419.794	427.015	443.471	464.303	495.020	2,78	5,65
<i>Empresas inscritas en la Seguridad Social</i>	162.063	170.362	178.635	188.335	200.593	4,99	5,97
Apertura de centros de trabajo nueva creación	17.440	18.852	18.968	21.195	21.135	4,29	5,56
<i>Cooperativas constituidas</i>	762	681	703	719	-	-3,95	2,28
Exportaciones totales (millones €)	10207,9	10281,8	10397,2	11289,62	13240,3	0,92	12,85
VAB pb (Millones € constantes. Base 1995)	66401,5	68495,3	70452,3	72292,0	74339,1	3,01	2,72

Nota: Las tasas de crecimiento están anualizadas, y los indicadores presentados en cursiva son indicadores clave definidos en Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

Los efectos del POIA sobre el tejido empresarial son difíciles de valorar por cuanto existen medidas en casi todos los ejes de intervención del programa que inciden, al menos de forma indirecta, sobre la mejora de los factores de competitividad empresarial. Si se analizan los indicadores físicos pertenecientes al Eje 1 para computar los logros alcanzados hasta 2004, el grado de eficacia varía dentro de un amplio intervalo. Por una parte, la inversión privada inducida por las ayudas a empresas supera ya el 90% del objetivo programado, mientras que sólo se ha conseguido el 37,54% del número de empresas nuevas (o consolidadas) previsto. A nivel agregado, el número total de empresas beneficiarias y PYMES presentan ratios de eficacia de más del 60%, y el total de inversión privada inducida asciende a un 85,5% del objetivo programado (ver Cuadros 4.5 y 4.6).

Si se compara algunos de estos indicadores físicos con indicadores de contexto para la economía de Andalucía, se observa que alrededor del 10,32% del conjunto de PYMES han sido beneficiarias de alguna clase de ayuda instrumentada a través del POIA; dicha incidencia se eleva al 12,64% si se toma como referente todo el tejido empresarial.

En el contexto nacional, el mayor retraso relativo en el conjunto de indicadores relativos al tejido empresarial de Andalucía se ha ido acortando en los últimos años, signo del esfuerzo efectuado para mejorar el posicionamiento competitivo de las empresas. Aunque estas

diferencias se han reducido significativamente (ver Anexo 4), no ha culminado el proceso de convergencia, por lo que sería recomendable mantener este esfuerzo y consolidar los resultados obtenidos hasta la fecha para el actual periodo de programación.

CUADRO 4.5 Logros alcanzados en materia de desarrollo empresarial en Andalucía

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo (1)	Logros (2)	Eficacia (2)/(1)%
Ayudas a la creación de empresas industriales, comerciales y servicios	Realización	Nª	1.1/1.51	3479	1591	45,73
Ayudas a la modernización y ampliación de empresas	Realización	Nº	1.1/1.51	4789	4381	91,48
Inversión privada inducida	Resultado	€	1.1/1.3/1.4/1.7/ 1.51/1.53/1.55	6006985442	5687705613	94,68
Empresas ampliadas o reestructuradas	Resultado	Nº	1.1/1.4/1.51	9545	6355	66,58
Empresas nuevas (o consolidadas)	Resultado	Nª	1.1/1.4/1.51	1686	633	37,54
PYMES que exportan por 1ª vez	Resultado	Nº	1.6	265	164	61,89
Empleos creados	Impacto	Nº	1.1/1.3/1.4/1.6/ 1.51/1.55	50061	29529	58,98
Empleos mantenidos	Impacto	Nº	1.1/1.3/1.4/1.51/ 1.53/1.55	178303	147036	82,46
Total empresas beneficiarias	Realización	Nº	1.2/1.4/1.55/1.7/1.8/ 4.4/6.10	43547	26927	61,83
Total empresas beneficiarias PYMES	Realización	Nª	1.2/1.8/4.4/6.10	34350	21951	63,90
Total inversión privada inducida	Resultado	€	1.1/1.2/1.3/1.4/1.7/1.51/ 1.53/1.55/3.9/6.10/7.55	7550405442	6455666156	85,50

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000.

CUADRO 4.6 Incidencia de las actuaciones en materia de promoción empresarial en Andalucía.

Indicador	Contexto	Incidencia	%
Empresas beneficiarias (PYMES)	Empresas de 1 a 99 asalariados 2004	Incidencia sobre el tejido empresarial	10,32
Total empresas beneficiarias	Empresas con asalariados 2004	Incidencia sobre el tejido empresarial	12,64
Empresas nuevas (o consolidadas)	Sociedades creadas 2003	Incidencia sobre la creación de empresas	3,02
Empresas ampliadas o reestructuradas	Empresas con asalariados 2004	Incidencia sobre el tejido empresarial	2,98
Total inversión privada inducida	Volumen de créditos al sector privado 2004	Incidencia sobre la financiación del sistema económico	5,97
Total inversión privada inducida	Incremento de créditos bancarios 2000-04	Incidencia sobre la financiación del sistema económico	13,07

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de FONDOS 2000 y estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

4.2.3. La innovación, el desarrollo tecnológico y la sociedad de la información

Si hubiera que destacar algún campo de actuación donde los indicadores reflejen el mayor avance en los últimos cinco años este sería el señalado. Con datos del INE, el gasto total en I+D en Andalucía ha sido mayor al año anterior en más de un 50%, siendo mayor aún (68,94%) el realizado por las empresas, que incrementan su reducida participación sobre el gasto total en I+D de la región. Estas tasas de crecimiento superan a las registradas a nivel nacional, acelerando el proceso de convergencia. Cabe destacar, igualmente, el avance en la sociedad de la información que se refleja en el crecimiento anual del 147,86% de viviendas con acceso a Internet en el periodo 2002-04 (ver Cuadros 4.7 y 4.8).

Este importante crecimiento de los indicadores se concentra en la segunda mitad del periodo analizado, 2002-04, lo que es síntoma evidente de la importancia en estos años, que las intervenciones estructurales, canalizadas a través del POIA, han tenido en su evolución.

CUADRO 4.7 Evolución de los algunos indicadores representativos de la innovación, desarrollo tecnológico y sociedad de la información en Andalucía.

Innovación, desarrollo tecnológico y sociedad de la información	2000	2001	2002	2003	2004	2002/00	2004/02
<i>Gasto internos en I+D (Miles de euros)</i>	542.156	538.332	585.667	903.152	-	3,94	54,21
<i>Gasto internos en I+D. EMPRESAS</i>	177.431	149.510	204.168	344.924	-	7,27	68,94
<i>Personal en I+D en EJC: Total</i>	13.457	14.785	14.003	16.660	-	2,01	18,98
<i>Personal en I+D en EJC: EMPRESAS</i>	3.576	2.617	3.069	5.050	-	-7,36	64,54
<i>Viviendas con algún tipo de teléfono</i>	-	-	1952,6	2260,3	2350,8	-	9,72
<i>Viviendas con algún tipo de ordenador (miles)</i>	-	-	717,7	902,8	1089,0	-	23,18
<i>Viviendas acceso a INTERNET (miles)</i>	-	-	298,2	494,4	592,1	-	40,91
<i>Viviendas acceso a INTERNET. Línea ADSL (miles)</i>	-	-	31,3	107,5	192,3	-	147,86
<i>Viviendas acceso a INTERNET. Línea RDSI (miles)</i>	-	-	6,3	13,7	5,5	-	-6,33

Nota: Las tasas de crecimiento están anualizadas, y los indicadores presentados en cursiva son indicadores clave definidos en Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

En el contexto de las regiones españolas, Andalucía ha avanzado enormemente en los últimos años, situándose en quinto lugar tomando como indicador los gastos en I+D en relación al PIB regional que se sitúan en el 0,89%, aunque aún lejos de la media nacional, 1,1% o de la Comunidad de Madrid, que prácticamente dobla el porcentaje andaluz. Estos datos, sin duda positivos, no deben hacer ocultar que el objetivo de Andalucía debe ser converger con la media nacional, que a su vez debe converger con la europea. Dicho objetivo de convergencia se sitúa, de acuerdo con el Consejo de Barcelona de 2002, en un nivel de esfuerzo del 3% del PIB en inversión en I+D, objetivo que se encuentra aún muy lejano (véase cuadro A.4.6 y A.4.7).

Además, al analizar por separado la evolución del gasto público y privado en I+D (cuadro A.4.40), se observa como el sector público continua siendo el motor principal de la investigación, en contra de los objetivos planteados en Barcelona. En el caso de Andalucía, la participación del gasto público en I+D es algo más del doble del objetivo final previsto. El avance de la participación privada en el gasto de I+D, como se indica en el cuadro 4.7, es importante, debiendo señalar que ha partido desde unos niveles muy bajos. En el periodo 2002-2004, los gastos internos de I+D de las empresas andaluzas han crecido un 68,94% y el personal dedicado a estas tareas un 64,54%

El incremento de la participación privada observado, aunque importante, resulta claramente insuficiente siendo además el responsable de la diferencia de gasto en I+D en porcentaje del PIB entre Andalucía y la media nacional, ya que el gasto privado en Andalucía en este concepto representa el 0,34% del PIB frente al 0,60% en el conjunto de España. Precisamente el Informe COTEC-2004 señala entre los problemas más importante a los que se enfrenta la investigación e innovación en España "*(la) escasa dedicación de recursos financieros y humanos para la innovación en las empresas... (la) baja consideración de los empresarios españoles hacia la investigación, desarrollo tecnológico e innovación como elemento esencial de la productividad y... (la) escasa cultura de colaboración de las empresas entre sí y entre éstas y los centros de investigación*". Estos datos pueden venir condicionados además por "*(la) falta de cultura en los mercados financieros españoles para la financiación de la innovación*".

Las políticas llevadas a cabo a través del Eje 2 de intervención llevan un buen ritmo en su ejecución. Los objetivos marcados por los indicadores físicos están muy cerca de ser ejecutados al 100% e incluso, ya han sido superados en algunos casos. En una fase

avanzada de ejecución habría que destacar las actuaciones encaminadas a financiar proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, con más de 2000 grupos de investigación beneficiados y más de 17.000 investigadores implicados. El fomento y puesta en marcha de estos proyectos redonda en una mayor competitividad del tejido productivo con la transferencia de tecnología. En este sentido, el número de contactos entre empresas y centros de investigación ha superado, igualmente, el previsto.

CUADRO 4.8 Logros alcanzados en materia de I+D y sociedad de la información en Andalucía

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo (1)	Logros (2)	Eficacia (2)/(1)%
Centros creados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	Realización	Nº	2.5	1	1	100,00
Centros renovados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	Realización	Nº	2.3	27	26	96,30
Unidades Escolares creadas/adaptadas	Resultado	Nº	4.1	1725	1127	65,33
Centros beneficiados	Resultado	Nº	2.3	21	21	100,00
Redes creadas en las Administraciones Públicas	Realización	Nº	2.7	1383	1942	140,42
Usuarios de las redes creadas	Resultado	Nº	2.7	572569	306895	53,60
Grupos de investigación y unidades coordinadas financiadas	Realización	Nº	2.2	2443	2109	86,33
Investigadores implicados	Resultado	Nº	2.2	20430	17648	86,38
Total patentes	Impacto	Nº	2.2/2.4	1727	823	47,65
Contactos empresas/centros	Resultado	Nº	2.4	5840	6765	115,84
Empleos creados	Impacto	Nº	2.7	470	297	63,19
Empleos mantenidos	Impacto	Nº	2.7	470	488	103,83

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000.

El acceso universal a la información es el objetivo principal de la Sociedad de la Información. Dentro de los objetivos de Lisboa, plasmados en las iniciativas eEurope, el equipamiento tecnológico básico de los hogares (televisión, video, teléfono, ordenador,...) y la banda ancha son los elementos en los que se asienta su desarrollo.

El Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional señala como indicadores clave para conocer el impacto de las nuevas tecnologías en los hogares el número de viviendas que tiene ordenador, acceso a Internet, Banda Ancha (ADSL, RDSI, Red de Cable) y telefonía fija o móvil. En el cuadro A.4.8 se recogen los porcentajes de viviendas que tienen alguno de estos elementos en Andalucía y en el total nacional para los años 2003 y 2004.

Como puede observarse en el Cuadro 4.8, la evolución de estos indicadores está siendo muy positiva para Andalucía, tanto en valores absolutos como en el proceso de convergencia con la media nacional. No obstante, siguen existiendo diferencias significativas en algunos indicadores como el acceso a Internet desde la vivienda, siendo éste un elemento fundamental cuando se está haciendo referencia a las infraestructuras de la Sociedad de la Información. El porcentaje de viviendas andaluzas que tienen acceso a la red en 2004 es el 24,2%, cerca de cuatro puntos porcentuales más que en 2003. Sin embargo, a pesar de este aumento, la diferencia con la media española ha aumentado. Así, en 2003 el porcentaje de hogares en Andalucía con acceso a Internet era 4,4 puntos inferior a la media nacional, en 2004 esa diferencia es de 6,7 puntos. Además, siguen existiendo problemas en cuanto a la cobertura territorial de la Banda Ancha, que está lejos de

conseguir la universalidad del servicio, y en su coste, que sigue siendo más elevado que la media europea.

El porcentaje de personas que ha utilizado Internet en Andalucía en el año 2004 se sitúa por encima del 30%. Dicho porcentaje es levemente mayor que el del año precedente, pero la distancia con la media nacional, de casi siete puntos, ha aumentado.

El uso de las TIC por parte de las empresas, sin embargo, está más extendido y con niveles de uso muy similares a la media nacional. Con los últimos datos disponibles, de 2003, el nivel de uso del ordenador por parte de las empresas andaluzas se sitúa levemente por debajo del 96%, cifra sobre la que se encuentra la media nacional, y en torno al 80% de las empresas andaluzas y españolas dispone de banda ancha. El nivel de uso de Internet como vía para interactuar con las Administraciones públicas, uno de los objetivos de Lisboa, están en torno al 56% y 57% respectivamente. No obstante, se encuentra en unos niveles bajos el nivel de empresas que dispone de página web propia y el número de empleados que utiliza realmente Internet en su operativa habitual, lo que unido a otros indicadores de comercio electrónico, indican un bajo uso de las nuevas tecnologías en las transacciones comerciales (véase el Cuadro A.4.41).

Otra línea de actuación para el fomento de la sociedad de la información, cuyo objetivo se ha superado en más de un 40%, ha sido la creación de nuevas redes de comunicación de alta calidad como las redes creadas en las administraciones públicas.

CUADRO 4.9 Incidencia de las actuaciones en materia de I+D y sociedad de la información en Andalucía.

Indicador	Contexto	Incidencia	%
Investigadores implicados	Personal I+D (Equivalencia Dedicación Plena). 2003	Incidencia sobre el personal dedicado a I+D	105,93
Contactos empresas/centros	Empresas (hasta 9 asalariados). 2004	Incidencia sobre el tejido empresarial	3,58
Usuarios de las redes creadas	Población con acceso a Internet. 2004	Incidencia sobre el grado de penetración de la sociedad de la información	10,66
Grupos de investigación y unidades coordinadas financiadas	Grupos de investigación. Convocatoria 2002.	Incidencia sobre el personal dedicado a I+D	114,93
Total patentes	Solicitudes de patentes de residentes. España 2001	Incidencia sobre la creación de patentes	24,06

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de FONDOS 2000 y estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

Con la cautela que implica comparar estos indicadores físicos con indicadores de estadísticas oficiales, para diferentes años, el empleo vinculado a actividades de I+D así como los grupos de investigación parecen tener una dependencia muy alta de los fondos europeos. Esta relación de dependencia se difumina una vez que se comparan con algunas variables del sector empresarial de Andalucía. Concretamente, la transferencia de tecnología entre centro de investigación y empresas sólo afectaría a un 3,5% del total de empresas de reducida dimensión, por lo que la incidencia, al menos por ahora, parece muy reducida (ver Cuadro 4.9).

4.2.4. La estrategia de desarrollo rural

A pesar de haber ido perdiendo peso de forma progresiva desde la década de los 80, el sector agrario muestra todavía un importante papel en la economía y en el empleo de la región, superior a la media nacional. Las estadísticas más recientes no muestran una evolución favorable del sector en los últimos años (Cuadro 4.10).

CUADRO 4.10 Evolución de algunos indicadores representativos de desarrollo rural en Andalucía.

Desarrollo rural	2000	2001	2002	2003	2004	2002/00	2004/02
Nº de Incendios forestales	384	394	494	431	-	13,42	-12,75
Superficie afectada por incendios forestales (Ha)	5411,5	7351,4	10640,7	11842,0	-	40,23	11,29
Gasto de las empresas en protección ambiental (miles €)	100.799	103.377	122.990	-	-	10,46	-
Agua adquirida por el sector agrario (miles m3)	202.005	159.539	66.694	-	-	-42,54	-
Ocupados agrario (miles de personas)	251,0	276,9	266,5	262,3	260,8	3,05	-1,07
Parados agricultura (miles de personas)	155,4	114,3	125,4	122,4	117,5	-10,19	-3,17
Tasa de paro del sector agrario (%)	38,24	29,22	31,99	31,82	31,06	-3,13	-0,46
VAB agricultura pb (constantes 1995) Miles €	6621771	6815239	6756537	6866107	6649957	1,01	-0,79

Nota: Las tasas de crecimiento están anualizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

A la ralentización en el crecimiento del VAB, acorde con la caída en el número de empleados, habría que sumar el importante crecimiento de la superficie afectada por los incendios forestales, que contrasta con la reducción del número de incendios y superficie afectada para el total nacional. Como aspectos positivos se puede destacar la reducción en la tasa de paro del sector, el mayor esfuerzo inversor de las empresas (con datos hasta 2002) que incrementan su gasto para la protección del medio ambiente (frente al comportamiento negativo que registra a nivel nacional), o la reducción del agua adquirida para las actividades agrarias. En el Cuadro 4.11 se valoran los logros alcanzados hasta el momento en Andalucía.

CUADRO 4.11 Logros alcanzados en materia de Desarrollo Rural en Andalucía

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo (1)	Logros (2)	Eficacia (2)/(1)%
Empresas beneficiarias	Realización	Nº	1.2	1500	1181	78,73
Empresas beneficiarias (PYMES)	Realización	Nº	1.2	1350	1116	82,67
Inversión privada inducida	Resultado	€	1.2/3.9/7.55	1173560000	597395654	50,90
Grupos creados de comercialización de productos agrícolas de la calidad	Realización	Nº	7.8	390	557	142,82
Actuaciones en bosques priv. y municipios gestión privada	Realización	Nº	3.9	800	661	82,63
Actuaciones en bosques priv. y municipios gestión pública	Realización	Nº	3.9	250	203	81,20
Mejora aprovechamiento recursos naturales/superficie forestal arbolada	Impacto	%	3.10	6	2,3	38,33
Nuevas oficinas comarcales agrarias	Realización	Nº	7.8	3	3	100,00
Proyectos de apoyo al desarrollo local	Realización	Nº	7.59	50	12	24,00
Construcc. y bienes artísticos o culturales rehabilitados puestos en valor	Realización	Nº	7.55	300	116	38,67
Empleos creados	Impacto	Nº	1.2/3.9/3.10/7.5/7.6/7.8/7.55/7.59	25640	15701,46	61,24
Empleos mantenidos	Impacto	Nº	1.2/7.5/7.55/7.59	28240	20639	73,08

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000.

Los indicadores representativos del objetivo prioritario de consolidar la actividad económica del sector muestran un elevado grado de ejecución en sus objetivos, e incluso, en algunos casos, han sido superados. En este grupo de indicadores destacaría el nº de empresas beneficiarias (PYMES) por dichas actuaciones con un ratio de eficacia del 82,67%, el número de grupos creados para la comercialización de los productos agrícolas

(142,82%), o el número de nuevas oficinas comarcales agrarias (100%). Estas actuaciones encaminadas a consolidar las actividades industriales agroalimentarias han tenido una incidencia importante en el sector por cuanto del total de empresas en esta industria, con datos para el 2004, un total del 39 por ciento se han visto beneficiadas. Si bien se ha realizado un importante esfuerzo inversor para adaptar la actividad productiva, todavía es necesario seguir desarrollando políticas de calidad, aumentar la dimensión de las empresas, aplicar técnicas respetuosas con el medio ambiente y continuar intensificando la apertura a los mercados internacionales.

En segundo lugar, las actuaciones encaminadas a apoyar la diversificación económica de las zonas rurales presentan una ratio de eficacia reducida. Esta circunstancia se explica por el retraso en la aprobación del POIA y el proceso de elaboración de la estructura jurídica básica del PRODER (3/10/2002), así como por la gestión de un elevado número de ayudas incluidas en la Subvención Global FEOGA-O por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). La firma de un convenio de colaboración entre el citado Ministerio y la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP) de la Junta de Andalucía ha contribuido a reducir este problema. Finalmente, las actuaciones que persiguen la conservación del paisaje y los recursos naturales llevan un ritmo de avance acorde a las previsiones³¹.

4.2.5. Desarrollo de los recursos humanos y empleo

En los últimos años, los datos relativos al mercado de trabajo (ver Cuadro 4.12) muestran una evolución muy favorable en la región, si bien, no ocurre lo mismo con los indicadores relativos a la enseñanza secundaria y universitaria.

CUADRO 4.12 Evolución de algunos indicadores representativos de los recursos humanos y empleo en Andalucía.

Recursos humanos y empleo	2000	2001	2002	2003	2004	2002/00	2004/02
Alumnos matriculados en E. Secundaria (segundo ciclo de ESO, BUP, COU) y FP	454.459	445.280	430.157	419.564	414.551	-2,71	-1,83
Alumnos matriculados en Ciclos formativos Nivel III, grado Superior	15.068	21.755	30.261	36.014	38.164	41,71	12,30
Alumnos matriculados en Programas de Garantía Social	4.387	6.878	8.225	7.778	6.881	36,93	-8,53
Alumnos matriculados en educación universitaria	267.885	262.673	258.617	248.239	241.931	-1,75	-3,28
Tasa de actividad (%)	51,48	50,09	52,10	52,87	53,64	0,31	0,77
Ocupados	2.284,9	2.412,8	2.513,9	2.627,3	2.763,2	4,89	4,84
Parados	726,7	554,1	616,0	599,8	568,4	-7,93	-3,94
Tasa de paro (%)	24,13	18,67	19,68	18,59	17,07	-2,23	-1,30
Trabajadores afiliados a la Seguridad Social	2.379,5	2.483,5	2.579,0	2.693,4	2.795,7	4,11	4,12
Colocaciones registradas (miles)	3.028,3	3.186,2	3.272,9	3.543,9	3.915,1	3,96	9,37
Contratos indefinidos (miles)	-	117.549	125.802	135.686	-	7,02	7,86
Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral	44.718	61.446	84.589	101.416	114.029	37,54	16,10
Tasa paro mujer (%)	34,44	26,79	28,31	26,34	24,17	-3,07	-2,07

Nota: Las tasas de crecimiento están anualizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

³¹ Este análisis se ha realizado teniendo en cuenta únicamente los datos proporcionados por FONDOS 2000. No obstante, según información adicional facilitada por la CAP, hasta el 31/12/2004 se han comprometido un total de 2.974 proyectos incluidos en las diversas líneas de actuación de las Medidas 7.55 y 7.59. Estos proyectos suponen un gasto público comprometido de 128.184.861 €.

En el Cuadro de indicadores de contexto del Anexo se presenta una batería de indicadores relativos al mercado de trabajo y a la formación de la población, donde se puede comparar Andalucía con datos medios para el total nacional. En la mayoría de casos, Andalucía presenta una posición relativa inferior, si bien, la tendencia hacia la convergencia no ha sido generalizada. Concretamente, mientras que las mejoras registradas en el mercado de trabajo, en los últimos años, superiores a la media nacional han impulsado el avance hacia la convergencia, en la mayoría de indicadores relativos a la formación no ha sido así, continuando el retraso relativo de la región (ver Cuadro 4.12).

El porcentaje de población activa con estudios secundarios ha experimentado un reducido crecimiento, situándose en un 52,88% del total. La política tendente a mejorar los niveles de cualificación de la población no se ha traducido en el esperado aumento en el número de alumnos matriculados en este tipo de enseñanza. Si se analiza el grado de ejecución de los programas con los indicadores de seguimiento, destaca la elevada eficacia alcanzada para el conjunto de los mismos, no obstante, sería recomendable un esfuerzo para acelerar el grado en la ejecución. Las actuaciones encaminadas a favorecer la generación de nueva actividad que permite la creación de empleo muestran el mayor grado de eficacia en el número de autoempleo generado, en contraste con un, tan sólo, 24,14% de empresas creadas que continúan activa a los doce meses de las previstas. Por otra parte, queda también muy atrás el objetivo programado para el número de personas que mantienen su empleo gracias a las actuaciones tendentes a reforzar la estabilidad en el mismo. En el epígrafe 4.3.2.2 se realiza un análisis más detallado de la eficacia de los indicadores de realizaciones y resultados de las Medidas cofinanciadas por el FSE.

Respecto a la incidencia de estas actuaciones en el contexto sociolaboral andaluz, se podría destacar la incidencia plena de las actuaciones sobre el colectivo de alumnos medidos sobre el total de alumnos matriculados, mientras que la participación de las empresas en las actuaciones cofinanciadas, principalmente, a través de subvenciones no ha tenido una incidencia muy elevada en el total de PYMES de la región. La creación y el mantenimiento de puestos de trabajo es un objetivo prioritario de las intervenciones de los fondos estructurales, por lo que el empleo se puede considerar como buen indicador de las posibles consecuencias a medio plazo de las actuaciones realizadas en el seno del POIA. En el Cuadro 4.15 se analiza el impacto específico sobre la creación y mantenimiento de empleo en la región.

CUADRO 4.13 Logros alcanzados en materia de recursos humanos en Andalucía

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo (1)	Logros (2)	Eficacia (2)/(1)%
Autoempleo generado	Realización	Nº	1.8	20.000	16.664	83,32
Alumnos	Realización	Nº	4.12/4.15	992700	594892	59,93
Empresas beneficiarias (PYMES)	Realización	Nº	1.8/4.4	26000	18512	71,20
Personas beneficiarias	Realización	Nº	2.1/4.2/4.3/4.4/4.6/ 4.7/4.8/4.9/4.10/4.11/ 4.13/4.16/4.17/5.6	638920	457156	71,55
Discapacitados e inmigrantes	Realización	Nº	4.2/4.3/4.4/4.6/4.7/4.8/ 4.9/4.12/4.13/4.15/4.16	74300	56665	76,27
Mujeres beneficiaria	Realización	Nº	2.1/4.2/4.3/4.4/4.6/4.7/ 4.8/4.9/4.10/4.11/4.12/ 4.13/4.15/4.16/4.17	934654	608521	65,11
Empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoempleo)	Resultado	Nº	1.8	12000	2897	24,14
Personas ocupadas a los 6 meses	Resultado	Nº	1.8/4.6/4.7/4.8/4.9/4.10/ 4.11/4.16	126250	93037	73,69
Personas que mantienen su empleo	Resultado	Nº	4.2/4.3	95500	34188	35,80

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000.

CUADRO 4.14 Incidencia en el empleo y recursos humanos en Andalucía.

Indicador	Contexto	Incidencia	%
Alumnos hasta 2004	Alumnos matriculados en enseñanza secundaria y programas de Garantía Social. 2003-04	Incidencia sobre la formación técnico-profesional	141,16
Empresas beneficiarias (PYMES)	Total PYMES. 2004	Incidencia sobre el tejido empresarial	8,71
Personas beneficiarias	Población 2004	Incidencia sobre la población residente	5,95
Personas ocupadas a los 6 meses	Total ocupados 2004	Incidencia sobre el mercado laboral	3,37
Personas que mantienen su empleo	Total ocupados 2004	Incidencia sobre el mercado laboral	1,24

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000 y de estadísticas oficiales (ver Anexo 4).

Con datos de la Encuesta de Población Activa del INE y con las cautelas que requiere este análisis, ya comentadas en el IIEI³², el total de empleo creado representa el 10,29% del total del aumento en el número de ocupados entre el 2000 y 2004, 2,5 puntos porcentuales por año. El total de empleo mantenido representa sobre la media de ocupados entre esos años un 6,68% del total, esto implicaría un 1,67 punto de crecimiento por año. Esta elevada incidencia de las actuaciones del POIA sobre la creación de empleo puede ser debido a la forma de computar estos indicadores de impacto, por cuanto, es posible que una empresa haya recibido varias subvenciones en el marco del POIA, procedente de diferentes órganos ejecutores o, en distintos años, de un mismo órgano ejecutor, por lo que se haya consignado el mismo empleo en varias ocasiones.

CUADRO 4.15 Incidencia sobre el empleo.

Indicador	Tipo de indicador	Unidad	Medidas asociadas	Campo Actuación	Objetivo (1)	Logros (2)	Eficacia (2)/(1)%
Empleo creado en fase de mantenimiento	Impacto	Nº	3.1/3.2/3.3/ 3.5/3.6/5.1/ 5.3/6.4	1: 100%	1158	235,4	20,33
Empleo creado en fase de construcción	Impacto	Nº	3.1/3.2/3.3/ 3.5/3.6/4.1/ 5.1/5.3/6.1/ 6.3	1: 100%	81374	66069	81,19
Empleo creado	Impacto	Nº	1.1/1.2/1.3/ 1.4/1.6/1.51/1.55/ 2.5/2.7/3.9/3.10/ 5.7/5.8/5.9/5.10/ 6.10/7.2/7.8/7.55/7.59	1: 7,13% 2: 60,23% 3: 0,61% 4: 32,03%	82356	49231	59,78
Empleo mantenido	Impacto	Nª	1.1/1.2/1.3/1.4/1.51/ 1.53/1.55/2.7/5.7/ 5.8/5.9/5.10/7.55/7.59	1: 0,15% 2: 87,31% 3: 0,29% 4: 12,26%	207792	168410	81,05

Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000.

En conclusión, pese a los importantes avances registrados en el mercado laboral, si se analiza con respecto a la media nacional, las debilidades detectadas en términos de tasa de desempleo, tasa de ocupación, segmentación en el mercado laboral por sexo y edad, persisten, siendo destacable la insuficiente formación de los trabajadores que implica que debe seguir siendo prioritario las inversiones en educación tanto en infraestructuras como en formación para la adecuación de la cualificación de la demanda de empleo a la oferta.

³² Para realizar una evaluación de los impactos reales en el empleo se debe calcular los impactos netos sobre el mismo (véase IIEI), si bien el equipo evaluador considera que el empleo computado es bruto. Por otra parte, se podría considerar como buena aproximación a los impactos netos en el empleo la posterior estimación macroeconómica realizada mediante una adaptación del modelo HERMIN que se presenta en el apartado 4.4. de este capítulo.

4.3. Aplicación de las metodologías específicas del FEOGA-O y FSE

El especial interés que en el MCA poseen las ayudas cofinanciadas por el FEOGA-O y el FSE ha hecho que en el presente epígrafe se traten, de forma específica, todos aquellos temas en los que no se ha profundizado en el anterior y que definen la evolución, en el período de referencia, tanto del Desarrollo Rural (FEOGA-O) como del Desarrollo de Recursos Humanos (FSE).

4.3.1. FEOGA-O

Conforme a lo recogido en la guía metodológica elaborada por el evaluador del MCA, este apartado se ha configurado de la siguiente forma: en primer lugar, se presenta un breve análisis de la evolución del ámbito rural andaluz desde el inicio de período de programación hasta el año 2003/2004, en función de la disponibilidad de los datos. A continuación, se aborda la posible existencia de factores exógenos que hayan condicionado el Desarrollo Rural. Posteriormente, se estudian los avances producidos por la aplicación del POIA en su vertiente rural, haciendo especial referencia a los logros alcanzados en la ejecución financiera y física del Programa Operativo y mostrando los resultados del trabajo de campo realizado. Finalmente y con toda la información obtenida se procede a responder a las preguntas comunes de evaluación propuestas en el Documento STAR VI/12004/00.

4.3.1.1. El contexto del ámbito rural

Con el objeto de analizar la incidencia de los recursos aplicados al Desarrollo Rural desde el inicio de período de programación, en el Cuadro A.4.2 se recogen los principales indicadores de contexto del mismo que ponen de manifiesto la importancia de la estructura económica y de la articulación de la sociedad de la región, en la configuración del territorio rural. Los valores obtenidos de las distintas magnitudes sugieren seis características a destacar:

- En primer lugar, el sector agrario muestra en el VAB andaluz y en el empleo un peso significativamente superior al ofrecido por la media de la economía española, como ya se ha indicado en el epígrafe 4.2.4.
- En segundo lugar y como consecuencia del punto anterior, se considera por este equipo evaluador que el proceso de diversificación económica, un objetivo primordial del Desarrollo Rural en Andalucía, está por concluir. Aún teniendo en cuenta que el período de análisis es muy reducido y no son exigibles cambios significativos, se puede constatar que la disminución de la participación del VAB agrario andaluz en el VAB regional ha sido inferior a la experimentada en el ámbito nacional, provocando este comportamiento un incremento del valor del ratio entre ambas participaciones (2,22 en 2000 a 2,60 en 2003). Sin excluir que un posterior análisis permita detectar una mayor incidencia del actual período de programación en el Desarrollo Rural, los datos actuales parecen indicar que será necesario incidir en este aspecto en el futuro en un doble sentido: destinando más recursos a este campo de actuación y/o reasignando los recursos de las intervenciones menos eficientes hacia actividades con mayor incidencia en la diversificación económica del ámbito rural.
- En tercer lugar, el sector agrario andaluz reduce las unidades de UTAs (Unidades de Trabajo Agrario) a un ritmo inferior al que se produce en el ámbito nacional; este comportamiento implica una pérdida de ventaja comparativa en términos de productividad (VAB/UTA). Sin excluir que en esta tercera característica incidan otros factores, no cabe duda que la mayor incidencia en la mejora de las

infraestructuras agrarias, otro ámbito prioritario del Desarrollo Rural, permitirá que no experimente mayor deterioro esa ventaja comparativa.

- En cuarto lugar, el envejecimiento de los titulares de explotaciones agrarias en Andalucía se produce en mayor medida que en el conjunto nacional. Si bien los incentivos a la Instalación de Jóvenes Agricultores (Medida 7.4) no figura en este PO, sí se contempla en otras iniciativas comunitarias que afectan a Andalucía, por lo que cabría esperar su rejuvenecimiento.
- En quinto lugar y como elemento positivo, se observa un mejor aprovechamiento de las aguas al producirse una reducción en el uso del sistema de riego de gravedad a favor del localizado, como ya se ha indicado en el Cuadro 4.10. Este dato adquiere cierta relevancia en el campo andaluz por dos razones: una, la permanente escasez de agua y otra, el mayor porcentaje de superficie regada en Andalucía (sobre SAU), frente al conjunto nacional.
- Por último, se considera así mismo destacable que la excesiva atomización de la industria agroalimentaria, lejos de corregirse, ha experimentado un ligero deterioro, mostrando divergencia con lo ocurrido en el ámbito nacional. Medido el tamaño de las empresas por el número de empleados, el establecimiento medio de la industria agroalimentaria andaluza ha pasado de representar un 53% de la media nacional a un 45%. Este resultado, en tan breve espacio de tiempo, invita a revisar la excesiva atomización de las ayudas a este sector.

4.3.1.2. Factores exógenos

Sin lugar a duda el contexto socioeconómico del ámbito territorial en que se desarrolla el Programa Operativo analizado, puede significar un freno o una potenciación de los efectos de las inversiones realizadas en el ámbito rural. Con objeto de analizar esta incidencia se ha elaborado el Cuadro A.4.3, siguiendo el modelo sugerido por el evaluador del MCA, en él se recogen exclusivamente tres campos de intervención, los incluidos en los capítulos VII, VIII y IX del Reglamento (CE) 1257/99 de la Comisión, ya que son los que integran Medidas contempladas en el POIA.

La información ofrecida por este Cuadro es fruto, por una parte, de las opiniones recabadas tanto a los agentes ejecutores como a los gestores municipales, empresarios y expertos entrevistados por el equipo evaluador; y por otra, de la información obtenida para la realización de esta Actualización de la Evaluación Intermedia del POIA sobre indicadores generales de contexto.

El equipo evaluador considera necesario comentar la inclusión de la evolución del mercado de trabajo y la dinámica demográfica como factores exógenos negativos: el primero, por las elevadas tasas de paro que persisten en el ámbito rural andaluz, a pesar del descenso experimentado; y, el segundo, por el progresivo envejecimiento de la población rural que ha quedado constatado en el Cuadro A.4.2. Para paliar los efectos negativos de este último factor este equipo evaluador considera necesario hacer más incidencia en medidas que propicien la incorporación de población joven a la actividad agraria. Por otra parte, aunque pueda resultar paradójico con lo anteriormente expuesto, la mayoría de los encuestados consideran positiva la incidencia de la inmigración.

4.3.1.3. El Desarrollo Rural durante el período 2000-2004

Este análisis de los logros alcanzados se presenta estructurado en cuatro apartados con la finalidad de realizar una aproximación sucesiva al objetivo fundamental de este proceso de

evaluación del Desarrollo Rural, que no es otro que responder a las Preguntas Comunes de Evaluación. Esos apartados se concretan como sigue: en primer lugar, se analiza brevemente los avances en la ejecución financiera y física de las Medidas de Desarrollo Rural; en segundo lugar, se comenta la contribución del Programa Operativo al Desarrollo Rural según los ámbitos prioritarios de intervención; a continuación, se presentan los resultados más significativos del trabajo de campo realizado; y finalmente, se efectúa el estudio y contestación de las preguntas comunes de evaluación, recogidas en el Documento STAR VI/12004/00, que son aplicables al POI de Andalucía según lo establecido en el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo .

Avances en la ejecución financiera

El primer hecho destacable sobre los valores referidos a la ejecución financiera de las Medidas implicadas en el Desarrollo Rural es, en general, su bajo nivel de absorción, ya que el ratio de absorción financiera, tanto el referido al gasto elegible de todo el período de programación (46,66%) como al correspondiente al período que finaliza en el año 2004 (66,70%), se sitúan en cifras por debajo de los valores medios que muestra el POIA en su conjunto (56,90% y 81,19%, respectivamente). Esta circunstancia puede observarse tanto en el Cuadro A.3.1 del Anexo al Capítulo 3 como en el Cuadro A.4.4 del Anexo al Capítulo 4, donde se presenta un examen específico de las Medidas relacionadas con el Desarrollo Rural. Uno de los factores que ha condicionado la baja ejecución financiera señalada ha sido, concretamente, el escaso volumen de pagos certificados por los órganos ejecutores responsable de las Medidas 7.5, 7.55 y 7.59 (estas dos últimas correspondientes a la Subvención Global) que en ningún caso han superado el 30% del gasto elegible previsto hasta el año 2004. Por contra, las Medidas de Desarrollo Rural no incluidas en el Eje 7, esto es, 1.2, 3.9 y 3.10 muestran valores medios de los ratios de absorción financiera muy próximos a los señalados para el Programa Operativo (80,49% para el período que finaliza en 2004 y 56,19% para todo el período de programación).

Por otra parte, el Cuadro 4.16 ofrece los datos correspondientes a la ejecución financiera del Desarrollo Rural, en función de los órganos ejecutores correspondientes. Es destacable, en primer lugar, la nula certificación de pagos presentada por los órganos ejecutores Parques Nacionales (Ministerio de Medio Ambiente) y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero. En el primer caso, se pueden señalar dos factores que permiten explicar este comportamiento: por una parte, el agente ejecutor Parques Nacionales es un organismo de nueva creación; y, además, desde la segunda mitad del año 2004 se ha puesto en marcha un proceso de transferencias de competencias en la gestión de los parques nacionales, que está llevando a cabo la Administración Central hacia la Junta de Andalucía. En el segundo caso, la justificación se encuentra en que este órgano no certifica directamente los pagos, sino que ejecuta obras de la Medida 7.6 siendo, finalmente la CAP la que realiza la certificación. Por ello, desde este equipo evaluador se sugiere agilizar la ejecución de los Fondos asignados a esa Empresa Pública.

Por otro lado, en relación con el reducido volumen de pagos certificados acreditados por los Grupos de Desarrollo Rural, es necesario señalar que estos agentes ejecutores gestionan la totalidad del gasto elegible de la Medida 7.55. De la información recabada a estos agentes ejecutores en las entrevistas realizadas por el equipo evaluador, pueden señalarse como factores determinantes de esa baja ejecución financiera: el retraso en la puesta a disposición inicial de los fondos para los agentes ejecutores de esta Medida (el primer Cuadro financiero de los GDR fue aprobado el 01-10-2002); las dos reprogramaciones de esos Cuadros financieros realizadas en junio de 2003 y en noviembre de 2004; como

consecuencia entre otras cosas de lo anterior, el retraso producido en el circuito financiero desde que se concede la ayuda a un proyecto concreto hasta que esa ayuda se encuentra a disposición del destinatario último de la misma. No obstante, esta última circunstancia parece haber entrado en vías de solución por la decisión adoptada por la Dirección General de Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía para adelantar los fondos una vez que la ayuda ha sido concedida. Además un elemento que está también colaborando en la agilización de la ejecución financiera, es el convenio de colaboración suscrito en agosto de 2004 entre el MAPA y la CAP por el que la Consejería asume la gestión de los fondos acogidos a la Subvención Global FEOGA-O que en un principio gestionaba el Ministerio.

CUADRO 4.16 Ejecución financiera del Desarrollo Rural por órgano ejecutor

CÓDIGO	ÓRGANO EJECUTOR	Gasto elegible 2000-2006 (€) (1)	Gasto elegible 2000-2004 (€) (2)	Pagos certificados 2000-2004 (€) (3)	Ratio de absorción financiera	
					(4)=(3)/(2) (%)	(5)=(3)/(1) (%)
101210	MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.	40.993.929	29.835.550	21.887.599,20	73,36%	53,39%
101214	D.G. DE INDUSTRIA AGROALIMENTARIA Y ALIMENTACIÓN (MAPA)	105.374.096	73.712.666	51.287.476,20	69,58%	48,67%
101233	D.G. PARA LA BIODIVERSIDAD (M. MEDIO AMBIENTE)	97.275.419	77.993.199	30.147.342,67	38,65%	30,99%
101235	PARQUES NACIONALES (MMA)	26.602.758	8.425.976	0,00	0,00%	0,00%
204161	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA	315.633.482	221.033.544	181.942.423,27	82,31%	57,64%
204167	EMPRESA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO AGRARIO Y PESQUERO	9.500.000	8.628.552	0,00	0,00%	0,00%
204201	CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE	271.109.623	189.441.390	183.144.917,08	96,68%	67,55%
	GRUPOS DE DESARROLLO RURAL (50)	202.162.391	139.447.686	36.498.019,00	26,17%	18,05%
	TOTAL FEOGA-O (excluida Medida 9.3)	1.068.651.698	748.518.563	504.907.777,42	67,45%	47,25%

Fuente: FONDOS 2000

Finalmente, la baja ejecución financiera mostrada por la Dirección General para la Biodiversidad ha sido justificada, por los agentes ejecutores de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía a los que este equipo evaluador ha tenido acceso, en base a que esta última realiza la asignación de gasto aunque la Dirección General para la Biodiversidad sea nominativamente el beneficiario final de las Medidas 3.9 y 3.10. Por tanto, parece razonable proponer la reasignación de los fondos asignados a esa Dirección General y dotar a la Consejería de Medio Ambiente del gasto elegible que de hecho gestiona.

Avances en la ejecución física

Por lo que se refiere al avance en la ejecución física, los Cuadros del Anexo al Capítulo 3 recogen, entre otra, la información relativa a los indicadores de resultados y realizaciones correspondientes al ámbito del Desarrollo Rural. De los datos ahí presentados pueden extraerse los siguientes comentarios:

- En el Cuadro A.3.3³³ se presentan los ratios de eficacia de los indicadores de realizaciones; para los correspondientes al Desarrollo Rural éstos presentan unos valores, en general, en torno o por encima al 75%. No obstante, y como consecuencia del bajo nivel de ejecución financiera, los indicadores asociados a las Medidas 7.55 y 7.59 no presentan, en la mayoría de los casos, valores satisfactorios. En lo referente al ratio de cumplimiento mostrado en el Cuadro A.3.21 los datos obtenidos presentan, para el cumplimiento de las previsiones, una tendencia similar a los logros alcanzados hasta el año 2004.
- Por su parte, el Cuadro A.3.12 ofrece los ratios de eficacia de los indicadores de resultados que, en este caso, presentan en casi su totalidad valores elevados cercanos o por encima al 100%. Además estos resultados positivos se ven corroborados por los datos ofrecidos en el Cuadro A.3.22, donde se presentan los ratios de cumplimiento de los valores previstos para los indicadores de resultados. En el ámbito del Desarrollo Rural cabe esperar que se cumplan las previsiones para los indicadores referidos en el citado Cuadro. No obstante, existe una excepción referida al indicador 548 “Inversión privada inducida”, asociado a la Medida 7.55. En este caso, tanto el ratio de eficacia como el ratio de cumplimiento de los resultados previstos para este indicador son excesivamente bajos. La razón de esta circunstancia se puede encontrar en dos hechos: por una parte, las optimistas previsiones realizadas para este indicador y, por otra, las indicaciones realizadas por los beneficiarios finales de esta Medida (GDR) a los destinatarios últimos de las ayudas, consistentes en no incluir en la solicitud de las mismas el importe total del proyecto a realizar, sino sólo aquella parte que podría ser cofinanciada por el FEOGA-O.

Ámbitos prioritarios de intervención

El Cuadro 4.17 ofrece una visión general de las aportaciones financieras del POIA a cada uno de los ámbitos prioritarios del Desarrollo Rural. En consonancia con lo manifestado en el epígrafe 4.3.1.1, es necesario destacar la menor importancia relativa de los dos ámbitos cuyo comportamiento reclama mayor atención: la Diversificación Económica y las Infraestructuras Agrarias. Los datos constatan, por un lado, que el excesivo peso de la actividad agraria en la economía andaluza sigue vigente y, por otro, que la ventaja relativa en términos de productividad agraria ha disminuido. El equipo evaluador opina que es necesario insistir en estos dos ámbitos en la línea manifestada en el mencionado epígrafe.

El ámbito del Complejo Agroalimentario recibe una mayor atención financiera del POIA, acorde con la importante aportación que la industria agroalimentaria andaluza hace al VAB industrial andaluz. Las líneas de intervención de las Medidas que integran este ámbito (1.2 y 7.8), ponen las bases para solucionar algunas de las debilidades de esta rama de actividad económica, como son la reducida estrategia comercial o la escasa implantación del sistema de calidad en el proceso productivo. Pero, como ya se ha señalado en el epígrafe 4.3.1.1, otras debilidades se acentúan, como el alto porcentaje de empresas de reducidas dimensiones. No obstante, este análisis de la contribución del POIA a los ámbitos reseñados del Desarrollo Rural por las aportaciones de las Medidas presenta algunas deficiencias, por lo que para ser más precisos habría que descender a las líneas de actuación

³³ Es necesario señalar que en este cuadro, el indicador 1135 “Plantones producidos” presenta un error derivado de la información contenida en Fondos 2000, al haber sido introducidos los datos sobre realizaciones en “unidades”, cuando la unidad que debía ser utilizada es “millones”. Este hecho distorsiona los cálculos realizados.

dentro de cada Medida. En este sentido, la Medida 7.55, incluida en el ámbito de Diversificación Económica, está integrada por 10 líneas de actuación, entre las que se encuentran “Infraestructuras y equipamientos en zonas rurales no agrarias” o “Industrias Agroalimentarias”³⁴. Así mismo, en las Medidas 3.9 y 3.10, adscritas al ámbito Medio Natural, incluyen intervenciones que afectan al de Infraestructuras Agrarias.

CUADRO 4.17 Análisis por Ámbito de Intervención

ÁMBITO	Gasto elegible 2000-2006 (€)	Importancia relativa (%)	Gasto elegible 2000-2004 (€) (1)	Pagos certificados 2000-2004 (€)(2)	Ejecución Financiera (%) (3)= (2)/(1)
Infraestructuras Agrarias	107.969.244	9,89	80.856.568	56.691.193	70,11
Complejo Agroalimentario	365.955.095	33,52	253.998.480	199.250.364	78,45
Diversificación Económica	225.435.614	20,65	154.822.870	40.917.117	26,43
Medio natural	392.264.464	35,93	273.915.325	212.468.201	77,57
TOTAL FEOGA-O (excluida la Medida 9.3)	1.091.624.417	100,00	763.593.243	509.326.876	66,73

Fuente: FONDOS 2000

Resultados del trabajo de campo

Siguiendo las directrices establecidas por los evaluadores del MCA, el trabajo de campo realizado para el ámbito de Desarrollo Rural ha seguido la metodología señalada en el apartado 3, epígrafe 0.3., del capítulo 0, denominado “Metodología específica FEOGA-O”.

En el Cuadro 4.18 se presenta la muestra seleccionada para la realización de entrevistas a los destinatarios últimos de las ayudas de aquellas Medidas que integran el ámbito del Desarrollo Rural. En ese mismo Cuadro se ofrecen además, los datos relativos al índice de repuesta obtenido, tanto de la muestra seleccionada como de los cuestionarios enviados.

CUADRO 4.18 Selección de la muestra e índices de respuesta

MEDIDA	PESO FINANCIERO (%)	DISTRIBUCIÓN SELECCIONADA (1)	ENCUESTAS ENVIADAS (2)	ENCUESTAS RECIBIDAS (3)	ÍNDICE DE RESPUESTA (4)=(3)/(1) (%)	ÍNDICE DE RESPUESTA (5)=(3)/(2) (%)
1.2	38,70	41	93	17	41,46	18,28
3.9	15,86	17	36	7	41,18	19,44
7.55	29,94	32	81	21	65,63	25,93
7.8	15,50	17	35	11	64,71	31,43
TOTALES	100,00	107	245	56	53,25	23,77

Fuente: Elaboración propia.

El equipo evaluador considera necesario destacar el reducido índice de participación que revelan estos datos. Si bien es de justicia señalar que aquellos que respondieron a las peticiones del equipo evaluador, lo hicieron adecuadamente, en el resto de los casos se ha puesto de manifiesto una nula implicación en el proceso de evaluación. Este comportamiento hace pensar que estos beneficiarios consideran que una vez recibida la ayuda y ejecutado el proyecto, su colaboración con el equipo evaluador no era obligatoria. Esta situación debe ser corregida mediante la inclusión en las convocatorias de ayudas de algún instrumento coactivo para los casos en los que se produzca falta de colaboración en la evaluación de las ayudas públicas.

³⁴ Cuadros Financieros de GDRs aprobados por Resolución de la D.G. de Desarrollo Rural de 22-10-2004.

El Cuadro A.4.5 del Anexo a este Capítulo resume las opiniones vertidas por los destinatarios últimos de las ayudas sobre los aspectos consultados a través de las encuestas realizadas. Los datos mostrados representan valores medios para cada cuestión planteada y agrupados por Medida. Esta información ha sido analizada y utilizada para dar respuesta a las preguntas comunes de evaluación del apartado siguiente, que son el objetivo fundamental de la evaluación del Desarrollo Rural, tal como se ha indicado tanto en la guía metodológica elaborada por los evaluadores de MCA, como en los documentos STAR.

Respuestas a las preguntas comunes de evaluación establecidas en el Documento STAR VI/12004/00

El Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, sobre la ayuda al Desarrollo Rural a cargo del FEOGA-O, señala que las evaluaciones deberán dar respuesta a las preguntas comunes. Este epígrafe pretende evaluar la citada cuestión utilizando para ello la información suministrada tanto por el sistema de seguimiento del POI de Andalucía, como aquella procedente de los datos recogidos durante el proceso de evaluación a partir de entrevistas en profundidad a expertos y gestores municipales, cuestionarios, estudio de casos, etc.

Dado que las preguntas comunes de evaluación propuestas en el Documento STAR VI/12004/00 han sido elaboradas para su aplicación en el ámbito comunitario y para todas las Medidas de Desarrollo Rural, sólo son aplicables al caso concreto del POI de Andalucía aquellas que hacen referencia a las Medidas y actuaciones que el programa evaluado contempla. Por lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, el equipo evaluador ha seleccionado las preguntas comunes de evaluación que se detallan en el Cuadro A.4.6 del Anexo a este Capítulo, además de todas las preguntas transversales.

En el Cuadro 4.19 se presentan las respuestas a las preguntas comunes de evaluación pertinentes al POI de Andalucía. Se ha utilizado este formato en aras de una presentación más esquemática y accesible.

<p><i>CUADRO 4.19 Respuestas a las preguntas comunes de evaluación</i></p> <p><i>Capítulo VII. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas</i></p> <p><i>VII.1. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a incrementar la competitividad de los productos agrícolas a través de una transformación y comercialización, de dichos productos, mejor y más racional?</i></p> <p>Las empresas encuestadas manifiestan claramente su objetivo de incrementar la competitividad al poner en marcha proyectos de inversión, ya que en el 96,6% de los casos, éstos son innovadores o mejoran uno existente y, en el 74% de los proyectos, incorporan nuevas tecnologías. Ambos aspectos han significado una mejora efectiva en el uso de los factores de producción, propiciando en el 60,9% de las opiniones recabadas la apertura de nuevos mercados. La opinión de los expertos consultados va en esta misma dirección.</p> <p><i>VII.2. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a incrementar el valor añadido y la competitividad de los productos agrícolas gracias al aumento de su calidad?</i></p> <p>El incremento de la calidad de los productos obtenidos y la diferenciación de los mismos, han sido las vías elegidas por las empresas encuestadas para mejorar la competitividad de su producción. Como muestran el que el 41,2% haya incorporado la trazabilidad a los productos que comercializa y que el 76% manifieste que ha incrementado los criterios de calidad en la producción. Otro indicador de estas mejoras en términos de competitividad es que el 54,5% de los encuestados pretenda obtener una certificación de calidad mediante la aplicación del proyecto cofinanciado. Finalmente, para avalar lo manifestado en esta pregunta y en la anterior, el indicador 1037 “Grupos creados de comercialización de productos agrícolas de calidad” presenta a final del año 2004 un valor del 142,82% de lo programado para todo el período de programación (ver Cuadro A.3.3.).</p>
--

CUADRO 4.19 Respuestas a las preguntas comunes de evaluación

VII.3. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado la situación en el sector de la producción agrícola de base?
La mejora de la situación en el sector de la producción agrícola básica se ha visto fomentada principalmente por tres factores. En primer lugar, tanto los expertos como los empresarios encuestados afectados por esta Medida han señalado que la impulsión de criterios de calidad en las empresas agroalimentarias ha provocado la traslación de éstos hacia la primera etapa en la elaboración de sus productos, esto es, hacia las explotaciones agrarias. En segundo lugar, como se observa en el Cuadro A.4.5, el 66,7% de los destinatarios últimos encuestados manifiestan haber utilizado producción agraria de la zona, mejorando las posibilidades de desarrollo de la producción agrícola de base. Y finalmente, los criterios de calidad introducidos en las explotaciones agrarias, junto con la comercialización de sus productos por empresas agroalimentarias del entorno físico, han incrementado la valorización de las producciones locales, según el 75% de los empresarios encuestados.

VII.4. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado la salud y el bienestar?
En este ámbito las ayudas concedidas están teniendo un impacto muy significativo. Para los empresarios entrevistados las dos motivaciones más destacadas que influyeron en la puesta en marcha de los proyectos cofinanciados fueron la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (33,3%) y la mejora de la calidad y la seguridad alimentaria (29,6%). Estas circunstancias, junto con las medidas introducidas para informar adecuadamente a los consumidores de la trayectoria seguida por el producto desde su origen hasta la comercialización, confirman la utilidad de las ayudas concedidas para la mejora de la salud y el bienestar de los ciudadanos.

VII.5. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han protegido el medio ambiente?
El interés de la Administración andaluza por la protección del Medio Ambiente se ha manifestado, entre otras actuaciones, en la inclusión de criterios medioambientales para la priorización de proyectos aspirantes a la obtención de las ayudas incluidas en las Medidas cofinanciadas por el FEOGA-O y en la aprobación de la Orden de 22 de octubre de 2002 para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental de las empresas de transformación y comercialización de productos agroalimentarios. De esta forma se ha intentado favorecer la realización de inversiones que reduzcan o eliminen la contaminación por residuos sólidos o líquidos, que disminuyan el consumo de agua, que implanten sistemas de producción de energía renovable. Por su parte, los destinatarios últimos de las ayudas parece que paulatinamente van tomando conciencia de esta necesidad, si bien la motivación y los resultados medioambientales de los proyectos cofinanciados todavía son escasos (ver Cuadro A.4.5).

Capítulo VIII. Silvicultura

VIII.1.1 ¿En qué medida han contribuido las medidas subvencionadas a la mejora de las condiciones de protección hidrológico-forestal?

Su contribución está siendo fundamental, ya que una de las líneas básicas de actuación de la Medida 3.9 es la restauración hidrológico-forestal, tanto por las actuaciones gestionadas directamente por la Consejería de Medio Ambiente, como por las inversiones realizadas por los particulares cofinanciadas en esta Medida (el 28,6% de esas ayudas tienen como objetivo la protección hidrológico-forestal, según los resultados de las encuestas a destinatarios últimos de las ayudas). No obstante, a pesar de las intervenciones que integran esta línea de actuación, los datos del Cuadro 4.10 muestran un incremento tanto del número de incendios forestales como del número de hectáreas afectadas entre los años 2000 y 2003. Por lo anterior y debido al alto riesgo de incendios por las condiciones climatológicas de Andalucía, es necesario prestar más atención a esta línea de actuación.

VIII.1.2 ¿En qué medida han contribuido las medidas subvencionadas al aumento de retención de CO₂ en las masas forestales?

En la medida en que las actuaciones de este ámbito inciden en el mantenimiento y la recuperación de masas forestales, así como en tratamientos preventivos contra los incendios y desastres naturales, se está contribuyendo de manera efectiva al aumento de retención del CO₂ en las masas forestales; hecho este que es corroborado tanto por las opiniones de los gestores públicos locales y autonómicos entrevistados, como por las de los destinatarios últimos privados de las ayudas y por el dato sobre superficie conservada mostrado en el Cuadro A.3.22.

VIII.2. ¿En qué medida las medidas subvencionadas han permitido a la silvicultura contribuir en los aspectos económicos y sociales del Desarrollo Rural, mediante la conservación y el desarrollo del empleo y otras funciones y condiciones socioeconómicas, o mediante la conservación y la mejora adecuada de la función protectora de la gestión forestal?

CUADRO 4.19 Respuestas a las preguntas comunes de evaluación

Los indicadores físicos asociados a esta Medida confirman que en este campo se está desarrollando una gestión eficaz y eficiente. Concretamente, el indicador “empleo creado” (768) según el Informe de Ejecución, arroja un valor de 7.822 empleos creados, que supone el 112% del valor programado para todo el período al 31 de diciembre de 2004, más ejemplos de este tenor se encuentran en los Cuadros del anexo al Capítulo 3.

Por otra parte, la administración autonómica ha concluido durante el año 2004 la redacción del Plan Andaluz de Control de la Desertificación, el estudio de la red viaria para la prevención de incendios en Andalucía y la implantación de sistemas de gestión medioambiental en los parques naturales de la Comunidad Autónoma, según la norma UNE-EN ISO 14001.

VIII.3. ¿En qué medida han contribuido las medidas subvencionadas a la función ecológica de los bosques, mediante la conservación, protección y aumento adecuado de la diversidad biológica?

Además de lo ya señalado en las preguntas 1 y 2 de este capítulo, la mayoría de las ayudas concedidas, según las respuestas de los destinatarios últimos de las mismas, tienen por objeto aspectos relacionados con la protección y restauración del ecosistema (ver Cuadro A.4.5).

Capítulo IX. Fomento de la adaptación y desarrollo de zonas rurales

IX.1. ¿En qué medida se ha mantenido o aumentado la renta agraria?

Las Medidas 7.2 y 7.6 inciden de forma indirecta sobre la renta agraria, bien a través de la reducción de los costes de producción provocada por las mejoras en infraestructuras, bien mediante la inversión privada inducida que conlleva los proyectos subvencionados. La opinión de los gestores locales entrevistados incide en la importancia que está teniendo para el aumento de la renta agraria las intervenciones de mejora en las infraestructuras rurales (2164 Km. de caminos rurales construidos o mejorados, 464 Km. de encauzamiento acondicionados), así como los servicios de apoyo a la producción.

IX.2. ¿En qué medida se han mantenido las condiciones de vida y el bienestar de las poblaciones rurales gracias a actividades sociales y culturales, mejores servicios públicos o por la reducción de aislamiento?

Los bajos niveles de ejecución financiera de las Medidas 7.55 y 7.59, sólo permiten hablar de una escasa incidencia de las intervenciones incluidas en ellas sobre las condiciones de vida y el bienestar de las poblaciones rurales. Los ámbitos de intervención que aglutinan los proyectos comprometidos, según recoge el Informe de Ejecución 2004, constatan sin lugar a duda la posibilidad de incrementar esa incidencia. Por lo tanto, es necesario que se cumplan las previsiones de los agentes ejecutores sobre ejecución financiera de las Medidas para que esa incidencia potencial sea una realidad.

IX.3. ¿En qué medida se ha mantenido el empleo en las zonas rurales?

Para analizar la incidencia de las Medidas correspondientes sobre el mantenimiento del empleo en el ámbito rural, es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos: primero, la baja ejecución financiera ya mencionada de la Medida 7.55, que conlleva un ratio de ejecución de los indicadores “empleo creado” y “empleo mantenido” de un 6,68% y un 11,57%, respectivamente; segundo, los destinatarios últimos encuestados señalan que cada ayuda recibida genera, como media, 3,03 empleos permanentes y 5,81 temporales; y por último, la Medida 3.10 ofrece un valor del indicador “empleo mantenido” que supone el 108,9% del programado para todo el período.

En resumen, el empleo mantenido, como indicador de impacto que es, necesita un mayor nivel de ejecución financiera y un mayor grado de maduración de los proyectos ejecutados, para que sea detectado por la actividad económica.

IX.4. ¿En qué medida se han mantenido o mejorado las características estructurales de la economía rural?

Las características estructurales de la economía rural están recibiendo una influencia de la ejecución de las medidas de Desarrollo Rural que, desde este equipo evaluador se califican de heterogénea. Por un lado, la Medida 7.2 presenta valores de los indicadores de realización y resultados claramente positivos para las características estructurales de la economía rural. La Medida 7.6, pese a su escaso peso financiero, ofrece que 3.365 explotaciones se han visto afectadas de manera positiva por encauzamientos ejecutados. Por su parte, la medida 7.8 presenta tanto resultados positivos como negativos. El indicador 1035 presenta un valor de ejecución cero, cuando su realización podría suponer un elemento de ayuda en materia de gestión de las explotaciones agrarias, cuyos titulares, en muchos casos, carecen de este tipo de formación. Pero por otro lado, esta Medida, presente el resto de indicadores con un elevado nivel de ejecución. Por último, las Medidas 7.55 y 7.59 que tienen que canalizar la actividad y el dinamismo de los agentes locales, elementos claves en la mejora de estas características estructurales, se sitúan en un grado de ejecución muy reducido.

CUADRO 4.19 Respuestas a las preguntas comunes de evaluación

IX.5. ¿En qué medida se ha protegido o mejorado el medio ambiente rural?

De las Medidas incluidas en este capítulo, la que contribuye de forma fundamental a la protección y mejora del medio ambiente es la Medida 3.10. Mediante ésta, que presenta un elevado ratio de ejecución financiera (88,61%) se están desarrollando grandes actuaciones en los siguientes campos, entre otros: restauración de ecosistemas degradados; conservación y gestión de la biodiversidad; programas de conservación de espacios protegidos; seguimiento, control y planificación de la recuperación de la fauna y la flora; construcción de instalaciones de conservación de la fauna y la flora. Estas actuaciones, desarrolladas en la mayor parte de los casos en el entorno de Parques Naturales y espacios protegidos, están siendo decisivas en la mejora del medio ambiente rural.

Preguntas transversales

Transversal 1. ¿En qué medida ha contribuido el programa a estabilizar la población rural?

La emigración de las zonas rurales hacia las ciudades, y la consiguiente despoblación de aquellas, y la gran dispersión de los asentamientos del ámbito rural, continúan siendo un problema en Andalucía. Esta situación no deseable se da fundamentalmente en las zonas más montañosas y en las amenazadas por el problema de la desertización. Uno de los objetivos más importantes de los programas aplicados en esta región Objetivo 1 ha sido contribuir a la estabilización y conexión de la población rural existente. Para ello, las Medidas de apoyo a la diversificación de la actividad económica, de mejora de las explotaciones agrarias y de los servicios que les son prestados, y aquellas que pretenden crear o mantener el empleo existente, han contribuido de forma indirecta al objetivo señalado.

Cabe señalar que los problemas provocados por la dispersión de la población rural, en zonas como el noreste de la provincia de Almería o en las Alpujarras entre otras, está pendiente de solución.

Transversal 2. ¿En qué medida ha favorecido el programa la seguridad del empleo dentro y fuera de las explotaciones?

En estrecha relación con la pregunta anterior, una de las acciones que más puede favorecer la estabilización de la población rural es la generación y mantenimiento del empleo en el entorno rural, tanto en las propias explotaciones como en todas aquellas actividades propiciadas por las ayudas destinadas a la diversificación de las actividades económicas en este ámbito. Estas últimas son las actuaciones que más influencia han tenido en la seguridad del empleo rural junto con las programadas dentro de las Medidas 3.9 y 3.10 que han permitido generar empleo no sólo temporal sino también permanente y, que a la vez, han favorecido a colectivos específicos (empleo femenino e inmigrantes). Estas afirmaciones han sido avaladas por las opiniones de los gestores locales y de los destinatarios últimos de las ayudas.

Por otra parte, en la relación de intervenciones a la que ha tenido acceso el equipo evaluador para realizar el trabajo de campo se observan actuaciones poco relacionadas con actividades productivas y que tienen escasa incidencia en la actividad económica y en la creación de empleo.

Transversal 3. ¿En qué medida ha favorecido el programa el mantenimiento o la mejora del nivel de ingresos de la comunidad rural?

Es razonable pensar que todas aquellas medidas que incrementan el nivel de empleo y, por lo tanto, de actividad están contribuyendo a la consecución de los objetivos planteados en esta cuestión. Si bien la valoración cuantitativa de este efecto es compleja, la opinión de los gestores locales y los expertos consultados avalan la idea de que en el caso de Andalucía el POIA está ejerciendo una influencia positiva en el nivel de ingresos de la población rural.

Transversal 4. ¿En qué medida ha mejorado el programa la situación del mercado para los productos agrícolas y forestales básicos?

Los cuestionarios recibidos procedentes de los destinatarios últimos de las ayudas y las opiniones de los expertos, confirman la mejora producida en el mercado de productos agrícolas y forestales básicos, en los siguientes aspectos, entre otros: reducción de costes de producción de la explotación; utilización de producción agraria de la zona; incremento de la valorización de producciones locales; apertura de nuevos mercados (ver Cuadro A.4.5). Por otra parte, es necesario un apoyo decidido a aquellos proyectos que posean producciones que posean certificaciones de calidad reconocidas.

Transversal 5. ¿En qué medida ha favorecido el programa la protección y mejora del medio ambiente?

Las respuestas a las preguntas comunes de evaluación relacionadas con el medio ambiente que ya se han tratado muestran, por Medidas, el efecto de éstas sobre la protección y mejora de este ámbito en el Desarrollo Rural. El conjunto del POIA ha favorecido la introducción de instrumento y criterios que han conducido a la utilización más eficiente de los recursos hídricos, a la reducción en la generación de residuos,

CUADRO 4.19 Respuestas a las preguntas comunes de evaluación

a la protección del ecosistema y a la defensa de la masa forestal (ver Cuadro A.4.5). Pero también es cierto que, salvo en la Medida 3.9 y 3.10, las motivaciones medioambientales no han sido las prioritarias a la hora de justificar la puesta en marcha de proyectos cofinanciados.

Transversal 6. ¿En qué medida han contribuido los dispositivos de aplicación a potenciar al máximo los efectos previstos de este programa?

Como se ha podido comprobar en las respuestas aportadas a cada una de las preguntas comunes de evaluación, los dispositivos de aplicación de las distintas medidas del programa están propiciando la potenciación de los efectos positivos de éstas sobre los ámbitos de aplicación del POIA. Además, los resultados de la aplicación de las medidas cofinanciadas por el FEOGA-O muestran la existencia de sinergias y actuaciones complementarias que también favorecen la consecución de los objetivos previstos en el programa. Finalmente, es destacable que más del 95% de los encuestados, los gestores municipales y las aportaciones de los expertos señalen que el esfuerzo realizado, tanto por las Administraciones públicas como por los propios destinatarios últimos de las ayudas, haya merecido la pena a la hora de implementar el proyecto.

4.3.2. Fondo Social Europeo

En este apartado se presenta información de carácter financiero, sobre realizaciones y sobre resultados de inserción y contratación para las Medidas del FSE en el ámbito de los recursos humanos. Este análisis es complementario al presentado en apartados y capítulos precedentes, utilizando información del sistema de seguimiento de la UAFSE (SSU), así como información obtenida, para un conjunto de medidas estratégicas, de entrevistas focalizadas a expertos, encuestas telefónicas a beneficiarios y mesas redondas. El estudio realizado cubre los contenidos mínimos exigidos en el Marco Común de Trabajo (MCT) del FSE, y se completa con información adicional que el equipo evaluador ha considerado necesaria para llevar a cabo la actualización de la Evaluación Intermedia en el ámbito de los recursos humanos.

4.3.2.1. Avances en la ejecución financiera

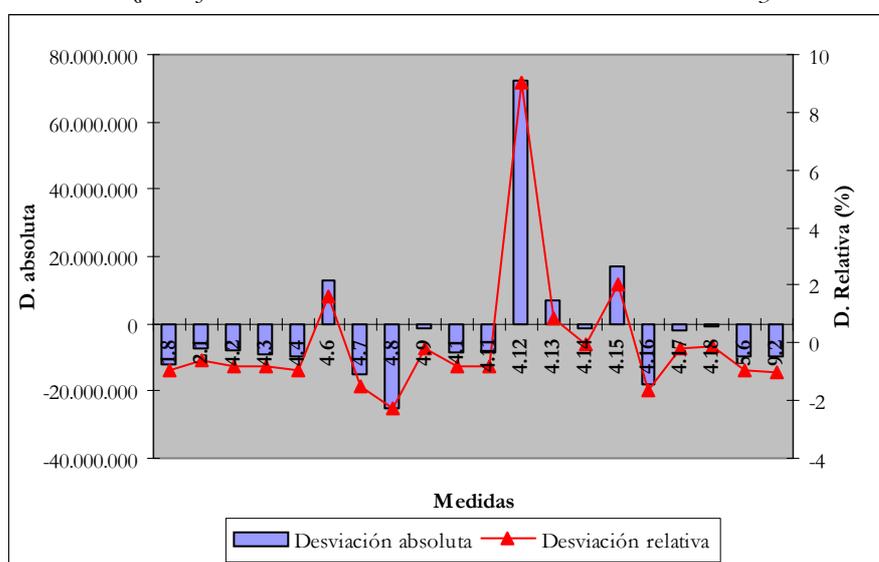
La información financiera incluida en este apartado se presenta a nivel de Medida, tipo de actuación y órganos ejecutores para las Medidas del FSE. En el Cuadro A.4.7 del Anexo, se presenta la realización financiera, el ratio de absorción financiera y la desviación absoluta y relativa para el periodo 2000-04. Se pueden destacar varios aspectos:

- Desde el punto de vista de la certificación de pagos, las Medidas con mayor peso financiero en el FSE son la 4.12, la 4.8 y la 4.6, con el 37, el 8,7 y el 7,01% de los pagos del periodo 2000-04.
- Las Medidas vinculadas al eje 4A son las que presentan ratios de absorción más elevados alcanzando valores muy superiores al 100% para el periodo 2000-04. Las Medidas de los subejos 4C, 4D y 4E presentan ratios de absorción más homogéneos, con valores comprendidos entre el 68 y 80%.
- La Medida 4.12 destaca igualmente por ser la que presenta una mayor desviación financiera en términos absolutos, con algo más de 72,2 millones de euros en el periodo 2000-04. Le sigue la Medida 4.15 con una desviación de 17,2 millones de euros (Cuadro A.4.7 Anexo). Estas cifras suponen en términos relativos desviaciones del 9,01 y 2,02%, respectivamente (Figura 4.1). El equipo evaluador no ha podido contrastar las causas de estas desviaciones con la información disponible en los Informes de Ejecución, ni tampoco ha sido posible contactar ni mantener una entrevista personal con el responsable de estas Medidas en la

Consejería de Educación, órgano ejecutor que gestiona casi en su totalidad el gasto elegible en estas dos Medidas (Cuadro A.4.11 del Anexo).

- Entre las Medidas con desviaciones negativas cabe destacar la 4.8 y la 4.16 con – 25,2 y –18,02 millones de euros, lo que supone desviaciones relativas de –2,29 y -1,66%, respectivamente. Desde la D.G. de Intermediación e Inserción Laboral se apunta la existencia de retrasos en las incorporaciones de créditos y la falta de previsión de los fondos disponibles cada año, como las principales causas que han dificultado la planificación y por tanto, la ejecución. Por su parte, desde la D.G. de Fomento del Empleo se señala que el proceso de concertación social y la ultimación del traspaso de las políticas activas de empleo a Andalucía han ocasionado retrasos en la ejecución, dado que durante el segundo semestre de 2004 se han interrumpido los plazos de admisión de solicitudes en determinados programas de empleo.

FIGURA 4.1 Realización financiera de las medidas FSE: Desviación absoluta y desviación relativa



Fuente: SSU (Cuadro A.4.7 Anexo)

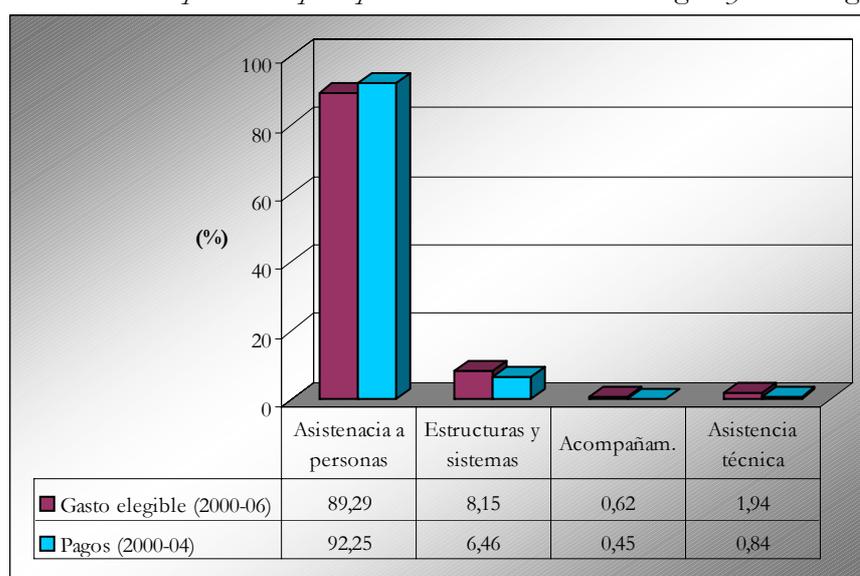
El sistema de seguimiento SSU puede utilizarse como herramienta adicional a FONDOS 2000 para la evaluación de las actuaciones del FSE. Según el Reglamento 1784/1999 del FSE, las Medidas cofinanciadas por este fondo se apoyan en diferentes “tipos de actuación” que pueden ser agrupadas en cuatro bloques: *asistencia a personas, estructuras y sistemas, acompañamiento y asistencia técnica*. En los Cuadros A.4.8, A.4.9 y A.4.10 del Anexo se presenta por filas las Medidas del FSE y por columnas las diferentes actuaciones incluidas en cada uno de estos cuatro bloques. El cruce entre ambos proporciona una visión útil del peso financiero de cada Medida y tipo de actuación sobre el total del gasto elegible del FSE (Cuadro A.4.8), sobre el total de los pagos certificados (Cuadro A.4.9) y sobre el ratio de absorción (Cuadro A.4.10). De esta información se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- Las actuaciones que captan una mayor peso financiero son las relacionadas con asistencia a personas con un 89,29% del gasto elegible del FSE para el periodo 2000-06 y con un 92,25% de los pagos realizados hasta el 2004, seguida muy de lejos por las actuaciones de estructuras y sistemas con el 8,15 y 6,46% del gasto elegible y de los pagos respectivamente (Figura 4.2).
- Dentro de las actuaciones de asistencia a personas el mayor peso sobre el gasto elegible recae sobre la *formación profesional reglada* (32,32%) seguida de la *formación*

profesional ocupacional (16,13%), de las *ayudas al empleo* (14,97%) y de las *ayudas al autoempleo* (7,36%).

- Las actuaciones de estructuras y sistemas están dominadas por la *mejora en los sistemas de anticipación a los cambios y funcionamiento del mercado de trabajo* (4,07%). Cabe resaltar dentro de este bloque la nula asignación de recursos sobre las actuaciones vinculadas a las *relaciones de los centros de trabajo y los centros de formación* y las *relaciones de los centros de trabajo con los centros de investigación*.
- Las acciones de acompañamiento sólo captan el 0,61% del gasto elegible, destacando los *servicios a los beneficiarios y personas dependientes* (0,34%); por su parte, las de asistencia técnica aglutinan el 1,94%.
- La distribución de los pagos certificados entre los distintos tipos de actuación va en concordancia con la asignación del gasto elegible, salvo para las actuaciones de formación profesional reglada, con un 40,75% del volumen de pagos del FSE para el periodo 2000-04, muy superior al nivel programado para dicha actuación (Cuadro A.4.9 Anexo). El elevado nivel de ejecución financiera de la Medida 4.12 es la principal causa de este diferencial.
- Finalmente en cuanto al grado de absorción financiera por Medidas y tipo de actuación, destacan con un mayor ratio las actuaciones de *economía social* (120,28%), de *formación profesional reglada* (84,88%) y de *orientación y asesoramiento* (83,08%) (Cuadro A.4.10 Anexo).

FIGURA 4.2 Distribución porcentual por tipo de actuación del Gasto Elegible y de los Pagos Certificados



Fuente: SSU (Cuadros A.4.8 y A.4.9 Anexo)

Si bien del análisis preliminar de esta información se puede concluir que la distribución de recursos entre los diferentes tipos de actuación es acorde a las necesidades inherentes al mercado de trabajo andaluz, desde el punto de vista del equipo evaluador sería necesario potenciar ciertas actuaciones sobre las que no se están empleando los recursos necesarios, aun cuando su importancia es crucial para el desarrollo de los recursos humanos en el contexto andaluz.

El Cuadro A.4.11 del Anexo proporciona información sobre la articulación de la ejecución financiera en el periodo 2000-04 por ejes, Medidas y órganos ejecutores (en porcentaje sobre el total ejecutado). Por órganos ejecutores, las Consejerías de Educación y la de Empleo (Servicio Andaluz de Empleo) se sitúan a la cabeza de los gestores en volumen de

ejecución financiera, con un 49,4 y 45,3% sobre el total ejecutado, respectivamente. Esta mayor concentración de la ejecución financiera en estas dos Consejerías se justifica por el amplio abanico de medidas que gestionan y el número de destinatarios finales de tales medidas. Por el contrario, las Consejerías con un menor peso en la ejecución financiera son las de Medio Ambiente (0,1%), el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (0,4%) y la Consejería de Asuntos Sociales, actual Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (0,5%).

4.3.2.2. Avances en la ejecución física

La información sobre las realizaciones físicas a nivel de eje y Medida se muestra en el Cuadro A.4.12 del Anexo, distinguiéndose el valor realizado a 31 de diciembre de 2004, el valor previsto para todo el periodo de programación 2000-06 y el cociente entre el primero y el segundo. También se han incluido por su interés y relevancia los indicadores de resultados³⁵, en el referido Cuadro A.4.12. Los aspectos más relevantes son los siguientes:

- En la Medida 4.4 es donde los indicadores presentan los menores niveles de realización con respecto al valor previsto. Así, por ejemplo, para el indicador 304 “Nº de personas beneficiarias”, el valor realizado representa sólo el 28,9% del valor previsto para el periodo 2000-06. En términos parecidos se sitúan para la misma Medida los indicadores 280 “Empresas beneficiarias”, 904 “Nº de discapacitados e inmigrantes” y 906 “Nº de mujeres beneficiarias”. Desde el punto de vista del equipo evaluador, los indicadores de realizaciones y resultados recogidos en el Complemento de Programa para esta Medida no son adecuados si tenemos en cuenta la naturaleza de la mayor parte de sus actuaciones. Concretamente las actuaciones de creación, puesta en marcha y modernización del SAE, que se inician a lo largo de 2003 (regulado por la Ley 4/2002 de 16 de diciembre), así como las actuaciones para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (que incluye estudios, investigaciones, publicaciones, foros, jornadas, etc) no pueden medirse físicamente mediante los indicadores 904, 304, 232 y 280. El único proyecto que sí tiene una implicación directa con dichos indicadores es el de “nuevas formas de reorganización del trabajo que conducen a la generación de empleo”.
- En determinadas Medidas algunos indicadores de realizaciones presentan un cociente entre el realizado y el previsto inferior al 50%. En esta situación se encuentran especialmente el indicador 904 “Nº de discapacitados e inmigrantes”, el cual alcanza en Medidas como la 4.3, 4.8 y 4.13 unos valores de realización física muy inferiores al valor previsto para el periodo 2000-06. También cabe destacar como el indicador 175 “Acciones” registra unas realizaciones por término medio bajas en comparación con el resto de indicadores (en torno al 33%)³⁶.
- En cuanto a los indicadores de resultados, destaca el reducido nivel alcanzado del indicador 950 “Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses incluido autoempleo” en la Medida 1.8 (sólo 2.897 sobre un valor previsto de 12000) , del indicador 955 “Nº de personas que mantienen su empleo” en la Medida 4.3 (21.024 sobre

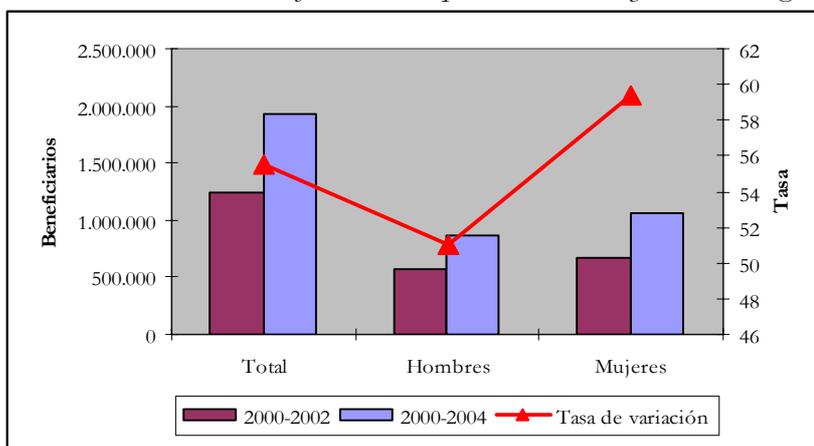
³⁵ No se incluyen los indicadores de impacto debido a que no existen para las medidas cofinanciadas por el FSE. Esta circunstancia ya fue criticada por el equipo evaluador en la anterior evaluación intermedia del POIA 2000-2006.

³⁶ El uso de este indicador 175 “Acciones” fue criticado por el equipo evaluador en la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 debido a su ambigüedad y a la falta de especificación de la naturaleza de las acciones realizadas (formativas, orientación, etc.). Esto hace que la utilidad de dicho indicador sea realmente limitada.

un valor previsto de 71.500) y del indicador 959 “Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses” en la Medida 4.17 (636 sobre un valor previsto de 2.900)³⁷.

A partir de la información recogida en el sistema de seguimiento de la UAFSE es posible obtener información muy útil y diversa sobre los destinatarios últimos de las ayudas cofinanciadas por el FSE en el POIA 2000-06. En la Figura 4.3 y en el Cuadro A.4.13 del Anexo se muestra el número total de beneficiarios y el porcentaje de beneficiarios que son mujeres durante el periodo 2000-02, año 2003 y 2004 y el periodo 2000-04. El número total de beneficiarios hasta el 31 de diciembre de 2004 ascendió a 1.927.195 personas, de las cuales un 55,38% fueron mujeres. Esta cifra total comparada con la registrada con anterioridad en el periodo 2000-02 (1.238.875 beneficiarios) supone un incremento significativo en el número de beneficiarios del 55,56% y basado en el importante número de beneficiarios registrado durante el año 2003 (536.509 beneficiarios). La representatividad de la mujer sobre el total de personas beneficiarias se ha mantenido estable a lo largo del periodo (en torno al 55% de media), excepto en el año 2004 donde la representatividad alcanzó el 65,52%.

FIGURA 4.3 Nº total de beneficiarios en el periodo 2000-02 y 2000-04 según sexo.



Fuente: SSU (Cuadro A.4.13 Anexo)

Si se realiza este análisis a nivel de Medidas (Cuadro A.4.13 del Anexo) se aprecia el importante peso en término de beneficiarios de la Medida 4.12, motivado por la propia naturaleza de la medida (*Enseñanzas de Formación Profesional*), y seguido a gran distancia por la Medida 4.16. Destaca el incremento significativo en el número de beneficiarios durante los años 2003 y 2004 en las Medidas 4.9, 4.3, 4.2 y 4.11. Aparte de las Medidas específicas dirigidas hacia las mujeres (Medidas 4.16, 4.17 y 4.18) en las cuales el porcentaje de mujeres debe alcanzar el 100%, la mayor presencia de este colectivo se da fundamentalmente en la Medida 4.7, 1.8, 4.6 y 2.1. Por ejemplo, en la Medida 4.7 y para el periodo 2000-04 el porcentaje de mujeres beneficiarias fue del 62,66%, seguido del 58,49% registrado por la Medida 1.8. En el otro extremo y para el periodo 2000-04 se encuentran las Medidas 4.9 y 4.3, con un porcentaje de mujeres del 24,54 y 33,56%, respectivamente³⁸.

³⁷ Este indicador 959 “Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses” mide realmente lo mismo que el 950 “Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (autoempleo)”. El equipo evaluador ha preferido mostrar ambos indicadores de manera separada ya que en el CPOIA 2000-2006 se recogen y utilizan ambos indicadores a pesar de ser iguales. Este hecho fue criticado por el equipo evaluador en la evaluación intermedia del POIA 2000-2006.

³⁸ Para las Medidas 4.14, 4.18, 5.6 y 9.2 el número de beneficiarias es cero debido a la propia naturaleza de las situaciones desarrolladas en cada una de estas medidas, como así queda de manifiesto cuando se analizan los

Además de conocer el número total de beneficiarios y mujeres que han participado hasta el 31 de diciembre de 2004 en el POIA 2000-06, resulta interesante analizar cuáles han sido sus principales características, entre las que se encuentran la edad, nivel educativo, situación laboral y antigüedad en el paro, así como el peso de determinados colectivos específicos (discapacitados, inmigrantes, personas que vuelven al mercado laboral y otros). A partir de la información recogida en el Cuadro A.4.14 del Anexo, cabe resaltar los siguientes aspectos:

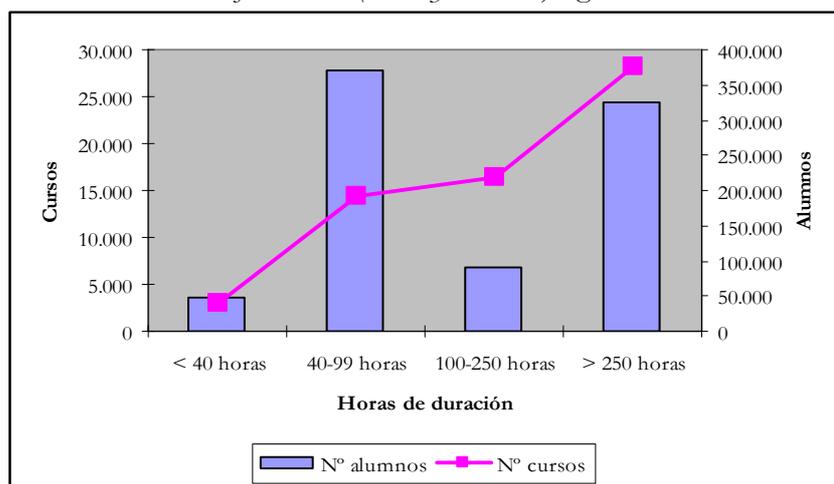
- La inmensa mayoría de las personas beneficiarias son menores de 25 años (87,69% en el periodo 2000-02 y 79,82% en el periodo 2000-04). En los años 2003 y 2004 existe una paulatina aunque todavía lenta mejoría en la categoría de edad “*Entre 25 y 45 años*”. Otro aspecto interesante es comprobar como la presencia de mujeres y hombres es más igualitaria en los cohortes de edad más jóvenes.
- El 72,97% de las personas beneficiarias en el periodo 2000-02 poseían estudios secundarios obligatorios. Sin embargo, esta cifra se ha visto reducida al 65,54% si se analiza el periodo 2000-04, provocando un mayor peso de las personas que no poseen ningún tipo de estudios (pasa del 2,78% en el periodo 2000-02 al 9,17% en el periodo 2000-04). Por el contrario, el número de personas beneficiarias que son universitarias ha aumentado en más de 2,5 puntos porcentuales (del 3,23% al 5,77%). La presencia de mujeres es notable dentro de los estudios universitarios con porcentajes en torno al 80%.
- Con respecto a la situación laboral de los beneficiarios, un importante porcentaje se sitúa en la categoría “*Otros*”. En esta categoría se agrupan básicamente las personas que se encuentran inactivas. El número de personas ocupadas y paradas ha aumentado de manera significativa si se comparan los resultados para el periodo 2000-02 y el 2000-04. También hay que destacar el elevado número de beneficiarios incluidos en la categoría “*No consta*”, lo que desvirtúa los porcentajes obtenidos en el resto de categorías. La presencia de las mujeres es muy pequeña entre las personas beneficiarias que se encuentran ocupadas en comparación con su mayor presencia dentro de la categoría “*Otros*”.
- Si se analiza la antigüedad en el paro de los beneficiarios se observa como un gran porcentaje de ellos llevan en el paro menos de un año. El incremento de parados con menos de un año ha sido significativo durante los años 2003 y 2004, pasando de una cifra total de 47.741 a 124.410 personas. De nuevo, hay que resaltar el elevado número de beneficiarios incluidos en la categoría “*No consta*”. En cuanto a las mujeres, su presencia es muy reducida, aunque mayor en los niveles de antigüedad en el paro más bajos.
- Por último, aunque la presencia de colectivos específicos como personas con discapacidad, inmigrantes o personas que vuelven al mercado de trabajo ha aumentando durante los años 2003 y 2004 todavía siguen siendo bajos. Además, la presencia de mujeres dentro de estos colectivos sigue siendo muy marginal. En las entrevistas focalizadas realizadas a los órganos ejecutores de las Medidas 4.10 y

indicadores de realizaciones utilizados en las mismas. Sin embargo, para la medida 4.4 el dato que se obtiene a partir de la SSU es cero mientras que utilizando el informe de ejecución de 2004 para dicha medida y los datos de Fondos 2000 se obtiene para el indicador 304 “*Nº de mujeres beneficiarias*” un valor de 2.167 y para el indicador 906 “*Nº de mujeres beneficiarias*” 1.512. Esto es debido a que el tipo de Tablas que se rellenan en la SSU son las de “estructura y sistemas” y no la de “asistencia a personas”. Estas discrepancias ponen en duda la validez y fiabilidad de los datos recogidos en el SSU en determinados casos y la cautela a la hora de utilizar estos datos como fuente para obtener conclusiones coherentes y válidas.

4.11, se ha puesto de manifiesto la situación social y laboral desfavorable de las personas pertenecientes a los colectivos en riesgo de exclusión (inmigrantes, personas con discapacidad, mujeres que sufren violencia de género, drogodependientes, etc.). En este sentido, de las respuestas obtenidas de los órganos ejecutores se desprende la importancia del asesoramiento, orientación y formación a las personas beneficiarias de estas Medidas así como las campañas de sensibilización dirigida a las empresas. El diseño y utilización de itinerarios integrados de inserción de manera personalizada son la clave para la integración de estos colectivos, proceso en el que el acercamiento a las empresas de estos beneficiarios, a través de los técnicos de empleo, juega un papel crucial. Es imprescindible, la identificación previa del perfil de cada beneficiario, ajustando el itinerario a sus necesidades y capacidades y detectando las carencias formativas que en la mayoría de los casos aparecen. Aunque la aplicación de las NTIC puede favorecer este proceso la realidad es que su utilización es escasa. En cualquier caso, aparte de llevar a cabo acciones desde el lado de la oferta (a través de formación, especialización, etc.) es necesario mejorar la información y conocimiento que tienen los empresarios sobre las características, habilidades y capacitaciones que poseen estas personas a través de campañas informativas, prácticas en empresas, acuerdos de colaboración entre centros educativos y empresas, etc.

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, dentro de las actuaciones de asistencia a personas, las acciones de “formación” tienen un gran peso financiero dentro del FSE. En la Figura 4.4 se muestran el número de cursos y alumnos que han participado en las acciones formativas hasta el 31 de diciembre de 2004 y desarrolladas dentro del POIA 2000-06. El análisis se realiza diferenciando el número de horas de las acciones formativas en cuatro categorías: Menos de 40 horas, entre 40-99 horas, entre 100-250 horas y más de 250 horas. El número total de cursos y alumnos formados se sitúa en 61.954 y 834.593, respectivamente.

FIGURA 4.4 N° de acciones formativas (cursos y alumnos) según las horas de duración del curso.



Fuente: SSU (Cuadro A.4.15 Anexo)

Por Ejes y Medidas el mayor número de cursos y alumnos se concentra principalmente en la Medida 4.12 dirigida a acciones formativas de Formación Profesional, con 49.334 y 630.924, respectivamente (Cuadro A.4.15 del Anexo). Le siguen a gran distancia las Medidas 4.6 y 4.2. Por duración del curso, los cursos de más de 250 horas son los más frecuentes, con una cifra total de 28.102 cursos y 326.416 alumnos. El número total de

cursos y alumnos se reduce de manera progresiva a medida que se reduce la duración total del curso.

En los Cuadros 4.20 y 4.21 que se presentan a continuación se exponen sintéticamente los principales resultados obtenidos de las entrevistas focalizadas³⁹ y de las mesas redondas sobre la Medida 4.2 (formación continua) y sobre las Medidas 4.12, 4.13, 4.14 y 4.15 (formación técnico profesional).

CUADRO 4.20 Principales resultados de las entrevistas focalizadas y mesa redonda sobre la Medida 4.2

Acerca del nuevo sistema de formación continua introducido en 2004

Aspectos positivos:

- Adopta un enfoque muy equilibrado al fundamentarse en un modelo de gestión tripartito, en el que participa la Administración, los empresarios y los trabajadores. Un hecho que avala esta circunstancia es que el modelo de formación continua (FC) adoptado en España ha sido exportado a otros países europeos.
- La complementariedad de las acciones de formación continua a nivel regional en el ámbito de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía, con las programadas a nivel nacional por la Administración General del Estado, ha permitido un mayor acercamiento de las acciones de FC a las PYMES.
- Las empresas tienen capacidad de elección de los cursos disponibles en tiempo real, así como los intermediarios que les van a impartir los cursos de formación. Esta situación va a mejorar la competitividad de las empresas que se dedican a la formación.
- El sistema permite conocer las cuotas de bonificación de las empresas.
- El grado de burocracia para acceder a la FC se ha reducido.

Aspectos negativos:

- El pago adelantado de la formación supone un elemento negativo para las empresas, a pesar de que se recupera su cuantía en la cuota a la Seguridad Social del mes siguiente.
- Para beneficiarse de la FC la empresa tiene que involucrar a varios departamentos empresariales (contabilidad, tesorería, etc), dado que la información obligatoria que tienen que facilitar procede de dichos departamentos.
- La aplicación telemática, si bien ha mejorado, sufre permanentemente cortes que le restan efectividad desde un punto de vista operativo.
- Los requisitos que deben cumplirse para el desarrollo de determinados cursos de formación son, en muchos casos, muy rígidos, no adaptándose a las particulares características del sector o de la zona a la que va dirigido. Ej. exigir un número determinado de mujeres en cursos de formación destinados a sectores productivos en los que las tasas de ocupación femenina es mínima, resulta difícil de cumplir.
- Falta de regulación de los horarios para acceder a la FC, resultando difícil su conciliación con la vida familiar.

Acerca de los mecanismos de acceso de las empresas y los trabajadores

Para los trabajadores:

- A pesar del amplio abanico de oferta de cursos, sigue costando mucho trabajo aumentar el grado de participación de los trabajadores.
- Uno de los motivos de la baja participación es la falta de información disponible para el trabajador, especialmente el de la Pyme. La Administración y los sindicatos deberían hacer un mayor esfuerzo en este sentido.
- La flexibilidad en la modalidad elegida por los trabajadores para acceder a la formación (presencial, distancia o mixta) sólo está al alcance de aquellos beneficiarios con unos niveles educativos mínimos que son compatibles con el uso y manejo de determinadas herramientas

³⁹ Los agentes entrevistados aparecen en el Cuadro A.4.16 del Anexo, mientras que los participantes de las mesas redondas sobre la medida 4.2 y sobre las medidas 4.12, 4.13, 4.14 y 4.15 se recogen en los Cuadros A.4.17 y A.4.18 del Anexo.

informáticas.

- El acceso de las mujeres a las acciones de formación continua sigue siendo muy reducido en determinados sectores, en algunas ocasiones por la escasa participación laboral de este colectivo en dichos sectores, y en otras, por las dificultades para conciliar la vida familiar con dichas acciones de formación.
- La falta de regulación del horario para la realización de los cursos es una traba significativa para el acceso a la formación continua del trabajador.

Para las empresas:

- Existe un amplio distanciamiento entre la ordenación de la FC a nivel nacional y las necesidades reales de formación de cada sector atendiendo a sus características estructurales y a las peculiaridades de cada territorio.
- Existe una percepción para los empresarios de que se han incrementado las trabas burocráticas requeridas para acceder al sistema de FC.
- La baja fidelidad de los trabajadores a la empresa se apunta como uno de los motivos principales por los que las empresas perciben la formación como una vía de fuga de trabajadores a la competencia, aumentando la rotación del personal y disminuyendo el capital humano acumulado.
- Sigue existiendo una inadecuada percepción para las empresas de la formación continua, al considerarla como un coste en lugar de como una inversión.
- Los sistemas de bonificación a las empresas deberían incorporar de alguna manera las horas que utilizan sus trabajadores para acceder a la FC.

Acerca del rendimiento de la formación continua para las empresas y para los trabajadores

Para los trabajadores:

- El rendimiento que obtiene el trabajador con la FC en términos de mejora de la categoría profesional, mejora contractual o aumento de la estabilidad en el empleo es muy reducido, estando condicionado por el tipo de sector productivo y el grado de cualificación del trabajador.

Para las empresas:

- La rentabilidad de las acciones de FC para la empresa está condicionada por el número de empresas que operan en el sector, por el grado de competencia existente entre las mismas, así como por su grado de especialización. Cuanto menor es el número de empresas y el grado de competencia y mayor el grado de especialización, mayor es el rendimiento que obtiene el empresario con la FC en términos de productividad y de estabilidad de su plantilla (menor rotación del personal).

Acerca de las actuaciones de estructuras y sistemas y de las medidas de acompañamiento

- Falta de planificación y de criterios objetivos en la asignación de recursos para la realización de estudios dentro de las acciones de acompañamiento. Esta circunstancia da lugar a la existencia de solapamientos en los estudios realizados.
- Escasa difusión y poca repercusión de los estudios realizados.
- Escasa planificación de las acciones de acompañamiento.

CUADRO 4.21 Principales resultados de las entrevistas focalizadas y la mesa redonda sobre las Medidas 4.12, 4.13, 4.14 y 4.15

Acerca del sistema de formación profesional, perfil del alumno y sistemas de atención y asesoramiento.

- Entre los principales puntos débiles de la Formación Profesional se encuentran la falta de actualización de las enseñanzas, baja motivación de actualización del profesorado, alta heterogeneidad del alumnado, opción marginal y secundaria de la FP, desconocimiento del empresariado de las capacitaciones desarrolladas en la FPE, bajo rendimiento académico entre el alumnado, escasez de recursos económicos y demora en las transferencias, baja autoestima del alumnado durante su periodo de formación en el IES, segregación por sexo entre especialidades formativas, falta de estímulo y motivación hacia el autoempleo, dificultad en la actualización de los proyectos curriculares, desconocimiento de la oferta de títulos y familias formativas por parte del alumnado, existencia de muchas instituciones implicadas en la formación profesional lo que

provoca descoordinación y duplicación de recursos. Además, existe una escasez de estudios que detecten las necesidades reales de formación demandada por los sistemas productivos.

- Es necesario mejorar la orientación y el asesoramiento que reduzca el elevado porcentaje de alumnos que fracasan y sus efectos negativos en la autoestima y capacitación del alumno. La relación entre formación y empleo debe ser más directa y transparente hacia el alumnado. Los orientadores sufren de sobrecarga de alumnado lo que dificulta el objetivo último del orientador.
- Se está avanzando en la teleformación así como en la utilización de aplicaciones multimedia para facilitar el aprendizaje. Sin embargo, en muchos casos el alumno es poco receptivo a la teleformación (por ejemplo, los alumnos formados por la Consejería de Agricultura y Pesca) y el acceso a estas herramientas suele ser escaso y caro. Además, para aplicar este tipo de formación es necesario realizar cursos de formación a los propios profesores.
- El perfil del alumno que accede a FP es variado. En algunos casos es vocacional pero abundan los alumnos que estudian FP por su fracaso en los ciclos formativos obligatorios anteriores y como huida hacia adelante de materias como las matemáticas o las letras.
- Los profesores reciben orientación y formación, pero carecen en muchas ocasiones de atractivo, los incentivos son escasos y falta adaptación a las necesidades reales del profesorado.

Acerca de la inserción laboral de los alumnos de Formación Profesional.

- La inserción de los alumnos que acaban FP, aunque depende de las especialidades, suele ser rápida y en muchos casos prácticamente inmediata y con exceso de demanda por parte de las empresas (por ejemplo, la especialidad de topografía). En muchos casos esto se debe a la cercanía del alumnado al lugar donde se produce la demanda potencial. Las posibilidades que genera la FP en materia de autoempleo es elevada, sobre todo para determinadas especialidades, aunque suelen encuadrarse dentro de la economía sumergida. Contribuye a esta situación el hecho de que las ayudas que reciben para el fomento del autoempleo suelen llegar tarde y de escasa cuantía. En el fomento del autoempleo, el profesorado debería implicarse más en la puesta en marcha y mantenimiento de las empresas de sus alumnos. En general, las instalaciones y medios materiales con los que cuenta la FP son buenos y modernos, aunque están poco explotados y rentabilizados (muchos de ellos cierran a las 3 de la tarde).
- Es necesario un mayor paralelismo entre la FP reglada y la ocupacional, y también con la continua. De este modo, es posible actuar de manera coordinada detectando los puntos fuertes y débiles de cada sistema con el objeto de conseguir los mejores resultados para las personas que acuden a cada tipo específico de formación.
- La formación teórica y práctica está bien estructurada y los diseños curriculares bien definidos. El sector servicios es la principal demandante de alumnos de FP, especialmente en las ramas de la hostelería, jardinería, construcción, etc.
- El interés de la empresa por emplear alumnos de FP es bueno y elevado y suele contratar a los alumnos una vez realizado su periodo de prácticas. Sin embargo, algunos empresarios utilizan a estos alumnos como mano de obra barata e inmersa en la economía sumergida. No obstante, el trabajar en prácticas aumenta la autoestima y motivación de alumnado. La existencia de la Formación en el Centro de Trabajo constituye una de las claves del éxito de la actual FP con respecto a la antigua FP.

Como análisis adicional en los Cuadros A.4.19 y A.4.20 del Anexo se muestran los resultados referidos a las actuaciones de estructuras y sistemas y acciones de acompañamiento, respectivamente. Con respecto a las estructuras y sistemas, la Medida 5.6 es la que agrupa un mayor número de actuaciones (159.801 en total), seguido de la Medida 4.14 (30.191 en total) y de la 4.4 (9.012 en total). Es básicamente la categoría “*Otros nuevos*” la que presenta el mayor número de actuaciones⁴⁰. La formación de formadores es especialmente importante en la Medida 4.14 (7.383) y la creación de centros de trabajos en la Medida 4.4 (1.546) y 4.18 (886). Analizando las acciones de acompañamiento, éstas han

⁴⁰ Hay que apuntar que aunque en las fichas M (estructura y sistemas) y N (Acciones de acompañamiento) de la SSU aparecen para esta categoría “*Otros nuevos*” la necesidad de especificar qué otras actuaciones se están realizando, en los ficheros informatizados de la SSU no se recoge tal especificación, por lo que es imposible conocer la naturaleza de las mismas.

sido principalmente realizadas en las Medidas 4.7 (4.834 en total) y 4.6 (3.905 en total). Los indicadores “*Otros nuevos*” y “*Plazas de asistencia a personas dependientes*” son los de mayor peso, con 6.347 y 5.329 actuaciones, respectivamente. Las acciones de acompañamiento relacionadas con la creación de centros de formación y centros de trabajo presentan un volumen significativo aunque se han concentrado exclusivamente en la Medida 4.18.

4.3.2.3. Resultados de inserción y contratación

A partir de la SSU se analizan los resultados de inserción de los beneficiarios a los seis meses de realizada la acción (Cuadro A.4.21 del Anexo), las modalidades de inserción a los seis meses (Cuadro A.4.22 del Anexo), así como las características de la contratación realizada (Cuadro A.4.23 del Anexo). Finalmente, en el Cuadro A.4.24 del Anexo se presentan los principales indicadores de resultados obtenidos de las encuestas a beneficiarios de las Medidas 4.2 y 4.6.⁴¹ De esta información se pueden hacer varias consideraciones:

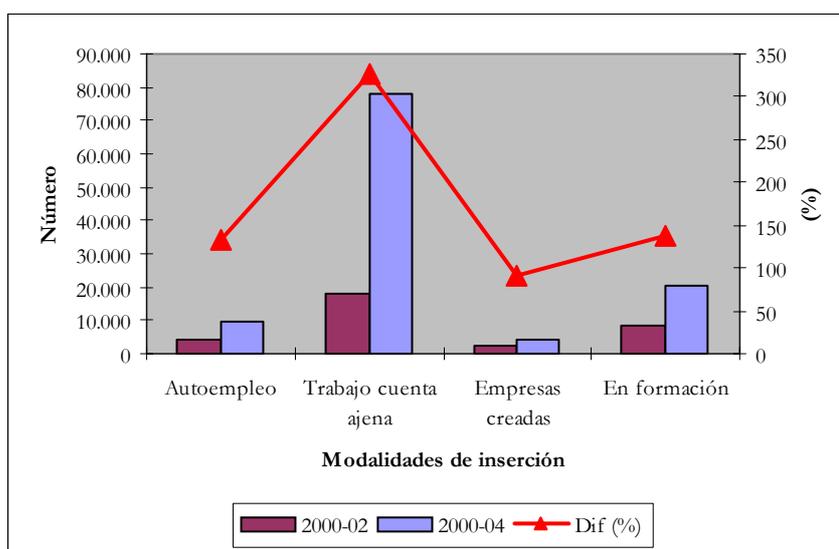
- Las Medidas 4.16 y 4.6 son las que generan un volumen mayor de beneficiarios insertados en términos absolutos. No obstante, en términos relativos destaca la Medida 4.9 con un ratio de inserción sobre los beneficiarios inicialmente parados que supera el 97%⁴², seguida muy de lejos por las Medidas 4.6 (38,9%) y la 4.11 (36,2%). Los resultados de inserción según las encuestas telefónicas a beneficiarios de la Medida 4.6 resultan similares a la cifra facilitada en la SSU (Cuadro A.4.24 Anexo).
- Al margen de las medidas específicas de igualdad de oportunidades, la inserción femenina destaca en las Medidas 4.6 y 4.7, lo que pone de manifiesto la efectividad de sus acciones para combatir el paro prolongado especialmente importante en el colectivo femenino.
- La inserción de las personas con discapacidad, muestra resultados muy satisfactorios en la Medida 4.10, con ratios que superan el 80% en el periodo analizado.
- El *trabajo por cuenta ajena* destaca como modalidad de inserción para todas las Medidas del FSE (Figura 4.5). Es la que ha experimentado un incremento mayor desde el periodo 2000-02 al 2000-04 con una tasa que supera el 300%. Esta modalidad de inserción es mayoritaria en el subejeto 4B (*Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados*), destacando en la Medida 4.9 con el 100%, así como en el subejeto 4D.
- El *autoempleo* es la segunda modalidad en cuanto a incremento relativo en los últimos dos años, destacando en la Medida 1.8 (100%), 4.15 (76,19%) y 4.17 (59,59%).
- En la contratación realizada según la “duración del contrato” destaca la Medida 4.9 con un 100% de contrataciones de más de un año, seguido de las medidas relacionadas con la inserción y reinserción ocupacional de desempleados con porcentajes que oscilan entre el 56 y el 64%. Estas proporciones se mantienen en el caso de la contratación femenina.

⁴¹ Debido al retraso en la recepción de las encuestas telefónicas a los beneficiarios de la Medida 1.8, su tratamiento se incluye en el Anexo 3. Por su parte, las encuestas telefónicas a entidades beneficiarias de la medida 4.11 no se han podido realizar por problemas en los listados facilitados desde los órganos ejecutores o por dificultades en la localización de los interesados.

⁴² De este comentario se excluye la Medida 2.1 dado que, tal y como se comenta en la nota a pie del Cuadro A.4.21 del Anexo, el número de insertados no puede superar al número de beneficiarios inicialmente parados.

- La mayor precariedad laboral se concentra en las Medidas 4.17 y 4.10 con porcentajes del 63 y 44,3% respectivamente de contratos de menos de un año.
- Finalmente, en la contratación por “tipos de jornada”, de nuevo destaca la Medida 4.9 con el 53,5% de contratos a tiempo completo, seguido por las Medidas destinadas a colectivos con especiales dificultades con el 51,5% (Medida 4.11) y el 49,3% (Medida 4.10). En el caso femenino, al margen de la Medida 4.16, destacan las Medidas 4.6 y 4.7 con un 67,9 y 64,3% de contrataciones a tiempo completo.

FIGURA 4.5 Modalidades de inserción a los seis meses 2000-04



Fuente: SSU (Cuadro A.4.22 Anexo)

4.4. Estimación del impacto macroeconómico de la intervención: un análisis basado en el modelo HERMIN⁴³

La economía andaluza habrá recibido de la Unión Europea, entre los años 2000 y 2006, 8.255 millones de euros de 1995 a través del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA). Las inversiones recibidas se concentran fundamentalmente en tres grandes áreas: inversión pública en infraestructuras, ayudas a la inversión productiva privada e inversión en recursos humanos.

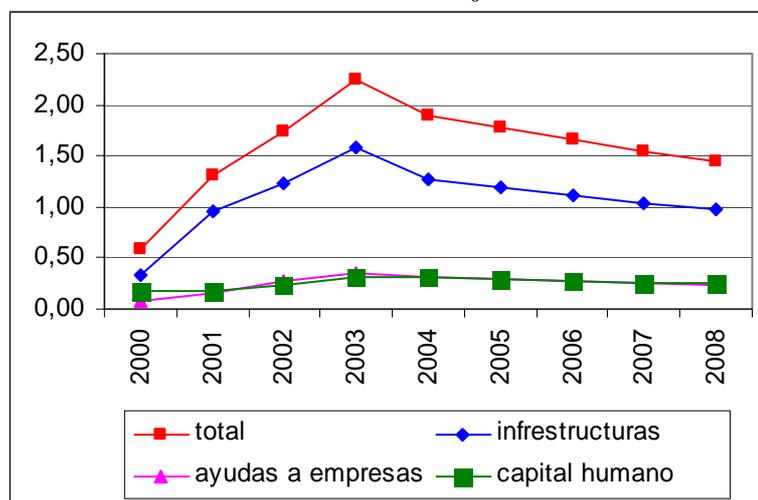
El propósito es ofrecer una evaluación del impacto que estas inversiones han tenido sobre las principales variables macroeconómicas relativas a la producción y el empleo regionales. Para ello, a partir de datos ejecutados para el período 2000-2004 y datos previstos para 2005-2008, mediante el empleo del modelo macroeconómico HERMIN estimaremos tanto los efectos de oferta a largo plazo derivados del aumento del capital público, la capacidad productiva privada y el capital humano que registra la región como consecuencia de dichas ayudas, como los efectos de demanda registrados durante la realización de las inversiones.

En la Figura 4.6 se muestra la participación de las inversiones del POIA en el Producto Interior Bruto (PIB) andaluz, ambas magnitudes expresadas en euros de 1995. Como puede apreciarse en ese gráfico, dichas inversiones suponen un impacto inicial sobre la

⁴³ Este epígrafe es un resumen del documento elaborado por Simón Sosvilla Rivero (FEDEA). El documento completo, que incluye metodología y resultados detallados, puede verse en el Anexo 1 de este capítulo 4.

producción real del 0,59 por ciento en 2000, aumentando posteriormente hasta el 2,24 por ciento en 2003, para disminuir luego gradualmente hasta situarse en un 1,66 por ciento en 2006 y en un 1,45 por ciento en 2008. Por término medio las inversiones del POIA representan un 1,60 por ciento del PIB de Andalucía durante el período 2000-2006 y un 1,58 por ciento durante el período 2000-2008.

FIGURA 4.6 Montantes de las inversiones del POIA como porcentaje de la producción real andaluza



Nota: Inversiones del POIA en relación al PIB en porcentajes, ambas magnitudes en euros de 1995.

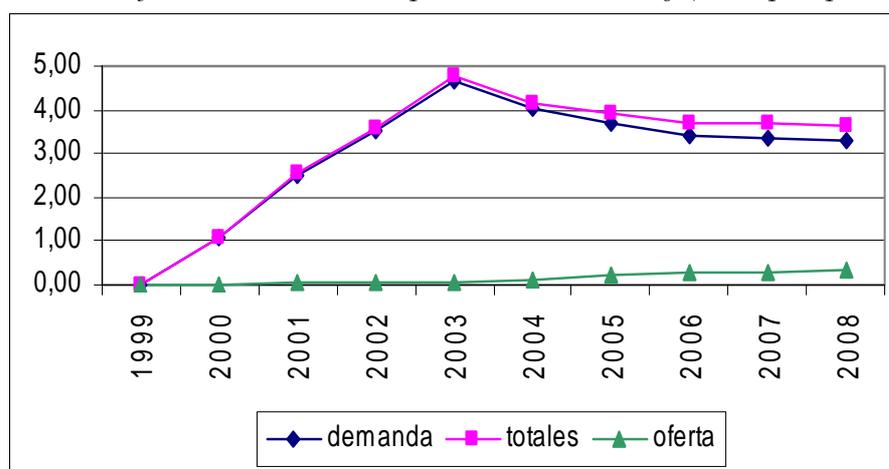
Fuente: Quasar, Contabilidad Regional de España (Base 1995) y estimaciones propias basadas en la adaptación del modelo Hermin a Andalucía.

Como se aprecia claramente en dicho gráfico, las inversiones en infraestructuras suponen, en media para el período 2000-2006, el 68,49 por ciento del impacto total del POIA (1,10 por ciento del PIB), contribuyendo las destinadas a empresas con un 15,34 por ciento del estímulo total (0,25 por ciento del PIB) y las dedicadas al capital humano el 16,17 por ciento restante (0,26 por ciento del PIB).

Los resultados obtenidos sugieren que, los efectos de demanda de las inversiones del POIA elevarían la producción real un 1,09 por ciento en 2000 respecto a la situación que se hubiera registrado sin POIA, aumentando esta brecha hasta un 4,67 por ciento en 2003, para luego descender paulatinamente hasta un 3,42 por ciento en 2006. Por su parte, los efectos totales (de demanda y debidos a la externalidad de oferta) serían idénticos a los anteriores en 2000, incrementándose desde el 2,55 por ciento en 2001 hasta el 4,75 por ciento en 2003, para luego disminuir progresivamente hasta un 3,69 por ciento en 2006 (Figura 4.7).

Este diferencial de 0,55 puntos porcentuales sería el plus de crecimiento derivado de la ejecución del POIA 2000-06, que hace posible que Andalucía presente una tasa de crecimiento medio superior en 1,6 puntos porcentuales a la esperada para la Unión Europea de los Quince y 1,8 puntos porcentual superior al crecimiento medio de la Zona Euro durante ese mismo período (2,0 por ciento y 1,8 por ciento, respectivamente). Asimismo, si extendemos al análisis al período 1999-2008, se obtiene una tasa acumulativa de crecimiento real del 3,72 por ciento (escenario con POIA) frente a un crecimiento del 3,29 por ciento que registraría de no recibir dichas inversiones (escenario sin efectos totales). Cabe señalar en este sentido, que la tasa de crecimiento media para el período 2000-2006 se sitúa por encima del objetivo fijado en la Agenda de Lisboa del 3 por ciento para el período 2000-2010.

FIGURA 4.7 Efectos del POIA sobre la producción real andaluza (detalle por tipos de efecto)



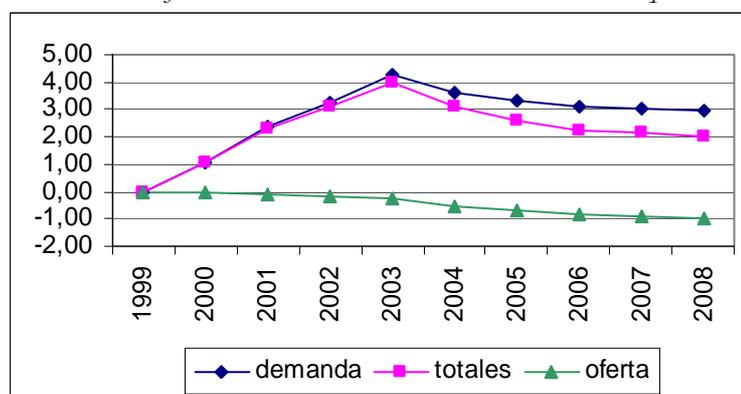
Nota: Desviación porcentual del PIB en euros de 1995 respecto al escenario de referencia (sin POIA).

Fuente: Estimaciones propias basadas en la adaptación del modelo Hermin a Andalucía.

Este efecto positivo daría lugar a una renta por habitante (PIB *per capita*) que sería en promedio, para el periodo 2000-06, 595 euros de 1995 superior a la resultante en ausencia del POIA.

En cuanto al empleo, la Figura 4.8 ofrece las desviaciones porcentuales en el número de empleados respecto al escenario de referencia (sin POIA). Como se aprecia en dicho gráfico, los efectos totales (keynesianos y de externalidades) incrementan el empleo en 2000 en un 1,03 por ciento, alcanzan un 2,27 por ciento en 2001 y un 3,99 por ciento en 2003, para acabar representando un incremento del 2,21 por ciento en el año 2006 y del 2,01 por ciento en el 2008. Esto se debe a que la mayor dotación de infraestructuras públicas, de capital privado y de capital humano logrado con las inversiones del POI hace más productivos a los factores privados de producción y, entre otros efectos, se requieren menos cantidades de trabajo. Se estima que los efectos totales de las inversiones del POIA generarían o mantendrían, como media durante el período 2000-2006, 69 mil empleos más que los que se registrarían en el escenario de base, mientras que dicha diferencia media se situaría en 68 mil empleos si extendemos el análisis hasta 2008. Este efecto positivo se traduce en una reducción media de la tasa de paro de 1,33 puntos porcentuales durante 2000-2006 (ver Figura 4.9).

FIGURA 4.8 Efectos de las inversiones del POIA sobre el empleo andaluz

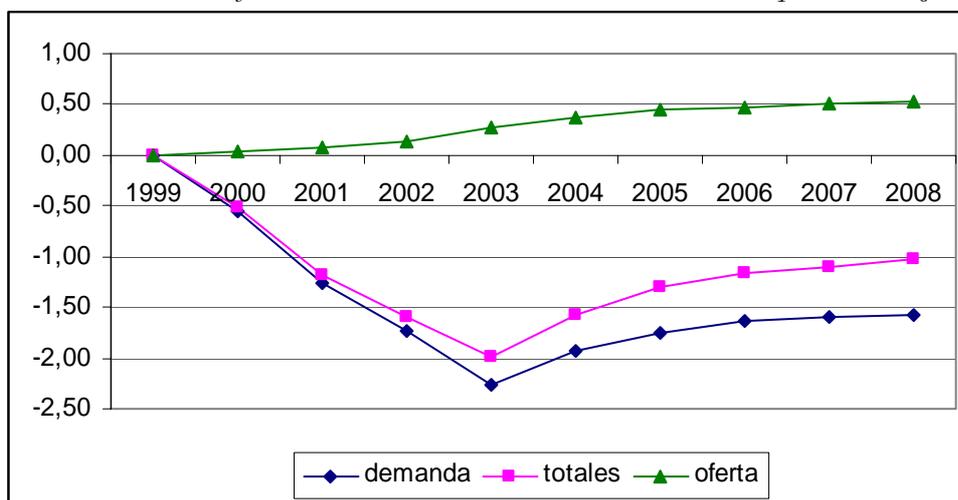


Nota: Desviación porcentual del empleo respecto al escenario de referencia (sin POIA).

Fuente: Estimaciones propias basadas en la adaptación del modelo Hermin a Andalucía.

Este comportamiento de la producción y del empleo tendría como resultado un incremento sostenido en la productividad aparente del trabajo (PIB por ocupado), que registraría una tasa media acumulativa del -0,08 por ciento con inversiones del POIA durante el periodo 1999-2006, frente a una caída del -0,32 por ciento en ausencia de dichas inversiones, lo que supone una ganancia de 0,24 puntos porcentuales.

FIGURA 4.9 Efectos de las inversiones del POIA sobre la tasa de paro andaluza



Nota: Desviación de la tasa de paro respecto al escenario de referencia (sin POIA).

Fuente: Estimaciones propias basadas en la adaptación del modelo Hermin a Andalucía.

Por último, el POIA hará posible que el stock de capital privado en términos reales crezca a una tasa acumulativa anual del 2,79 por ciento durante el período 1999-2006 (frente a un crecimiento del 2,37 por ciento en ausencia de las inversiones contempladas en el POIA), mientras que el stock de infraestructuras crezca en términos reales a una tasa acumulativa anual del 3,32 por ciento durante ese mismo período (frente a un crecimiento del 1,42 por ciento en ausencia del POIA).

4.5. Cumplimiento de las prioridades de la Agenda de Lisboa

La Agenda de Lisboa, iniciada en el Consejo Europeo celebrado en la primavera de 2000⁴⁴, es una estrategia global definida por los Estados miembros para mejorar la competitividad europea, mediante el crecimiento económico sostenible, el aumento de la productividad, la creación de empleo y el refuerzo de la cohesión económica y social entre las regiones. Se trata de una estrategia con un horizonte temporal hasta 2010, que está basada en tres pilares fundamentales, -económico, social y medioambiental- y desarrollada a partir de una serie de medidas que han sido agrupadas en cinco *ámbitos de actuación* diferentes: -*mercado de trabajo y cohesión social*, con el objetivo de elevar la tasa de empleo y la inclusión laboral de los colectivos más desfavorecidos; -*medio ambiente y desarrollo sostenible*, con el fin de impulsar los cambios legislativos y estructurales necesarios para adoptar modelos de producción y consumo sostenibles en el tiempo; -*sociedad del conocimiento*, con la finalidad de facilitar la difusión de las TIC en el tejido económico y social; -*mercado interior*, con el propósito de completar el proceso de integración y la internacionalización de los mercados de bienes, servicios y trabajo; y finalmente, -*entorno regulatorio*, para fomentar la competencia y el

⁴⁴ Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.

dinamismo de los mercados, incrementando la innovación, la eficiencia y las ganancias de productividad.

En el caso andaluz, el V Acuerdo de Concertación Social firmado entre el gobierno y los interlocutores sociales para el periodo 2001-2004, ha permitido crear el marco de actuación necesario para alcanzar los puntos de encuentro en aquellas cuestiones que son claves para el desarrollo de la Comunidad andaluza en relación a las prioridades marcadas en la Agenda de Lisboa⁴⁵. El Acuerdo se ha articulado a través de cinco grandes ejes de actuación: - políticas activas de empleo, -mejora de la competitividad e internacionalización de las empresas, -sociedad del conocimiento, -planificación económica y políticas sectoriales y finalmente, -mejora de las relaciones laborales. El POIA ha supuesto una importante vía de financiación de cada uno de estos grandes ejes de actuación y por tanto ha fomentado el cumplimiento de la Agenda de Lisboa. Asimismo, el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía pretende invertir un total de 10.200 Meuros con el propósito de mejorar la productividad de la economía andaluza en el periodo 2005-2008. Esta inversión se va a distribuir en los siguientes apartados: Sociedad de la Información y del Conocimiento (3,52%), Productividad e Innovación en la Economía (5,97%), Cultura de la Calidad en el Empleo (40,31%), Capacidad Emprendedora (7,44%), Sectores Productivos (28,38%) y Políticas de Cohesión (14,38%).

Las *políticas activas de empleo*⁴⁶ han favorecido el crecimiento del empleo y la mejora de la calidad del mismo, produciendo avances significativos en capital humano y convergencia con las estructuras laborales de la UE. El registro de afiliados a la Seguridad Social cifra el crecimiento de los trabajadores en situación de alta laboral del 2001 al 2004 en el 12,9%, porcentaje muy por encima de la media nacional (9,8%). Asimismo, a pesar de la alta tasa de temporalidad existente, la creación de empleo estable ha aumentado de forma muy significativa. Según la EPA, el empleo neto indefinido ha aumentado en Andalucía un 19,2% en dicho periodo, cifra muy superior a la media nacional (12,8%). Lo mismo ha ocurrido con el empleo femenino y el empleo de los jóvenes. Por su parte, las medidas para *mejorar la competitividad e internacionalización de las empresas* han sustentado el mayor ritmo de crecimiento de las empresas en Andalucía respecto al conjunto nacional, cifrado por el INE en 12,6 puntos porcentuales durante el periodo 2001-2004. El Plan de Internacionalización de la Empresa Andaluza 2002, junto con el Plan Estratégico para la Internacionalización de la Economía Andaluza (2003-2006), han sido instrumentos decisivos en este desarrollo.

La *sociedad del conocimiento*⁴⁷ es uno de los pilares básicos de la política andaluza, lo que ha motivado que el avance experimentado por la región en esta materia haya sido muy significativo. El número de empresas que operan en el sector de las TIC ha experimentado un crecimiento del 27,4% en el periodo 2001-2004; mientras que el porcentaje de hogares equipados con PC ha aumentado en 11,8 puntos en dicho periodo. Estos progresos han

⁴⁵ El proceso de concertación social ha tenido como objetivos prioritarios, generar un clima social y económico favorable para el desarrollo de las actividades productivas, mantener un ritmo adecuado de crecimiento económico, aumentar las tasas de empleo, ampliar y consolidar el tejido empresarial y fomentar el proceso de convergencia real en el seno de la UE.

⁴⁶ Las políticas activas de empleo se han materializado fundamentalmente en la creación del Servicio Andaluz de Empleo, la puesta en funcionamiento de la Red de Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico, el reforzamiento del sistema de formación profesional, ocupacional y reglada, así como la aplicación de incentivos a la creación de empleo estable y fomento de la contratación.

⁴⁷ Se ha materializado en tres tipos de actuaciones: -I+D en el sector público y empresarial, -innovación empresarial, e -incorporación a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) a las empresas, al sector público y a los hogares.

estado sustentados principalmente por el Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico (PLADIT). En relación a la *planificación económica y políticas sectoriales* los avances también han sido importantes, cuestión que ha permitido mejorar el funcionamiento de algunos mercados y la competitividad de sus empresas⁴⁸. Entre las medidas estratégicas adoptadas cabe destacar el Programa Industrial (2002-2006), el Plan Energético (2001-2006), el II Plan de Fomento del Comercio Interior (2003-2006), así como diferentes planes sectoriales, como los Planes de Modernización de la Agricultura Andaluza, o el del Sector Pesquero. Finalmente, en materia de *relaciones laborales* cabe señalar el clima social favorable en el que se han generado los progresos del mercado laboral andaluz de los últimos años. En relación con los instrumentos de la negociación colectiva se han creado diferentes Comisiones⁴⁹. Asimismo, se ha avanzado significativamente en materia de prevención de riesgos laborales (Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales) y en la resolución de conflictos laborales (Servicio Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales).

Siguiendo la metodología propuesta por los evaluadores del MCA, el equipo evaluador ha presentado en diferentes apartados de este Informe, estudios que permiten evaluar el impacto de las políticas y actuaciones anteriormente comentadas sobre el entorno socioeconómico de Andalucía, identificando las necesidades futuras para el desarrollo de nuestra región. Estos apartados pueden ser utilizados como una primera aproximación para evaluar el grado de cumplimiento de la Agenda de Lisboa en Andalucía y la contribución del POIA al desarrollo de las prioridades y objetivos contenidos en dicha Agenda.

Concretamente, en el epígrafe 6.7.1 se presenta los progresos realizados en el proceso de convergencia y los retos pendientes de la economía andaluza atendiendo a la evolución del conjunto de catorce *indicadores estructurales*⁵⁰ propuestos por la Comisión. Estos indicadores captan la evolución de diferentes variables claves asociadas a cada uno de los *ámbitos de actuación* de la Agenda de Lisboa y permiten hacer comparaciones entre los diferentes países. A través de la evolución de estos indicadores y de los informes de seguimiento de la Estrategia, entre los que cabe citar el Informe Kok⁵¹ el documento de trabajo que acompaña a la Comunicación de la Comisión de 2005⁵², se pone de manifiesto el balance poco satisfactorio del progreso general alcanzado hasta la fecha en el cumplimiento de las prioridades de dicha Agenda para los países de la UE. En el caso de Andalucía, tal y como se recoge en el citado epígrafe se deduce que, a pesar de los avances significativos que se han producido en la última década en los niveles de convergencia respecto a las economías de su entorno, siguen existiendo una serie de puntos débiles que han generado una

⁴⁸ Tal y como se desprende del Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Estrategia de Mercado Interior (2003-2006) -Comisión Europea (2004): *Implementation Report on the Internal Market Strategy (2003-2006)* [COM (2004) 22 final]- una de las insuficiencias de la economía europea es la debilidad y la ralentización del proceso de integración del mercado interior, lo que dificulta el comercio transfronterizo y la apertura de los mercados.

⁴⁹ Cabe destacar la Comisión de Igualdad (destinada a colectivos desfavorecidos y mujeres); la Comisión de Inmigración, la Comisión de Economía Irregular y la Comisión de Condiciones de Trabajo. Estas Comisiones han permitido avanzar en los niveles de protección social y de exclusión de colectivos desfavorecidos.

⁵⁰ Los 14 indicadores estructurales fueron propuestos por la Comisión [COM (2003) 585] y adoptados posteriormente por el Consejo. La lista de indicadores se puede consultar en: <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/structind/info/data/index.htm>

⁵¹ Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok (2004): *Hacer frente al desafío: La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*.

⁵² Comisión Europea (2005): *Commission Staff Working Document in support of the report from the Commission to the Spring European Council, 22-23 March 2005, on the Lisbon Strategy of economic, social and environmental renewal*, [SEC (2005) 160].

disminución de su productividad y dificultan el cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Asimismo, por su especial relevancia para avanzar en el proceso de convergencia regional, en el epígrafe 6.7.2 se hace un estudio en profundidad de las causas específicas que han originado dicha pérdida de productividad, más allá de los factores que tradicionalmente se han considerado, tales como acumulación de capital humano y físico, desarrollo tecnológico o dotación de infraestructuras, entre otros.

Por otra parte, en el epígrafe 4.2, se analiza la evolución del entorno socioeconómico de Andalucía mediante la utilización de una serie de indicadores de contexto asociados a diferentes campos de actuación, que son de especial importancia para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada⁵³. Entre estos campos de actuación cabe señalar la *dotación de infraestructuras productivas y sociales*, la *política de promoción empresarial*, la *innovación*, el *desarrollo tecnológico y la sociedad de la información*, así como el *desarrollo de los recursos humanos y el empleo*. En dicho epígrafe, se analizan los logros que las intervenciones del POIA han alcanzado en cada uno de estos campos de actuación y se estima la dimensión relativa de dichos logros utilizando FONDOS 2000 e indicadores de contexto de la economía andaluza. Del citado análisis se deduce que, a pesar de la significativa brecha de bienestar que separa a Andalucía del resto de regiones europeas, medida a través de la renta per cápita, se han registrado grandes avances en la región desde un punto de vista económico, social y medioambiental, lo que ha permitido acercar nuestra región a los objetivos de Lisboa.

Sin perjuicio del análisis efectuado en estos epígrafes, desde el punto de vista del equipo evaluador, llevar a cabo un seguimiento de los avances observados en la consecución de los objetivos de Lisboa, exclusivamente mediante el análisis de la evolución de los indicadores estructurales propuestos por la Comisión y los indicadores de contexto de la economía andaluza es insuficiente. Esto es debido a que no tiene en cuenta el verdadero alcance de los resultados obtenidos con las políticas aplicadas en cada *ámbito de actuación*⁵⁴. Ampliar este análisis permitiría, igualmente, evaluar la contribución de las intervenciones del Programa Operativo al cumplimiento de la Agenda de Lisboa. Para ello es necesario hacer un estudio detallado de las repercusiones que dichas actuaciones tienen en cada uno de sus ámbitos. Concretamente, se ha hecho hincapié en tres aspectos concretos: *mercado de trabajo y cohesión social*, *desarrollo sostenible y medio ambiente*, y por último *sociedad del conocimiento*. Los motivos que justifican esta selección son dos. En primer lugar, porque tal y como se recoge en el Informe de la Comisión Europea, de febrero de 2004⁵⁵, la contribución de los Fondos Estructurales ha sido una vía de financiación muy importante especialmente de estos tres ámbitos; y en segundo lugar, porque las competencias específicas de la Junta de Andalucía en materia de integración del *mercado interior* y en la fijación del *entorno regulatorio*, son muy

⁵³ Comisión Europea (2005): *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*, Comunicación al Consejero Europeo de primavera, [COM (2005) 24]. En esta Comunicación se plantea, ante los mediocres resultados obtenidos en el Agenda de Lisboa, la necesidad de formular un programa de acción renovado y de reducir los objetivos prioritarios de dicha Estrategia, reduciéndolos a tres: -crear un espacio más atractivo para invertir y trabajar, -aumentar la inversión en innovación y conocimiento, así como -crear más empleo y de mejor calidad.

⁵⁴ Tal y como se especifica en el Boletín Económico del Banco de España de junio de 2005, en su apartado correspondiente al *Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*, estos resultados pueden verse condicionados por factores tales como la evolución del ciclo económico o incluso la propia naturaleza de las reformas estructurales, que en muchos casos requieren de un plazo dilatado de tiempo para surtir el efecto deseado sobre las variables de referencia.

⁵⁵ Informe de la Comisión al Consejo Europeo (2004): *Hagamos Lisboa: Reformas para la Unión ampliadas*.

reducidas, recayendo básicamente en la Comisión Europea y/o en las autoridades nacionales⁵⁶.

El análisis de los tres ámbitos anteriormente señalados requiere de la realización de un estudio en profundidad de la contribución del POIA a la Estrategia Europea para el Empleo (EEE), a la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, así como al desarrollo de la Política Comunitaria de la Sociedad del Conocimiento, durante el periodo 2000-2004. La EEE tiene como prioridad tratar de alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de mercado de trabajo y de cohesión social⁵⁷. La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible aprobada en Gotemburgo añade una dimensión ambiental a las prioridades de Lisboa, en la que se establece que el crecimiento económico debe incorporar la protección del medio ambiente. Finalmente, las actuaciones desarrolladas en materia de Sociedad del Conocimiento, tienen como objetivo extender el uso de las TIC en las empresas, la administración pública y los hogares, y desarrollar progresivamente el Espacio Europeo de Investigación. En los epígrafes que se presentan a continuación se aborda el estudio de la contribución del POIA a cada uno de estos apartados, críticos para el desarrollo de la Agenda de Lisboa en Andalucía.

4.5.1. La contribución del Programa al cumplimiento de la Estrategia Europea para el Empleo

La Estrategia Europea para el Empleo (EEE) establece tres objetivos en materia de empleo para los Estados miembros: el pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y la cohesión e inclusión sociales. Para alcanzar estos objetivos se exige que los Estados miembros adopten políticas de empleo de manera equilibrada e introduzcan las reformas estructurales necesarias en el mercado laboral. En el caso español, el Plan Nacional de Empleo asume un compromiso firme con la EEE para alcanzar el pleno empleo y para conseguir empleos de mejor calidad para todos. En el caso de Andalucía, las transferencias de las políticas activas de empleo a las CC.AA. han permitido avanzar en el proceso de adaptación de dichas políticas a la EEE y a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

El análisis de la contribución del POIA a la EEE se estudia desde tres dimensiones diferentes. En primer lugar, se analizan los avances que se han producido en Andalucía en la consecución de los objetivos globales de la dicha Estrategia. En segundo lugar, se analiza la transversalidad de las actuaciones del Programa sobre las nuevas directrices de empleo, tanto desde un punto de vista financiero, como desde la perspectiva de los gestores coordinadores y agentes ejecutores del Programa, así como a través de sus efectos sobre un conjunto de variables de referencia asociadas a cada directriz. En tercer lugar, se cuantifican los resultados e impactos del POIA sobre el mercado de trabajo andaluz en términos de empleo creado, empleo mantenido y resultados de contratación.

⁵⁶ Boletín Económico del Banco de España de junio de 2005, en su apartado correspondiente al *Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*.

⁵⁷ Recomendación del Consejo, de 14 de octubre de 2004, sobre aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

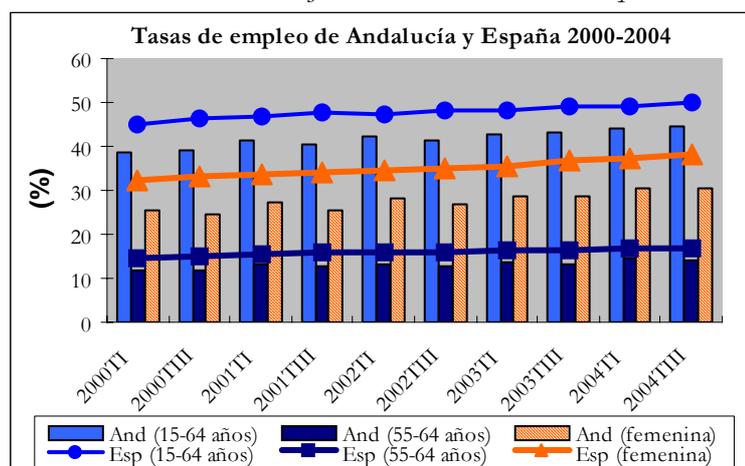
4.5.1.1. Avances en el cumplimiento de los objetivos globales de la EEE en el contexto andaluz

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe 4.2 de este Documento uno de los principales signos que evidencia la convergencia económica de Andalucía respecto a la media nacional es la evolución experimentada en el mercado laboral durante los últimos años. No obstante, aún persisten ciertas debilidades como son las altas tasas de desempleo de colectivos desfavorecidos, la insuficiente formación de los trabajadores o la precariedad laboral. En este apartado se presenta sintéticamente un avance sobre el grado de cumplimiento de los objetivos globales de la EEE en el contexto andaluz.

Pleno empleo

En la Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, se establecen como objetivos promedio⁵⁸: una tasa de empleo general del 67% en 2005 y del 70% en 2010; una tasa de empleo femenino del 57% en 2005 y del 60% en 2010; y finalmente, una tasa de empleo de las personas de más edad (de 55 a 64 años) del 50% en 2010. Desde el año 1997 el empleo ha aumentado en España de forma importante, aunque el ritmo de crecimiento se ha moderado a partir del año 2000. En el caso de Andalucía la creación de empleo ha sido más intensa que a nivel nacional.

FIGURA 4.10 *Objetivos de la EEE: Pleno empleo*



Fuente: Elaboración propia a partir de: EPA. INE

A pesar de esta evolución positiva, la situación de pleno empleo está lejos de un horizonte a corto y medio plazo. En la Figura 4.10 se recogen la tasa de empleo general, la tasa de empleo femenina y la tasa de empleo para individuos entre 55 y 64 años, para Andalucía y España. Se pueden hacer varias consideraciones al respecto:

- La tasa de empleo general de Andalucía es significativamente inferior a la de España en el periodo analizado, si bien esta diferencia se ha ido reduciendo paulatinamente, situándose en casi un punto porcentual menos al final de dicho periodo. Tanto Andalucía como España se encuentran muy lejos del cumplimiento

⁵⁸ Estos objetivos, según el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, 2004 (PNAE-2004), se fijan para el año 2005 en: tasa de empleo global: 61,1%; tasa de empleo femenino: 48,5%; tasa de empleo de las personas de 55 a 64 años: 41,7%.

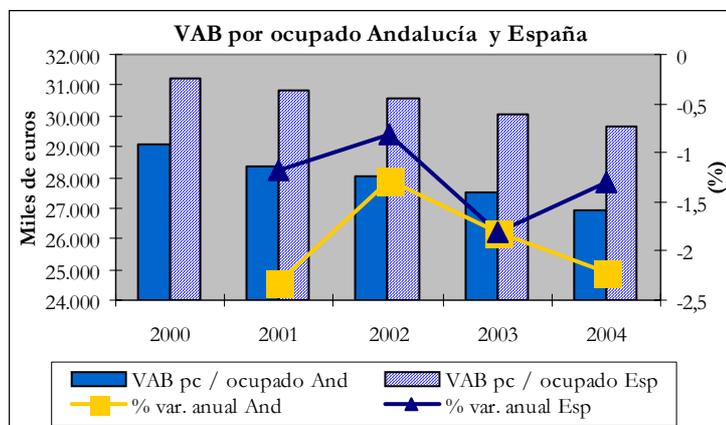
del objetivo de pleno empleo establecido por la Unión para 2005 y para 2010. Concretamente, Andalucía con una tasa de empleo en 2004 del 44,49% se encuentra a más de 22 puntos porcentuales del objetivo promedio fijado para 2005.

- La tasa de empleo femenina es igualmente inferior en Andalucía, con diferenciales entre 6 y 8 puntos porcentuales, lejos del cumplimiento del objetivo intermedio de 2005. La tasa de empleo femenina de nuestra región se sitúa, a finales de 2004, más de 26 puntos por debajo del objetivo intermedio de 2005.
- Finalmente, la tasa de empleo de los individuos mayores de 55 años en Andalucía muestra una situación bastante similar al resto de España, aunque aún permanece ligeramente por debajo de ésta entre 2 y 3 puntos porcentuales. A pesar de ser el colectivo que presenta tasas de empleo más parecidas al resto del país, la situación en Andalucía queda muy lejos, más de 35 puntos, del objetivo marcado por la Unión para el año 2010.

Mejora de la productividad y la calidad del trabajo

El índice de crecimiento de la productividad por persona empleada en Europa ha ido cayendo desde mediados de los años noventa, fluctuando en la actualidad entre el 0,5 y el 1%, siendo especialmente bajo en el caso de Portugal, Grecia y España⁵⁹. Tal y como se aprecia en la figura 4.11, el Valor Añadido Bruto (VAB) por ocupado ha decrecido tanto en España como en Andalucía en los últimos años, aunque la tasa de decrecimiento ha sido más acusada en el caso andaluz. Esta situación ha originado un distanciamiento de la productividad por ocupado respecto a España, pasando de una diferencia de -2.131 euros en el año 2000 a -2.726 euros en el año 2004.

FIGURA 4.11 *Objetivos de la EEE: Mejora de la productividad*



Fuente: Elaboración propia a partir de: Contabilidad Nacional (Base 1995) y EPA. INE. Valor Añadido Bruto a precios básicos (precios constantes), Base 1995.

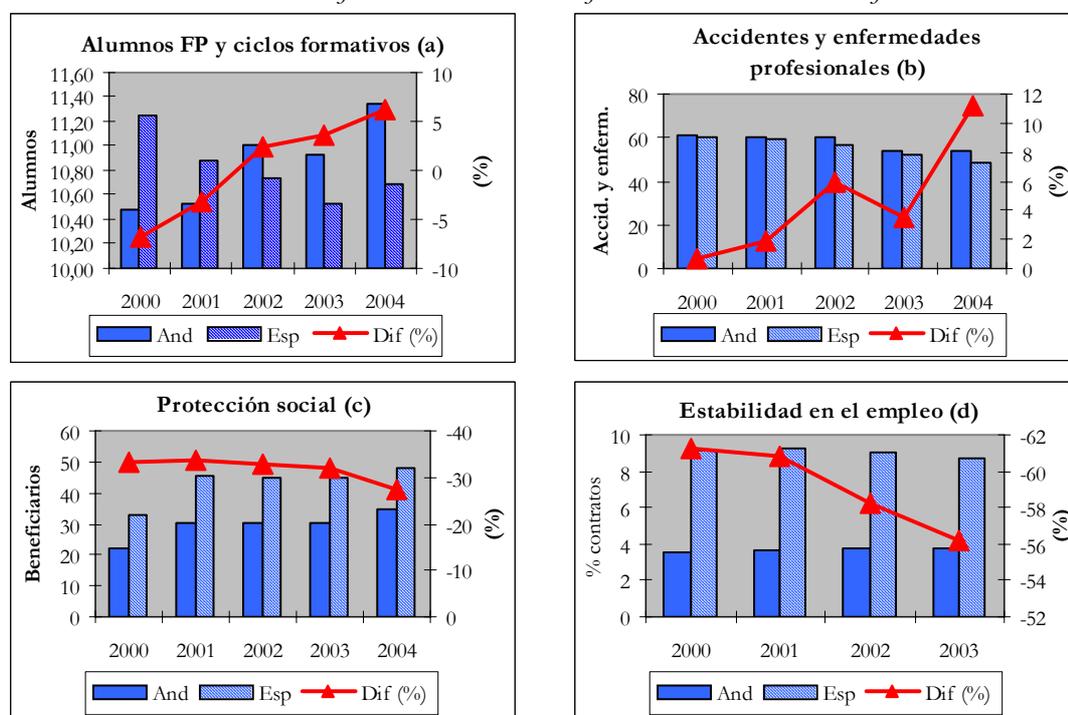
La calidad del trabajo es un factor que puede contribuir a incrementar la productividad laboral. La calidad del trabajo es un elemento pluridimensional⁶⁰ en el que intervienen características internas del propio puesto de trabajo, tales como el aprendizaje permanente, la salud y la seguridad del trabajo, la flexibilidad laboral y la estabilidad en el empleo, así como factores externos relacionados con el mercado laboral, tales como los niveles de

⁵⁹ Informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera, de 20 de febrero de 2004: *Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión Ampliada.*

⁶⁰ Tal y como se establece en la Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las *Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.*

protección social, entre otros. En la figura 4.12 se muestra la evolución de cuatro variables determinantes de la calidad del trabajo en Andalucía y España. Entre estas variables se encuentra el alumnado matriculado en FP y ciclos formativos, el número de accidentes y enfermedades profesionales, el nivel de protección social medida a través de las prestaciones por desempleo y el grado de estabilidad en el empleo.

FIGURA 4.12 *Objetivos de la EEE: Mejora de la calidad del trabajo*



(a) Alumnado matriculado en Formación Profesional y Ciclos Formativos por cada 1000 hab.

(b) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por cada 1000 ocupados.

(c) Beneficiarios de prestaciones por desempleo sobre parados (%).

(d) Contratos indefinidos/contratos totales (%).

Fuente: Elaboración propia a partir de: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales 2003 y avance 2004. MTAS. FPO-Estadísticas de programación 2003. SAE. y EPA. INE.

De esta figura se pueden obtener varias conclusiones:

- Las diferencias negativas existentes entre Andalucía y España en relación al número de alumnos matriculados en FP y ciclos formativos por cada 1.000 habitantes, se han superado a lo largo del periodo analizado. A partir del año 2002 esta diferencia es positiva a favor de Andalucía, llegando a superar el 6% en el año 2004.
- A diferencia de lo que ocurre en el caso anterior, a pesar de que existe igualmente un proceso de convergencia entre Andalucía y España en términos de niveles de protección social y de estabilidad en el empleo, en ambos casos las diferencias siguen siendo muy significativas, lo que pone de manifiesto que Andalucía debe seguir avanzando en este sentido.
- La situación en materia de seguridad y salud laboral es aún menos favorable por cuanto que las diferencias entre Andalucía y España en el número de accidentes y enfermedades laborales por cada 1000 ocupados no sólo han aumentando en términos absolutos sino que también lo han hecho en términos relativos. Se ha pasado de una diferencia de 0,4 (0,67%) en el año 2000 a algo más de 5,4 (11,19%) en el año 2004.

Para aumentar la cohesión económica y social las políticas de empleo deben favorecer el acceso al mercado laboral de todos los colectivos que actualmente tienen una baja participación, tales como mujeres, individuos mayores de 55 años, discapacitados, inmigrantes o los parados de larga duración. Todo ello pasa por establecer políticas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y profesional y eviten la exclusión y la discriminación. La coordinación del PNAE con el Plan Nacional para la Inclusión social se ha convertido en un elemento clave para avanzar en el cumplimiento de este tercer objetivo.

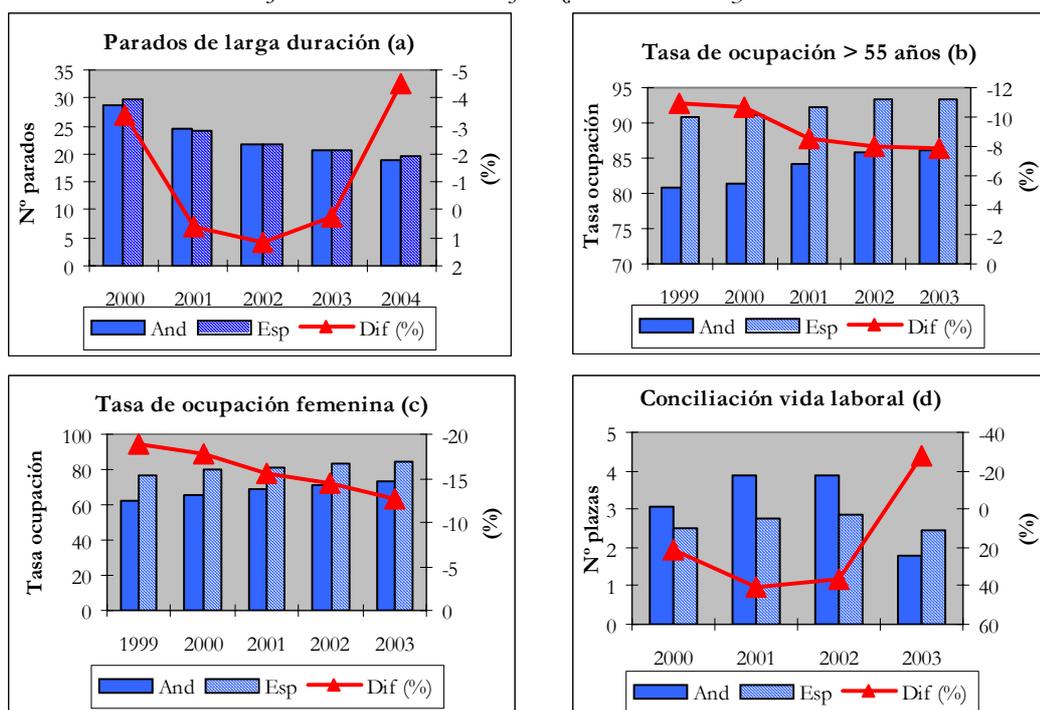
En la Figura 4.13 se presenta la evolución de las tasas de ocupación de colectivos en riesgo de exclusión social, del número de parados de larga duración y del número de plazas de atención primaria y guarderías infantiles laborales, utilizada como variable proxy del grado de conciliación de la vida familiar y profesional. De esta figura se pueden destacar varias cuestiones:

- Los niveles de exclusión del mercado laboral de las mujeres y de los individuos mayores de 55 años se han ido reduciendo paulatinamente en los últimos años entre Andalucía y España. No obstante, en el año 2004, la tasa de ocupación femenina a nivel nacional supera en algo más de 10 puntos porcentuales a la de Andalucía; mientras que esta diferencia es de 7 puntos en el caso de los mayores.
- La ratio del número de parados de larga duración sobre el total de parados ha mostrado diferencias muy poco significativas entre 2001 y 2003 entre Andalucía y España. No obstante, a partir de 2004 las diferencias han aumentado de forma muy considerable hasta casi un 5% a favor de Andalucía.
- Finalmente, en relación al número de plazas de atención primaria y de guarderías infantiles laborales⁶¹ se aprecia una evolución muy favorable en Andalucía. Sin embargo, esta situación ha cambiado drásticamente en el año 2003, dado que Andalucía ha sufrido un fuerte retroceso con un diferencial negativo que supera el 28% respecto a España.

Estos datos ponen de manifiesto que, si bien las políticas activas de empleo en Andalucía están dando sus frutos, al mejorar la situación de los colectivos menos favorecidos y avanzar significativamente en el capital humano acumulado y en los niveles de convergencia con el resto de regiones de Europa, la situación actual sigue estando muy lejos de los objetivos previstos por la Unión para el 2005 y para el 2010. La senda hacia el pleno empleo debe basarse en un proceso de adaptabilidad de las empresas y los trabajadores y de incorporación progresiva al mercado de todos los colectivos con un menor nivel de participación.

⁶¹ En cuanto a los servicios de guardería, el objetivo previsto en la EEE para el año 2010 es del 90% para los niños entre tres y seis años. En el caso de los niños menores de tres años, este objetivo se fija en el 33%.

FIGURA 4.13 Objetivos de la EEE: Refuerzo de la cohesión y la inclusión sociales



(a) Parados 2 años o más/total parados.

(b) Tasa de ocupación de los mayores de 55 años (%).

(c) Tasa de ocupación femenina (%).

(d) Nº plazas atención primaria y guarderías infantiles laborales.

Fuentes: Elaboración propia a partir de: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales 2003 y avance 2004. MTAS. FPO-Estadísticas de programación 2003. SAE y EPA. INE.

4.5.1.2. Contribución de las actuaciones del POIA a la EEE

La consecución de los objetivos globales de la EEE requiere de la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales en el mercado de trabajo centradas en diez *directrices de empleo*⁶². La UAFSE ha establecido una tabla de correspondencia entre los ejes y las Medidas del Programa con las nuevas directrices de empleo. Esta tabla de correspondencia junto con los criterios establecidos en el Informe de Ejecución 2003 y 2004 se van a utilizar como punto de referencia para evaluar la contribución del POIA a la EEE.

Información financiera

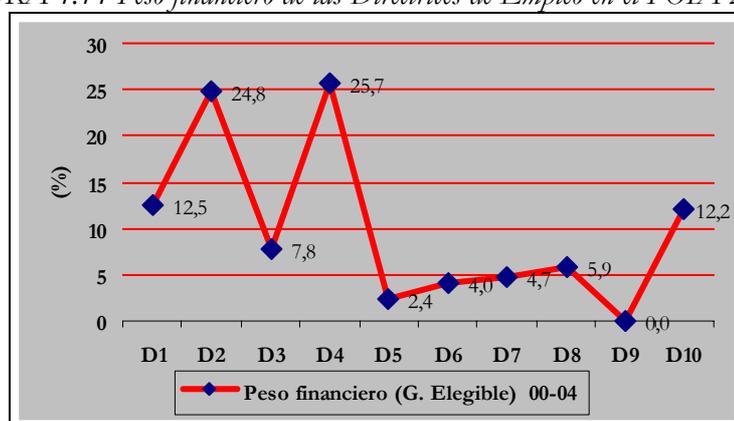
En el Cuadro A.4.25 del Anexo se presenta el gasto elegible, los pagos certificados y el ratio de absorción de las Medidas del POIA que tienen algún efecto sobre las directrices de

⁶² Tal y como se establece en la Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, las nuevas directrices son: 1- Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados e inactivos. 2- Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa. 3- Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo. 4- Promover el desarrollo de capital humano y el aprendizaje permanente. 5- Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa. 6- Igualdad entre hombres y mujeres. 7- Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto. 8- Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo. 9- Regularizar el empleo no declarado. 10- Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

empleo durante el periodo 2000-04. Desde el punto de vista del equipo evaluador, sería muy interesante poder comparar esta información relativa al POIA con la del MCA. No obstante, la solicitud de información requerida a los evaluadores del MCA sobre FONDOS 2000 ha sido desestimada⁶³. La información recogida en dicho cuadro permite hacer una primera aproximación de la aportación del POIA a la EEE desde un punto de vista financiero. Se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- Permite analizar el apoyo financiero que ofrecen los diferentes Fondos Estructurales a la consecución de los objetivos de la EEE. La contribución del FEDER es mayoritaria en la consecución de las directrices segunda y décima, aunque también es significativa en la directriz cuarta (con casi el 24% del gasto elegible para el periodo 2000-04). Por su parte, y de acuerdo a los criterios establecidos por la UAFSE, el FEOGA-Orientación, aporta algo más del 34% del gasto elegible de la directriz segunda. En general estas actuaciones están relacionadas con el desarrollo empresarial mediante la creación de las condiciones productivas y financieras adecuadas para ello.
- El peso financiero del FSE es prioritario en las directrices vinculadas al desarrollo de medidas activas y preventivas en favor de los desempleados, el desarrollo del capital humano y el aprendizaje permanente, y el aumento de la oferta de mano de obra mediante la integración de los colectivos desfavorecidos, con especial hincapié en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- En la figura 4.14 se representa gráficamente el peso financiero de cada directriz sobre el total de gasto elegible asociado a la EEE durante el periodo 2000-04. Destacan significativamente las directrices cuarta y segunda con 25,7 y 24,8% respectivamente, seguido de la primera y la décima (12,5 y 12,2%). Es necesario destacar, la inexistencia de gasto elegible para la directriz novena, vinculada a la erradicación del trabajo no declarado⁶⁴.

FIGURA 4.14 *Peso financiero de las Directrices de Empleo en el POIA 2000-04*



Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000 y UAFSE (Cuadro A.4.25 Anexo)

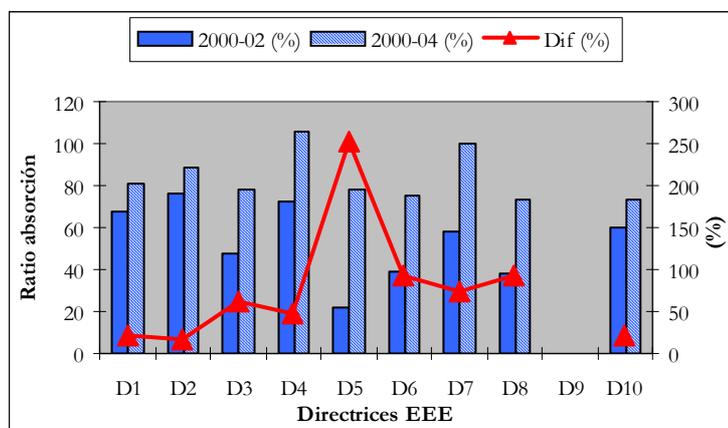
El ratio de absorción financiera de las directrices de empleo se muestra en la figura 4.15 para el periodo 2000-02 y 2000-04. Del análisis de este gráfico cabe resaltar varios aspectos:

⁶³ La información requerida a los evaluadores del MCA sobre FONDOS 2000, corresponde a los cuadros sobre programación, sobre pagos certificados y sobre la situación de las realizaciones físicas a 31 de diciembre de 2004.

⁶⁴ En el momento de realizar la programación no existía esta directriz de forma explícita.

- La directriz cuarta destaca con una ratio de absorción superior al 106% para el periodo 2000-04, seguida de las directrices séptima y segunda con ratios del 99 y del 92% respectivamente.

FIGURA 4.15 Ratio de absorción del POLA en relación a las directrices de la EEE



Fuente: Elaboración propia a partir de FONDOS 2000 y UAFSE (Cuadro A.4.25 Anexo)

- El resto de directrices de empleo, excepto la novena, presentan ratios de absorción para dicho periodo relativamente homogéneas, comprendidas entre el 70 y el 80%.
- Finalmente, cabe destacar que en términos relativos es la directriz quinta la que ha experimentado un mayor incremento en la ratio de absorción desde el periodo 2000-02 al 2000-04, superando el 250%. Le sigue las directrices octava y sexta con tasas que superan el 90%.

Efectos de las intervenciones sobre la EEE: valoración de los gestores coordinadores y los órganos ejecutores del Programa

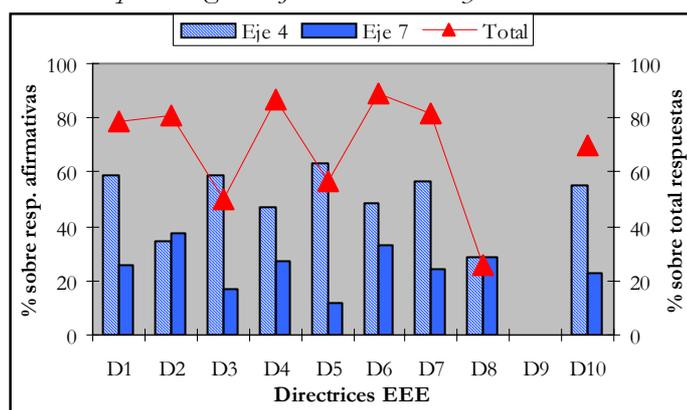
Desde el punto de vista de los gestores coordinadores del Programa las intervenciones del POIA han contribuido de manera muy significativa a la creación de empleo (50% de los gestores) y al Principio de Igualdad de Oportunidades (43%). Los efectos son más moderados si consideramos su contribución al tejido productivo y al capital humano (35% en ambos casos). Si tenemos en cuenta los objetivos físicos fijados para 2006, los avances más importantes se han producido en formación y empleo, en dotación de infraestructuras y en el Principio de Igualdad de Oportunidades. El 14,3% de los gestores encuestados ponen de manifiesto que se están introduciendo cambios en los procesos de programación y de planificación para el cumplimiento de los principios de la EEE. Este mismo porcentaje de gestores reconoce que se está integrando las políticas comunitarias de empleo en las intervenciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales.

En el Informe de Evaluación Intermedia (IEI) se puso de manifiesto que un porcentaje elevado de los agentes ejecutores, especialmente los que realizan actuaciones cofinanciadas por los fondos FEDER y FEOGA-Orientación, hacen una valoración sesgada del grado de incorporación de las prioridades de la EEE en sus actuaciones, debido al inadecuado conocimiento que tienen sobre el verdadero alcance de las directrices de empleo. Se ha podido constatar que actualmente esta situación no ha cambiado significativamente, dado que el grado de información y los cursos recibidos por los agentes ejecutores, desde el

momento en el que se realizó la Evaluación no ha mejorado significativamente⁶⁵. Otra circunstancia que resta fiabilidad a las conclusiones que se puedan obtener del tratamiento de las encuestas realizadas a los agentes ejecutores son las limitaciones del seguimiento de sus actuaciones para cuantificar de forma precisa los impactos en términos de empleos creados y mantenidos. Estas limitaciones, deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar adecuadamente la contribución de las actuaciones dentro del POIA a las directrices de empleo, desde la perspectiva de los agentes ejecutores (Cuadro A.4.26 Anexo).

- El 69,6% de los agentes encuestados consideran que las actuaciones que gestionan repercuten significativamente en las directrices de empleo. Este porcentaje es especialmente significativo en los Ejes 4 y 7, que aglutinan más del 73% de las respuestas afirmativas de todo el Programa. En la figura 4.16 se especifica los porcentajes de respuesta afirmativa asociados a las diferentes directrices de la EEE, así como la importancia relativa que tienen los dos Ejes con mayor peso en dicha valoración (Ejes 4 y 7).
- La mayor parte de los agentes entrevistados reducen las implicaciones de sus actuaciones sobre la EEE, a cuestiones relacionadas con la formación, la creación de empleo y el aumento de la participación en el mercado laboral de determinados colectivos en riesgo de exclusión. No se valora por tanto el alcance real de las directrices de empleo en las actuaciones que desarrollan dentro del POIA.
- La situación anteriormente descrita es especialmente preocupante para algunos órganos ejecutores de las Medidas del Eje 4 y del Eje 5. En el primer caso, porque se trata del Eje central del ámbito de recursos humanos, y por tal motivo, desde el punto de vista del equipo evaluador, órganos como el SAE deberían aportar mayor valor añadido de cómo sus actuaciones están ayudando a avanzar a Andalucía en los principios y prioridades de la EEE. En este sentido, si bien desde la D.G. de Intermediación e Inserción Laboral se apunta que existe un proceso de adaptación a las directrices marcadas por la EEE y que se han creado mejores herramientas para su evaluación y planificación, dichos avances no han sido concretados al equipo evaluador.

FIGURA 4.16 Opinión agentes ejecutores: POLA y las directrices de la EEE (1)



(1) En la D5, los ejes con mayor peso son el 4 y el 3

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta nivel III

- Por lo que respecta al Eje 5, destaca el hecho de que siendo para la UAFSE el Eje con mayor impacto sobre la directriz décima, cuyo objetivo es reducir las

⁶⁵ Referencia al grado de aplicación de las recomendaciones de la Evaluación Intermedia en el capítulo 2 del presente Documento (Cuadro 2.4, recomendación C7).

disparidades regionales en materia de empleo, solamente uno de los agentes ejecutores encuestados, el Instituto de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Diputación de Cádiz, reconoce la contribución de sus actuaciones a dicha directriz.

- Finalmente, es interesante señalar la gran importancia que tiene la EEE para los agentes ejecutores de las Medidas del Eje 7, especialmente los GDR de la Medida 7.55.

Las entrevistas realizadas a los agentes ejecutores han permitido contrastar, igualmente, su opinión acerca de las propuestas realizadas por la Comisión en materia de “convergencia” y “competitividad regional y empleo”; y sobre las prioridades establecidas por el Grupo Técnico de Evaluación (GTE) para la evaluación de dichas intervenciones. En el Cuadro A.4.27 del Anexo se recogen los principales resultados de la contribución de las intervenciones FSE a dichas prioridades.

- Entre las propuestas en materia de convergencia y competitividad regional y empleo, destaca el refuerzo de la inclusión social de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación (3), así como el aumento y mejora de la inversión en capital humano (5), como los elementos mejor valorados.
- En relación a las prioridades del GTE, los aspectos más destacados son el análisis de la integración laboral de los colectivos desfavorecidos (4), junto con la efectividad de las acciones de formación (1).

Efectos de las intervenciones sobre la EEE sobre el mercado de trabajo: análisis de indicadores de referencia

Para valorar globalmente la contribución de las intervenciones del POIA a la EEE es necesario analizar en qué medida las actuaciones del Programa ayudan a solventar las principales debilidades en el ámbito de los recursos humanos. En el Cuadro A.4.28 del Anexo se incluyen, por filas un conjunto de variables que sirven como indicadores de referencia de las prioridades que pretenden superarse en cada directriz. En las casillas se recogen los ratios entre el gasto elegible o los pagos certificados asociados a cada directriz y sus variables de referencia, para los periodos 2000-02 y 2000-04⁶⁶.

- El gasto ejecutado se ha incrementado de forma muy significativa desde 2000-02 al 2000-04 en las variables de referencia de las directrices quinta, sexta y séptima. La mejora en los sistemas de intermediación laboral, la mejora en los incentivos al empleo de colectivos desfavorecidos, junto con los avances en los mecanismos de inserción laboral de los desempleados de larga duración y de personas en riesgo de exclusión, tales como mujeres o individuos mayores de 55 años, han favorecido al grado de participación de dichos colectivos, aumentando su tasa de ocupación en el mercado de trabajo.
- Las variables de referencia de la directriz tercera, también han tenido un apoyo muy significativo en el Programa, dado que el gasto ejecutado en la mayoría de ellas ha crecido por encima del 150% desde 2000-02 al 2000-04. La adaptabilidad y la movilidad laboral han evolucionado positivamente gracias a la mejora en la planificación y la calidad de la oferta formativa, la optimización de los recursos públicos y privados para la FP, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación al sistema productivo y los avances en los programas de prospección de las necesidades del mercado de trabajo.

⁶⁶ Hubiera sido muy interesante poder hacer una comparación entre el POIA y el MCA. Sin embargo, la negativa de los evaluadores del MCA a facilitar la información necesaria de FONDOS 2000 ha impedido la realización de dicho análisis.

- El peso financiero del POIA en relación a las variables de referencia de las directrices segunda y décima ha evolucionado de forma muy moderada desde el periodo 2000-02 hasta el periodo 2000-04. Seguir avanzando en la creación de puestos de trabajo y en el espíritu de empresa, así como en la reducción de las disparidades regionales en materia de empleo, son dos elementos críticos para Andalucía. En este sentido, los incentivos a la contratación de empleo estable y el autoempleo, el apoyo a la creación, desarrollo y consolidación de empresas vinculadas a las nuevas tecnologías, así como las actuaciones en materia de desarrollo local son de gran interés para avanzar en estas directrices.

4.5.1.3. Efectos del POIA sobre el mercado de trabajo: empleo creado, empleo mantenido y resultados de contratación

En el Marco Común de Trabajo de la actualización de la evaluación intermedia del FSE se plantea la necesidad de analizar los efectos sobre el empleo, no sólo de las intervenciones FSE sino para el conjunto del Programa. En el epígrafe 4.2 del presente Documento se analiza los logros de las actuaciones sobre el empleo creado y mantenido utilizando indicadores de impacto, relativizando su importancia sobre el número de ocupados en Andalucía en el periodo 2000-04. En este apartado, se completa esta información considerando los indicadores de resultado y de impacto incluidos en FONDOS 2000, así como los resultados de contratación de la SSU. No obstante, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, uno de los hechos que restan fiabilidad al sistema de seguimiento, es que algunos de los órganos ejecutores no utilizan metodologías homogéneas y contrastadas para cuantificar los impactos de sus actuaciones en términos de empleos creados y mantenidos. De hecho, el 48,5% de los agentes ejecutores encuestados reconocen no llevar a cabo ningún seguimiento de los puestos de trabajo brutos y netos, durante al menos los dos años siguientes a la intervención. Asimismo, el 32,1% reconoce no valorar las colocaciones creadas o mantenidas y su permanencia en el tiempo.

Esta circunstancia es especialmente preocupante por cuanto que las medidas cofinanciadas por el FSE tienen como principal objetivo el desarrollo de políticas activas de empleo. Desde la D.G. de Educación Ambiental y Sostenibilidad se está estudiando la posibilidad de contratar una empresa externa para hacer un seguimiento más eficaz del impacto de sus actuaciones⁶⁷. No obstante, desde esta D.G. se plantea como opción óptima que sea la D.G. de Fondos Europeos la que impulse la utilización de una misma metodología para todos los órganos ejecutores. De este modo se podría avanzar significativamente, no sólo en conocer los empleos creados y mantenidos, sino también los empleos brutos y netos generados por las actuaciones. Desde el punto de vista del equipo evaluador, como ya se propuso en las recomendaciones del IEI, debería utilizarse la metodología propuesta por la Comisión⁶⁸.

En el Cuadro 4.22 se recoge la incidencia directa del Programa en la creación y mantenimiento de empleo durante los cinco primeros años. Se pueden obtener varias conclusiones:

⁶⁷ Si bien en la SSU se recoge información sobre contratación tanto en la ficha de “resultados de inserción”, que ya fueron analizadas en el epígrafe de Recursos Humanos, como en la de “resultados de empleo”, que serán analizadas en este epígrafe, el equipo evaluador ha puesto de manifiesto ciertas disparidades en la información allí contenida.

⁶⁸ DG XVI (1997): “*Cómputo de los puestos de trabajo: Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos Estructurales*”.

- El volumen total de autoempleo generado durante este periodo ha ascendido a 16.664 empleos correspondientes a la Medida 1.8. Esta cifra representa el 116,38% del objetivo previsto para el periodo⁶⁹.

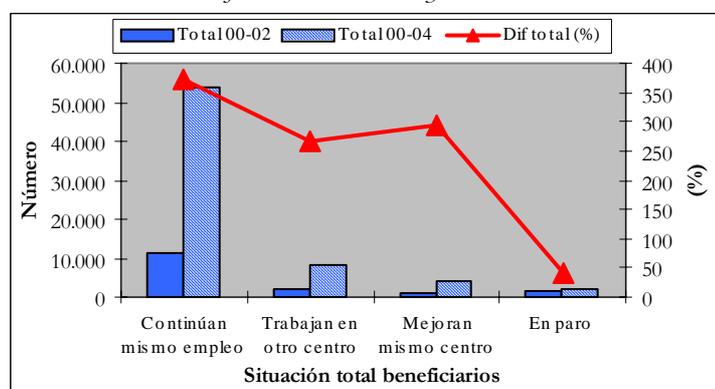
CUADRO 4.22 Empleos creados y mantenidos por el POLA 2000-2004

Indicador	Tipo	Objetivo 2000-04	Realizado 2000-04	Ratio de Eficacia %
Autoempleo generado	2	14.318,48	16.664,00	116,38
Empleos creados	3	57.622,48	49.230,46	85,44
Empleo creado en fase de mantenimiento	3	861,14	290,44	33,73
Empleos creados en fase de construcción	3	56.462,35	66.069,04	117,01
Nº de personas ocupadas a los 6 meses	2	80.217,66	90.140,00	112,37
Nº de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro	2	5.563,13	4.142,00	74,45
Nº de personas que mantienen su empleo	2	66.407,47	34.188,00	51,48
Empleos mantenidos	3	148.651,05	168.410,00	113,29

Fuente: FONDOS 2000

- El volumen mayor de empleo creado se genera en la fase de construcción, con una ratio de eficacia que supera el 112%.
- El empleo mantenido ha alcanzado una cifra de 168.410 empleos en el periodo 2000-04, con una ratio de eficacia del 113,29%. Por su parte, las personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro alcanzan los 4.142 empleos.

FIGURA 4.17 Resultados de empleo: situación de los beneficiarios a los seis meses. Diferencias 2000-02 y 2000-04



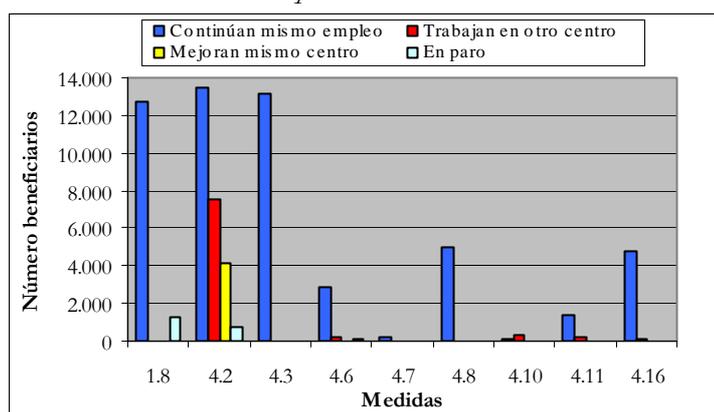
Fuente: Elaboración propia a partir de SSU (Cuadro A.4.29 del Anexo)

Finalmente, según los resultados de empleo de las medidas cofinanciadas por el FSE recogidos en la SSU, cabe resaltar en relación a la situación de los destinatarios finales a los seis meses de finalizada la acción, los siguientes aspectos:

⁶⁹ Existen Medidas en la SSU con resultados de inserción asociados a la modalidad “autoempleo” para las que no se incluyen en FONDOS 2000 el indicador correspondiente “(16) Autoempleo generado”. Este hecho da lugar a una infravaloración del resultado real del POIA en términos de autoempleo generado en FONDOS 2000.

- La mayor parte de destinatarios permanecen en el mismo empleo después de recibir la acción, tanto el periodo 2000-02 como en el 2000-04 (Figura 4.17). De hecho, tal y como se aprecia en dicha figura el número de destinatarios que no han cambiado su situación laboral se ha incrementado en más del 370% de un periodo a otro.
- Aunque en valor absoluto el número de beneficiarios que han mejorado su situación laboral en el mismo centro no es muy importante (1.059 y 4.164 en cada periodo), su crecimiento relativo ha sido muy significativo, con una tasa que supera el 290%.
- Los individuos que han mejorado su situación laboral en otro centro de trabajo han pasado de 2.289 en el periodo 2000-02, a 8.411 en el 2000-04, experimentando un crecimiento del 267%.
- Si distinguimos por Medidas, son la 1.8, la 4.2 y la 4.3 las que acaparan, en el periodo 2000-04, la mayor parte de los beneficiarios que han mantenido su mismo empleo a los seis meses (Figura 4.18).
- En dicho periodo, la Medida 4.2 aglutina la mayor parte de los destinatarios finales que han mejorado su situación laboral, ya sea en el mismo centro de trabajo, con 4.142 individuos, o en otro centro, con 7.530 beneficiarios.
- En los resultados de empleo según “duración del contrato” destacan las Medidas 4.3, 4.7, 4.8, 4.10 y 4.16 con el 100% de contrataciones de más de un año. En términos absolutos, las Medidas 4.2, 4.3 y 1.8 son las que presentan mejores resultados. Teniendo en cuenta ambas circunstancias, las Medidas 4.3 y 4.2, con 12.681 y 12.353 contratos, son las que ocupan el primer lugar en este tipo de contratos (Cuadro A.4.30).
- La mayor precariedad laboral, en términos relativos, se concentra en las Medidas 4.11 y 4.2 con un 33,5 y 29,7% de contratos de menos de un año.

FIGURA 4.18 Resultados de empleo: situación de los beneficiarios a los seis meses
Análisis por Medidas 2000-04



Fuente: Elaboración propia a partir de SSU
(Cuadro A.4.29 Anexo)

- Finalmente, en relación con la contratación atendiendo al “tipo de jornada”, destacan igualmente las Medidas 4.3, 4.7, 4.8, 4.10 y 4.16 con el 100% a tiempo completo. Los contratos a tiempo parcial se concentran fundamentalmente en la Medida 4.2 con un 68,3%, de los cuales el 42,1% son femeninos (Cuadro A.4.30).

4.5.2. Contribución del Programa a las prioridades estratégicas de Gotemburgo

La estrategia de desarrollo sostenible formulada en el Consejo Europeo de Gotemburgo los días 15 y 16 de Junio de 2001 incorpora una dimensión ambiental a la estrategia de Lisboa: el crecimiento económico y la cohesión social no pueden sostenerse a largo plazo sin la protección del medio ambiente. Este deseo de desarrollo sostenible, es decir, de lograr una sociedad más próspera y equitativa que respete el medio ambiente, es asumido desde los planteamientos iniciales del POIA, tal como se puso de manifiesto en la Evaluación Intermedia del mismo. Las recomendaciones de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible (EEDS) aprobadas en Gotemburgo se han tenido en cuenta en los principales documentos que constituyen la base metodológica seguida en la evaluación medioambiental de la Evaluación Intermedia del POIA y en la presente actualización de la misma.

La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible es una prioridad horizontal del Programa, lo que unido al elevado peso que en el mismo presenta el Eje 3 hacen que el 51,5% del gasto elegible de todo el POIA (6.239,4 millones de euros) se destine totalmente al logro de los objetivos marcados en Gotemburgo.

En primer lugar hay que destacar que es muy elevado el número de actuaciones y proyectos desarrolladas por el POIA que contribuyen directamente al logro de los cuatro objetivos estratégicos definidos en Gotemburgo, a saber:

1º. Limitar el *cambio climático* reduciendo las emisiones a la atmósfera de los gases de efecto invernadero. Para lo que se proponen una serie de medidas en consonancia con algunos factores de integración ambiental incorporados, parcial o mayoritariamente, en diversas medias del Programa. En concreto, tres Medidas del mismo van encaminadas íntegramente a este fin, son la Medida 3.7. “Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental”, la 6.9. “Energías renovables, eficacia y ahorro energético” y la Medida 6.10. “Ayudas a la eficacia y ahorro energético en las empresas”; en conjunto suman 116.184.611 euros de gasto elegible en el periodo de programación 2000-2006.

CUADRO 4.23 Contribución del POIA a las Prioridades estratégicas de Gotemburgo

Objetivos principales de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Gotemburgo	Medidas del POIA relacionadas mayoritariamente	Gasto elegible 2000-2006
1. Limitar el cambio climático e incrementar el uso de energías limpias	3.7, 6.9 y 6.10	116.184.611 euros
2. Responder a las amenazas a la salud pública	5.9 y 7.8	264.824.539 euros
3. Gestión más responsable de los recursos naturales	31, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9 y 3.10	3.191.642.807 euros
4. Mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial	5.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 7.55 y 7.59	2.666.773.682 euros

Fuente: FONDOS 2000 y Encuesta a Agentes Ejecutores.

2º. Responder a las amenazas de la *salud pública*, fomentando entre otros factores la mejora de la calidad de los alimentos y la seguridad en el trabajo. Las Medidas 5.9. “Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios” y 7.8 “Prestación de servicios a las explotaciones, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera” concentran actuaciones que responden a este objetivo.

3º. Gestión más responsable de los *recursos naturales*, protegiendo y recuperando los hábitats naturales y frenando la pérdida de biodiversidad. La casi totalidad del Eje 3 “Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos” (exactamente 3.191,6 millones de euros) se encamina al logro de este objetivo estratégico.

4º. Mejorar el sistema de *transporte*, priorizando el transporte público y el ferrocarril, así como mantener la viabilidad de las zonas rurales diversificando sus fuentes de ingresos. El POIA contribuye con 2.666,8 millones de euros a la consecución de esta prioridad, cifra que corresponde al gasto elegible de las Medidas: 5.2. “Mejora de los sistemas de transporte urbanos”, 6.3. “Ferrocarriles”, 6.4. “Puertos”, 6.5. “Aeropuertos”, 6.6. “Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte”, 6.7. “Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transportes”, 7.55. “Desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria” y 7.59. “Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias”.

En el Cuadro A.4.31 del Anexo ofrece de forma esquemática la forma en que se materializa la contribución del POIA a los objetivos estratégicos de Gotemburgo, como puede apreciarse, además de las Medidas citadas, en todos los ejes existe alguna medida que parcialmente también contribuye a este objetivo, aunque es difícil cuantificar con exactitud en qué magnitud. Este análisis se completa con la información ofrecida en el Cuadro A.5.2 del Anexo donde, a partir de la información suministrada por los agentes ejecutores, se han seleccionado algunos ejemplos de integración ambiental de proyectos y actuaciones de estas medidas que están en consonancia con los objetivos estratégicos de Gotemburgo, como son por ejemplo los cursos medioambientales impartidos regularmente en diversas Medidas del Eje 4, las inspecciones y subvenciones de mejora de control ambiental en la Medida 1.1 o la evaluación de los efectos de vertidos industriales de la Medida 2.2, por citar algunos ejemplos.

Hay que resaltar, por otro lado, que la asignación de la reserva de eficacia en el Programa andaluz es plenamente coherente con la estrategia europea aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo, así como con el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente aprobado el 22 de julio de 2002 por el Parlamento Europeo. Dicha asignación refuerza algunas Medidas del Eje 3 y en el ámbito del desarrollo rural directamente relacionadas con los citados objetivos estratégicos.

En Gotemburgo se recomendó también a los Estados miembros e instituciones regionales y locales que elaboren estrategias propias de desarrollo sostenible e insta a “integrar el medio ambiente en todas las política comunitarias pertinentes”. Dicha estrategia ha sido asumida en Andalucía con la *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible* (EADS-A21) la cual define el camino hacia el desarrollo sostenible y establece las claves sobre las que se debe actuar desde conservación y uso sostenible de la biodiversidad a la relación entre empleo y medio ambiente, coordinación institucional, lucha contra la desigualdad y la pobreza, pasando por consideraciones sobre energía, agua, turismo sostenible, desarrollo industrial o participación ciudadana. Asimismo hay que citar el lanzamiento de la *Estrategia Autonómica ante el Cambio Climático*, ejemplo de alineación de la política andaluza sobre el medio ambiente con la comunitaria. Esta estrategia consiste en un conjunto de medidas destinadas a frenar el calentamiento global producido por las emisiones de gases de efecto invernadero, a la luz de los compromisos de Kioto⁷⁰.

⁷⁰ Ver Informe de Ejecución del POIA, anualidad 2004, páginas 656 a 662.

Finalmente la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible insiste también en “cómo la tecnología del medio ambiente puede promover el crecimiento y el empleo”, a este respecto conviene destacar que, en un estudio reciente de la Consejería de Medio Ambiente, entre 2000 y 2004 las actividades medioambientales (energías renovables, recursos hídricos, transporte sostenible o inversiones forestales) han generado 55.000 empleos en Andalucía.

4.5.3. Contribución del Programa a las prioridades de la Sociedad del Conocimiento

El desarrollo económico y social de una región viene condicionado por los cambios de naturaleza estructural que lo posibilitem. En dichos cambios tienen cada vez mayor fuerza las inversiones que se realizan en investigación, desarrollo e innovación. En la Estrategia de Lisboa se otorga un papel fundamental a la inversión en I+D, la innovación y la capacitación de los recursos humanos en nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Fruto de esta estrategia son las diferentes iniciativas e-Europe.

En el informe "*Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión Ampliada*" se refuerza el papel de las TIC como herramienta central de dicha estrategia de cambio estructural. Las TIC son fundamentales para incrementar la productividad y la competitividad, impulsan la participación ciudadana y contribuyen a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Por ello no es de extrañar el importante crecimiento que está experimentando el sector de los equipos y servicios TIC, que representa ya el 8% del PIB de la UE y el 6% del empleo, además de ser uno de los más productivos, con un incremento anual medio de la productividad en el período 1996-2000 del 9%.

Recientemente, y en el marco de lo que se ha dado en llamar *Segunda Modernización de Andalucía*, se ha aprobado el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (PIMA). En dicho Plan "*...se ha optado por fijar un escenario, ideológico y técnicamente posible de la Andalucía futura en el horizonte del 2010, para construir e interpretar en clave propia las grandes estrategias de Innovación y Modernización y sus objetivos más generales*". Al amparo de este Plan se han desarrollado en 2003 y 2004 un importante conjunto de iniciativas cofinanciadas con fondos europeos en el marco del POIA 2000-06: Proyecto Guadalinfo, Tecnoparques, iniciativa EBT's, Ciberpyme, portal de empleo Andalucía Orienta o la Iniciativa comunitaria EQUAL (2001-04), por citar tan sólo algunas de ellas. Como bien se indica en el propio plan "*el PIMA tiene un alcance de estrategia global que, por el principio de transversalidad inherente al marco de la Innovación y Modernización, debe orientar e impregnar las políticas y actuaciones de todos los departamentos del Gobierno andaluz en los objetivos de la política general del mismo*". Con el objetivo de evaluar la incidencia de la Política Comunitaria de Sociedad del Conocimiento en las actuaciones del POIA el equipo evaluador cuestionó a los agentes ejecutores. Los resultados obtenidos se reflejan en los cuadros A.4.42 a A.4.44 del Anexo.

De acuerdo con los datos del Cuadro A.4.42, la mayor parte de los agentes ejecutores del POIA 2000-06 considera importante la aplicación de las políticas de la Sociedad del Conocimiento en las medidas que gestiona. Esta consideración positiva presenta, sin embargo, algunas diferencias importantes en función del eje en que se encuadra la Medida o el Fondo que la financia. En concreto, los agentes que gestionan Medidas del Eje 3 y aún más los del Eje 4 presentan resultados manifiestamente mejorables. Tan sólo el 38% de los agentes ejecutores de este último eje consideran importantes estos principios en sus Medidas. Debe recordarse que éstas se financian exclusivamente a través del Fondo Social Europeo, que tiene entre sus principios el fomento de la no-exclusión a través de la información y la formación, especialmente en nuevas tecnologías, y que gestiona entre otras

la Iniciativa EQUAL. Con respecto a la Evaluación Intermedia debe constatarse, en este caso, cierto retroceso.

Igualmente en dicho cuadro puede observarse cuál es la intensidad con que están siendo aplicadas estas políticas en las Medidas. Dejando de lado el Eje 9 por sus especiales características, los datos merecen ciertos comentarios. El primero se refiere al Eje 4: el 70% de los agentes ejecutores afirman que las están aplicando con una intensidad media o alta, cifra que no concuerda con la importancia que le asignan, lo que parece sugerir que las están aplicando aunque no están convencidos de su importancia; el resto de los agentes ejecutores mantiene una mayor coherencia entre la importancia que le asignan y el grado de su aplicación, lo que no es óbice para señalar que el grado de aplicación debería ser más alto en algunos Ejes. Este es el caso ya señalada de las Medidas de los Ejes 3 y 6 donde en ningún caso se aplica con intensidad alta y, en particular, en el Eje 2 "Sociedad del Conocimiento" al que, por la naturaleza de las Medidas que lo conforman, debería presumírsele un grado de aplicación alto en todos los casos.

Los datos contenidos en el Cuadro A.4.43 ponen de manifiesto qué principios contenidos en esta política comunitaria están siendo aplicados por los agentes ejecutores. En general, casi todas las respuestas indican que cuando se aplican por parte de los gestores se hacen de una forma integrada con los principios de la Sociedad del Conocimiento y del Espacio Europeo de Investigación (EEI). Sin embargo es conveniente resaltar dos aspectos negativos: el primero de ellos hace referencia al escaso número de respuestas concretas por parte de los entrevistados para cada ítem, de tal forma que, por ejemplo, para el EEI solo ha habido 18 respuestas afirmativas; el segundo hace referencia a los agentes ejecutores del Eje 6, que no aplican en forma alguna estas políticas en sus medidas o al menos no lo hacen de forma que puedan identificarlo con un principio en concreto. Si junto a ello se considera que ningún agente ejecutor de esta última medida ha mejorado su conocimiento sobre estas políticas, debe concluirse que el alcance del PIMA aún no ha cumplido sus objetivos.

Para analizar los resultados de la contribución del POIA 2000-06 a los compromisos adquiridos en materia de I+D+i y Sociedad de la Información, se han seleccionado, de entre los indicadores contenidos en el Complemento de Programa y recogidos en FONDOS 2000, una serie de indicadores que a juicio del evaluador mejor recogen la evolución desde la Evaluación Intermedia a finales de 2004. La mayor parte de estos indicadores se utilizan preferentemente en las Medidas del Eje 2, salvo el indicador 902 destinado a medir la evolución del número de alumnos con problemas de exclusión que se están formando en materia de la Sociedad del Conocimiento y que se aplica en Medidas del Eje 4. Estos indicadores se recogen en el Cuadro A.4.44.

Como puede observarse, el grado de eficacia en la realización física cumple los objetivos en la mayor parte de los indicadores con valores muy superiores a los previstos en algunos casos, como 217-"Redes creadas en las Administraciones Públicas" o 3012-"Aplicaciones instaladas". El valor de realización del indicador 595-"Usuarios de las redes creadas" viene a coincidir con las apreciaciones que se realizaron en el análisis de contexto en el sentido de que no se están cumpliendo los objetivos de uso de las infraestructuras creadas por parte de los ciudadanos, principalmente, y en menor medida por las empresas. El grado de eficacia del indicador 902-"Nº de alumnos en sociedad de la información" tampoco puede considerarse satisfactorio, ya que no parece que puedan cumplirse los objetivos previstos para el conjunto del Programa cuando apenas se ha alcanzado la mitad del objetivo previsto

a 2004. Este dato, analizado conjuntamente con los contenidos en el Cuadro 7, hace reflexionar al evaluador sobre las causas de tan baja realización.

Mención aparte merece los indicadores sobre patentes. Una de las carencias detectadas por el evaluador ha consistido en la carencia de fuentes estadísticas oficiales que reflejen la situación y evolución de la Innovación en España y Andalucía. La única referencia en este ámbito son los datos de la Oficina de Patente y Marcas, cuyos últimos datos disponibles (y aún provisionales) se refieren al año 2003. Ante la carencia de datos se ha preferido no realizar una evaluación del contexto, remitiéndonos a tal fin a los informes Índice EOI-2004 y al Informe Fundación COTEC-2004 donde pueden consultarse los mismos.

De acuerdo con esta estadística, en dicho año se registraron en Andalucía 498 solicitudes de invenciones (patentes y modelos de utilidad), frente a las 614 del año 2002, lo que representó el 8,8% del total nacional y una caída del 19%. La contribución del POIA en este aspecto ha sido moderado por cuanto si bien se han cumplido los objetivos en lo que se refiere a patentes registradas por grupos de investigación co-financiados, no ha ocurrido lo mismo con las patentes registradas por las empresas involucradas, cuyo valor de realización apenas supera el 38% de lo previsto para 2004.

CAPÍTULO 5
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES RELATIVAS A
LAS PRIORIDADES HORIZONTALES

En este capítulo se analiza el cumplimiento de las Prioridades Horizontales de “Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” y la de “Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”. A partir de las conclusiones y recomendaciones obtenidas en la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 en relación a estas dos prioridades, las tareas para llevar a cabo este análisis se dirigen a estudiar el comportamiento registrado por estas dos Prioridades Horizontales desde la finalización de la Evaluación Intermedia. Este capítulo se estructura en dos grandes bloques, uno para cada Prioridad Horizontal, en los cuales se recogen todas y cada una de las tareas a realizar según la metodología propuesta. Al final del capítulo se presenta un Anexo de Cuadros con información relativa a cada Prioridad Horizontal.

5.1. La evaluación del principio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

La actualización de la evaluación ambiental del POIA que aquí se presenta consta de dos partes, en la primera se efectúa un análisis global de la mejora de la calidad ambiental del Programa en su conjunto y en la segunda se realiza la evaluación ambiental del Eje 3, “Medio Ambiente”, siguiendo la metodología y las fuentes de información reseñadas al inicio de este estudio.

5.1.1. Análisis global de la mejora de la calidad ambiental del Programa

5.1.1.1. Actualización del grado de conocimiento de la Prioridad Horizontal Medio Ambiente

El Informe de Evaluación Intermedia detectó un apreciable grado de desconocimiento por parte de los agentes ejecutores del Programa sobre esta Prioridad Horizontal, así como de la necesidad de integrar la protección al medio ambiente en todas las actuaciones. Durante los dos últimos años ha mejorado notablemente el nivel de conocimiento a este respecto, fundamentalmente donde era más necesario, esto es, en los ejes y medidas donde sus actuaciones no suelen presentar impactos negativos al medio ambiente, razón por la cual este principio era tenido en menor consideración. El propio avance del Programa, las entrevistas mantenidas por los evaluadores con los agentes ejecutores en la anterior Evaluación Intermedia y las recomendaciones formuladas en el IEI en este sentido, han favorecido sin duda este mayor conocimiento, pero principalmente ha contribuido la labor informativa realizada por las autoridades ambientales; de un lado la Consejería de Medio Ambiente ha mantenido reuniones periódicas con los diferentes órganos gestores y de otro, la Red de Autoridades Ambientales a lo largo de 2003 y 2004 ha multiplicado su labor de difusión de información al respecto, tal como se puso de manifiesto en el capítulo 2.

Es importante destacar que casi la mitad de los agentes ejecutores entrevistados por el equipo evaluador señalan haber recibido durante los dos últimos años algún curso o información sobre Prioridades Horizontales, y uno de cada tres de ellos afirman haber recibido información o cursos específicos sobre la Prioridad Horizontal Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobretodo en los Ejes 1, 4 y 7, ejes que el IEI destacó entre los de mayor desconocimiento de esta prioridad. En el polo opuesto, en los Ejes 3 y 6 ningún agente ejecutor señala haber recibido curso o información sobre este principio horizontal, precisamente el IEI puso de manifiesto un elevado grado de conocimiento del mismo en estos dos ejes. Sin embargo, el Eje 2 constituye una excepción a todo lo anterior, puesto que era el que más se destacaba por los bajos conocimientos de este principio y pese a ello solamente un agente ejecutor en este eje ha recibido información sobre la Prioridad

Horizontal Medio Ambiente. Es necesario que se continúe y aumente aún más la difusión de información sobre esta prioridad, especialmente en el Eje 2.

5.1.1.2. Incidencia de los cambios en la programación

Como ya se ha señalado en otras partes de este Informe, tanto la reprogramación como la distribución de la Reserva de Eficacia han afectado positivamente a la mejora medioambiental del POIA. Los cambios más destacados se resumen en los siguientes puntos:

- Aumenta la dotación de las Medidas 3.6 y 3.9. con 6,4 y 12,6 millones de euros respectivamente procedentes de la Reserva de eficacia. Asimismo, aumenta la dotación destinada al Desarrollo Endógeno de zonas rurales (Medidas 7.55 FEOGA y 7.59 FEDER) con 6,2 millones de euros.
- Se han transferido 211,6 millones de euros de las Medidas 3.1 y 3.6 competencia del Ministerio de Medio Ambiente, a favor de la Junta de Andalucía con objeto de mejorar la capacidad de absorción financiera y la gestión operativa. Fondos que se destinarán a mejoras en el abastecimiento de agua y a actuaciones de conservación ambiental.
- Para atender a la nueva orientación de la política del agua se han corregido por parte del Ministerio de Medio Ambiente las asignaciones a las Medidas 3.1, 3.2 y 3.6. Cambios que permitirán la modernización de regadíos y la reutilización de aguas residuales.

En cuanto a los cambios normativos o reglamentarios, hay que destacar lo siguiente:

- Debido a una reorganización interna en el Ministerio de Medio Ambiente, desaparece la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, que gestionaba las Medidas 3.9 y 3.10, que pasan, sin modificarse los importes de las dotaciones financieras, a desglosarse en dos beneficiarios finales: la Dirección General para el Territorio y la Biodiversidad y el Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Dentro de este Ministerio, la nueva política de aguas afecta a Trasagua (Infraestructuras del Trasvase) que pasa a denominarse ACUAMED (Aguas de las Cuencas Mediterráneas S.A.), órgano ejecutor de las Medidas 3.1, 3.2 y 3.6.
- Se transfiere desde el Ministerio de Medio Ambiente a la Junta de Andalucía la Confederación Hidrográfica del Sur de España, que pasa a denominarse Cuenca Mediterránea Andaluza y pasa a depender de la Consejería de Medio Ambiente. Sin embargo ACUSUR (Aguas de la Cuenca del Sur) sigue dependiendo del Ministerio de Medio Ambiente.
- La Secretaría General de Aguas integrada en la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, pasa a depender de la Consejería de Medio Ambiente.
- Se crea la Agencia Andaluza del Agua como nuevo beneficiario final en las Medidas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.6, centralizando y unificando toda la política de aguas en Andalucía, integrando las competencias de la Secretaría General de Aguas y dependiendo de ella también la nueva Cuenca Mediterránea Andaluza, cuyo gasto elegible pasa en los ejercicios 2004, 2005 y 2006 a la Agencia Andaluza del Agua, nuevo organismo autónomo dependiente de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

5.1.1.3. Mejora de la integración del Medio Ambiente

Tanto los Informes de Ejecución correspondientes a los años 2003 y 2004, como las respuestas de los gestores coordinadores y agentes ejecutores ponen de relieve que se ha producido una notable mejora en la integración de este Principio Horizontal en los diferentes ejes y medidas del POIA.

Solo uno de los catorce gestores coordinadores entrevistados considera que los avances alcanzados en materia de medio ambiente son reducidos; el resto se reparten por igual entre los que consideran que los avances han sido moderados y los que afirman haberse producido avances importantes. Una tercera parte de los entrevistados afirma haber adoptado medidas concretas para mejorar la incorporación de la Prioridad Horizontal Medio Ambiente en el seguimiento de los proyectos.

Por lo que respecta a los 158 agentes ejecutores consultados, cerca de las dos terceras partes señalan que, en las medidas que gestionan, se han producido mejoras en la integración y aplicación de esta Prioridad Horizontal desde enero de 2003, fundamentalmente en los Ejes, 1, 3, 4, 7 y 9, mientras que predominan las respuestas negativas de manera destacada en los Ejes 2 y 5. Es de resaltar la mejora en la integración del medio ambiente en algunos ejes que el IEI destacó con deficiencias en este sentido, especialmente en los Ejes 1, 4 y 7. En concreto la totalidad de los agentes ejecutores consultados del Eje 4 han señalado que se han producido mejoras en la integración de este principio. Por el contrario en el Eje 2, donde cerca de un 30% consideraba en el IEI la integración baja o muy baja, la totalidad de los agentes consultados en esta ocasión afirman no haberse producido mejoras en la integración. Por lo que a las medidas se refiere, hay que señalar que en la totalidad de las medidas de los Ejes 3 y 4 se han producido mejoras. Y en general en solo 10 de las 71 medidas de todo el POIA no se han producido avances, siempre según las respuestas de los agentes ejecutores.

Los motivos por los que se ha producido esta mayor integración se exponen en el Cuadro 5.1. Puede apreciarse el predominio de la selección de proyectos apuntado en el 60% de los casos como causa de esta mayor integración, seguido de planificación (46,6%), gestión (37%) y otras causas (9,6%). El predominio de la planificación se presenta en los Ejes 1 y 4, en gestión destacan los Ejes 1, 3 y 6, y en selección de proyectos los Ejes 3, 5 y 7.

CUADRO 5.1. Mejoras en la integración de la Prioridad Horizontal Medio Ambiente desde 2003
(% respuestas afirmativas sobre total de respuestas en cada eje)

	Mejoras en la Integración	Planificación	Gestión	Selección Proyectos	Otros
Eje 1	67	75	62.5	37.5	0
Eje 2	0	0	0	0	0
Eje 3	80	25	87.5	68.8	0
Eje 4	100	75	6.2	25	18.7
Eje 5	33	40	0	60	20
Eje 6	43	0	66.7	33.3	0
Eje 7	62	34.8	21.7	87	13
Eje 9	67	50	0	50	0
Total	63	46.6	37	60	9.6

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores. Tamaño muestral total 158.

En el Cuadro A.5.1 del Anexo se ofrece una relación de las principales aportaciones significativas para el medio ambiente llevadas a cabo durante los años 2003 y 2004 por parte de los diferentes beneficiarios finales en los diferentes ejes y medidas. Cabría destacar

en el Eje 1 las subvenciones a proyectos ambientales, en el Eje 2 las evaluaciones de vertidos, en el Eje 4 el establecimiento de módulos de sensibilización ambiental en todos los cursos, en el Eje 5 la no utilización de materiales contaminantes, en el Eje 6 la adopción de medidas preventivas y correctoras y, finalmente, en el Eje 7 un amplio conjunto de mejoras ambientales. El Eje 3 merece una consideración aparte, pues por su propia naturaleza la totalidad de las actuaciones que en él se desarrollan son muy significativas para el medio ambiente.

La integración del medio ambiente en el POIA se completa con la información que suministra el Cuadro A.5.2 del Anexo, donde se exponen ejemplos de integración ambiental de proyectos y actuaciones concretas clasificados por medidas en cada uno de los factores de integración ambiental definidos. Puede apreciarse como, pese a tratarse solo de una reducida muestra de proyectos, absolutamente en todos los factores de integración ambiental pueden citarse importantes ejemplos, de diferentes ejes y medidas del POIA, que contribuyen a la integración del medio ambiente y al desarrollo sostenible. La mayoría de estos factores de integración coinciden con los objetivos marcados en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible aprobada en Gotemburgo.

5.1.1.4. Indicadores de integración ambiental

Exceptuando el Eje 3, donde por su naturaleza todos los indicadores son ambientales, el POIA se caracteriza por una utilización de indicadores ambientales que sigue siendo escasa para medir o cuantificar con precisión la integración del medio ambiente en los diferentes ejes y medidas. No obstante se ha producido un avance desde la Evaluación Intermedia al incorporarse nuevos indicadores ambientales en algunas medidas, como por ejemplo: “Inversiones en medidas correctoras” (código 1251) o “Empresas con sistemas de gestión medioambiental instalados” (código 2120). Sin embargo siguen siendo insuficientes y se han tenido escasamente en cuenta las recomendaciones efectuadas al respecto tanto por la autoridad ambiental andaluza⁷¹, como por la Red de Autoridades Ambientales⁷² en su informe de 15 febrero de 2001 “Guía de orientaciones sobre indicadores ambientales para la evaluación y seguimiento de los programas operativos de Objetivo 1”.

En el Cuadro A.5.3 del Anexo se ofrece una relación de los indicadores de integración ambiental que se aplican en el POIA en cada medida, indicándose para cada uno de ellos sus valores objetivo y los realmente alcanzados a finales de 2004. Excluyendo al Eje 3, existen 31 indicadores ambientales de los que 18 son de realizaciones, 8 de resultados y 5 de impactos. Están bien representados los Ejes 5, 6 y 7. Los Ejes 1 y 2 escasamente, ya que no existe en el Eje 1 ningún indicador ambiental de realizaciones y en el Eje 2 no hay de impactos ni de resultados; no obstante, la mayor deficiencia está en la ausencia de indicadores ambientales de cualquier tipo en el Eje 4; sería muy necesario incluir al menos un indicador ambiental en este eje, como ocurre en otros programas operativos, tales como: “Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental” o “Cursos ambientales impartidos”, ya que de hecho estos cursos se están impartiendo en el POIA⁷³.

⁷¹ La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en su informe “Evaluación ambiental del borrador del POIA 2000-2006” de fecha 27 julio de 2000 proponía para cada medida al menos un indicador para evaluar el grado de integración de la variable ambiental en la programación.

⁷² Hay que citar también las reuniones mantenidas durante 2004 por el Grupo de Trabajo “Indicadores de integración ambiental en la Programación de Fondos Estructurales 2000-2006” de la Red de Autoridades Ambientales.

⁷³ En FONDOS 2000 y en el CdPOIA no aparecen como tales estos indicadores ambientales, no obstante en la SSU si existe información del número de alumnos que han seguido un módulo medioambiental, que a

Se recomienda ampliar el sistema de indicadores de integración ambiental, especialmente en los ejes poco representados. En concreto se sugiere la incorporación mínima de algunos de los indicadores ambientales utilizados en otros programas operativos del MCA⁷⁴, en concreto los señalados en el Cuadro 5.2:

CUADRO 5.2 Propuesta de Indicadores de Integración Ambiental

Ejes	Indicadores propuestos	Código	Tipo
Eje 1	Número de ayudas para mejoras medioambientales o energéticas	204	Realizaciones
Eje 2	Proyectos de I+D+I de carácter ambiental	263	Realizaciones
Eje 4	Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental	346	Realizaciones
Eje 5	Actuaciones de adecuación ambiental	193	Realizaciones
Eje 6	Paneles solares	357	Realizaciones
Eje 7	Reducción en la pérdida de agua	1201	Impactos

Sería conveniente que en el próximo marco de programación se incluyera al menos un indicador de integración ambiental de realizaciones por medida para que pueda cuantificarse la contribución de la misma al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Y como mínimo dos de resultados y dos de impactos en cada uno de los ejes⁷⁵.

En cuanto al seguimiento y grado de eficacia en los mismos, el Cuadro A.5.3 muestra los valores previstos para el conjunto del periodo de programación 2000-2006 y el nivel de realización a finales de 2004. Puede comprobarse asimismo en las dos últimas columnas su grado de cumplimiento y su comparación con la media del MCA.

Del análisis de estos datos se destacan las siguientes consideraciones:

- Los indicadores ambientales no reflejan adecuadamente la aportación del POIA al medio ambiente y al desarrollo sostenible.
- Se aprecia una elevada dispersión en los resultados poniéndose de manifiesto la existencia de dos extremos muy opuestos: o no se ha avanzado prácticamente nada o se ha hecho mucho más de lo previsto.
- De los 31 indicadores de integración ambiental, en diez no se ofrecía ninguna realización a finales de 2004 y en otros seis la misma era insignificante (inferior al 2%), por lo que en la mitad de los indicadores establecidos la eficacia era prácticamente nula. Sin embargo, en el polo opuesto, en ocho indicadores ya se había superado, en 2004, la cifra prevista para todo el periodo de programación y en otro más se elevaba al 96%. En el resto la eficacia se sitúa en torno al 40%.
- Como estos resultados difieren de la eficacia física y financiera ofrecidas en esos mismos Ejes y Medidas, la conclusión no puede ser otra que la mala previsión realizada en los indicadores de integración ambiental en su conjunto, si bien en los datos conocidos para el MCA los resultados no son muy diferentes, en general, a los del POIA.

En caso de no existir indicadores ambientales, o independientemente de los mismos, en algunas medidas se ha llevado un seguimiento de la contribución de las actuaciones de la

finales de 2004 ascendía a 38.232 personas. La SSU no facilita información de lo programado para ese periodo ni sobre el número de cursos medioambientales impartidos.

⁷⁴ Ver "Evaluación Intermedia del MCA para las regiones españolas Objetivo 1 de los Fondos Estructurales Europeos 2000-2006" Quasar Consultores, Madrid 14 de noviembre de 2003. Pág. 598.

⁷⁵ En este sentido, y ante la aprobación del Plan de Medio Ambiente 2004-2010, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía está elaborando un panel de Indicadores Básicos que podrían tenerse en cuenta de cara al sistema de indicadores ambientales del nuevo MCA.

medida al desarrollo sostenible. El Cuadro A.5.4. del Anexo muestra las respuestas que los agentes ejecutores manifiestan en este sentido. Cabe destacar, a modo de ejemplo, que en las inversiones en infraestructuras, tanto hidráulicas como de transporte, se realiza un minucioso seguimiento ambiental de las obras. Finalmente hay que aclarar que no se estudia aquí los indicadores de contexto por ser objeto de análisis en el capítulo 4.

5.1.1.5. Criterios ambientales de priorización de proyectos.

Una forma importante de aplicar este Principio Horizontal es priorizando de algún modo los proyectos que incorporen aspectos de mejoras ambientales y que contribuyan al desarrollo sostenible. El Cuadro A.5.5. del Anexo muestra todas las medidas que tienen establecidos criterios ambientales entre los criterios de selección de proyectos, identificando los mismos. Estos criterios ambientales se han considerado de forma amplia, incluyendo como tales los objetivos de la EEDS, tales como el fomento del transporte colectivo, el desarrollo rural o las amenazas a la salud pública y la seguridad. En el Cuadro 5.3 se ofrece un resumen esquemático de la presencia o ausencia de estos criterios ambientales en la selección de proyectos en cada uno de los ejes y medidas del POIA.

CUADRO 5.3. Inclusión de criterios ambientales en la selección de proyectos

Eje	Medidas que si especifican criterios ambientales	Medidas que no especifican criterios ambientales
1	1, 2, 4, 7, 51, 53 y 55	3, 6, 8 y 10
2	2, 5 y 7	1, 3 y 4
3	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10	Ninguna
4	1, 2, 12 y 17	3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16 y 18
5	1, 2, 7, 8, 9 y 10	3, 4 y 6
6	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10	Ninguna
7	2, 5, 6, 8, 5.5 y 5.9	Ninguna
9	Ninguna	1, 2 y 3
Total	45 medidas	26 medidas

Fuente: Complemento de Programa. Versión 2.7. Diciembre 2004 e Informe de Ejecución del POIA 2004.

Como puede apreciarse, en todos los ejes se tienen presente los aspectos ambientales para seleccionar los proyectos⁷⁶; en total aparecen en 45 medidas. Los Ejes 3, 6 y 7 integran estos criterios en todas sus medidas, en los Ejes 1, 2 y 5 se integran en la mayoría de ellas y solamente en el Eje 4 predominan las medidas donde no se tienen presente los aspectos ambientales para priorizar los proyectos⁷⁷.

Este equipo evaluador recomienda que en todas las medidas se señale la integración ambiental como imprescindible para que un proyecto sea cofinanciado con Fondos Europeos y que se valore adecuadamente la contribución del mismo al desarrollo sostenible. En este sentido hay que dejar constancia del papel desempeñado por la Red de Autoridades Ambientales. Durante 2004 el Grupo Temático de Medio Ambiente, en respuesta a los Informes de Evaluación Intermedia, ha elaborado el documento “Indicadores de integración ambiental y criterios ambientales para la priorización de proyectos”.⁷⁸

⁷⁶ No figuran en el Complemento de Programa para el Eje 9 criterios de selección de proyectos, si bien la mayoría consisten en estudios medioambientales realizados o encargados por la Consejería de Medio Ambiente.

⁷⁷ Ha de tenderse a que el Medio Ambiente se integre en todas las fases de dichos proyectos, desde su planteamiento hasta su posterior diseño, ejecución, seguimiento y evaluación.

⁷⁸ Ver Informe de Ejecución del POIA. Anualidad 2004, Tomo II, página 681.

5.1.1.6. Impactos negativos en el Medio Ambiente

En primer lugar, es importante dejar patente que todos los proyectos ejecutados han respetado los procedimientos medioambientales establecidos de acuerdo con la Ley 7/1994 de 18 de mayo de Protección Ambiental y sus Reglamentos de desarrollo que garantizan la coherencia de las realizaciones con los principios y los objetivos de desarrollo sostenible y de protección y mejora del medio ambiente. Todos los expedientes de gasto son verificados desde el punto de vista ambiental comprobando que cumplen la citada ley; sin ello no sería posible que un gestor llevara a cabo un proyecto, ya que el incumplimiento de los requisitos ambientales impuestos se considera como incumplimiento de las condiciones de la subvención⁷⁹

En segundo lugar, es primordial ofrecer la visión de los agentes ejecutores entrevistados; de 158 solamente 7 señalan que se han producido impactos ambientales negativos en las medidas que gestionan, respondiendo todos ellos afirmativamente al preguntarles si se han aplicado medidas correctoras. Seis corresponden al Eje 3 (dos en cada una de las Medidas 3.1, 3.2 y 3.3) y uno al Eje 6, concretamente en la Medida 6.1. Se trata fundamentalmente de proyectos que desarrollan grandes obras de infraestructura hidráulicas, en el primer caso, y de inversiones en carreteras en el segundo; en todo caso se trata de proyectos sometidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

La aplicación FONDOS 2000 y los Informes Anuales de Ejecución ofrecen también información de los proyectos que se someten al procedimiento de EIA y de su afección a la Red Natura. En el Cuadro 5.4 se expone de forma sucinta el alcance en el Programa de estos dos aspectos tan importantes para el medio ambiente⁸⁰.

CUADRO 5.4. Declaración de Impacto Ambiental y afección a la Red Natura (número de proyectos)

Eje	Declaración de Impacto Ambiental		Afección a la Red Natura 2000	
	Medidas	Nº de proyectos	Medidas	Nº de proyectos
1	1 y 2	100	1, 2 y 4	13
2	--	--	--	--
3	1, 2, 3 y 6	40	1, 2, 3, 6, 9 y 10	55
4	3 y 11	4	11 y 16	13
5	2	1	--	--
6	1, 3, 4 y 10	57	1, 3, 4 y 10	11
7	5.5	46	8, 5.5 y 5.9	224
9	--	--	--	--
Total	14	248	18	316

Nota: En el Eje 6 se ha considerado como un solo proyecto más de 500 proyectos consistentes en pequeñas subvenciones a la instalación de placas solares en Red Natura.

Fuente: FONDOS 2000.

Puede apreciarse como en sólo 12 Medidas ha sido preciso proceder a la EIA, si bien entre ellas se encuentran las de mayor peso en el POIA, especialmente en los Ejes 3 y 6, pero también son importantes en los Ejes 1 y 7. Respecto a la Red Natura destacan los proyectos de los Ejes 3 y 7; en el primer caso por tratarse del Eje “Medio Ambiente” y, en

⁷⁹ En el Informe de Evaluación Intermedia del POIA, páginas 463 y 464 se expuso el funcionamiento del procedimiento ambiental. Puede verse a estos efectos también el Informe de Ejecución del POIA. Anualidad 2004, Tomo II, página 649 a 652.

⁸⁰ La Consejería de Medio Ambiente impone la obligatoriedad de facilitar información sobre la ubicación o no en Red Natura de todos los gastos que se financien con Fondos Europeos.

el segundo, es debido a que muchos GDR (Medida 5.5) se extienden por parques naturales de Andalucía y buena parte de sus proyectos tienen relación con dichos espacios protegidos.

La evaluación del impacto ambiental se completa con una actualización del estudio efectuado a nivel de proyectos en el IEI. Una nueva encuesta a 29 proyectos seleccionados por su importancia económica y por su potencialidad negativa hacia el medio ambiente sirven al evaluador para reafirmar el cumplimiento de la normativa ambiental incluso en los proyectos más impactantes. Entre ellos figuran once grandes proyectos, en los Ejes 3 y 6, que suponen más de 2.500 millones de euros. En general se trata de proyectos, que aunque algunos ya han finalizado, han estado desarrollándose durante 2003 y/o 2004.

En los Cuadros A.5.6 y A.5.7 del Anexo se exponen algunos resultados de esta encuesta. En el primero se ofrece, para cada proyecto, su presupuesto, sometimiento a EIA, aplicación de medidas correctoras y presupuesto de las mismas, así como su afección a la Red Natura. En el segundo el resultado del informe ambiental.

La Declaración de Impacto Ambiental siempre ha sido favorable y los impactos negativos al medio ambiente se han mantenido e incluso se han reducido en algunos proyectos. Lo más importante que cabría resaltar se refiere a la práctica generalización de aplicación de medidas correctoras, así como a la importancia económica de las mismas. En el Cuadro 5.5 se exponen estos datos que, como puede apreciarse, presentan una elevada dispersión oscilando el peso que representa el presupuesto de medidas correctoras sobre el total del proyecto, entre el 1,18% y el 30,44%, correspondiendo los dos valores máximos a infraestructuras situadas en Red Natura con una problemática ambiental especial, ya que en ambos casos, como puede apreciarse en el Cuadro A.5.7, el impacto ambiental sobre la biocenosis es valorado por el Estudio de Impacto Ambiental como severo. Los dos proyectos del POIA más impactantes en el medio ambiente son:

- Primero, la Presa de Breña II, que tendrá unas repercusiones negativas importantes en parajes de la Red Natura. Conviene recodar que en el IEI se encontraba pendiente de aprobación por la Comisión por problemas ambientales, aprobándose finalmente el 8 diciembre de 2003 debiendo cumplir unas condiciones ambientales muy estrictas. Durante 2004 solo se han efectuado expropiaciones y estudios previos, pero las medidas correctoras del proyecto se elevan a casi una tercera parte del presupuesto total del mismo.
- Segundo, la Autovía A-381 Jerez Los Barrios; su presupuesto de medidas correctoras supone casi el 30% del proyecto. La razón estriba en que dicha carretera discurre a través del Parque Natural de Los Alcornocales, y son precisas importantes medidas preventivas y correctoras para evitar o aminorar el impacto ambiental de la actuación, así como medidas compensatorias para garantizar la conservación y protección de los hábitats. Esta obra de infraestructura ha sido calificada como la primera autovía ecológica de Europa y ha sido premiada internacionalmente por su conjunto de actuaciones medioambientales y por la gestión modélica del entorno⁸¹.

En el resto de los proyectos no se presentan efectos negativos significativos sobre los lugares de la Red Natura 2000.

⁸¹ La International Road Federation le otorgó en 2003 el galardón mundial “Global Road Achievement Awards” en la categoría de protección ambiental.

CUADRO 5.5 Importancia de las medidas correctoras en algunos proyectos

Eje y Medida	Código Proyecto	Nombre del Proyecto	Presupuesto Total del Proyecto	Presupuesto Medidas Correctoras	Corr/ Total %
3.1	GP9	IMPULSIÓN DE LA IDAM DE CARBONERAS	67.118.000	1.831.245	2.73%
3.1	GP10	CONEXIÓN ALMANZORA PONIENTE ALMERIENSE	65.539.000	2.939.235	4.48%
3.1	GP3	PRESA DE BREÑA II	120.262.420	36.609.401	30.44%
3.1	GP8	PRESA DEL ARENOSO	56.953.552	1.042.202	1.83%
3.3	AM200303150008	EDAR VALVERDE DEL CAMINO	2.354.170	70.625	3.00%
3.3	AM200303150024	DEPURADORAS DE UTRERA	3.767.485	113.025	3.00%
6.1	GP11	AUTOVÍA MEDITERRÁNEO TRAMO NERJA ALMUÑECAR	107.279.600	1.959.987	1.83%
6.1	GP12	AUTOVÍA MEDITERRÁNEO CN-340 TRAMO ALBUÑOL ADRA	79.609.269	935.851	1.18%
6.1	GP5	AUTOVÍA DE LA PLATA TRAMO GERENA CAMAS	83.195.195	4.048.979	4.87%
6.1	GP6	AUTOVÍA JEREZ LOS BARRIOS	289.908.442	86.000.000	29.66%
6.1	AM200601150128	PLAN DE ACTUACIONES EN EL VALLE DEL GADALHORCE	79.259.519	1.585.190	2.00%
6.1	AM200601150082	CONEXIÓN A-357/A-92 MÁLAGA	3.346.868	602.436	18.00%
6.1	AM200601150008	A-369 RONDA GAUCÍN	26.152.994	4.707.539	18.00%
6.1	AM200601150020	RONDA OESTE DE CÓRDOBA	75.994.171	6.839.475	9.00%
6.1	AM200601150077	AUTOVÍA A-376 SEVILLA UTRERA	35.462.395	1.773.120	5.00%
6.3	GP1	AVE CÓRDOBA MÁLAGA	1.550.000.000	38.220.811	2.47%
6.3	GP13	LÍNEA SEVILLA CADIZ TRAMO EL PORTAL	78.687.239	1.126.492	1.43%

Fuente: "Cuestionario de proyecto para la actualización del análisis de impacto ambiental" dirigido a agentes ejecutores del POIA.

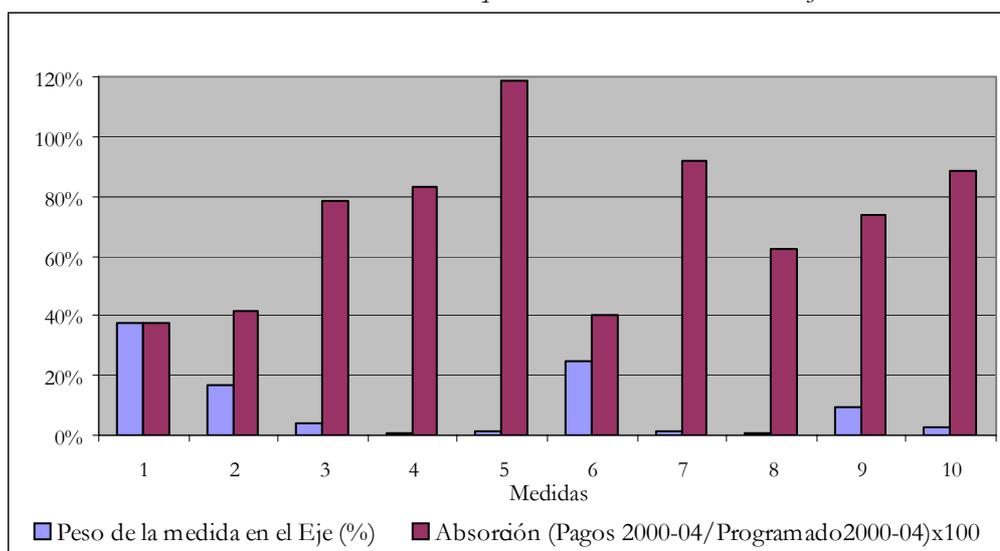
5.1.2 Evaluación ambiental del Eje 3, "Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos"

5.1.2.1 Realización y eficacia financiera y física

El Eje 3 es el segundo en importancia del POIA, sus actuaciones se integran en diez medidas que en conjunto suponen el 26,78% del gasto elegible de todo el Programa para el periodo 2000-2006, si bien los pagos certificados durante el periodo 2000-2004 solamente representan el 15,74% de los pagos totales y su ratio de absorción es el más bajo del POIA, ya que los pagos certificados a 2004 suponen menos de la mitad de lo programado hasta ese año (47,48%). Se ha producido no obstante un avance en los dos últimos años, puesto que la eficacia financiera era diez puntos más baja al finalizar 2002, exactamente el 37,4% según el IEI. Las razones de esta reducida eficacia ya quedaron expuestas en el IEI así como en los informes anuales de ejecución. Básicamente se deben a la baja ejecución de las medidas más importantes, que se explican por la tardanza en que se están acometiendo las grandes obras de infraestructura hidráulica en las Medidas 3.1 y 3.2, y la reducidas actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas en la Medida 3.6, precisamente esto ha sido causa de reprogramación.

La importancia relativa de cada una de las medidas de este eje y su realización financiera, medida por el ratio de absorción, se exponen en el Cuadro A.3.1 del Anexo. En la Figura 5.1 puede observarse como las tres medidas más importantes (3.1, 3.6 y 3.2) que en conjunto suponen el 79,2% del Eje 3, son precisamente las de menor ratio de absorción, en cada caso solo se han certificado pagos en torno al 40% de lo programado hasta 2004; por el contrario la eficacia financiera es mucho mayor en las medidas de escasa importancia financiera dentro del Eje “Medio Ambiente”.

FIGURA 5.1 Importancia de las medidas del Eje 3



Fuente: FONDOS 2000.

En lo que se refiere a la ejecución física, los Cuadros del Anexo A.3.3 y A.3.6 muestran las realizaciones y ratio de eficacia de los indicadores de realizaciones en cada una de las medidas del Eje 3. En el Cuadro 5.6 se resume el grado de eficacia física obtenida en cada una de las medidas del Eje 3.

De los cuadros citados se extraen dos conclusiones:

- En general existe una aceptable eficacia en las realizaciones, más si tenemos presente el bajo nivel de ejecución financiera. En la mayoría de las medidas predominan los indicadores con una eficacia elevada, y en casi la mitad de los indicadores se ha superado lo previsto para todo el periodo de programación.
- No existe una correspondencia entre ejecución financiera y ejecución física. Las medidas con una eficacia financiera baja (3.1, 3.2 y 3.6) muestran por el contrario una eficacia física notable. Lo contrario ocurre en la Medida 3.5, la de mayor eficacia financiera, y sin embargo dos de los tres indicadores de realizaciones muestran unos resultados muy bajos.

La causa de lo señalado anteriormente tiene su explicación en los dos factores siguientes:

- En primer lugar, por la muy elevada dispersión que hay en los datos de indicadores de realizaciones. En unos casos la ejecución de las medidas se ha concentrado en actuaciones cuyos indicadores muestran unos elevados valores, mientras que el resto de indicadores ofrecen unos datos muy reducidos. Así por ejemplo, en la Medida 3.5, el indicador nº 141 “Superficie de playa recuperada” muestra una eficacia del 140,8%, mientras que el nº 140 “Superficie de costa recuperada” solo

del 25,6%. En otros casos indicadores de proyectos muy importantes, como por ejemplo el nº 349 “Presas construidas” muestra un valor cero.

- En segundo lugar hay que señalar que algunos indicadores, o están mal definidos, o las previsiones fueron mal realizadas. En concreto se recomienda la revisión de los indicadores: 198, 338, 2124, 331, 445, 3003, 199, 343, 2118, 298 y 6302.

CUADRO 5.6 Indicadores de realizaciones del Eje 3, “Medio Ambiente”

Medida	Nº Indicadores en cada medida	Nº Indicadores con eficacia mayor 70%	Nº Indicadores con eficacia mayor 100%	Valor máximo %	Valor mínimo %
1	6	4	3	150,0	0
2	5	4	2	1.200,0	62,5
3	4	3	1	311,6	26,2
4	7	3	2	646,4	0
5	3	1	1	140,8	22,9
6	10	7	7	842,4	0
7	7	4	4	404,9	0
8	2	0	0	55,0	46,2
9	5	5	2	233,3	70,1
10	7	5	3	83,0	0
Total	56	36	25	1.200,0	0

Nota: Eficacia = (Realizado 2000-2004/Objetivo 2000-2006)x100

Fuente: FONDOS 2000.

Respecto a los indicadores de resultados, en los Cuadros A.3.12 y A.3.15 del Anexo se ofrece información sobre el grado de eficacia de los mismos. Se sugiere también aquí revisar algunos indicadores, unos por sus nulos o muy escasos resultados, en concreto los números 669, 3024 y 1100, y otros por su inexplicable elevado resultado, como por ejemplo el nº 619 “Habitantes beneficiados por acondicionamientos y encauzamientos” cuyo ratio de eficacia se eleva al 1.135%⁸².

5.1.2.2 Ámbitos ambientales clave

Los tres ámbitos ambientales clave definidos: abastecimiento de agua potable, depuración de aguas residuales y tratamiento de residuos sólidos, se corresponden exactamente con las Medidas 3.1 y 3.2, Medida 3.3 y Medida 3.4 respectivamente del POIA.

Cambios normativos

Desde la elaboración del IEI se han producido en estos ámbitos los siguientes cambios normativos:

Abastecimiento de agua potable

- Real Decreto 140/2003 de 7 de febrero de 2003. “Criterios sanitarios sobre la calidad del agua para consumo humano”. BOE 21/02/03
- Creación de la Agencia Andaluza del Agua y transferencia a ella de la antigua Confederación Hidrográfica del Sur de España (ver apartado 5.1.1.2)
- Real Decreto Ley 2/2004 de 18 de junio por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional.

⁸² Este elevado valor no se corresponde con la menor eficacia que ofrecen los indicadores de realizaciones análogos de la misma medida: 43,7% en el indicador nº 46 “Encauzamiento” y 262,3% en el nº 3001 “Acondicionamiento”

- Aprobación del Programa A.G.U.A (Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua), septiembre 2004.

Depuración de aguas residuales

- Decreto 310/2003. “Delimitación de aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía” BOJA nº 225.

Tratamiento de residuos sólidos

- Decreto 99/2004 de 9 de marzo por el que se aprueba la revisión del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía.
- Real Decreto. “Gestión de vehículos fuera de uso”. BOE nº 3.
- Real Decreto. “Gestión RAEE” BOE nº 41.
- Real Decreto. “Incineración de residuos”. BOE nº 142.

Afectando a los tres ámbitos cabe citar también la aprobación en septiembre de 2004 por el Consejo de Gobierno del “Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010”.

Importancia financiera.

La importancia financiera de los tres ámbitos ambientales clave puede verse en el Cuadro 5.7. En conjunto representan el 59% del Eje 3 y el 15,8% del POIA, si bien existen diferencias muy apreciables sobre el peso de cada uno de los tres ámbitos. El abastecimiento de agua potable es, con diferencia, el ámbito ambiental clave más destacado pues supone el 92,1% del total. En el extremo opuesto, el tratamiento de residuos sólidos solo supone el 0,4% del Eje 3 y el 0,1% del Programa andaluz.

CUADRO 5.7 Importancia financiera de los Ámbitos Ambientales Clave

	Gasto Elegible 2000-2006 (1)	% sobre Eje 3	% sobre POIA	Pagos certificados 2000-2004 (2)	Ratio absorción (2)/(1)
Abastecimiento de agua potable	1.761.171.692	54,3	14,54	470.120.226	26,7
Depuración de aguas residuales	138.728.551	4,3	1,15	59.794.589	43,1
Tratamiento de residuos sólidos	12.686.124	0,4	0,10	7.006.456	55,2
Total Ámbitos Ambientales Clave	1.912.586.367	59,0	15,79	536.921.271	28,1

Fuente: FONDOS 2000.

En general se caracterizan estos ámbitos por su escasa eficacia, especialmente en lo que se refiere al abastecimiento de agua potable, ámbito en el que al finalizar 2004 solo se habían certificado pagos por una cuarta parte de lo programado para el periodo 2000-2006.

Indicadores ambientales

Dejando a un lado los indicadores de contexto, que se han analizado en el capítulo 4, el Cuadro 5.8 muestra la equivalencia existente entre los indicadores que para estos ámbitos suministra la aplicación FONDOS 2000, su relación con los indicadores propuestos en el Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional de la Comisión y su ratio de eficacia. En los Cuadros A.3.3 y A.3.12 del Anexo se ofrece mayor información sobre estos indicadores.

CUADRO 5.8 Indicadores ambientales de los Ámbitos Clave

Documento nº 9 de la Comisión	Indicador equivalente en el POIA	Unidad	Nº	R.E
Ámbitos clave: Abastecimiento de agua potable y Depuración de aguas residuales				
<i>Realizaciones:</i> - Mejoras de las infraestructuras de abastecimiento de agua	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	Km	117	29,9
	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos urbanos	Km	118	128,9
	Depósitos de agua construidos o mejorados	Nº	227	100,0
	Plantas potabilizadoras	Nº	258	150,0
	Plantas desaladoras	Nº	347	97,0
	Presas construidas	Nº	349	0,0
	Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	Km	119	94,5
	Redes de riego mejoradas/ renovadas	Km	122	238,1
	Actuaciones de seguridad y prevención de avenidas	Nº	197	73,8
	Actuaciones de recuperación de Acuíferos	Nº	198	1200
	Sistemas de previsión, vigilancia y medida del consumo de agua	Nº	350	62,5
- Mejoras de las infraestructuras de tratamiento de aguas residuales (m3)	Colector (diámetro >= 1,2 metros)	Km	124	26,2
	Emisarios	Km	127	311,6
	Estudios realizados	Nº	298	71,7
	EDAR nuevas o ampliadas	nº	3032	95,6
<i>Resultados:</i> - Población abastecida (%)	Incremento de agua tratada para abastecimiento (potabilizadoras y desalinizadoras)	M3	523	0,0
	Población beneficiada por las redes de distribución nuevas (habitantes)	Nº	641	76,6
	Incremento de la capacidad de agua embalsada	Hm3	3025	10,1
	Población beneficiada por las redes de abastecimiento mejoradas	Nº	639	309,4
	Disminución del número de puntos de riesgo	Nº	3009	30,6
- Aumento de la cantidad de aguas residuales depuradas (%)	Capacidad de depuración	M3/año	3033	213,7
<i>Impactos:</i> - Disminución de la contaminación identificada en las aguas residuales (%)	(No existe ningún indicador equivalente)	--	--	
Ámbito clave: Tratamiento de residuos sólidos				
<i>Realizaciones :</i> (No se detallan en el Doc. Nº 9)	Vertederos sellados	Nº	275	76,0
	Estudios realizados	Nº	298	15,0
	Contenedores temáticos RSU	Nº	338	0,0
	Vertederos de inertes construidos	Nº	2115	0,0
	Contenedores de residuos sólidos	Nº	2124	646,4
	Puntos limpios	Nº	3021	392,9
	Nº de campañas de actuaciones de sensibilización	Nº	5036	0,0
<i>Resultados:</i> (No se detallan en el Doc. Nº 9)	Toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia	Tm/año	669	6,7

Nota: R.E (Ratio de Eficacia) = (Realizado 2000-2004/Programado 2000-2006)x100

Fuente: Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional de la Comisión y FONDOS 2000.

De estos cuadros ha de destacarse lo siguiente:

- Existen en el POIA suficientes indicadores de realizaciones y resultados para los ámbitos clave abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales. Los resultados ofrecidos, aunque dispares, muestran una contribución positiva y buen ratio de eficacia, tanto en realizaciones (especialmente en “Redes de abastecimiento nuevas o mejoradas” y “Estaciones depuradoras construidas”), como en resultados (“Población beneficiada por redes de distribución nuevas o mejoradas” y “Capacidad de depuración”).
- Los bajos resultados de algunos indicadores están justificados por no empezar a contabilizarse hasta no estar completamente finalizados los proyectos, como es el caso del incremento de agua tratada para abastecimiento (potabilizadoras, desalinizadoras) o el incremento de la capacidad de agua embalsada.
- Los únicos indicadores de impactos que se facilitan en FONDOS 2000 en estos tres ámbitos, hacen referencia al número de empleos creados, tanto en fase de construcción, como en fase de mantenimiento, no tratándose de indicadores ambientales.
- En el ámbito clave de tratamiento de residuos sólidos no se propone ningún indicador en el Documento de Trabajo nº 9 de la DG de Política Regional de la Comisión, sin embargo el POIA ofrece diferentes indicadores tanto de realizaciones como de resultados, con datos también muy dispares: en dos de ellos lo realizado a 2004 más que duplica lo previsto para 2006, y por el contrario en otros cinco indicadores no se alcanza el 15%. La mayor eficacia de las realizaciones se encuentra en contenedores de residuos sólidos, puntos limpios y vertederos sellados, mientras que el único indicador de resultados, toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia, ofrece una eficacia muy reducida del 6,7%.

Como conclusión final, la valoración global del evaluador sobre la integración del Principio Horizontal de Medio Ambiente en la programación es considerada como satisfactoria.

5.2. La evaluación del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Una de las principales conclusiones recogidas en el capítulo 9 “*Conclusiones y recomendaciones*” del informe de Evaluación Intermedia del POIA 2000-2006 sobre la principio de Igualdad de Oportunidades fue el bajo nivel de aplicación transversal del mismo dentro del Programa, siendo las medidas cofinanciadas por el FSE donde la integración de este principio tenía la mayor relevancia e impacto. Además, las medidas a favor de la igualdad seguían centrándose de manera importante en el ámbito del empleo y eran menos visibles en ámbitos tales como el medio ambiente, sociedad del conocimiento, transporte y desarrollo rural, local y urbano.

El principal objetivo de este apartado es actualizar y comprobar los avances que se han producido desde la Evaluación Intermedia en materia de igualdad de género dentro del POIA 2.000-2.006 tanto desde una perspectiva general (a partir de una serie de indicadores de contexto) como desde una óptica de la programación, gestión y seguimiento. Para ello y tal como se recoge en el Marco Común de Trabajo “*Actualización de las evaluaciones intermedias de los Programas Operativos Objetivo 1, 2.000-2.006*” proporcionado por los evaluadores del MCA, este análisis debe ser eminentemente prospectivo y respetando la filosofía y objetivos fijados en la “*Guía para la incorporación de la Igualdad de Oportunidades en las actuaciones*

de los Fondos Estructurales” del Instituto de la Mujer y la elaborada por los evaluadores del MCA en la pasada Evaluación Intermedia.

Para llevar a cabo esta actualización es necesaria la realización de las siguientes tareas:

- 1) Análisis de la aplicación de las recomendaciones formuladas en la Evaluación Intermedia relativas al principio de Igualdad de Oportunidades.
- 2) Incidencia de los cambios introducidos en la programación desde 2003.
- 3) Análisis del contexto socio-económico desde la perspectiva de género y de los logros conseguidos atribuibles al POIA 2000-2006.
- 4) Identificación de casos de Buenas Prácticas.
- 5) Análisis específico de las Medidas estratégicas 4.16, 4.17 y 4.18.
- 6) Recomendaciones para el próximo periodo de programación.

La primera de las tareas ya ha sido realizada en el capítulo 2 “*Análisis de la aplicación de las recomendaciones formuladas en el contexto de la Evaluación Intermedia de 2003*” y al cual nos remitimos. El resto de las tareas serán tratadas y analizadas en este apartado excepto la última relativa a las recomendaciones para el próximo periodo de programación, la cual se incluirá en el capítulo 6 “*Conclusiones y recomendaciones para la fijación de la presente programación y consideraciones respecto al futuro periodo de programación*” del presente informe.

5.2.1. Incidencia de los cambios introducidos en la programación desde 2003

Al igual que se hizo en la Evaluación Intermedia del POIA 2.000-2.006 (páginas 431-437 del informe), para llevar a cabo esta tarea se ha procedido a actualizar la matriz 1 y 2 con el objeto de valorar los avances ocurridos a nivel de programación y su incidencia a nivel de medidas en los cinco ámbitos de intervención siguientes:

- 1) La visibilidad de la aportación social de las mujeres.
- 2) Cambios de actitudes y de valores que socialmente se han asignado a mujeres y hombres.
- 3) La conciliación de la vida familiar y profesional de hombre y mujeres.
- 4) La presencia y participación activa de las mujeres en todos los ámbitos económicos y sociales.
- 5) El cambio en las estructuras sociales.

En el Cuadro A.5.9 del Anexo se muestra la matriz 1 de respuestas a un conjunto de preguntas clave relacionadas con la igualdad de género. Estas cuestiones son las mismas que las realizadas con anterioridad en la Evaluación Intermedia para así poder comprobar los logros y avances realizados durante los años 2.003 y 2.004 en materia de género.

A nivel general, los cambios introducidos no han sido muy significativos y el resultado final al analizar la matriz 1 es prácticamente el mismo que el obtenido en la Evaluación Intermedia de 2003. Es decir, el volumen de respuestas afirmativas a las cuestiones planteadas sigue concentrándose principalmente en el Eje 4, mientras que las negativas se reparten entre el resto de ejes, especialmente dentro de los Ejes 2, 3 y 6. Si bien a los Ejes 3 y 6 se les atribuía en la evaluación previa una incidencia baja o nula en la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades, dentro del Eje 2 sigue siendo preocupante la falta de transversalidad de este principio, especialmente en las Medidas 2.1, 2.2 y 2.7 donde el impacto previsto en materia de género era significativo. Este resultado ya fue puesto de manifiesto en la Evaluación Intermedia y según la actualización realizada muy poco se ha hecho para solventar tal ineficiencia.

Sin embargo, cabe mencionar el ligero avance dentro del Eje 1, concretamente para las Medidas 1.4, 1.5 y 1.8 en algunas de las respuestas a las cuestiones planteadas, como por ejemplo las relativas a la existencia de objetivos y medidas explícitas en materia de género. En cambio, en la Medida 1.1 los avances siguen siendo nulos, a pesar de que en el CPOIA 2.000-2006 se recoge como uno de los criterios de selección de proyectos “*la coherencia con la política de igualdad de oportunidades de las mujeres en el ámbito empresarial*”. Dentro del Eje 4 los cambios han sido pequeños y en sentido positivo, pero debido en gran medida a la significativa y ventajosa posición en materia de género que ya obtuvo en la Evaluación Intermedia. Una medida donde se han llevado a cabo avances importantes ha sido la Medida 5.6, la cual fue programada inicialmente como una medida específica correctora de desigualdades entre mujeres y hombres. Los datos de ejecución física reflejan la importante labor de la Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT) en el fomento de la creación de empleo por parte de las mujeres y la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades. Con respecto al resto de ejes y medidas los resultados son muy similares a los obtenidos en la Evaluación Intermedia.

El Cuadro A.5.10 del Anexo presenta la matriz con los impactos que tiene cada medida en los cinco ámbitos de intervención mencionados anteriormente. Al igual que en la Evaluación Intermedia, el impacto ha sido valorado como: FUERTE (fondo negro), MODERADO (fondo gris), NEGATIVO (fondo gris oscuro) o NO SABE/NO CONTESTA (Fondo blanco en negrita).

En general, los resultados mostrados en el Cuadro A.5.10 del Anexo son muy similares a los obtenidos en la Evaluación Intermedia. De nuevo son las medidas encuadradas en el Eje 4 las que tienen un mayor impacto en cada uno de los ámbitos considerados, especialmente las Medidas 4.3, 4.4, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17 y 4.18. Además, comparativamente con la matriz obtenida en la Evaluación Intermedia, muchas de las medidas del Eje 4 han visto reforzado su impacto positivo en determinados ámbitos de intervención. Por ejemplo, el impacto “FUERTE” alcanzado por la Medida 9.2 “*Asistencia técnica del FSE*” se justifica por la existencia en dicha medida de la Unidad de Igualdad y Género, uno de los principales impulsores del principio de Igualdad de Oportunidades junto con el Instituto Andaluz de la Mujer dentro de todo el Programa. Siguiendo las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador, la dotación financiera asignada a esta Unidad de Igualdad y Género se ha visto incrementada de manera considerable y ha permitido la realización de un mayor número de actuaciones (campañas de sensibilización, foros de encuentro, estudios, asesoramiento, formación, etc.) dirigidas a conseguir la transversalidad del principio de igualdad en todo el POIA 2.000-2006⁸³. Por tanto, estas actuaciones tienen y tendrán en el futuro un impacto fuerte en cada uno de los cinco ámbitos considerados. En el Eje 2 siguen sin hacerse acciones que tengan un impacto positivo sobre alguno de los ámbitos considerados, algo ya apuntado en la Evaluación Intermedia. Los mismos comentarios pueden extrapolarse a los Ejes 5 y 6, donde la situación no ha cambiado. Sin embargo, se han producido importantes avances en el Eje 1, reforzándose el impacto de algunas medidas sobre determinados ámbitos. Este es el caso, por ejemplo, de las Medidas 1.2, 1.5, 1.8, en las cuales los impactos positivos han aumentado en casi todos los ámbitos de intervención.

En definitiva, los avances en materia de género mostrados en los cuadros anteriores a través de la actualización de las matrices 1 y 2 son escasos y en consonancia con los

⁸³ Véase el reciente informe anual de ejecución de 2.004 para un análisis más detallado de las actuaciones desarrolladas por la Unidad de Igualdad y Género.

resultados obtenidos en la Evaluación Intermedia del POIA 2.000-2.004. Es decir, la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres sigue siendo medio-bajo, y muy concentrado en aquellas medidas que se encuentran cofinanciadas por el FSE. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchos casos esta falta de avance se debe al retraso existente entre la aplicación de una determinada acción o actuación y el resultado *visible* de la misma en el tiempo. El escaso margen temporal entre la Evaluación Intermedia y la actualización impide comprobar y valorar todos los posibles avances de las actuaciones realizadas y sus efectos en términos de igualdad de género, por lo que la valoración efectiva de los mismos serán más visibles y mejor evaluados al final del periodo de programación durante la evaluación *ex-post*.

5.2.2. Análisis del contexto socio-económico desde la perspectiva de género y de los logros conseguidos atribuibles a los Programas

Para llevar a cabo este análisis se han analizado los avances producidos en la situación de las mujeres a partir de los indicadores más representativos y relacionados con las siete áreas siguientes:

- 1) Demografía.
- 2) Familia.
- 3) Educación.
- 4) Empleo.
- 5) Salud.
- 6) Poder y toma de decisiones.
- 7) Inclusión/exclusión social.

La utilización y definición de estas áreas está basada en la propia estructura de la fuente de datos que ha sido propuesta por los evaluadores del MCA. Esta base de datos se encuentra ubicada en la página *web* del Instituto de la Mujer y se denomina “*Mujeres en cifras*”⁸⁴. Aunque la base de datos recoge información sobre un conjunto de indicadores para cada una de las áreas mencionadas, en muchos casos no se proporciona información desagregada por comunidades autónomas por lo que es necesario acudir a otras fuentes estadísticas. En nuestro caso, para complementar dicha información se ha utilizado el “*Anuario Andaluz de las Mujeres*” publicado por el Instituto de Estadística de Andalucía, en el cual se recoge información muy diversa sobre cada una de las áreas mencionadas arriba⁸⁵.

Hay que tener en cuenta que el análisis a realizar en este apartado debe encuadrarse dentro de los objetivos de la actualización de la Evaluación Intermedia del POIA 2.000-2.006 y no como un análisis exhaustivo mucho más completo y profundo del contexto socioeconómico de la mujer andaluza. Además, anteriormente en el capítulo 4 del presente informe se han analizado a nivel general y en mayor detalle una gran batería de indicadores de contexto, muchos de ellos incluidos en la base de datos “*Mujeres en cifras*”. De este modo, para evitar duplicidades los comentarios incluidos en este apartado se centrarán de manera especial en aquellas áreas no tratadas en el capítulo 4 y siempre que resulten relevantes para el análisis del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

⁸⁴ Para una mayor información sobre la base de datos “*Mujeres en cifras*” véase la página del Instituto de la Mujer: <http://www.mtas.es/mujer/MCIFRAS/PRINCIPA2.HTM>

⁸⁵ El “*Anuario Andaluz de las Mujeres*” se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/anuarioMujer/anuarioMujer02/index_XLS.htm

De todos los indicadores disponibles en cada área se han seleccionados los más relevantes y en un número que no resulte demasiado excesivo y que dificulte el análisis. Al igual que lo realizado en el capítulo 4 con los indicadores de contexto, para tener una visión temporal de los indicadores seleccionados en el Cuadro A.5.11 del Anexo se muestran dos años, el inicial y final cuyo valor dependerá de los datos disponibles en las bases de datos utilizadas. En las columnas cuarta y quinta se muestra para el año inicial el valor del indicador correspondiente, mientras que en la sexta y séptima columna se presenta el valor final. En ambos casos se presentan los valores para Andalucía y España.

Aunque la población femenina ha ido disminuyendo en los últimos años en Andalucía y España, el número de nacimientos por cada 1000 habitantes y el número medio de hijos por mujer en Andalucía presentan una tendencia creciente, mientras que en España ocurre todo lo contrario. Sin embargo, un fenómeno común en Andalucía y España ha sido el incremento en la edad media de maternidad, aspecto este muy relacionado con la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Con respecto a la familia, la caída en el número de matrimonios es generalizada, en contraste con el aumento paulatino en el número de divorcios. Un fenómeno interesante es la caída en el número de horas que dedican las mujeres al trabajo doméstico dentro del hogar así como la reducción del porcentaje de mujeres que abandonan el mercado laboral por motivos familiares. Los roles y estereotipos asignados a las mujeres va cambiando en el tiempo aunque muy lentamente, resultado éste corroborado en las entrevistas a los órganos ejecutores del Instituto Andaluz de la Mujer y en la mesa redonda celebrada para las Medidas 4.16, 4.17 y 4.18.

La presencia de las mujeres en las enseñanzas universitarias ha disminuido según los últimos datos disponibles, motivado en gran medida por el paso de las generaciones nacidas durante el “*baby boom*” en las décadas anteriores. También, el porcentaje de mujeres adultas matriculadas se ha visto reducido. El porcentaje de mujeres que utilizan internet y el teléfono móvil es algo menos de la mitad del total de personas que lo usan, siendo menor en Andalucía que la alcanzada a nivel nacional. Un aspecto positivo es el incremento de las mujeres profesoras en educación infantil o enseñanza primaria y en educación secundaria o formación profesional. En materia de empleo y a pesar de la mejoría de los indicadores seleccionados en los últimos años, los indicadores de actividad y ocupación siguen siendo muy inferiores a los registrados para los hombres. No obstante, un aspecto positivo ha sido la reducción del paro juvenil femenino, aunque el descenso ha sido menor en Andalucía. El índice de feminización en profesiones como la de médico ha aumentado en Andalucía y España. Sin embargo, el número de hospitales y camas por cada 1000 habitantes se ha reducido. En cambio, el número de urgencias por cada 1000 habitantes ha aumentado en los últimos años. La presencia de las mujeres en el ámbito político se ha incrementado como consecuencia de la mayor sensibilización de los políticos hacia la igualdad de oportunidades y lucha contra cualquier tipo de discriminación. El número de mujeres extranjeras residentes va en aumento así como las mujeres que son víctimas de malos tratos. El porcentaje de mujeres reclusas ha caído en Andalucía y aumentado en España.

En términos generales, el contexto socioeconómico de las mujeres andaluzas ha mejorado en determinadas áreas como educación, salud y empleo, pero todavía son muchos los indicadores que muestran una lejanía social y económica entre las mujeres y los hombres, la cual debe ser combatida a través de políticas que fomenten la presencia de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, con los mismos derechos, obligaciones, reconocimientos y posibilidades de superación y progreso que los hombres.

Para valorar las acciones desarrolladas hasta el 31 de diciembre de 2004 por el POIA 2000-2006 en el ámbito de la igualdad de oportunidades se ha procedido a identificar los logros alcanzados en términos físicos por las medidas emprendidas, es decir, la eficacia que han supuesto los Fondos Estructurales. En el Cuadro A.5.12 del Anexo se muestran los indicadores físicos relacionados con la Igualdad de Oportunidades, mostrándose el valor realizado hasta el 31 de diciembre de 2004, el valor previsto para el periodo 2000-2004 y 2000-2006 y el porcentaje que representa el primero sobre el valor previsto en los dos periodos considerados.

En términos generales, todos los indicadores de realizaciones presentan una evolución favorable y acorde con el valor previsto para el periodo 2000-2004. Incluso existen indicadores para determinadas medidas donde se superan con solvencia dicho valor previsto, como por ejemplo, el indicador 906 “*Nº de mujeres beneficiarias*” en las Medidas 4.6 (157,6%) y 4.7 (140,31%) y el 905 “*Nº de inmigrantes*” en la Medida 4.11 (163,17%). No obstante, en determinadas medidas el indicador 906 “*Nº de mujeres beneficiarias*” presenta un retraso con respecto al valor previsto para el periodo 2000-2004. Son el caso de las Medidas 4.15 (48,7%) y 4.4 (52,1%). También presentan un valor bajo el indicador 247 “*Guarderías financiadas*” en la Medida 5.9, con sólo el 50% del valor previsto, y el indicador 904 “*Nº de discapacitados e inmigrantes*” en la Medida 4.8, con el 56,22% del valor previsto.

Cuando se calcula el porcentaje que supone el valor realizado hasta el 31 de diciembre de 2004 sobre el valor previsto para todo el periodo de programación (periodo 2000-2006) se obtienen parecidos resultados a los anteriores, e incluso en determinadas medidas e indicadores ya se ha cumplido el valor previsto para todo el periodo. Se encuentran en esta situación el indicador 906 “*Nº de mujeres beneficiarias*” para las Medidas 4.11 (100,73%) y 4.6 (104,69%) y el indicador 720 “*Mujeres sobre beneficiarios*” para la Medida 4.7 (11,60%). Estos resultados están en consonancia con las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas por el equipo evaluador a los órganos ejecutores de dichas medidas. En el otro extremo, son de nuevo el indicador 906 “*Nº de mujeres beneficiarias*” para las Medidas 4.15 (34,97%) y 4.4 (37,8%), el indicador 904 “*Nº de discapacitados e inmigrantes*” para las Medidas 4.8 (37,3%) y 4.9 (32,17%) y el indicador 247 “*Guarderías financiadas*” para la Medida 5.9 (33,33%) los que registran los valores realizados más alejados de los valores previstos para el periodo 2000-2006.

En conclusión, el ritmo de ejecución física de los indicadores relacionados con la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2004 puede considerarse como bueno y acorde con lo previsto, poniendo de manifiesto la importancia y eficacia de los fondos estructurales en la aplicación transversal del principio.

5.2.3. Identificación de casos de Buenas Prácticas

Otro aspecto importante en la actualización de la aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades es detectar aquellas medidas y acciones que por su contribución a la generación de hábitos de excelencia y por su carácter ejemplar pueden ser considerados como ejemplo de buenas prácticas en materia de igualdad. De este modo, se facilita un efecto desbordamiento hacia aquellas medidas, en especial las encuadradas fuera del Eje 4 y no cofinanciadas por el FSE, donde la aplicación efectiva del principio de igualdad es más reducida o incluso nula. En el Cuadro 5.9 se muestran una serie de proyectos seleccionados según su contribución efectiva a diferentes factores de integración del principio de Igualdad de Oportunidades.

CUADRO 5.9. Selección de Buenas Prácticas en materia de Igualdad de Oportunidades

Factores de integración	Eje	Proyecto/s seleccionado/s
Reducción de la segregación en el trabajo	4	- Proyecto EQUAL Construyendo Futuro: Una Oportunidad de Empleo para las Mujeres. - Unidades de Orientación para el Empleo de Universitarias: Univertecna. - Programa Optima
Conciliación de la vida laboral y familiar	4	- Foro Andaluz por un Reparto Igualitario del Tiempo - Proyecto EQUAL: Ítaca, Empleo e Igualdad en clave Local. - Proyecto EQUAL: Colabora.con (Concilia, Trabaja, Consigue)
Integración de las mujeres en la nueva economía	4	- Centros VIVEM: Viveros de Empresas de Mujeres. - Programa INNOVA.
Representación de los órganos responsables en materia de igualdad de Oportunidades en los Comités de Seguimiento	4	- Representación del IAM en las Agrupaciones de Desarrollo de los siguientes proyectos EQUAL: Vía Verde para Emprender; Arena II, Eurorromi, Itinerarios de Igualdad en el Olivar y Conciliato. - Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Junta de Andalucía.
Organización de foros, jornadas y seminarios	4	Jornadas Transnacionales de la Unidad de Igualdad y Género.
Creación de partenariados, grupos de expertos o de observatorios o unidades específicas de Igualdad y Género	4	- Comisión Consejería de Economía y Hacienda e Instituto Andaluz de la Mujer en la Unidad de Igualdad y Género de la Junta de Andalucía. - Jornadas “Diversificación profesional en el sector de la construcción” (Proyecto EQUAL Construyendo Futuro) - Jornadas “Redes de empresarias en el sector de la construcción”. (Proyecto EQUAL construyendo Futuro) - Jornadas “Innovación y calidad en las empresas de la construcción” (Proyecto EQUAL Construyendo Futuro) - Jornadas “Diversificación profesional en las políticas públicas de empleo” (Proyecto EQUAL Construyendo Futuro).
Acceso a la formación y al mercado laboral y no discriminación en el desempeño del trabajo	4	- Programa OPEM - Programa Mujer y Agricultura. - Programa Optima.
Inclusión social de las mujeres que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad	4	- Programa Cualifica: Formación y Empleo para mujeres víctimas de violencia de Género - Programa Mujer y Agricultura. - Servicios Rurales de Empleo
Mayor concienciación sobre el derecho a la igualdad	4	- Programa Óptima - Servicio de Defensa Legal.

Fuente: Elaboración propia.

En muchos de los proyectos seleccionados la participación directa o indirecta del Instituto Andaluz de la Mujer, la Unidad de Igualdad y Género y el Servicio Andaluz de Empleo está presente, debido básicamente a las funciones, labores y actuaciones a favor de la igualdad entre sexos que realizan estos órganos ejecutores. En este sentido, actuaciones como las llevadas a cabo en los Programas ÓPTIMA, INNOVA, CUALIFICA, UNIVERTECNA (Unidades de Orientación para el Empleo de las Universitarias), OPEM (Servicio de Orientación y Preformación para el Empleo de las Mujeres) y MUJER Y AGRICULTURA

así como los centros VIVEM (Vivero de Empresas de Mujeres) están contribuyendo de manera muy positiva en muchos de los factores de integración considerados en el Cuadro 5.9, entre los que cabe destacar la reducción de la segregación en el trabajo, la integración de las mujeres a la nueva economía, el acceso a la formación, la lucha contra la discriminación laboral y la mayor concienciación de igualdad en todos los ámbitos de la vida entre ellos el laboral. Por ejemplo, en el Programa OPTIMA se realizan acciones dirigidas a integrar la igualdad de género en las prácticas de gestión de los recursos humanos de las empresas y convertirlas en empresas “*socialmente responsables*” que sirvan de ejemplo al resto de empresas de su sector o entorno. También, a través del programa OPEM se ofrecen cursos de alfabetización en informática para desempleadas, cuyo diseño tiene en cuenta las necesidades de las mujeres usuarias de esta acción como son los horarios compatibles con sus responsabilidades familiares, una metodología semipresencial y la entrega de tutoriales en CD’s para trabajar desde su domicilio. En el marco del Programa “MUJER Y AGRICULTURA” que el Instituto Andaluz de la Mujer lleva a cabo en colaboración con el Instituto de Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, se desarrollan acciones formativas dirigidas a mujeres que viven en el medio rural. Como medidas de apoyo que facilitan la participación de las alumnas a los cursos, el programa contempla el desplazamiento del profesorado a la localidad donde se imparte la acción, y gastos de desplazamientos de las participantes así como de cuidado de hijos/as. Asimismo, el horario de los cursos se adapta a las necesidades de conciliación de las mujeres participantes. Destacar por último el Programa VIVEM en el cual se desarrollan cursos para la creación de empresas y mejora de la actividad empresarial de las mujeres que contemplan medidas que facilitan la participación de las interesadas, poniendo a su disposición la metodología de formación a distancia, el desplazamiento de una técnica especialista en asesoramiento para emprendedoras y/o empresarias, así como ayudas para el cuidado de hijas/os.

Todos los programas anteriormente citados se encuentran descritos y analizados en cada uno de los Informes de Ejecución Anuales del POIA así como en la información proporcionada por el Instituto Andaluz de la Mujer al equipo evaluador. Sin embargo, resulta interesante apuntar brevemente algunos de los proyectos que se han seleccionado y que se encuadran dentro de la iniciativa comunitaria EQUAL⁸⁶. En la inmensa mayoría de estos proyectos el número de instituciones implicadas (*partners*) es elevado y suelen contar con la participación de sindicatos, confederaciones de empresarios, representantes de las federaciones de municipios, asociaciones e instituciones públicas.

Uno de los proyectos más relevantes es el proyecto EQUAL “*Construyendo futuro: Una oportunidad de Empleo para las Mujeres*”. Su objetivo prioritario es el desarrollo de acciones dirigidas a la diversificación profesional y reducción de la segregación de las mujeres en el sector de la construcción a través de la orientación profesional, la formación profesional (dividida en tres subsistemas), la inserción-intermediación y las iniciativas empresariales. A pesar de ser un proyecto dirigido a un sector de actividad específico, la construcción, muchas de las acciones llevadas a cabo son aplicables a otros sectores de actividad. En materia de conciliación de la vida familiar y laboral destaca el proyecto EQUAL “*Colabora.com. Concilia, Trabaja, Consigue*”, desarrollado hasta el 2004 en las comarcas de Bajo Guadalquivir, Vega Media e Islantilla y cuya finalidad ha sido propiciar una mayor participación en el mercado de trabajo de las mujeres y de colectivos que presentan más dificultades de inserción laboral, así como la aplicación de medidas que faciliten la

⁸⁶ Una descripción completa de cada uno de los proyectos EQUAL seleccionados puede encontrarse en la dirección electrónica: <https://equal.cec.eu.int/equal/jsp/index.jsp?lang=en>.

conciliación de la vida personal, familiar y profesional de mujeres y hombres, favoreciendo la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad. De nuevo, aunque el ámbito geográfico ha sido reducido, su aplicación al resto de Andalucía puede ser muy factible y puede contribuir a la realización de nuevas prácticas en este ámbito. También, mencionar el proyecto EQUAL “*Itaca. Empleo e Igualdad en clave Local*” como ejemplo también de conciliación y donde se intenta favorecer la integración laboral de la mujer en términos de igualdad, incidiendo en el entorno empresarial e institucional del mercado de trabajo y promocionando la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Por último, destacar como la realización de jornadas como las emprendidas dentro del proyecto EQUAL “*Construyendo futuro: Una oportunidad de Empleo para las Mujeres*” y las “*Jornadas Transnacionales de la Unidad de Igualdad y Género*” está favoreciendo al intercambio de ideas, experiencias y opiniones en materia de igualdad y se configuran como un foro ideal para el acercamiento de buenas prácticas y órganos implicados. También, apuntar como buena práctica, la labor de los Servicios Rurales de Empleo y el Programa Mujer y Agricultura promovido por el Instituto Andaluz de la Mujer y la Consejería de Agricultura y Pesca con el objetivo de llevar a cabo de manera conjunta acciones positivas dirigidas a las mujeres rurales andaluzas.

5.2.4. Análisis de las Medidas estratégicas 4.16, 4.17 y 4.18

En el “*Marco Común de Trabajo para el FSE*” se propone la realización de un estudio más exhaustivo de un conjunto de medidas denominadas *estratégicas* (en concreto, las medidas seleccionadas han sido la 1.8, 4.2, 4.6, 4.11 y las específicas de la mujer, es decir, 4.16, 4.17 y 4.18) a través de la utilización de las siguientes herramientas e instrumentos: encuestas muestrales, entrevistas focalizadas y mesas redondas.

En nuestro caso, el análisis a realizar se centra en las tres medidas específicas dirigidas hacia las mujeres que existen el POIA 2.000-2004 y que se encuadran dentro del Eje 4. Estas medidas son la 4.16 “*Mejorar la empleabilidad de las mujeres*”, 4.17 “*Fomentar la actividad empresarial de las mujeres*” y 4.18 “*Combatir la segregación horizontal y vertical, la discriminación salarial y favorecer la conciliación vida familiar y laboral*”. Para el análisis de estas medida, el “*Marco Común de Trabajo para el FSE*” (página 19) propone utilizar sólo las entrevistas focalizadas y las mesas redondas, dejando a un lado las encuestas muestrales a los beneficiarios⁸⁷. En concreto, se establece la realización de un mínimo de dos encuestas focalizadas y una mesa redonda para las Medidas estratégicas 4.16, 4.17 y 4.18. El equipo evaluador ha realizado dos encuestas focalizadas a órganos ejecutores y una mesa redonda celebrada en la sede del Instituto Andaluz de la Mujer en Sevilla el día 10 de mayo de 2.005. En el Cuadro A.5.13 del Anexo se muestran las personas entrevistadas en las dos entrevistas focalizadas y las personas que participaron en la mesa redonda realizada.

El estudio de estas medidas estratégicas se centrará fundamentalmente en el análisis de los principales resultados obtenidos en las entrevistas focalizadas y mesas redondas. Sin embargo, es necesario hacer un par de puntualizaciones. No entraremos en el análisis de los resultados de ejecución y de eficacia financiera y física de estas medidas ya que éste se ha realizado en el capítulo 3 y al cual nos remitimos. No obstante, apuntar únicamente la

⁸⁷ Hay que recordar que en la Evaluación Intermedia del POIA 2000-2004 se realizaron encuestas telefónicas a una muestra de beneficiarios de la Medida 4.16 “*Mejorar la empleabilidad de las mujeres*”. Los resultados de estas encuestas fueron analizados en el capítulo 8 “*Prioridades y políticas Comunitarias*” (páginas 441-445) del informe final.

elevada ejecución en términos financieros y físicos de estas tres medidas. La única excepción a nivel físico se encuentra en el bajo porcentaje que supone el valor de realización sobre el valor previsto de los indicadores 175 “*Acciones*” en la Medida 4.18 y del 959 “*Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses*”.

Para la realización de las entrevistas focalizadas y las mesas redondas se han utilizado los guiones y fichas propuestos por el evaluador del MCA, los cuales son prácticamente iguales para ambos instrumentos de recogida de información. Entre las preguntas incluidas en los guiones figuran cuestiones relativas a la participación efectiva de las mujeres, sistemas de información, orientación y asesoramiento, acciones de acompañamiento, autoempleo, realización de estudios y diagnósticos, inserción y empleabilidad de las mujeres, uso de las NTIC, etc. Las principales conclusiones que pueden extraerse de las dos encuestas focalizadas y la mesa redonda celebrada son las siguientes:

- 1) Las mujeres que acuden a los servicios de información y asesoramiento suelen ser de dos tipos: mujeres jóvenes que buscan su primer empleo y mujeres que desean reincorporarse al mercado de trabajo después de un periodo de inactividad por embarazo, ruptura conyugal, enfermedad, cuidados de los hijos o de familiares etc. Muchas de estas mujeres se caracterizan por tener un bajo nivel de cualificación, escasa experiencia laboral y una gran necesidad económica. La opción del autoempleo como solución al problema de no encontrar trabajo por cuenta propia se suele utilizar por mujeres más cualificadas, especialmente universitarias, con elevada motivación y autoestima y en muchos casos ya ocupadas pero que buscan una mejor situación laboral.
- 2) Existe una elevada heterogeneidad dentro del colectivo de las mujeres beneficiarias de las medidas, lo que dificulta la adaptación de cada programa a las necesidades reales de cada colectivo específico (mujeres mayores de 45 años, mujeres con discapacidad, paradas de larga duración, gitanas, mujeres maltratadas, inmigrantes, etc.). Es necesario el diseño de programas específicos que impidan la creación de grupos marginales de mujeres de difícil empleabilidad, así como la duplicación de esfuerzos que se traduzcan en una ineficiencia en los recursos financieros y humanos. El uso de itinerarios integrados personalizados de inserción constituye una de las claves del éxito de la empleabilidad de las mujeres (por ejemplo, la red de Andalucía *ORIENTA* y los servicios OPEM ofrecen un tratamiento personalizado con acciones individuales y/o grupales ajustándolos a sus necesidades y exigencias del mercado laboral), al igual que realizar reformas estructurales dentro del mercado de trabajo. Además, dentro de ese itinerario personalizado resulta imprescindible dedicar un mayor esfuerzo al trabajo con las empresas y personas empleadoras.
- 3) Se realizan estudios y diagnósticos sobre la situación de la mujer en el mercado de trabajo. Ejemplo de estos estudios son: “*Servicio doméstico en Andalucía: Oferta y Demanda*”, “*La actividad empresarial de la mujer en Málaga*” y “*Las mujeres andaluzas y la sociedad de la información*”. Aunque estos estudios ayudan a identificar necesidades, en muchos de los casos se realizan a nivel general y son de escasa utilidad. Sin embargo, cabe destacar como dentro del programa OPTIMA se realiza un diagnóstico previo de las empresas participantes con el objeto de detectar dentro de la misma posibles discriminaciones u obstáculos que afecten a la consecución de una igualdad real y efectiva hacia las mujeres y la posterior definición de los mecanismos necesarios para su superación.
- 4) Los proyectos de creación de empresas por parte de las mujeres se concentran en un 90% en el sector servicios y se suelen establecer como autónomas con una media de dos empleadas y dentro de un ámbito de actuación local. Para el fomento de la actividad empresarial de las mujeres es necesario aumentar la financiación y

ayudas para la creación de empresas, mejorar la formación y el espíritu empresarial, eliminar los miedos y desconfianzas que existen al considerar la creación de tu propia empresa, así como una mayor implicación de los técnicos de empleo en las labores de asesoramiento, seguimiento y control. Las tasas de mortalidad o abandono de un proyecto empresarial por parte de las mujeres es elevado, en torno a un 20% de las empresas que inician su actividad. Entre las causas que justifican esta mortalidad se encuentran las dificultades financieras, de comercialización, problemas con los socios/as, falta de apoyo del entorno y de viabilidad futura de la empresa.

- 5) La inserción laboral se produce especialmente dentro del colectivo de las mujeres jóvenes, con un nivel medio-alto de cualificación y sin cargas familiares (por ejemplo, dentro del programa *Univertecna* el nivel de inserción se sitúa cerca del 75% de las mujeres universitarias). Sin embargo, en muchos casos, los empleos creados suelen ser temporales y con bajos niveles salariales. Esto produce frecuentemente situaciones de sobreeducación e insatisfacción en el trabajo. El uso de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) está favoreciendo el encontrar un empleo, pero este empleo debe ser de calidad y estable en el tiempo.
- 6) Los sistemas de seguimiento de las beneficiarias de las medidas son imprescindibles y constituyen realmente la clave para analizar el impacto a medio y largo plazo de las actuaciones llevadas a cabo dentro de las medidas consideradas. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos sistemas no se aplican y no permite comprobar el impacto en términos de empleo de las actuaciones realizadas.
- 7) El uso de la NTIC aumenta la probabilidad de que una mujer encuentre un empleo y permite realizar por parte del organismo correspondiente un trabajo más dinámico, coordinado y efectivo en la gestión de la intermediación laboral. Sin embargo, las mujeres tienen muchas dificultades de acceso a la NTIC debido a problemas de horarios de trabajo, cargas familiares, etc. La falta de hábito y tiempo para la formación son unos de los determinantes fundamentales del mayor o menor uso de las NTIC por parte de las mujeres.
- 8) La existencia de roles y estereotipos dificultan la empleabilidad e inserción de las mujeres en el mercado laboral. Existe una falta de sensibilidad de los empresarios hacia una contratación igualitaria entre mujeres y hombres, siendo difícil el acceso de éstas a puestos de dirección y de responsabilidad. Es necesario el establecimiento de medidas de acción positiva que faciliten la conciliación entre trabajo-formación-familia (a través de ayudas, flexibilización horaria, creación de guarderías, servicios de microbús de recogida de hijos, permisos especiales, reducción de la jornada de trabajo, etc.), así como la realización de convenios de colaboración a nivel empresa, encuentros, jornadas y seminarios, etc. que contribuyan a la creación de empleo femenino. Por último, para incrementar el capital humano de las mujeres a través de la formación es necesario la flexibilización horaria y el diseño de una formación más específica y no tan generalista y sobre todo dirigida a las necesidades propias de cada colectivo de mujeres.

Estas conclusiones ponen de manifiesto la necesidad de potenciar aquellas actuaciones que se están desarrollando de manera óptima dentro de estas medidas (a través de los múltiples actividades y programas que se llevan a cabo) y realizar esfuerzos importantes en el mercado laboral principalmente desde el lado de la demanda, es decir, desde las empresas para conseguir la efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. No cabe duda que las Medidas específicas 4.16, 4.17 y 4.18 dirigida hacia las mujeres están obteniendo resultados positivos, los cuales están contribuyendo a reducir, aunque

lentamente, las disparidades entre las mujeres y los hombres no sólo dentro del mercado laboral sino también en el contexto social. Para conseguir este objetivo último, los cambios de roles y estereotipos asignados a las mujeres se configura hoy día como uno de los principales obstáculos para conseguir la igualdad plena y real de oportunidades entre mujeres y hombres, por lo que se debe seguir apostando por realizar campañas de información, sensibilización y sobre todo de formación en materia de género.

CAPITULO 6
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA
FINALIZACIÓN DE LA PRESENTE PROGRAMACIÓN
Y CONSIDERACIONES RESPECTO AL FUTURO
PERÍODO DE PROGRAMACIÓN

6.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es, por una parte, presentar las conclusiones obtenidas por el equipo evaluador sobre la implementación del POI de Andalucía hasta diciembre de 2004; y, por otra, mostrar las recomendaciones realizadas por el equipo evaluador tanto para que sean ejecutadas antes de la finalización del presente período de programación como aquellas que puedan ayudar a definir las grandes prioridades y objetivos de la nueva programación del período 2007-2013.

El capítulo se estructura de la siguiente forma:

- En primer lugar, se señalan las conclusiones a las que ha llegado el equipo evaluador, en los siguientes ámbitos: sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia, sobre las realizaciones y resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del POIA, sobre los impactos obtenidos y las perspectivas de realización de los objetivos y, por último, sobre Prioridades Horizontales y sobre Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local y Urbano.
- A continuación se exponen las recomendaciones efectuadas por el equipo evaluador para alcanzar el final del presente período de programación.
- Posteriormente se identifican las necesidades y retos pendientes para el desarrollo regional, mediante el estudio de la situación económica en Andalucía.
- También se presentan las propuestas de cambios de estrategia que, a juicio del equipo evaluador, son necesarios para definir las grandes prioridades y objetivos en la nueva programación del periodo 2007-2013.
- Finalmente, se plantean las recomendaciones para la nueva programación del periodo 2007-2013 que pueden maximizar los efectos sobre la economía andaluza de la implementación del POI correspondiente a ese período de programación.

Las propuestas contenidas en este capítulo se presentan en forma de cuadros con la intención de ofrecer la información de forma esquemática y accesible.

6.2. Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia

El análisis del grado de aplicación de las recomendaciones efectuadas en el Informe de Evaluación Intermedia se presenta en el Cuadro 6.1.

Cuadro 6.1 Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe de Evaluación Intermedia

1. Se ha aplicado completamente o sólo en parte más del 81% de las 59 recomendaciones propuestas.
2. El 75% de las recomendaciones sobre mejora de la capacidad de absorción financiera se ha ejecutado completamente y el 8,3%, sólo en parte. En este apartado destaca la implementación de todas las recomendaciones sobre reasignación del gasto elegible e incrementos de la dotación financiera prevista.
3. Tan sólo una de las 15 recomendaciones realizadas para mejorar la gestión operativa no se ha aplicado. Dicha recomendación se refiere a la agilización de la tramitación ambiental de los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental.

4. En la mejora de los procesos de programación y planificación se han incorporado completamente o en parte un 66,7% de las recomendaciones contenidas, sobre estos aspectos, en la Evaluación Intermedia. No se han ejecutado dos recomendaciones referentes a la pertinencia de los indicadores. Tampoco se ha implementado la recomendación destinada a agilizar la gestión del Programa Operativo considerando aprobados los acuerdos adoptados en el Comité de Seguimiento desde la aprobación en el mismo.
5. Finalmente, el menor grado de aplicación completa de las recomendaciones se ha producido en las referidas a Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias. De las 20 recomendaciones propuestas, sólo el 15% se ha aplicado completamente; no obstante, se ha iniciado la puesta en marcha del 70% de las restantes. La única recomendación que no ha sido tomada en cuenta proponía la introducción, en la selección de proyectos, de criterios para impulsar el cumplimiento de los principios de actuación de la EEE.

6.3. Conclusiones sobre las realizaciones y resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del POIA

En el Cuadro 6.2 se enumeran las conclusiones alcanzadas por el equipo evaluador sobre las realizaciones y resultados obtenidos, en función de los objetivos y de la ejecución financiera del POIA. En este Cuadro las recomendaciones se agrupan en los siguientes apartados:

- Conclusiones sobre absorción financiera
- Conclusiones sobre eficacia física
- Conclusiones sobre eficiencia
- Conclusiones sobre la proyección de resultados y la evolución del cumplimiento de los objetivos del Programa

Cuadro 6.2 Conclusiones sobre las realizaciones y resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del POIA

Sobre absorción financiera

6. La ratio de absorción financiera para el POIA a 31 de diciembre de 2004 es del 81,19% (el 56,9% si se considera para su cálculo la totalidad del gasto elegible para el periodo 2000-2006).
7. En términos comparativos, la ejecución financiera del POIA ofrece una tasa de absorción elevada, superior en 5,35 puntos a la media del MCA (75,83%). En consecuencia, si se compara esta situación con la descrita en el Informe de Evaluación Intermedia resulta evidente que el ritmo de ejecución del POIA se ha acelerado con respecto al MCA desde diciembre de 2002, dado que a esa fecha las respectivas tasas de absorción eran similares (61,7% para el POIA y 60,3% en el caso del MCA).
8. No obstante, examinando la ejecución financiera para los distintos Ejes, se observa una amplia disparidad en las correspondientes tasas de absorción. Así, por ejemplo, la ratio de absorción del Eje 3 es del 47,48%, frente a ésta, la correspondiente al Eje 6 supera el 100%. Estas disparidades no son exclusivas del POIA sino que también existen en el conjunto del MCA, aunque en menor medida. Concretamente, la ratio máximo/mínimo calculada para las diferentes

tasas de absorción de los Ejes del POIA es de 2,14, en el MCA dicha ratio es igual a 1,76.

9. El análisis comparativo de la tasa de absorción para los distintos Fondos permite afirmar que:
 - a. El único Fondo que muestra una ratio de absorción superior a la media del Programa es el FSE.
 - b. Por otra parte, el Fondo que tiene una mayor contribución negativa a la ejecución financiera del Programa es el FEOGA-O.
 - c. En términos comparativos con el MCA, se comprueba que la capacidad de absorción del FSE en el POIA es casi un 33% superior a la calculada para este Fondo en el MCA. En este sentido se puede afirmar que el comportamiento diferencial de las intervenciones del FSE en el POIA se manifiesta no sólo respecto a la capacidad de absorción financiera mostrada por las actuaciones cofinanciadas por los otros Fondos, sino también respecto a las intervenciones del propio FSE en el MCA en su conjunto.
10. El examen de la ejecución financiera del Programa por tipo de órgano ejecutor muestra que la ratio de absorción para el periodo 2000-2004 calculada para la Administración Central es del 71%, diez puntos porcentuales inferior a la media del POIA. En cambio, la Administración Autonómica muestra una ratio de absorción del 91%, que supera a la media del POIA también en diez puntos porcentuales.
11. Con el propósito de estudiar hasta que punto los factores específicos a los Ejes, Fondos y tipo de Administración contribuyen a explicar las diferencias en la tasa de absorción financiera entre órganos ejecutores, se han especificado y estimado dos modelos de variable dependiente discreta. Con estos modelos se trata de cuantificar cómo afecta a la probabilidad de que un órgano ejecutor en un Eje y Medida determinada haya alcanzado una tasa de absorción a 31 de diciembre de 2004 superior al 75%, es decir, cercana o superior a la media del POIA.
12. Los análisis de los determinantes de la ratio de absorción ponen de manifiesto que:
 - a. La pertenencia de los órganos ejecutores a la Junta de Andalucía *per se* no tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de haber alcanzado en 2004 una ratio de absorción igual o superior a la media del Programa.
 - b. El peso financiero de la Medida tampoco se revela como un factor determinante de dicha probabilidad.
 - c. Existen factores individuales específicos a los Ejes y Fondos que afectan a la probabilidad de que los órganos ejecutores no hayan presentado en 2004 niveles de ejecución financiera satisfactorios (Ejes 3 y 7 y actuaciones cofinanciadas por el FEOGA-O).
13. El Eje 5 presenta al 31-12-2004 una ejecución financiera por debajo de la media del POIA a diferencia de lo que ocurría al 31-12-2002, como se dejó constancia en el Informe de Evaluación Intermedia. Esta diferente situación puede atribuirse, por un lado, a que se mantienen los problemas, ya detectados entonces, de que se producen retrasos en las certificaciones de actuaciones ya ejecutadas, como han vuelto a manifestar algunos agentes ejecutores encuestados; y, por otro, a la incorporación de cuatro nuevos beneficiarios finales (Fundación García Lorca, IEDT de la Diputación de Cádiz, el Parque de las Ciencias de Granada y EMUCESA) que están comenzando a realizar sus intervenciones.

Sobre eficacia física

14. En los Ejes 1, 4 y 6 más del 60% de los indicadores de realizaciones en cada Eje muestran una ratio de eficacia inferior al 63% (mediana de la distribución).
15. En el caso del Eje 1, se detectan reducidos logros relativos a diciembre de 2004 en los siguientes casos:
 - a. En las Medidas 1.3 y 1.53 como consecuencia de que desarrollan intervenciones de inversión en infraestructuras cuyo periodo de ejecución puede ser elevado (entre 18 y 32 meses de acuerdo con la información proporcionada por los agentes ejecutores).
 - b. En la Medida 1.55 como resultado de los escasos logros alcanzados hasta diciembre de 2004 para los indicadores 289, 292 y 295 (Empresas beneficiarias – capital riesgo, f. garantía y préstamos).
 - c. En casos concretos, como la Medida 1.2, en la que existen indicadores con una elevada tasa de ejecución física junto a otros en los que se observa lo contrario (por ejemplo, en el indicador 1120 “Proyectos de adaptación subvencionados”).
16. Resulta especialmente reducida la eficacia física a 2004 del Eje 6, puesto que en más de una tercera parte de los indicadores de este Eje la tasa no alcanza el 23%. Puede comprobarse que la reducida ratio de eficacia se debe a las siguientes circunstancias:
 - a. Dentro de este Eje se desarrollan intervenciones en infraestructuras cuyo periodo medio de ejecución es elevado.
 - b. Además, como consecuencia de la incorporación al POIA de la Medida 6.5 “Aeropuertos”, se han incluido en el sistema de seguimiento 4 nuevos indicadores. Los logros para estos indicadores a diciembre de 2004 son lógicamente nulos.
 - c. Si parece significativa la reducida tasa de eficacia física de las realizaciones para la Medida 6.9. En este caso puede existir un problema en la previsión (demasiado optimista) de los objetivos para los indicadores 371 “Potencia instalada en energías alternativas” y 374 “Producción eléctrica con fuentes renovables”.
17. Los resultados de aplicar el análisis de la eficacia física a los indicadores de realizaciones agrupados según Fondos y Campos de Actuación ponen de manifiesto que:
 - a. Los logros relativos en 2004 más reducidos respecto a los objetivos de realizaciones propuestos para 2006 se concentran en las Medidas cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O.
 - b. La eficacia física más baja del Programa parece afectar a las intervenciones que se inscriben dentro del Campo de Actuación de Apoyo al Tejido Empresarial y, especialmente, en las intervenciones en I+D y Sociedad de la Información.
18. Se han seleccionado entre los indicadores de realizaciones del sistema de seguimiento los relacionados con los indicadores-clave propuestos por la DG de Política Regional de la Comisión Europea.
19. Entre éstos muestran una ratio de eficacia física baja los indicadores vinculados a la inversión en infraestructuras: 25 “Autovía mejorada” y 41 “Carretera nueva” de la Medida 6.1; 117 “Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas” y 349 “Presas construidas” en la Medida 3.1; 124 “Colectores” en la Medida 3.3; y, especialmente, los indicadores de la Medida 2.7 correspondientes a las inversiones en infraestructuras relacionadas con la

- Sociedad de la Información.
20. Los logros relativamente más bajos en el ámbito de los indicadores relacionados con el Apoyo al Tejido Empresarial se observan en el indicador 202 “Ayuda a la creación” de la Medida 1.1 y en el indicador 262 “Proyectos I+D+I cofinanciados” de la Medida 2.2.
 21. En los indicadores de resultados los logros relativos más reducidos se detectan en los Ejes 2, 3 y 7. En el caso del Eje 2 este resultado se explica por la incorporación de 4 nuevos indicadores en la Medida 2.7 cuyos logros a diciembre de 2004 eran nulos. En el caso del Eje 3, se pueden señalar varios indicadores que muestran una ratio de eficacia especialmente baja. Estos indicadores son el 669 “Toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia” de la Medida 3.4; el indicador 3020 “Puntos de vigilancia y control” en la Medida 3.7 y el indicador 1100 “Superficie afectada por las infraestructuras” en la Medida 3.9.
 22. El mayor número de indicadores de resultados cuyas ratios de eficacia son inferiores al 6,7% (primer cuartil de la distribución) en términos relativos se concentran especialmente en las Medidas cofinanciadas por el FEOGA-O (y por ende en el Campo de Actuación Desarrollo Rural) y en los Campos de I+D y Sociedad de la Información.
 23. También se han seleccionado los indicadores de resultados del POIA que se corresponden con los indicadores-clave propuestos por la Comisión. Las ratios de eficacia más bajas afectan al indicador 548 “Inversión privada inducida” en las Medidas 1.7, 1.53 y particularmente en la 7.55. Asimismo, la eficacia de los resultados obtenidos en los indicadores relacionados con el Desarrollo de los Recursos Humanos es también relativamente baja.
 24. La reducida ratio de eficacia detectada en el caso de la 1.53 está en consonancia con la también reducida ratio de absorción financiera que muestra esta Medida. Sin embargo, en el caso de la Medida 1.7 esta consonancia no se produce, lo cual parece indicar que posiblemente los objetivos fijados para este indicador en esta Medida son demasiados ambiciosos.
 25. En un considerable número de operaciones del Eje 5, por su tipología de infraestructuras urbanas, turísticas, culturales y deportivas, ejecutadas en los núcleos municipales, se produce la confluencia de la intervención de varios niveles de administración: autonómica, provincial y local. Esta circunstancia es, con frecuencia, un obstáculo para una ejecución eficaz. La implicación de las distintas administraciones desde la programación, podría, si no eliminar el obstáculo, sí mejorar la eficacia.

Sobre eficiencia

26. El análisis global de la eficiencia relativa del POIA y de sus posibles determinantes se ha desarrollado a través de dos enfoques alternativos:
 - A partir del análisis de los costes unitarios para los distintos indicadores de realizaciones y resultados del Programa.
 - A partir del estudio comparativo de los precios de licitación, adjudicación y ejecución de una muestra de proyectos proporcionada por los agentes ejecutores.
27. La falta de disponibilidad de estimaciones aceptadas de costes mínimos para la amplia variedad de intervenciones del Programa hace inviable la realización de un análisis de eficiencia *absoluta* de las mismas.
28. Por esta razón, y en ausencia de referencias (“benchmarks”) ampliamente

aceptadas de costes unitarios de las intervenciones, este análisis se realiza adoptando las siguientes referencias alternativas:

- a. Comparando los costes unitarios *efectivos* de las realizaciones y los resultados a 31 de diciembre de 2004 con los costes unitarios *programados* para el periodo 2000-2006. Este análisis se ha realizado utilizando como fuentes de información las encuestas realizadas a los agentes ejecutores y los datos contenidos en FONDOS 2000 para aquellas Medidas en las que se establece un único indicador de realizaciones o resultados.
 - b. Comparando los precios de *licitación, adjudicación y ejecución* de una selección de proyectos integrados en el Programa facilitados por los propios agentes ejecutores.
29. Se han recabado de los agentes ejecutores un total de 351 registros correspondientes a la información sobre el gasto ejecutado en cada Medida, como consecuencia directa de cada realización, y que se refleja en un indicador concreto del sistema de seguimiento. De éstos, en 209 casos se dispone de información sobre costes unitarios programados.
 30. Agregando la información proporcionada por los distintos órganos ejecutores según los indicadores de realizaciones (209 observaciones), se obtienen costes unitarios efectivos y programados para un total de 57 indicadores de realizaciones en las distintas Medidas del Programa.
 31. En el 57,9% de los indicadores de realizaciones para los que se dispone de información la ratio de eficiencia es inferior a 100, lo cual significa que los costes unitarios efectivos hasta 2004 son inferiores a los programados. Es decir, para la mayoría de los indicadores y Medidas se han producido ganancias de eficiencia en la ejecución de las realizaciones respecto a los costes unitarios programados según la información proporcionada por los agentes ejecutores.
 32. Con el propósito de completar el estudio de la eficiencia de la ejecución del Programa, se ha estimado un modelo econométrico cuya especificación permite analizar los determinantes de la ratio de eficiencia correspondiente a cada indicador de realizaciones y órgano ejecutor en cada Medida.
 33. El principal resultado obtenido del análisis econométrico de los costes unitarios es que la dimensión financiera de las intervenciones está relacionada de forma directa con la eficiencia de la ejecución de las mismas desde la perspectiva de la comparación entre los costes unitarios efectivos y los programados. Este resultado es especialmente relevante en las intervenciones cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O, dadas las características específicas de las intervenciones cofinanciadas por el FSE.
 34. Utilizando la información de costes unitarios procedente del sistema de seguimiento en aquellos casos en los que es factible su cálculo, puede comprobarse que la eficiencia relativa del POIA es superior a la correspondiente al MCA en el 86% de los indicadores posibles.
 35. El coste unitario efectivo de las realizaciones en el POIA es inferior al calculado para el MCA en el 71% de los indicadores en los que la comparación directa es posible a partir de la información proporcionada por FONDOS 2000.
 36. La eficiencia de los resultados es alta desde la perspectiva del examen comparativo de los costes unitarios efectivos y programados: en un 73% de los indicadores la ratio de eficiencia es inferior a 100 (lo cual indica que los costes unitarios efectivos son inferiores a los programados).
 37. El análisis de la información procedente del sistema de seguimiento en aquellas Medidas en las que se utiliza un único indicador de resultados muestra que en el 71% de los casos la ratio de eficiencia relativa del POIA es superior a la del

MCA.

38. Además, en el 80% de los indicadores de resultados del POIA los costes unitarios efectivos de los resultados son inferiores a los correspondientes al mismo indicador en el conjunto del MCA.
39. En conclusión, los resultados obtenidos del sistema de seguimiento del Programa permiten afirmar que la eficiencia de las realizaciones y los resultados en el POIA es superior a la correspondiente al conjunto del MCA.
40. El análisis econométrico realizado con la información sobre precios de licitación, adjudicación y ejecución proporcionada por los agentes ejecutores para una muestra de 158 proyectos puede concluirse que:
 - a. La dimensión financiera de los proyectos está directamente relacionada con la eficiencia en su ejecución. Este efecto es estadísticamente significativo aunque no muy elevado (un aumento de 1 Meuro en el precio de ejecución del proyecto como media se traduce en un aumento del 0,03% de aumento del ratio de eficiencia o relación entre el precio de licitación y el de ejecución).
 - b. El procedimiento de adjudicación de los proyectos no representa un desincentivo para que los adjudicatarios no ejecuten las intervenciones de forma eficiente. Así, un aumento en un 1% en la eficiencia ex-ante (o relación entre el precio de licitación y de adjudicación) produce, como media, un aumento del 0,18% en la ratio de eficiencia global del proyecto.
41. Existen sin embargo factores específicos individuales que explican la mayor parte de las diferencias en la ratio de eficiencia global. Estos efectos individuales pueden estar influidos por el tipo de actuaciones que gestiona cada organismo, así como por la dificultad intrínseca a los proyectos para predecir sus costes debido a su complejidad técnica (o incluso por la propia capacidad de predicción de la Administración implicada). En este sentido es importante señalar que criterios de estimación de los costes poco rigurosos pueden tener implicaciones no deseables sobre la eficiencia en la ejecución de las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

Sobre la proyección de resultados y la evolución del cumplimiento de los objetivos del programa

42. Se han podido estimar los logros derivados de la ejecución total del gasto elegible en 154 casos de los 246 indicadores posibles (indicadores de realizaciones en cada Medida).
43. Para el resto de casos no se ha podido aplicar la metodología de proyección de realizaciones descrita debido a las siguientes razones:
 - a. Porque el indicador no estuviera incluido en el sistema de seguimiento a diciembre de 2002 o bien a diciembre de 2003.
 - b. En los casos que la versión del CdPOIA 3.7 no proporciona los valores previstos de los indicadores.
 - c. En los casos en los que la elasticidad-arco estimada es cero. Esta circunstancia ocurre cuando en 2003 las realizaciones permanecen constantes respecto a diciembre de 2002 (en 29 casos no se ha producido aumento en los logros alcanzados a pesar de que la ejecución financiera de la Medida haya aumentado).
 - d. Finalmente cuando, de acuerdo con la metodología expuesta, los valores estandarizados de la ratio de cumplimiento para el año 2004 están fuera del intervalo [-2, 2].

44. Para el 71,4% de los indicadores de realizaciones la ratio de cumplimiento estimada es igual o mayor que 1, esto es, que se alcanzará o se superará el objetivo cuantitativo fijado para el periodo 2000-2006 si se ejecuta el total de gasto elegible atribuido a cada Medida. Este porcentaje es del 80,5% en el caso de que el ratio de cumplimiento estimado sea mayor o igual a 0,7.
45. En consecuencia, las estimaciones ponen de manifiesto que, bajo las premisas señaladas, cabe esperar que entre un 70-80% de los casos se alcancen los objetivos de realizaciones físicas fijados en el CdPOIA.
46. Sin embargo, es preciso señalar que:
- a. En los Ejes 1 y 5 la proporción de indicadores cuya ratio de cumplimiento es igual o superior a 1 es significativamente inferior a la media (57,1% para el Eje 5 y 63,2% para el Eje 1
 - b. La dispersión en los valores estimados de la ratio de cumplimiento es, en algunos Ejes, muy elevada (especialmente en los Ejes 2, 3 y 7). Así, por ejemplo, en el Eje 7 existe un indicador de realizaciones cuya ratio de cumplimiento estimada es de 107,9 (indicador 725 'Puntos de control biológico' Medida 7.8), mientras que otro indicador dentro de este mismo Eje muestra un valor estimado de 0,01 (indicador 380 'Proyectos de organizaciones locales' Medida 7.59).
47. El análisis de la dispersión de las estimaciones del ratio de cumplimiento para cada indicador permite describir la siguiente tipología de Medidas en función de la evolución relativa de las realizaciones físicas:
- a. Medidas en las que el grado de dispersión entre las ratio de cumplimiento estimadas para cada indicador es bajo. En estos casos la correspondencia entre la ejecución financiera de la Medida y la evolución conjunta de los logros del sistema de indicadores tiende a ser homogénea (por ejemplo, las Medidas del Eje 4 en general o la Medida 8 en el Eje 1 financiada por el FSE).
 - b. Medidas en las que la correspondencia entre la evolución de la ejecución financiera y la variación de las realizaciones es dispar, no homogénea. Esta circunstancia ocurre en aquellas Medidas en las que se desarrollan actuaciones de naturaleza diversa, que no están relacionadas entre sí (ver, por ejemplo, la Medida 9 del Eje 5).
48. Se pueden señalar indicadores de realizaciones en los que el ratio de cumplimiento estimado supera ampliamente la unidad. Este hecho puede ser debido a que los objetivos de realizaciones fijados están claramente infravalorados y/o que la respuesta de las realizaciones a la ejecución del gasto en el año 2003 (elasticidad-arco) estimada es muy alta. Estos indicadores pertenecen a los siguientes Ejes y Medidas:
- Eje 1, Medidas 4 y 7.
 - Eje 2, Medidas 1, 4 y especialmente la 7.
 - Eje 3, Medidas 1, 2, 4, 7 y especialmente la 6.
 - Eje 4, Medidas 1, 6, 9 y 11.
 - Eje 5, Medida 8 y especialmente la 9.
 - Eje 6, Medidas 3 y 4.
 - Eje 7, Medida 2 y especialmente la 8. Asimismo convendría revisar las previsiones en la Subvención Global - FEOGA Medida 7.55, máxime cuando también se incluyen dentro de esta Medida algunos indicadores cuya ratio de cumplimiento es muy baja.
49. La proporción de indicadores de resultados para los que se ha podido estimar la ratio de cumplimiento es del 55,4%, inferior al porcentaje correspondiente a los

- indicadores de realizaciones (62,6%).
50. Resulta especialmente reducida la proporción correspondiente al Eje 2 (18,2%). Así, de los 11 indicadores de resultados que se incluyen en el Eje, tan sólo se han podido proyectar los resultados en dos casos. Este resultado se debe, básicamente, a la inclusión de nuevos indicadores de resultados en la Medida 2.7 no considerados en la evaluación intermedia realizada a diciembre de 2002.
 51. El porcentaje de indicadores para los que previsiblemente se alcanzarán los logros previstos en el CdPOIA bajo el supuesto de ejecución total del gasto elegible del periodo 2000-2006 también oscila entre el 70-80%, tal como ocurría en el caso de los indicadores de realizaciones.
 52. Sin embargo, cuando se analizan los resultados por Ejes se aprecian diferencias importantes, especialmente relevantes en los Ejes 2 y 6. En estos casos además se puede observar que no existe correspondencia entre las proporciones relativas para los indicadores de realizaciones y las correspondientes a los indicadores de resultados cuya ratio de cumplimiento es igual o mayor que 1. Por ejemplo, en el Eje 2 el porcentaje de indicadores de realizaciones cuya ratio de cumplimiento es mayor que 1 es del 90%, mientras que en el caso de los indicadores de resultados esta cifra es del 50%.
 53. Estas discrepancias, que afectan también al Eje 5, podrían ser consecuencia de:
 - a. Mala planificación de los objetivos.
 - b. Aplicar criterios de asignación de valores distintos en el caso de las realizaciones o resultados que convendría homogeneizar.
 - c. O bien deberse a que la obtención de resultados cuantificables derivados de las realizaciones no es inmediata en algunos casos. En este sentido cabe destacar el hecho de que en el Eje 4 ambas proporciones son prácticamente las mismas mientras que las diferencias en el 6 sean las más grandes.
 54. Los indicadores en los que los resultados a diciembre de 2004 superan las previsiones fijadas para el periodo 2000-2006 se incluyen en los siguientes Ejes y Medidas:
 - Eje 1, Medidas 1 y 4.
 - Eje 2, Medida 4.
 - Eje 3, Medidas 6, 9 y 10.
 - Eje 4, Medidas 9 y 11.
 - Eje 5, Medidas 4 y 7.
 - Eje 6, Medida 8.
 - Eje 7, Medida 8.
 55. No obstante, a partir de las 158 encuestas realizadas a los agentes ejecutores, se han obtenido las siguientes valoraciones acerca de la ejecución de las intervenciones en las que participan así como sobre el grado de confianza respecto a las posibilidades de conseguir los objetivos del Programa:
 - a. El 96,8% de los consultados tiene un grado de confianza alto o muy alto con relación a su capacidad para finalizar los proyectos que gestiona dentro del marco actual de programación. Concretamente sólo alguno de los agentes ejecutores de los Ejes 5 y 6 muestran un grado medio de confianza al respecto.
 - b. En consecuencia, el 60% de los agentes ejecutores encuestados no considera necesario hacer ajustes en las intervenciones con el fin de aumentar su eficacia. Sin embargo las agentes ejecutores en los Ejes 4 y 7 si consideran en mayor medida que podría efectuarse ajustes con el propósito de aumentar la eficacia del Programa.

6.4. Conclusiones sobre los impactos obtenidos y las perspectivas de realización de los objetivos

Las conclusiones establecidas por el equipo evaluador sobre los impactos obtenidos y las perspectivas sobre el cumplimiento de los objetivos señalados en el POI de Andalucía se estructuran en el Cuadro 6.3 en los siguientes bloques:

- Conclusiones sobre dotación de infraestructuras
- Conclusiones sobre promoción empresarial
- Conclusiones sobre innovación y desarrollo tecnológico
- Conclusiones sobre desarrollo rural
- Conclusiones sobre recursos humanos
- Conclusiones sobre el impacto macroeconómico de la intervención
- Conclusiones sobre la contribución del Programa al cumplimiento de la Estrategia Europea por el Empleo y las prioridades de Lisboa y Gotemburgo

Cuadro 6.3 Conclusiones sobre los impactos obtenidos y las perspectivas de realización de los objetivos

Sobre dotación de infraestructuras

56. Situación: Andalucía parte de una situación relativa inferior a la media nacional, si bien, en los últimos años, el crecimiento de los indicadores representativos de las infraestructuras ha sido superior.
57. Ejecución: Reducido avance en la mejora y acondicionamiento de carreteras e instalaciones de transporte, así como en la línea de ferrocarril de alta velocidad, con un resultado muy por debajo de su objetivo.
58. Incidencia: Las actuaciones del POIA, en este campo, se caracterizan por una incidencia moderada, en cualquier caso, dentro de esta tónica general de moderación, las contribuciones más destacadas, se corresponden con las infraestructuras medioambientales.
59. Convergencia: Con el fin de mantener posiciones relativamente ventajosas al promedio nacional, Andalucía debe continuar con el esfuerzo aplicado hasta la fecha en el ámbito de infraestructuras medioambientales en el apartado de suministro, saneamiento y depuración de agua y en infraestructuras turísticas. Mientras que el necesario acercamiento a los niveles del conjunto de España exige intensificar los esfuerzos en dotaciones sanitarias, y en completar su red de infraestructuras básicas de comunicaciones.

Sobre promoción empresarial

60. Situación: La evolución experimentada por el tejido empresarial, durante los cinco años del POIA, describe un panorama de intensa mejora respecto a la situación inicial.
61. Ejecución: elevada dispersión en los ratios de eficacia, en función del indicador.
62. Incidencia: Se observa que las actuaciones llevadas a cabo tienen una incidencia moderada sobre el sector. Alrededor del 10,32% del conjunto de PYMES han sido beneficiarias de alguna clase de ayuda.
63. Convergencia: El mayor retraso relativo de Andalucía se ha ido acortando en los últimos años, signo del esfuerzo efectuado para mejorar el posicionamiento competitivo de las empresas. Aunque estas diferencias se han reducido significativamente, no ha culminado el proceso de convergencia, por lo que sería recomendable mantener este esfuerzo y consolidar los resultados obtenidos

hasta la fecha para el actual periodo de programación.

Sobre innovación y desarrollo tecnológico

64. Situación: Las tasas de crecimiento anualizadas de los indicadores representativos muestran un elevado crecimiento, superando las registradas a nivel nacional y concentrado en la segunda mitad del periodo considerado. Estas tasas impulsan el proceso de convergencia pero también indican que parece existir una considerable dependencia de los fondos europeos para la implementación de proyectos de I+D.
65. Ejecución: Las intervenciones llevadas a cabo a través del Eje 2 llevan un buen ritmo en su ejecución. Los objetivos marcados por los indicadores físicos están muy cerca de ser ejecutados al 100% e incluso, ya han sido superados en algunos casos.
66. Incidencia: La transferencia de tecnología entre centro de investigación y empresas sólo afecta a un 3,5% del total de empresas de reducida dimensión, por lo que la incidencia, al menos por ahora, parece muy reducida.
67. Convergencia: Si se tiene en cuenta el importante retraso comparativo de Andalucía respecto a la media nacional, y que la investigación, los procesos de desarrollo y transferencia de tecnología, junto a la dotación de equipamientos y servicios en el marco de la Sociedad de la Información son condiciones fundamentales para incrementar la competitividad regional en todos los ámbitos, sería imprescindible la aplicación de una prioridad horizontal basada en la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la sociedad de la información.
68. Parte de la responsabilidad del retraso señalado se encuentra en el insuficiente esfuerzo en I+D del sector privado, a pesar de los avances registrados en el período 2002-2004, tanto en gasto como en empleo.
69. El nivel de uso de las TIC por parte de las empresas está siendo elevado y con medias similares a las nacionales, aunque en algunos apartados, como la utilización de las nuevas tecnologías en el comercio electrónico o la generalización del uso de Internet por los empleados, siguen teniendo niveles muy bajos.

Sobre desarrollo rural

70. Se ha constatado que en muchos casos la importancia relativa de los proyectos es escasa, por lo que su influencia en el desarrollo económico del ámbito rural podría ser poco significativo. De los 2494 proyectos cofinanciados con fondos FEOGA-O hasta el 31/12/2004, el 60% no alcanza los 15.000 € de gasto elegible y, el 34%, no llega a los 6000 €.
71. El análisis de la información facilitada, tanto por FONDOS 2000 como por los agentes ejecutores de este ámbito, se ha visto dificultado por la inexistencia de un campo que identifique a cada empresa dentro de la actividad económica principal que desarrolla.
72. El indicador 548 (“Inversión Privada Inducida”) asociado a la Medida 7.55, presenta dificultades de seguimiento debido a que el montante definitivo no se computa hasta que no se finalizan los proyectos; en el periodo de realización de los mismos la inversión privada inducida es sólo una estimación provisional que puede ser corregida una vez finalizado el proyecto.
73. Los datos aportados por FONDOS 2000 no permiten realizar un análisis de la

incidencia territorial de las ayudas, ya que el 73,23% del gasto elegible asignado al ámbito del desarrollo rural no está provincializado. Una excepción a esta situación se produce en el caso de la Medida 7.55, debido a la propia naturaleza de los órganos ejecutores de esta Medida.

74. Se ha constatado la existencia de problemas en la gestión de los fondos, fundamentalmente en la Medida 7.55, como consecuencia de la inexistencia de una “guía de procedimientos” y de modelos normalizados de documentos establecidos desde el inicio del período de programación.
75. En la realización del trabajo de campo se ha evidenciado la dificultad para acceder a información individualizada de los destinatarios últimos de las ayudas a pesar de la implementación de las aplicaciones informáticas para la gestión de expedientes (GAIA, CROFF y SEGGES). Esta dificultad se concretó fundamentalmente en los datos de contacto de aquellos, hasta el punto de, en algunos casos, no corresponder los datos facilitados con la identidad de los destinatarios.
76. Ha habido una evidente falta de colaboración de los destinatarios últimos de las ayudas con el trabajo de evaluación. Este hecho pone de manifiesto una escasa conciencia del carácter público de las ayudas.
77. Se ha constatado la existencia de indicadores que recogen una variedad muy amplia de intervenciones que dificultan tanto su seguimiento como el cálculo de los costes unitarios de las actuaciones. En concreto, se hace referencia al indicador 279 (“Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas”) y al 703 (“Equipamientos o instalaciones”).
78. En el análisis de las intervenciones concretas cofinanciadas por el FEOGA-O se observa la existencia de algunos conceptos de dudosa incidencia en la creación de empleo y en la diversificación económica del ámbito rural.
79. Los agentes ejecutores de la Medida 7.55 han puesto de manifiesto que la confluencia de varias iniciativas comunitarias (LEADER y PRODER) en un mismo período de programación para la cofinanciación de actividades complementarias les supone multiplicar las tareas burocráticas. Se simplificaría, en gran medida, esa tramitación burocrática si el conjunto de los fondos se tramitase a través de una sola forma de intervención.
80. Se constata que hasta el momento no se han certificado pagos de la Medida 7.5, sin que se haya aportado ningún tipo de explicación por parte del órgano responsable de su ejecución.
81. A pesar de haber ido perdiendo peso de forma progresiva desde la década de los 80, el sector agrario muestra todavía un importante papel en la economía y en el empleo de la región, superior a la media nacional. Las estadísticas más recientes no muestran una situación favorable para el sector en los últimos años.
82. Las actuaciones encaminadas a consolidar la actividad económica del sector muestran un elevado grado de ejecución en sus objetivos, e incluso, en algunos casos, han sido superados. Las actuaciones encaminadas a apoyar la diversificación económica de las zonas rurales presentan un reducido grado de ejecución, por lo que sería preciso acelerar su ritmo. Las actuaciones que persiguen la conservación del paisaje y los recursos naturales llevan un ritmo de avance acorde a las previsiones.
83. Si bien se ha realizado un importante esfuerzo inversor para adaptar la actividad productiva, todavía es necesario seguir desarrollando políticas de calidad, aumentar la dimensión de las empresas, aplicar técnicas respetuosas con el medio ambiente y continuar intensificando la apertura a los mercados internacionales. Como prioridad se considera las actuaciones rurales tendentes a promover el

desarrollo endógeno y la diversificación económica, con el objetivo de propiciar el desarrollo de las mismas y su vertebración socioeconómica.

Desarrollo Local y Urbano

84. El avance experimentado por la Comunidad Autónoma de Andalucía en las infraestructuras sanitarias y sociales que contemplen las intervenciones del Eje 5, no ha permitido cubrir en su totalidad el déficit existente. Será, pues, necesario hacer un balance más detallado y determinar las necesidades que aún restan por cubrir en cada uno de los diferentes ámbitos de esas infraestructuras y fijar con claridad los objetivos para mejorar la eficacia financiera y la eficiencia.
85. En las intervenciones en infraestructuras turísticas e histórico-culturales el avance ha sido considerable pero el patrimonio que, en estos ámbitos, puede ser puesto en valor en el conjunto del territorio andaluz es aún muy amplio, y conviene aprovechar la sinergia de las actuaciones ya realizadas. Estas intervenciones presentan, sin duda, potencialidades en una doble dirección: por un lado, como diversificación de la actividad agraria, por su localización en núcleos rurales; y, por otro, debido a su situación en ciudades del interior, como alternativa-complemento al modelo turístico de sol y playa.

Sobre recursos humanos

86. Si se analiza el grado de ejecución de los programas con los indicadores de seguimiento, destaca la elevada eficacia alcanzada para el conjunto de los mismos, no obstante, sería recomendable un esfuerzo para acelerar el grado en la ejecución.
87. La distribución de recursos financieros entre los diferentes *tipos de actuación del FSE* es acorde a las necesidades del mercado de trabajo andaluz. No obstante, existen ciertas actuaciones en el ámbito de la *economía social* (11), de las *relaciones de los centros de trabajo con los centros de formación* (23), *relaciones de los centros de trabajo con los centros de investigación* (24), *mejora de los servicios a los beneficiarios y a personas dependientes* (31) y de *sensibilización y difusión* (33) que reciben recursos insuficientes.
88. Las Medidas relacionadas con el refuerzo de la educación técnico profesional (4.12, 4.13 y 4.15) con gran peso financiero dentro del FSE (más del 45% de los pagos del periodo 2000-04) y gestionadas casi en su totalidad por la Consejería de Educación, presentan grandes disparidades entre sus niveles de absorción financiera y de realizaciones físicas. Esta circunstancia puede deberse a los criterios de elegibilidad del gasto utilizados, a la existencia de elevados costes unitarios de las realizaciones o bien a un inadecuado proceso de programación en los indicadores de realizaciones asociados a dichas Medidas. Estas posibles causas no han podido ser contrastadas por el equipo evaluador directamente con el responsable de este órgano ejecutor por su falta de disponibilidad.
89. Las Medidas 4.12 y 4.15 destacan por ser las que presentan mayores desviaciones financieras en términos absolutos en el periodo 2000-04, con algo más de 72,2 y 17,2 millones de euros respectivamente, lo que supone desviaciones relativas del 9,01 y 2,02%, en cada caso. Entre las Medidas con desviaciones negativas cabe destacar la 4.8 y la 4.16 con -25,2 y -18,02 millones de euros (-2,29 y -1,66% en términos relativos).
90. La elevada desviación financiera de las Medidas 4.8 y 4.16 durante el periodo 2000-04 en los proyectos gestionados por el SAE tienen su origen en los retrasos sufridos en las incorporaciones de créditos y los problemas de planificación

(D.G. de Fomento del Empleo), así como en la interrupción de los plazos de admisión de solicitudes durante el segundo semestre de 2004 como consecuencia del proceso de concertación social y la culminación del traspaso de las políticas activas de empleo a la Comunidad de Andalucía (D.G. de Intermediación e Inserción Laboral).

91. El perfil del beneficiario medio del Programa es una persona menor de 25 años, con estudios secundarios obligatorios y que se encuentra en una situación de inactividad laboral. Un aspecto destacable es que el número de personas beneficiarias pertenecientes a colectivos específicos (personas con discapacidad, inmigrantes, personas que vuelven al mercado laboral, etc.) sigue siendo muy bajo y poco representativo con respecto al total de beneficiarios últimos del Programa hasta el 31 de diciembre de 2004
92. El nuevo modelo de Formación Continua (FC) introducido en 2004 se caracteriza por ser un sistema equilibrado al gestionarse de forma tripartita entre la Administración, los empresarios y los trabajadores; y además, por ser complementario con las actuaciones de formación programadas por la Administración General del Estado, dado que las acciones de FC a nivel regional en el ámbito de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía⁸⁸, han permitido un mayor acercamiento de dicha formación a las PYMES. No obstante, debe seguir avanzándose en el traspaso de competencias, en la mejora de los mecanismos de acceso y el rendimiento de la formación continua tanto para las empresas como para los trabajadores, asimismo debe mejorarse el sistema de seguimiento, la planificación de las actuaciones de estructuras y sistemas y las medidas de acompañamiento en este ámbito de la formación.
93. Con relación a la Formación Profesional (FP), ésta es todavía vista como una opción educativa marginal y secundaria y donde se detectan ineficiencias tales como la falta de actualización de las enseñanzas, alta heterogeneidad del alumnado, desconocimiento del empresariado de las capacitaciones desarrolladas en la FP, bajo rendimiento académico del alumnado, escasez de recursos económicos y demora en las transferencias y baja autoestima del alumnado durante su periodo de formación. También destaca la segregación por sexo entre especialidades formativas, falta de estímulo y motivación hacia el autoempleo, dificultad en la actualización de los proyectos curriculares, desconocimiento de la oferta de títulos y familias formativas por parte del alumnado y la existencia de muchas instituciones implicadas en la formación profesional lo que provoca descoordinación y duplicación de recursos.
94. Las Medidas que generan un mayor volumen inserción en términos absolutos son la 4.16 y la 4.6, con 40.332 y 27.725 beneficiarios, respectivamente. No obstante, en términos relativos destaca la Medida 4.9 con una ratio de inserción sobre los beneficiarios inicialmente parados que supera el 97%. Como modalidad de inserción destaca ampliamente sobre el resto el *trabajo por cuenta ajena* con 78.121 beneficiarios, lo que supone casi el 70% del volumen total de insertados durante el periodo 2000-04.

Sobre el impacto macroeconómico de la intervención

95. El impacto macroeconómico se ha estimado a partir del gasto elegible ejecutado para el periodo 2000-2004 y proyecciones para 2005-2008, utilizando una

⁸⁸ Según Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre el traspaso de algunas Políticas Activas de Empleo a la Comunidad Autónoma de Andalucía, realizadas con anterioridad por el Instituto Nacional de Empleo.

adaptación para la economía andaluza del modelo HERMIN. Los resultados obtenidos sugieren que los efectos totales (de demanda y de oferta) darían lugar a un crecimiento real de la economía andaluza del 3,58 por ciento para el periodo 1999-2006. Si se extiende el análisis hasta 2008, la tasa acumulativa de crecimiento real sería del 3,72 por ciento.

96. Este efecto total equivale a un diferencial en la tasa de crecimiento del VAB real anual de 0,55 puntos porcentuales, durante 1999-2006, que daría lugar a una renta *per cápita* superior, en promedio, en 595 € de 1995 a la resultante en ausencia de dichas ayudas europeas.
97. Respecto al mercado de trabajo, se estima que los efectos totales de las inversiones del POIA generarían o mantendrían, en promedio durante el periodo 2000-2006, 69 mil empleos más que los que se registrarían sin dichas inversiones, lo cual se traduce en una reducción media de la tasa de paro de 1,33 puntos porcentuales durante el mismo periodo.
98. La productividad aparente del trabajo registraría, entre 2000 y 2006, una tasa de crecimiento acumulativa anual del -0,08 por ciento, frente a un descenso acumulativo anual del -0,32 por ciento en ausencia del POIA.
99. Por último, las ayudas europeas harán posible que el stock de capital privado en términos reales crezca a una tasa acumulativa anual del 2,79 por ciento durante 1999-2006 (frente a un crecimiento del 2,37 en ausencia de dichas ayudas) mientras que el stock de infraestructuras crezca en términos reales a una tasa acumulativa anual del 3,32 por ciento durante ese mismo periodo (frente a un crecimiento del 1,42 por ciento en ausencia de dichas ayudas).

Sobre la contribución del Programa al cumplimiento de la Estrategia Europea por el Empleo y las prioridades de Lisboa y Gotemburgo

100. El POIA ha supuesto una importante vía de financiación de las políticas activas de empleo transferidas a la Junta de Andalucía y desarrolladas mediante el V y VI Acuerdo de Concertación Social. Mediante estos Acuerdos se fomenta la creación de empleo estable y de calidad y la cohesión económica y social, por lo que contribuyen de forma crucial a alcanzar los objetivos globales de la EEE.
101. Si bien las políticas activas de empleo en Andalucía están dando sus frutos, al mejorar la situación de los colectivos menos favorecidos y avanzar significativamente en el capital humano acumulado y en los niveles de convergencia con el resto de regiones de Europa, la situación actual sigue estando muy lejos de los objetivos globales establecidos por la Unión para el 2005 y para el 2010.
 - a. *Pleno empleo:* La situación de pleno empleo en Andalucía está lejos del horizonte temporal de corto y medio plazo. A finales de 2004, la tasa de empleo general se encuentra a más de 22 puntos porcentuales del objetivo promedio fijado para 2005, la tasa de empleo de las mujeres a más de 26 puntos de diferencia, y por último, la tasa de empleo de los individuos entre 55 y 64 años a más de 35 puntos.
 - b. *Productividad del trabajo:* La tasa de decrecimiento de la productividad por ocupado en Andalucía ha sido más acusada que en el resto de España, por lo que se ha originado un distanciamiento en los últimos años, alcanzando un diferencial de 2.726 euros (precios constantes, 1995) en 2004.
 - c. *Calidad del trabajo:* Se han producido avances significativos en Andalucía en cuestiones tales como el aprendizaje permanente, los niveles de protección social o la estabilidad en el empleo; sin embargo, siguen existiendo

- carencias significativas en materia de salud y seguridad laborales.
- d. *Cohesión e inclusión sociales*: Los niveles de exclusión del mercado laboral de las mujeres, de los individuos mayores de 55 años y los parados de larga duración se han ido reduciendo paulatinamente en los últimos años entre Andalucía y España; no ocurre así con los servicios de apoyo a la familia, tales como las guarderías o la atención primaria.
102. Los criterios establecidos por la UAFSE sobre contribución de las Medidas del Programa a la EEE, ponen de manifiesto la transversalidad de las directrices de empleo. La contribución del FEDER es mayoritaria en la consecución de las directrices segunda y décima, aunque también es significativa en la directriz cuarta. El FEOGA-Orientación, aporta algo más del 34^o del gasto elegible de la directriz segunda. Obviamente, la aportación financiera del FSE es significativa en todas las directrices (excepto la novena), destacando en términos relativos en la cuarta y en la primera.
103. La mayor aportación financiera del Programa recae sobre las directrices cuarta y segunda, superando conjuntamente el 50% del gasto elegible asociado a la EEE para el periodo 2000-04. Es necesario destacar, la inexistencia de gasto elegible para la directriz novena, que tiene como objetivo principal la erradicación del trabajo no declarado.
104. Desde el punto de vista de los gestores-coordinadores y teniendo en cuenta los objetivos físicos para 2006, los avances más significativos con las intervenciones del Programa se han producido en formación y empleo, seguido de la dotación de infraestructuras y el Principio de Igualdad de Oportunidades.
105. La mayoría de los agentes ejecutores, especialmente los que realizan actuaciones cofinanciadas por los fondos FEDER y FEOGA-Orientación, hacen una valoración sesgada del grado incorporación de las prioridades de la EEE en sus actuaciones, debido al inadecuado conocimiento que tienen sobre el verdadero alcance de las directrices de empleo. La mayor parte de ellos las reducen a cuestiones relacionadas con la formación, la creación de empleo y el aumento de la participación en el mercado laboral de determinados colectivos en riesgo de exclusión.
106. El 69,6% de los agentes encuestados consideran que las actuaciones que gestionan repercuten significativamente en las directrices de empleo. Este porcentaje es especialmente significativo en los Ejes 4 y 7, que aglutinan más del 73% de las respuestas afirmativas de todo el Programa. Destaca especialmente la contribución de los GDR de la Medida 7.55.
107. Entre las propuestas en materia de *convergencia y competitividad regional y empleo* realizadas por la Comisión, los agentes ejecutores del FSE destacan su aportación significativa al refuerzo de la inclusión social de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación (3), así como al aumento y mejora de la inversión en capital humano (5). En relación a las *prioridades del GTE*, los elementos más destacados son el análisis de la integración laboral de los colectivos desfavorecidos (4) y la efectividad de las acciones de formación (1).
108. El apoyo financiero del Programa sobre los indicadores de referencia asociados a las directrices de empleo, ha puesto de manifiesto los avances significativos en las directrices quinta, sexta, séptima y tercera. Estos avances han estado motivados por la mejora de los sistemas de intermediación laboral, los mecanismos de inserción laboral especialmente de colectivos desfavorecidos, así como la mejora en la adaptabilidad y la movilidad laboral. Sin embargo, el peso financiero del POIA en relación a las variables de referencia de las directrices

segunda y décima ha sido más moderado, por lo que es necesario seguir avanzando en la creación de puestos de trabajo y en el espíritu de empresa, así como en la reducción de las disparidades regionales en materia de empleo.

109. El sistema de seguimiento presenta limitaciones para evaluar los resultados e impactos en términos de creación de empleo creado, empleo mantenido y resultados de inserción y contratación por tres motivos: en primer lugar, porque un número importante de agentes ejecutores reconoce no llevar a cabo un adecuado seguimiento del impacto de sus actuaciones; en segundo lugar, porque los agentes que hacen dicho seguimiento no utilizan una metodología homogénea y contrastada; y finalmente, porque la base de datos SSU presenta problemas en algunos de sus indicadores de resultados e impactos, bien por falta de información o por su escasa fiabilidad.
110. Los resultados de empleo de las Medidas del FSE ponen de manifiesto que la mayor parte de los destinatarios de las ayudas permanecen en el mismo empleo después de recibir la acción (78%). No obstante, el crecimiento experimentado en el periodo 2002-2004, en el número de individuos que han mejorado su situación, ya sea en el mismo centro de trabajo o bien en otro centro, como consecuencia de la acción recibida, ha sido muy significativo, rondando el 280%. La Medida 2.1 es la que se concentra la mayor parte (11.672 individuos).
111. Según los resultados de empleo de la SSU, las contrataciones realizadas con una duración superior a un año se concentran básicamente, en términos absolutos, en las Medidas 4.3, 4.2 y 1.8, aunque de éstas sólo la Medida 4.3 registra el 100% en contrataciones de este tipo. La mayor precariedad laboral en términos relativos se concentra en las Medidas 4.11 y 4.2, por duración del contrato, y en la Medidas 4.2 por tipo de jornada.
112. Las recomendaciones de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible aprobadas en Gotemburgo se han tenido muy en cuenta en el POIA. La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible es, además de una Prioridad Horizontal del Programa, el objetivo del Eje 3. Más de la mitad del gasto elegible de todo el POIA se destina al logro de los objetivos establecidos en Gotemburgo; especialmente los Ejes 5, 6 y 7 al objetivo “Mejorar el sistema de transporte y la ordenación territorial” y el Eje 3 al objetivo “Gestión más responsable de los recursos naturales”.
113. La distribución de la reserva de eficacia en el POIA es plenamente coherente con la Estrategia Europea aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo. Dicha asignación refuerza algunas medidas del Eje 3 y en el ámbito del desarrollo rural directamente relacionadas con los citados objetivos estratégicos.

6.5. Conclusiones sobre Prioridades Horizontales.

En este epígrafe se ofrecen las conclusiones referidas a las Prioridades Horizontales y a las Políticas Comunitarias sobre Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local y Urbano. En el Cuadro 6.4 estas conclusiones se han agrupado en aquellas que afectan a:

- El Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- La Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

Sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

114. En los dos últimos años ha mejorado apreciablemente el grado de conocimiento de esta Prioridad Horizontal por parte de los agentes ejecutores del Programa, especialmente en algunos ejes donde este principio era menos conocido, en particular en los ejes 1, 4 y 7.
115. Se ha producido también una mayor integración de este Principio Horizontal en el conjunto del POIA, fundamentalmente en los Ejes, 1, 3, 4, 7 y 9; algunos de estos Ejes se caracterizaban, según el Informe de Evaluación Intermedia, por una discreta integración del medio ambiente.
116. Los avances en la integración del medio ambiente se han materializado en la selección de proyectos, seguido de la planificación y la gestión. En todos los Ejes se han tenido en cuenta los aspectos ambientales para seleccionar los proyectos; los Ejes 3, 6 y 7 integran estos criterios en todas sus medidas
117. En la totalidad de los factores de integración ambiental pueden citarse importantes ejemplos, de diferentes Ejes y Medidas del POIA, que contribuyen a la integración del medio ambiente y al desarrollo sostenible.
118. La distribución de la Reserva de eficacia y la reprogramación efectuada también han contribuido a la mejora medioambiental del POIA.
119. Aunque se ha producido un avance desde la Evaluación Intermedia, el uso de indicadores ambientales sigue siendo insuficiente, especialmente en los Ejes 1, 2 y 4; presentando además deficiencias para medir la verdadera aportación que el POIA realiza a la mejora del medio ambiente y al desarrollo sostenible.
120. La dispersión de los datos ofrecidos por los indicadores ambientales es muy elevada: de 31 indicadores, en ocho ya se había superado, a finales de 2004, la cifra prevista para todo el periodo de programación, mientras que en diez su realización era nula. Las previsiones realizadas en los indicadores de integración ambiental en su conjunto pueden calificarse como poco acertadas.
121. Todos los proyectos ejecutados han respetado los procedimientos medioambientales establecidos de acuerdo con la legislación ambiental. La totalidad de los expedientes de gasto son verificados desde el punto de vista ambiental.
122. Ha sido preciso proceder a la Evaluación de Impacto Ambiental en solo 12 de 71 medidas, especialmente en los Ejes 3, 6 y 7; ésta siempre ha sido favorable y los impactos negativos al medio ambiente no han aumentado desde el IEI, destacándose la práctica generalización de aplicación de medidas correctoras.
123. Los dos grandes proyectos con mayor impacto ambiental negativo son infraestructuras situadas en Red Natura con una especial problemática ambiental: la Presa de Breña II, que ha de cumplir unas condiciones ambientales muy estrictas; y la Autovía A-381 Jerez-Los Barrios, que transcurre por un Parque Natural; en ambos casos el presupuesto de medidas correctoras para evitar o aminorar el impacto ambiental de la actuación supone el 30% del proyecto. En el resto de las actuaciones no se presentan efectos negativos significativos sobre la Red Natura 2000.
124. Aunque ha mejorado en diez puntos en los dos últimos años, el Eje 3 “Medio Ambiente” sigue siendo el de menor ratio de absorción del POIA: los pagos certificados a 2004 suponen menos de la mitad de lo programado hasta ese año. Las razones se deben a la baja ejecución de las tres medidas más importantes (3.1, 3.6 y 3.2) que en conjunto suponen el 79,2% del Eje. Esto se explica por la

- tardanza en que se están acometiendo las grandes obras de infraestructura hidráulica en las Medidas 3.1 y 3.2, y las reducidas actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas en la Medida 3.6.
125. No existe una correspondencia entre ejecución financiera y ejecución física. En la mayoría de las medidas predominan los indicadores con una eficacia elevada, y en casi la mitad se ha superado lo previsto para todo el periodo de programación. Las medidas con una eficacia financiera más baja (3.1, 3.2 y 3.6) muestran por el contrario una eficacia física aceptable.
 126. La causa de lo anterior se encuentra en que algunos indicadores, o están mal definidos, o las previsiones fueron mal realizadas; ello también explica la muy elevada dispersión que hay en los datos de indicadores de realizaciones.
 127. Los tres ámbitos clave definidos representan el 59% del Eje 3 y el 15,8% del POIA: el abastecimiento de agua potable es, con diferencia, el ámbito ambiental clave más destacado, si bien su eficacia financiera es reducida.
 128. Existen en el POIA suficientes indicadores de realizaciones y resultados para los ámbitos clave abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales. Los resultados ofrecidos, aunque dispares, muestran una contribución positiva y buen ratio de eficacia, tanto en realizaciones como en resultados.
 129. En algunos indicadores de resultados los datos tan bajos ofrecidos están justificados por no empezar a contabilizarse hasta no estar completamente finalizados los proyectos, como es el caso del incremento de agua tratada para abastecimiento (potabilizadoras, desalinizadoras) o el incremento de la capacidad de agua embalsada.
 130. La valoración global del evaluador sobre la integración del Principio Horizontal de Medio Ambiente en la programación es considerada como satisfactoria.

Sobre Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres

131. La aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres continua siendo medio-bajo y muy concentrado en las Medidas cofinanciadas por el FSE. Este resultado se debe en gran parte a que los cambios introducidos en la programación desde la Evaluación Intermedia han sido muy escasos, a excepción del Eje 1 y la Medida 5.6 en donde se aprecian ciertos avances.
132. Los indicadores de realizaciones y resultados relacionados con la Igualdad de Oportunidades dentro del POIA 2000-2006 muestran un ritmo de ejecución física adecuado y acorde con lo previsto. Sin embargo, aunque el contexto socioeconómico de las mujeres andaluzas ha mejorado en determinadas áreas como educación, empleo y salud, todavía existen importantes diferencias y obstáculos que dificultan su integración plena y efectiva en todos los ámbitos de la vida.
133. La experiencia acumulada en proyectos y programas considerados como “*buenas prácticas*” tales como los Programas OPEM, OPTIMA, MUJER y AGRICULTURA, INNOVA, UNIVERTECNA y los Proyectos EQUAL deben de contribuir en el futuro a conseguir un efecto desbordamiento hacia el resto de Medidas y favorecer la aplicación transversal del principio de igualdad en todo el POIA 2000-2006.
134. Del análisis de las Medidas estratégicas 4.16, 4.17 y 4.18 a través de la realización de entrevistas focalizadas y mesas redondas se ha comprobado la importancia y el buen resultado que están dando las acciones de asesoramiento, formación e información dirigida a las mujeres. No obstante, las acciones de seguimiento

siguen siendo escasas con lo que el análisis del impacto de estas acciones en términos de empleo es casi nulo. Además, los estudios y diagnósticos que se realizan sobre las mujeres son escasos y de escasa utilidad ya que en la mayoría de los casos son muy generales y poco aplicables. Un aspecto a destacar es la elevada inserción laboral de que se está obteniendo a través del Programa UNIVERTECNA. No obstante, la existencia de roles y estereotipos asignado a las mujeres siguen dificultando enormemente su acceso y posterior inserción al mercado laboral.

6.6. Recomendaciones para la finalización de la presente programación

En este epígrafe se señalan las recomendaciones que, a juicio del equipo evaluador, pueden mejorar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones antes de la finalización del presente período de programación. La estructura presentada en el Cuadro 6.5 se resume en los siguientes puntos:

- Recomendaciones sobre absorción financiera: necesidades de reasignación del gasto elegible
- Recomendaciones para la mejora en los procesos de programación y planificación
- Recomendaciones sobre integración de Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias, y dentro de éstas:
 - Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
 - Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres
 - Sobre Desarrollo Rural
- Recomendaciones sobre Estrategia Europea del Empleo

Cuadro 6.5 Recomendaciones para la finalización de la presente programación

Sobre absorción financiera: necesidades de reasignación del gasto elegible

1. En las intervenciones de la Medida 5.1 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas se contempla una línea de actuación que se centra en la *mejora de la calidad ambiental de las ciudades y de su estructura urbana*. Desde los agentes responsables de las intervenciones de esta línea se manifiesta que, en este sentido, es elevado el déficit existente en los núcleos urbanos andaluces, como recoge el Programa de Espacios Públicos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Se recomienda que se incorporen al gasto elegible las actuaciones previstas en el subprograma de Parques Metropolitanos que forma parte de aquél, tanto para lo que resta de este período de programación como para el próximo 2007-2013.
2. Se recomienda, en sintonía con lo manifestado por el agente ejecutor con responsabilidad en la Medida 5.3, la terminación del Plan de Servicios Bibliotecarios, actualmente en fase de elaboración, que potenciaría la capacidad de absorción financiera de esta medida, tanto para este como para el futuro período de programación.

Para la mejora en los procesos de programación y planificación

3. Se recomienda revisar los objetivos fijados para los indicadores de realizaciones pertenecientes a los siguientes Ejes y Medidas:

- Eje 1, Medidas 4 y 7.
 - Eje 2, Medidas 1, 4 y especialmente la 7.
 - Eje 3, Medidas 1, 2, 4, 7 y especialmente la 6.
 - Eje 4, Medidas 1, 6, 9 y 11.
 - Eje 5, Medida 8 y especialmente la 9.
 - Eje 6, Medidas 3 y 4.
 - Eje 7, Medida 2 y especialmente la 8. Asimismo convendría revisar las previsiones en la Subvención Global - FEOGA Medida 7.55.
4. Se recomienda igualmente revisar los objetivos fijados para el periodo 2000-2006 en el Complemento de Programa para los indicadores de resultados que se incluyen en los siguientes Ejes y Medidas:
- Eje 1, Medidas 1 y 4.
 - Eje 2, Medida 4.
 - Eje 3, Medidas 6, 9 y 10.
 - Eje 4, Medidas 9 y 11.
 - Eje 5, Medidas 4 y 7.
 - Eje 6, Medida 8.
 - Eje 7, Medida 8.
5. Desde los responsables de las intervenciones que tienen como objetivo la *eliminación de barreras para las personas con discapacidad física*, integradas en la Medida 5.1, se recomienda la adopción de dos medidas que pueden incidir de manera positiva en el proceso de programación de esta línea de actuación: por un lado llevar a cabo un estudio de los problemas de accesibilidad de ámbito andaluz, y, por otro, arbitrar una mayor coordinación con el movimiento asociativo de estas personas para aprovechar las infraestructuras que estas asociaciones tienen ya creadas.

Sobre integración de Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

7. Ha de mantenerse, incluso aumentar aún más, la difusión de información sobre esta Prioridad Horizontal, especialmente en el Eje 2.
8. Es necesario seguir mejorando la integración de este Principio Horizontal, especialmente en los Ejes 2 y 5.
9. Se recomienda ampliar el número de indicadores de integración ambiental, especialmente en los Ejes poco representados: 1, 2 y 4. En concreto se sugiere la incorporación mínima de los indicadores ambientales señalados en el Cuadro 5.2, utilizados en otros programas operativos del MCA.
10. Se debería revisar los siguientes indicadores ambientales: 2120 en el Eje 1, 2113 en el Eje 2, 149 y 256 en el Eje 5, 371 y 374 en el Eje 6 y 714, 718 y 725 en el Eje 7.
11. Se ha de acelerar la ejecución de los proyectos en el Eje 3. Muy especialmente en el ámbito clave abastecimiento de agua potable, pues los pagos certificados a 2004 solo suponen el 26,7% del gasto elegible hasta 2006, precisamente en un campo tan crucial ante el actual periodo de sequía.
12. Se sugiere la revisión de los indicadores de realizaciones del Eje 3 que presentan unos valores muy extremos: 198, 338, 2124, 331, 445, 3003, 199, 343, 2118, 298 y 6302. En la medida 3.5 se debería comprobar también los indicadores 140 y 141, son muy similares y sus valores muy dispares.
13. Se recomienda asimismo revisar algunos indicadores de resultados del Eje 3, en concreto los 669, 3024 y 1100, que presentan valores extremadamente bajos y el

619 cuyo ratio de eficacia se eleva al 1.135%.

Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres

15. Es necesario continuar incidiendo en actuaciones dirigidas a mejorar el conocimiento, formación y sensibilización hacia el principio de Igualdad de Oportunidades de todos los agentes directa o indirectamente implicados en el POIA 2000-2006, es decir, desde los políticos hasta las últimas personas o entidades implicadas en el desarrollo de las actuaciones.
16. La realización de jornadas, encuentros, mesas de reunión, estudios, diagnósticos, evaluaciones, etc. deben de seguir siendo fomentadas ya que contribuyen de manera eficaz y eficiente a la aplicación real de este principio.

Sobre Desarrollo Rural

17. Ante la disparidad de criterios a la hora de aplicar las instrucciones emanadas desde la Dirección General de Desarrollo Rural, se recomienda la introducción de instrumentos que homogenicen y mejoren las comunicaciones entre aquella y los Grupos de Desarrollo Rural, facilitando de esta forma la interpretación correcta de esas instrucciones.
18. Debido a la escasa información que aporta el indicador 548 de la Medida 7.55 (Inversión Privada Inducida), se recomienda que los agentes ejecutores de esta Medida conminen a los solicitantes de ayudas integradas en la misma, a que reflejen en la documentación del proyecto la inversión total que este implica, y no sólo aquella que sea susceptible de ser cofinanciada.
19. Sería necesario, en este período de programación si es posible y, por supuesto, en el próximo, modificar los siguientes indicadores: el 703 asociado a la Medida 7.2, descomponiéndolo en dos que recojan, uno los equipos financiados y, otro las instalaciones subvencionadas (en ambos casos debe definirse claramente los conceptos a incluir); y el 279 asociado a la Medida 7.55, diferenciando las instalaciones turísticas, cuya unidad de Medida debe ser el “metro cuadrado”, de las culturales, con la misma unidad de Medida.
20. Tras la puesta en funcionamiento del paquete informático SEGGES, para la gestión integral de las ayudas de las Medidas 7.55 y 7.59, y de los problemas generados por su implementación, se recomienda, a instancia de los agentes ejecutores de estas Medidas, la agilización tanto de los procedimientos para la introducción de la información de las ayudas en la base de datos correspondiente, como de la corrección de los errores al introducir esa información.
21. Ante las posibilidades que ofrecen las redes telemáticas de información, se recomienda la progresiva sustitución de las tramitaciones con documentos en papel por documentos electrónicos.
22. Ante la ausencia de certificaciones de pago en la Medida 7.5, se recomienda instar al órgano ejecutor correspondiente a agilizar las intervenciones acogidas a esta Medida.

Sobre Estrategia Europea del Empleo

24. La evaluación y el seguimiento de la contribución del POIA a la EEE requiere, como etapa previa, definir con mayor precisión la tabla de correspondencias de los Ejes y las Medidas del Programa con las Directrices de empleo, elaborada por

la UAFSE y utilizada por los evaluadores del MCA como documento de trabajo metodológico para la Actualización de la Evaluación Intermedia. Para ello el equipo evaluador propone utilizar criterios objetivos y precisos basados en la naturaleza de las actuaciones que se desarrollan en cada Medida y en los efectos inmediatos y potenciales que dichas actuaciones tienen sobre las Directrices de empleo⁸⁹.

25. Los agentes ejecutores deben asumir un compromiso firme y emplear los recursos necesarios para cubrir con precisión los requerimientos de información exigidos en las fichas de la SSU, prestando especial atención a los indicadores de empleo, de inserción y de contratación, por su especial relevancia para medir el impacto del Programa en el mercado de trabajo. Sería necesario estudiar la posibilidad de incluir en las Convocatorias, como requisito indispensable para los destinatarios de las ayudas, la obligación de reportar la información necesaria para estimar dichos indicadores de impacto de forma fiable y periódica.
26. Seguir avanzando en el cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Evaluación Intermedia, con especial hincapié en el grado de conocimiento y formación de los agentes ejecutores sobre las políticas comunitarias en materia de empleo y desarrollo de recursos humanos. Para ello, se deberían dotar recursos humanos y presupuestarios que permitan dar mayor y mejor difusión a las directivas propuestas en materia de empleo.
27. Incluir en el Complemento de Programa el indicador de resultados (16) “Autoempleo generado” en todas aquellas Medidas cofinanciadas por el FSE en las que existen datos en la SSU asociados a la modalidad de inserción “autoempleo”.

6.7. Identificación de necesidades y retos pendientes para el desarrollo regional

6.7.1. Consideraciones acerca de los indicadores estructurales seleccionados

Con el estudio realizado en el capítulo 4 de este documento sobre la evolución de la situación socioeconómica de Andalucía se comprueba que, la mayoría de indicadores recogidos, presentan tasas de crecimiento superiores a las registradas en el contexto nacional. Así, en los últimos 10 años la economía andaluza ha protagonizado un intenso proceso de convergencia, aproximando sus niveles de riqueza a las de las economías de su entorno, y en el que los Fondos Estructurales han tenido un papel decisivo.

A pesar de los progresos obtenidos en todos los ámbitos de intervención, existen todavía puntos débiles en la mayoría de ellos, destacando las insuficiencias detectadas en determinadas infraestructuras y las relativas a algunos aspectos relacionados con el mercado de trabajo. Esta evolución positiva, pero insuficiente, que sitúa a Andalucía en una posición de retraso relativo respecto al resto de regiones más avanzadas, se puede comprobar en el Cuadro 6.6, donde se presentan los *indicadores estructurales* propuestos por la Comisión

⁸⁹ En el Informe de Evaluación Intermedia del POIA el equipo evaluador hizo un análisis detallado de la contribución del POIA sobre los pilares de la EEE a nivel de programación (Epígrafes 3.4.5.3 y 3.4.5.4) y a nivel de ejecución (Cuadros A.VII.4 al A.VII.12 del Anexo). Este tipo de análisis podría servir como punto de referencia para establecer la tabla de correspondencia con mayor precisión.

Europea, que reflejan la importancia que Lisboa y Gotemburgo han supuesto en el ámbito del empleo, la investigación, la cohesión social o el medio ambiente⁹⁰.

En el ámbito del empleo y de la cohesión social, los indicadores relativos a la tasa de empleo, por sexo y por edad, muestran que durante el período 2000-2004, la tasa de creación de empleo en Andalucía ha sido superior a la media nacional, acortando las diferencias existentes, si bien sigue manteniendo tasas inferiores que confirman la necesidad futura de mantener como objetivo prioritario de su estrategia política la creación de empleo. Otro dato de interés es la reducción continuada, durante estos años, del número de desempleados de larga duración sobre el total de desempleados.

Este crecimiento en la tasa de empleo es, probablemente, el responsable del crecimiento en la producción (la productividad ha caído de manera generalizada). Concretamente, Andalucía ha registrado tasas de crecimiento positivas en el PIB *per cápita*, igualmente, superiores a las registradas en España, reduciendo así las diferencias relativas que aún se mantienen. Este objetivo de convergencia en el PIB *per cápita* se presenta como una necesidad futura para Andalucía, que implica a su vez, otras necesidades en términos de incrementar su capital productivo y tecnológico. En este sentido, habría que destacar la importancia de una mejora en la productividad de la economía si se quiere incrementar la competitividad de la región en el contexto de la UE⁹¹.

Muy vinculados al crecimiento de la productividad de una economía se encuentran los gastos en educación, en Investigación y Desarrollo, y en tecnologías de la información. Con datos hasta 2003 de gasto público en educación por 1000 habitantes, se puede comprobar que en Andalucía la cantidad de recursos dedicados a la mejora del capital humano ha ido creciendo en los últimos años, si bien respecto al total nacional el montante destinado a este fin es inferior. Si se tiene en cuenta esta menor inversión regional, junto con las necesidades de aumentar la productividad de los trabajadores y de contribuir a unos mayores niveles de vida, se hace imprescindible aumentar el esfuerzo en la formación y cualificación de la población. Igualmente, es esencial para la transición hacia una economía basada en el conocimiento, el gasto en Investigación y Desarrollo, el cual ha experimentado en Andalucía una rápida expansión en los dos últimos años considerados (2002-04) pero, muy dependiente de los proyectos desarrollados a través del POIA. Un dato de interés, que muestra la rápida transición de la economía andaluza hacia un modelo de desarrollo donde las tecnologías de la información tienen un papel cada vez más importante es el porcentaje de empresas que utilizan Internet (banda ancha) en su actividad productiva. En 2003 más de un 80 por ciento de las empresas utilizan esta tecnología, casi un 30 por ciento más que el año anterior.

⁹⁰ Algunos de los indicadores propuestos por la Comisión no están disponibles a nivel regional (gasto en tecnología de la información, integración del mercado financiero, o emisión de gases asociados al efecto invernadero) y otros están definidos para un ámbito territorial mayor (tasa de riesgo de pobreza). Por otra parte, los indicadores de gastos en tecnología de la información, intensidad energética y volumen de transporte se han aproximado por otros indicadores similares. En este Cuadro se presenta información para Andalucía y España, pero también para Cataluña, por ser una de las regiones más avanzadas en el contexto nacional y que no pertenece al grupo de las regiones Objetivo 1. La evolución de estos indicadores por año, y las tasas de crecimiento anualizadas se puede consultar en el Anexo de este capítulo 6.

⁹¹ En el apartado 4.4. se puede observar cómo los Fondos Estructurales han impedido que la caída en la productividad del trabajo en Andalucía fuese mayor.

CUADRO 6.6 Indicadores estructurales

Indicadores estructurales	2000 (A)	2004 (B)	(B-A)/A *100
<i>PIB per cápita (precios constantes) €</i>			
Andalucía	75,82	83,08	9,57
Cataluña	119,04	126,94	6,64
España	100,00	107,58	7,58
<i>Productividad del trabajo (VAB constante)/Ocupados</i>			
Andalucía	93,17	86,25	-7,42
Cataluña	103,03	99,92	-3,02
España	100,00	94,99	-5,01
<i>Tasa de empleo total (Ocupados/Población potencialmente activa)</i>			
Andalucía	84,61	96,38	13,90
Cataluña	113,43	119,02	4,92
España	100,00	108,72	8,72
<i>Tasa de empleo masculina</i>			
Andalucía	89,37	97,67	9,29
Cataluña	107,54	109,38	1,70
España	100,00	103,96	3,96
<i>Tasa de empleo femenina</i>			
Andalucía	76,12	93,61	22,97
Cataluña	123,61	135,33	9,48
España	100,00	116,62	16,62
<i>Tasa de empleo de trabajadores entre 54 y 65 años</i>			
Andalucía	79,04	95,71	21,08
Cataluña	111,27	127,85	14,90
España	100,00	112,88	12,88
<i>Tasa de empleo mujeres 54-65 años</i>			
Andalucía	70,96	92,54	30,41
Cataluña	115,66	155,49	34,44
España	100,00	123,81	23,81
<i>Tasa de empleo hombres 54-65 años</i>			
Andalucía	82,15	96,62	17,61
Cataluña	109,57	116,61	6,43
España	100,00	108,29	8,29
<i>Gasto en Recursos Humanos (gasto público educación por 1000 hab) hasta 2002</i>			
Andalucía	78,75	88,26	12,08
Cataluña	76,96	86,20	12,01
España	100,00	110,51	10,51
<i>Gasto en Investigación y Desarrollo/PIB pm hasta 2003</i>			
Andalucía	70,21	94,68	34,85
Cataluña	119,15	146,81	23,21
España	100,00	117,02	17,02
<i>% empresas con acceso Internet: Banda ancha. (2002-2003)</i>			
Andalucía	82,76	129,11	56,01
Cataluña	112,21	137,57	22,60
España	100,00	130,12	30,12
<i>Desempleo de larga duración (parados 2 o más años/total parados)</i>			
Andalucía	96,59	63,10	-34,67
Cataluña	107,61	74,36	-30,90
España	100,00	66,06	-33,94
<i>Intensidad energética de la economía (VAB/Consumo energía eléctrica)</i>			
Andalucía	89,77	78,50	-12,56
España	100,00	91,36	-8,64
<i>Volumen de transporte (Transporte mercancías por carretera/VAB) 2003-2001</i>			
Andalucía	102,70	200,29	95,03
Cataluña	101,84	140,13	37,60
España	100,00	171,54	71,54

*Base: España año 2000=100,0.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales del IEA e INE.

Por otra parte, la intensidad energética de la economía regional aproximada como el cociente entre el VAB de la región y el consumo de energía eléctrica⁹², muestra una cada vez menor dependencia del crecimiento de la producción respecto a la energía. Esta favorable evolución marca un uso más eficiente de los recursos. No obstante, el importante crecimiento experimentado en el volumen de mercancías transportadas por carretera respecto del PIB entre 2001-03, mayor en Andalucía que en España o en Cataluña, muestra la necesidad de completar la red básica y de gran capacidad para el desarrollo de la región, pero por otra parte, el aumento del tráfico, y por extensión el aumento de la actividad productiva puede perjudicar, seriamente, al medioambiente, por lo que en todo momento sigue siendo necesario los esfuerzos encaminados a su protección y mejora.

Si se quiere garantizar el avance en la senda establecida por la Agenda Lisboa y la Estrategia de Gotemburgo y alcanzar los objetivos propuestos para 2010 (que podrían resumir los restos pendientes para Andalucía) se necesita incrementar los esfuerzos en el ámbito del empleo, de la formación de los recursos humanos, de la investigación, de las infraestructuras productivas (tecnologías de comunicaciones) y medioambientales, que redundarán en una mayor generación de actividad en la región y en una mayor cohesión social.

6.7.2. Notas sobre la evolución de la productividad del trabajo en Andalucía

Estas notas tienen como finalidad tratar de dar respuesta a las cuestiones planteadas por los servicios de la Comisión sobre la caída generalizada de la productividad. El texto remitido por el Jefe de Unidad es el siguiente:

“Uno de los problemas observados en la economía regional ha sido la caída generalizada de la productividad -más en Andalucía que en la media española-. Sobre esta cuestión, consideramos de interés que el equipo de evaluadores pudiera especificar qué factores, distintos a los gastos en educación, en investigación y desarrollo y tecnologías de la información, que ayuden a mejorar la productividad regional en un corto-medio plazo, podrían considerarse en la futura programación regional. Igualmente, aunque esta consideración es más propia del capítulo 4, sería interesante disponer de alguna indicación sobre en qué medida, los resultados de los análisis efectuados, permiten confirmar que el aumento de la productividad regional causada por el factor trabajo en detrimento de la productividad, responde a un cambio de modelo de producción de tipo estructural o, si por el contrario, se trata más bien de una respuesta coyuntural del sistema productivo a una mayor oferta de trabajo. El resultado de esta apreciación debería tenerse en cuenta en la configuración de la estrategia de acción para el futuro.”

Dar respuesta a las cuestiones planteadas requeriría disponer de más tiempo e información por parte del equipo evaluador. No obstante, se ha tratado de ofrecer posibles respuestas a las cuestiones indicadas. Estas apreciaciones se han agrupado en los siguientes apartados:

- A. Hechos
- B. Factores explicativos
- C. Cambios observados y perspectivas futuras
- D. Factores que podrían contribuir al crecimiento de la productividad regional

⁹² No se ha podido conseguir información sobre el consumo total de energía, y su clasificación por tipos entre renovables y no renovables. El uso de energías no renovables puede tener efectos perjudiciales sobre el medioambiente y sobre la sostenibilidad del crecimiento económico.

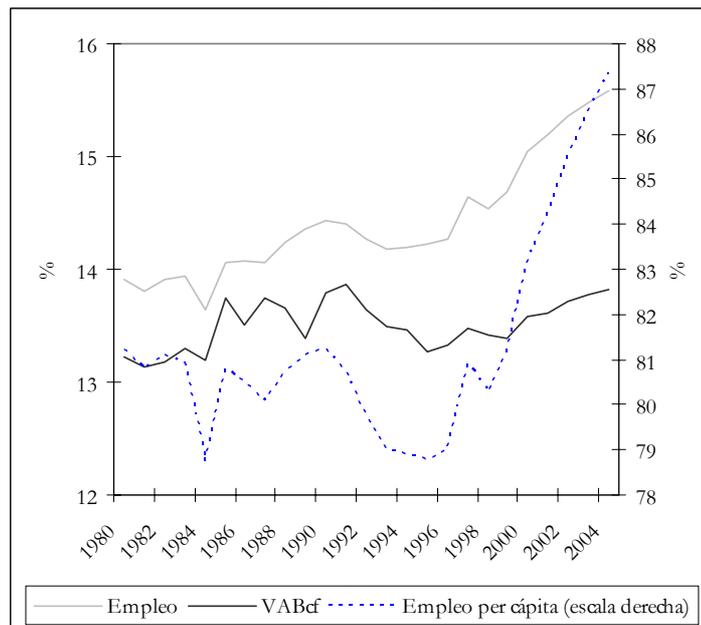
A) Hechos

Para poder situar de forma adecuada la situación actual de la economía andaluza y diagnosticar las características de los cambios -transitorios o estructurales- observados, los datos que se presentan se refieren, siempre que ha sido posible, al período 1980-2004. La decisión de situar el origen en 1980 se justifica por coincidir con el comienzo del proceso autonómico y por la disponibilidad de datos procedentes de la Contabilidad Regional de España (CRE). Los comienzos del período analizado concuerdan con la etapa final de la crisis que comenzó en los setenta del siglo pasado y, por tanto, con una economía muy debilitada y en pleno proceso de reestructuración.

En las Figuras 6.1 y 6.2 se presentan datos referentes a empleo, VABcf, productividad, remuneración media por asalariado y costes laborales unitarios. Destacan los siguientes hechos:

1. En relación a España, el empleo ha crecido más en Andalucía, comparando los años de inicio y finalización del período analizado. En 2004, el empleo andaluz representaba el 15,6% del total nacional, 1,7 puntos porcentuales más que 1980. Asimismo, el empleo por habitante alcanzó, en 2004, el 87,4% del total español, frente al 81,2% de 1980.
2. Andalucía ha crecido también más en términos de VABcf; pero la diferencia, en puntos porcentuales respecto a España, entre 1980 y 2004, es 2,8 veces inferior que en el caso del empleo: 0,6 puntos porcentuales.
3. La productividad del trabajo es, durante todo el período, inferior a la media de España; además, desde 1995 crece menos que dicha media, de forma que en 2004 alcanza el 88,7% de la española, cuando en 1993 representaba el 95,2%.
4. La remuneración media por asalariado en Andalucía aumentó -con ligeras fluctuaciones- hasta 1995 en relación a la media de España. Desde ese momento, pero sobre todo a partir del año 2000, crece menos que la correspondiente media española; -también, en este caso, con ligeras fluctuaciones-.

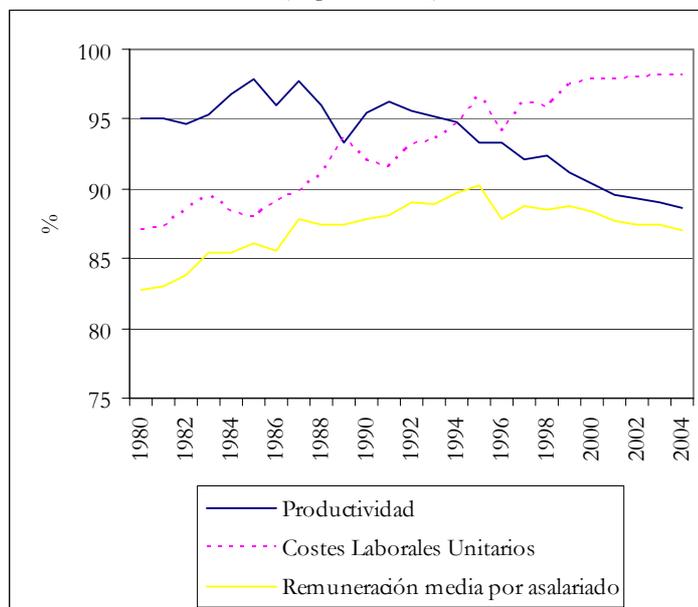
FIGURA 6.1 Evolución relativa del VABcf, empleo y empleo per cápita en Andalucía (España = 100)



Fuente: Contabilidad Regional de España (INE), Estimaciones Intercensales de Población (INE) y BD.MORES (Ministerio de Economía y Hacienda).

5. Como consecuencia del menor crecimiento de la productividad que de la remuneración media por asalariado -siempre en términos comparativos con España- los costes laborales unitarios de Andalucía crecen más desde 1995 y este mayor crecimiento relativo se acelera a partir de 1998.

FIGURA 6.2 Evolución relativa de la productividad, CLU y Remuneración media de los Asalariados en Andalucía (España = 100)



Fuente: *Contabilidad Regional de España* (INE) y *BD.MORES* (Ministerio de Economía y Hacienda).

Así pues, según estos datos parece razonable concluir que en torno a 1995 se inicia un cambio importante en el comportamiento de la economía andaluza; este cambio está caracterizado, en primer lugar, por una fuerte aceleración de la creación de empleo, junto a la moderación del crecimiento de la remuneración media por asalariado. También el VABcf ha crecido más que en España, pero su aumento ha sido insuficiente para contrarrestar el incremento del empleo; de ahí que la productividad del trabajo en Andalucía haya retrocedido 4,7 puntos porcentuales entre 1995 y 2004 con relación a la media española (Figura 6.2).

La aceleración en la creación neta de empleo desde 1985 no es una característica específica de la economía andaluza; lo específico es su intensidad. De hecho, en la mayoría de los países europeos la creación de empleo aumenta desde la misma fecha⁹³.

En esta presentación de hechos, puede ser ilustrativo analizar si el crecimiento de la productividad del trabajo, en sucesivos períodos, se ha debido bien a que todas las actividades productivas han aumentado su capacidad -efecto productividad-, o a los cambios registrados en la estructura productiva de la región que hayan permitido desplazar recursos desde las actividades menos productivas hacia aquellas con mayor productividad -efecto asignativo-. En el Cuadro 6.7 se presenta la descomposición del crecimiento de la

⁹³ Garibaldi, P. y Mauro, P. (2002): "Anatomy of employment growth", *Economy Policy*, n° 34, pp. 69-113.

productividad del trabajo, tanto para Andalucía como para España, realizado utilizando la metodología propuesta por Syrquin (1986)⁹⁴.

Como puede observarse en el Cuadro 6.7, hasta 1995, predomina claramente el efecto productividad; además, su intensidad es mayor en Andalucía que en la media de España. En cambio, a partir de 1995 el crecimiento de la productividad en Andalucía está dominado por el efecto asignativo, es decir, por el crecimiento del empleo, en este caso, en los sectores con menor nivel de productividad. Además, el cambio relativo ha sido mayor en Andalucía en relación a la media española. Resalta que en el último período, el crecimiento negativo de la productividad en Andalucía se debe en su totalidad al efecto asignativo (obsérvese que de no haber existido cambio en la distribución sectorial del empleo -es decir, si el efecto asignativo hubiera sido nulo- la productividad en Andalucía hubiese crecido a una tasa media anual acumulativa del 0,14%, frente al 0,51% de España). Así pues, también según este indicador, el modelo de crecimiento económico andaluz cambió a partir de 1995.

CUADRO 6.7 Descomposición de la tasa de variación real media anual de la productividad (1977-2003)
(Porcentajes)

Periodo	Crecimiento de la productividad		Efecto productividad		Efecto asignativo	
	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España
1977-1985	3,88	3,61	3,41	3,15	0,47	0,46
1985-1993	2,20	2,27	1,64	1,43	0,56	0,84
1995-2000	-0,23	0,42	-0,11	0,35	-0,12	0,07
2000-2003	-0,01	0,46	0,14	0,51	-0,15	-0,05

Fuente: Los datos correspondientes al periodo 1977-1993 se han elaborado a partir de la obra “*Capitalización y crecimiento de la economía andaluza (1955-1998)*”, de G. de Rus y M.A. Rastrollo, Fundación BBVA, 2001. Para la elaboración de los datos del periodo 1995-2003 se ha utilizado la *Contabilidad Regional de España* (INE).

B) Factores explicativos

A juicio del equipo evaluador alguno de los factores, adicionales a los gastos en educación, en investigación y desarrollo y en tecnologías de la información, que podrían haber influido en un menor crecimiento de la productividad del trabajo en Andalucía son los siguientes:

- a. La diferente especialización productiva

⁹⁴ Para la descomposición del crecimiento de la productividad del trabajo en el período 1977-2003 en un efecto productividad y en un efecto asignativo se ha seguido la aproximación metodológica de Syrquin (1986)*. Para realizar tal descomposición se parte de la expresión

$$y = \sum_i \frac{Y_i}{L_i} \cdot \frac{L_i}{L} = \sum_i y_i \cdot \alpha_i \quad (1)$$

donde Y representa la producción medida a partir del VAB, L es el empleo, i indica actividades productivas, mientras que y es la productividad del trabajo. Diferenciando (1) con respecto al tiempo, se obtiene:

$$g_y = \sum_i \eta_i g_{y_i} + \sum_i \eta_i g_{\alpha_i} \quad (2)$$

siendo, la tasa de crecimiento de una variable x , $g_x = (dx/dt)/x$ y el peso de cada actividad $\eta_i = Y_i/Y$. La ponderación utilizada es una media de los momentos inicial del período analizado. De esta manera, el primer término a la derecha de (2) es lo que se denomina efecto productividad, mientras que el segundo es el efecto asignativo.

* Syrquin, M. (1986): “Productivity growth and factor reallocation”, en Chenery, H.; Robinson, J. y Syrquin, M.: *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Oxford University Press. El mismo procedimiento fue utilizado por G. de Rus y M.A. Rastrollo en el estudio citado en el Cuadro 6.7.

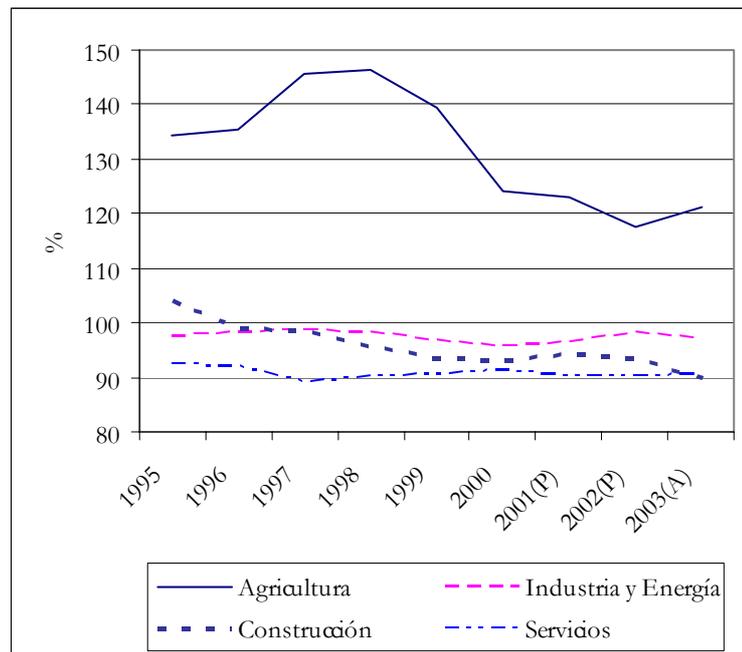
- b. La mayor tasa de temporalidad.
- c. La inmigración.
- d. La existencia de desajustes en las cualificaciones y desequilibrios regionales.
- e. La menor intensidad de capital por ocupado.

La exposición se centra en las diferencias observadas respecto a la media de España; por ello, no se estudian las posibles causas de la caída de la productividad debida a factores comunes, tales como el posible afloramiento de empleo sumergido, los efectos de los cambios de metodología de la Contabilidad Nacional de España (SEC-95) que modificó la noción tradicional de valoración de la producción del sector de la construcción reduciendo su contribución media al PIB, la posible existencia de producción no contabilizada en la economía sumergida aunque si estén registrados los ocupados (como es el caso de las actividades no declaradas efectuadas por trabajadores autónomos), la provisionalidad de los datos de la CRE para los años 2001, 2002 y 2003, entre otros.

a. La diferente especialización productiva

Como puede apreciarse en la Figura 6.3, salvo en la agricultura, la productividad del trabajo es inferior a la media de España en todos los sectores. Además, desde 1998, la productividad de la agricultura andaluza, aunque es un 21,1% superior a la media española, ha cedido parte del diferencial positivo que tenía (en 1998, este valor se situaba en el 46,4%). Destaca, asimismo, la baja productividad de los sectores de construcción y servicios (inferior en un 10% a la media española).

FIGURA 6.3 Evolución relativa de la productividad sectorial en Andalucía (España = 100)



Fuente: Contabilidad Regional de España (INE).

Asimismo, en el Cuadro 6.8 se registra la evolución del empleo, VAB a precios básicos y la productividad del trabajo por sectores. Puede observarse que:

- Salvo en industria y energía, el empleo crece sensiblemente más que en la media nacional en todos los sectores.

- Los sectores con las mayores tasas negativas de crecimiento de la productividad, coinciden con los que muestran mayores crecimientos del empleo: construcción y servicios de mercado.
- En todos los sectores la productividad del trabajo presenta una peor evolución en Andalucía: crece menos o decrece.

CUADRO 6.8 Tasas de variación reales media anuales del empleo, productividad y VAB (1995-2003)
(Porcentajes)

Sectores	Andalucía			España		
	Empleo	Productividad	VAB	Empleo	Productividad	VAB
Agricultura	3,39	1,52	4,91	-1,23	2,83	1,60
Industria y Energía	1,76	1,17	2,93	1,78	1,20	2,98
Construcción	7,70	-2,30	5,40	5,02	-0,49	4,53
Servicios	3,34	-0,17	3,17	2,87	0,08	2,95
Servicios de mercado	4,02	-0,67	3,35	3,31	-0,30	3,01
Servicios no mercado	2,18	0,51	2,69	1,97	0,77	2,75
TOTAL	3,65	-0,16	3,50	2,60	0,43	3,03

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE).

En el Cuadro 6.9 se presentan los índices de especialización de la economía andaluza. Un valor 1 para este índice significa que la economía andaluza tiene el mismo nivel de especialización productiva, en ese sector, que la economía española.

CUADRO 6.9 Índice de especialización de la economía andaluza

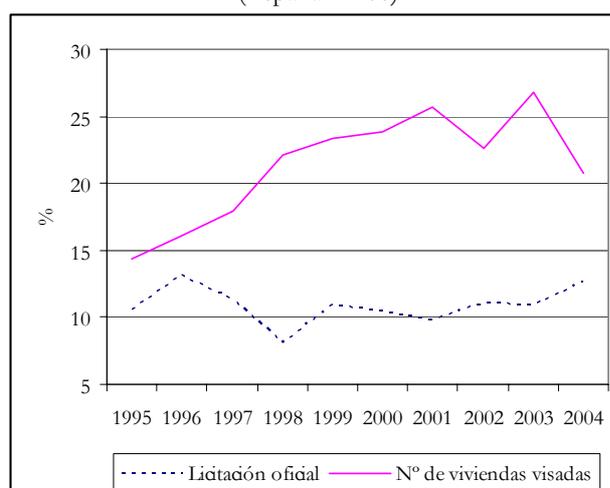
Sectores	Según el VAB		Según el empleo	
	1995	2003	1995	2003
Agricultura	1,86	2,33	1,30	1,73
Industria y Energía	0,66	0,63	0,64	0,58
Construcción	1,14	1,17	1,03	1,17
Servicios	1,04	1,02	1,06	1,02
Servicios de mercado	0,98	0,97	1,00	0,97
Servicios no mercado	1,25	1,20	1,20	1,12

Nota: el índice de especialización se ha calculado de acuerdo con la siguiente expresión, $[(VAB_i / VAB)_{Andalucía} / (VAB_i / VAB)_{España}]$ donde VAB_i es el VAB correspondiente al sector i .
Fuente: Contabilidad Regional de España (INE).

Según los datos disponibles, la economía andaluza se encuentra muy especializada en la agricultura y, algo menos, en los servicios de no-mercado que, fundamentalmente, comprenden la administración, la sanidad y la educación públicas. Pero también el sector de la construcción tiene una mayor presencia en la región andaluza que en la media española; además, el índice de especialización de ese sector aumenta su valor hasta 1,17 tanto en términos de VAB como en el empleo, en 2003. El menor crecimiento diferencial de la productividad del trabajo en la agricultura desde 1998 y la creciente especialización en el sector de la construcción – con un crecimiento de la productividad del -2,30 desde 1995 – podría explicar, a juicio de este equipo evaluador, parte del deterioro observado en el crecimiento agregado de la productividad del trabajo en Andalucía.

Finalmente, para profundizar algo más en el análisis del comportamiento del sector de la construcción, se presenta (Figura 6.4) la evolución relativa de la licitación oficial y de las viviendas visadas en Andalucía respecto a España.

FIGURA 6.4 Evolución relativa de la licitación oficial y de las viviendas visadas en Andalucía (España = 100)



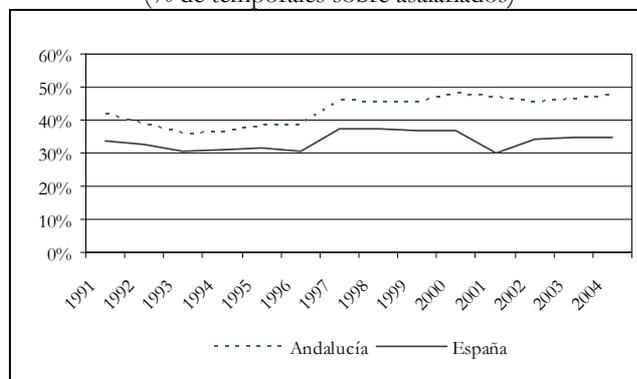
Fuente: Ministerio de la Vivienda y Ministerio de Fomento.

Como es sabido, la productividad del trabajo en la producción de viviendas es menor y su crecimiento es más lento, ya que presenta mayores dificultades para introducir el progreso técnico y posee una elevada dependencia de la mano de obra en su actividad productiva. Puede constatarse cómo, durante todo el período, el porcentaje de viviendas visadas en Andalucía, respecto a España, es muy superior al de licitación oficial; en el período 1998-2003 fue más del doble (en 2003, las viviendas visadas en Andalucía representaron el 26,8% del total nacional; la licitación oficial, únicamente el 11%). Así pues, es posible que este hecho haya contribuido también al deterioro del crecimiento relativo de la productividad del trabajo en la construcción en Andalucía.

b. La mayor tasa de temporalidad

Desde mediados de 1980, liberalizada la contratación laboral, se ha producido un intenso crecimiento del recurso a esta forma de contratación. La ratio de temporalidad -el cociente entre empleo temporal y empleo asalariado total- alcanza en 2004 el 34,6% en España y el 47,2% en Andalucía; en cambio, para la OCDE en su conjunto esa ratio se sitúa en el 13%⁹⁵ (Figura 6.5).

FIGURA 6.5 Evolución en las tasas de temporalidad en España y Andalucía (% de temporales sobre asalariados)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Encuesta de coyuntura laboral.

⁹⁵ OCDE (2005): *Estudios Económicos: España*, OCDE.

Las indemnizaciones por despidos, a pesar de que la reforma de 1997 rebajó su cuantía, tienen un efecto disuasorio para la creación de puestos de trabajos indefinidos. Aunque los contratos temporales deberían tener una duración limitada, por lo general se sobrepasan los límites legales. Así, han reducido significativamente los costes laborales en el margen, reduciendo el “labour harding” y aumentando la volatilidad del empleo a lo largo del ciclo económico. De hecho, la destrucción de empleo fue muy acusada a principios de los noventa; en cambio, desde mediados de 1995 la creación de empleo ha sido considerable, lo que ha permitido que muchos trabajadores nuevos, parados de larga duración, trabajadores poco cualificados, trabajadores jóvenes y mujeres sin experiencia laboral, encuentren empleo. Este auge de la contratación temporal, ha creado un mercado de trabajo de tipo dual donde el ajuste ante cualquier perturbación se realiza sobre los trabajadores con este tipo de contrato.

Así, como consecuencia de los mayores costes de ajuste asociados a la contratación permanente, la demanda de empleo temporal muestra una menor persistencia y una mayor sensibilidad a las condiciones salariales, y se ve más influenciada por la situación financiera de las empresas. Por tanto, en los períodos en que las empresas reducen plantillas, el ajuste recae prioritariamente sobre los trabajadores temporales⁹⁶.

Además de generar mayor inestabilidad en el empleo, la contratación temporal reduce el crecimiento de la productividad, empeora las condiciones de trabajo y eleva los riesgos de sufrir accidentes laborales⁹⁷. Así pues, la excesiva temporalidad de los contratos incide negativamente en el crecimiento de la productividad al menos por tres canales (Dolado, García-Serrano y Jimeno (2002)⁹⁸ y OCDE (2005)⁹⁹):

- Los trabajadores con contratos temporales pueden incrementar su esfuerzo laboral si saben que tienen posibilidades de permanecer en la plantilla de la empresa. La exigua duración media de los contratos temporales sugiere que las perspectivas de permanencia en la empresa son muy escasas.
- El aumento de la temporalidad reduce las posibilidades de invertir en capital humano o recibir formación específica en la empresa. Según las estimaciones realizadas¹⁰⁰, la probabilidad de recibir cursos gratuitos o subvencionados en el seno de la empresa es un 22% inferior para los trabajadores temporales. Este hecho tiene su reflejo en el reducido crecimiento de la productividad del trabajo en el período 1986-1990 y en el iniciado en 1997.
- La elevada temporalidad estimula los desplazamientos sectoriales: los sectores en los que prevalece tradicionalmente el trabajo temporal son los sectores y ramas de baja productividad (agricultura, construcción y hostelería), de manera que el fomento del trabajo temporal puede desviar la inversión hacia ellos, reduciendo mediante esta vía la productividad en términos agregados.

⁹⁶ Benito, A. y Hernando, I. (2004): “Demanda de trabajo, contratos temporales y factores financieros”, *Boletín Económico*, Banco de España, enero, pp. 71-74.

⁹⁷ Herranz, V. y Toharia, L. (2004): “Do temporary contracts increase work accidents? A microeconomic comparison between Italy and Spain”, *Documento de trabajo 2004/02*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.

⁹⁸ Dolado, J.J.; García-Serrano, C. y Jimeno, J.F. (2002): “Drawing lesson from the boom of temporary jobs in Spain”, *The Economic Journal*, núm. 112 (junio), pp. F270-F259.

⁹⁹ OCDE (2005): op. cit., p.83.

¹⁰⁰ Dolado, J.J.; Felgueroso, F. y Jimeno, J.F. (1999): “Los problemas del mercado de trabajo juvenil en España: empleo, formación y salarios mínimos”, *Ekonomia*, vol. 43, pp. 136-157.

Las consideraciones anteriores, aplicables a toda la economía española, tienen una mayor incidencia en Andalucía debido a que:

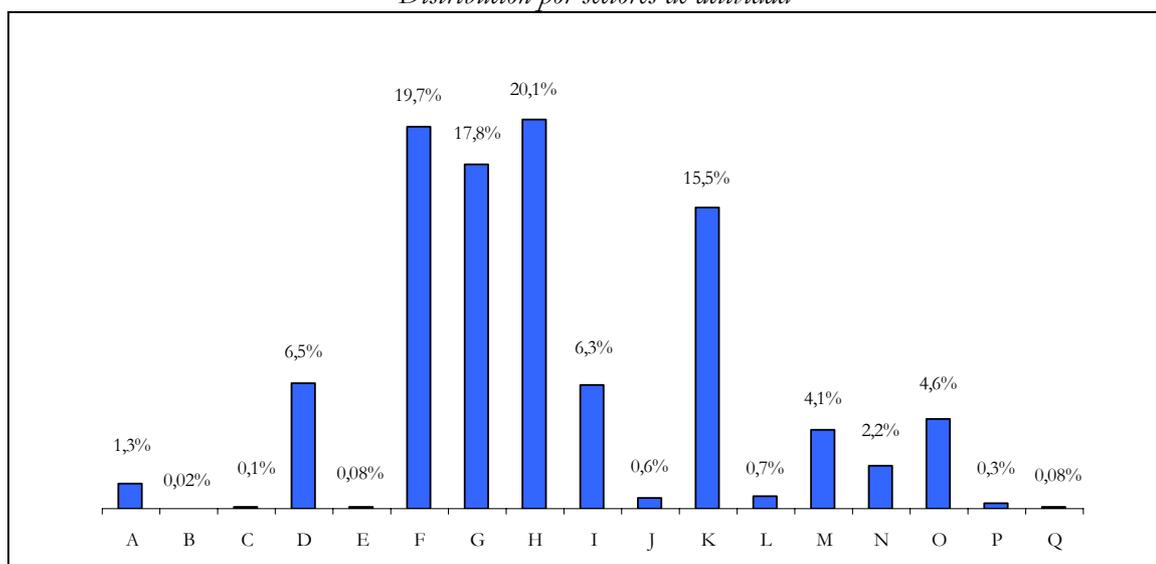
- La tasa de temporalidad en Andalucía es superior (Figura 6.5) a la media nacional; su diferencial se amplía en los últimos años.
- Andalucía está especializada en los sectores con mayores tasas de temporalidad (agricultura y construcción)¹⁰¹.
- El mayor crecimiento del empleo desde 1995 en Andalucía también se ha producido en sectores con elevadas tasas de temporalidad (Cuadro 6.8).

Dada, pues, la especialización productiva y la evolución reciente de la economía andaluza, el impacto de la elevada tasa de temporalidad posiblemente ocasione una mayor incidencia negativa en el crecimiento de la productividad del trabajo y, puede ser, a nuestro juicio, uno de los factores explicativos del crecimiento diferencial de la productividad en Andalucía respecto a la media española.

c. Inmigración

Según la estadística de afiliación a la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2004 había en España un total de 1.074.791 extranjeros afiliados a la Seguridad Social. Esta cifra es más del triple de los afiliados extranjeros registrados en 1999¹⁰². De este total de inmigrantes, 827.255 proceden de países que no son miembros de la Unión Europea.

FIGURA 6.6 Afiliados extranjeros a la Seguridad Social en el Régimen General.
Distribución por sectores de actividad



A- Agricult., Ganadería, Caza y Selvicult.; **B-** Pesca; **C-** Industrias Extractivas; **D-** Ind. Manufacturera; **E-** Pdón. de Energía; **F-** Construcción; **G-** Comercio, reparación de vehíc. de motor; **H-** Hostelería; **I-** Tpte., almacenam. y comunic.; **J-** Intermediación fcra.; **K-** Activ. Inmob. y de alquiler, serv. a empresas; **L-** Admón. Pcac; **M-** Educación; **N-** Activ. Sanit. y Veterinar., Serv. Soc.; **O-** Otras Activ. Soc., serv. personales; **P-** Hogares que emplean personal domést.; **Q-** Organismos extraterritoriales.

Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en Consejo Económico y Social de Andalucía (2005): *Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía 2004*, Sevilla.

¹⁰¹ Según SEOPAN (2005): *Construcción. Informe Anual 2004*, Madrid, p. 44, en 2004 la temporalidad en la construcción era del 55,9% y en el sector primario del 58,6%, frente a una media de sectores del 34,6%.

¹⁰² Este dato y los siguientes referentes a España están tomados de: Izquierdo, M. y Jimeno, J.F. (2005): "Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas", *Boletín Económico*, Banco de España, febrero, pp. 41-49.

Los afiliados extranjeros se concentran en determinadas actividades: construcción, comercio, hostelería, agricultura y servicio doméstico. En algunos de estos sectores la presencia relativa de inmigrantes sobre el total de trabajadores afiliados está muy por encima de la media, llegando al 12,5% en hostelería o al 8,7% en el sector de la construcción. Además, los datos disponibles indican que los inmigrantes se concentran en las ocupaciones que requieren menor cualificación.

Según la misma estadística, Andalucía es la cuarta Comunidad Autónoma -detrás de Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana- en afiliados extranjeros a la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2004. A esta fecha, se computan 112.899 inmigrantes afiliados en Andalucía, lo que representa el 10,5% del total nacional. Como puede observarse en la Figura 6.6, dentro del Régimen General, los inmigrantes afiliados a la Seguridad Social en Andalucía también se concentran en sectores intensivos en mano de obra: hostelería (20,1%), construcción (19,7%) y comercio y reparación de vehículos (17,8%). No obstante, en la Figura 6.6 sólo se considera a los afiliados al Régimen General de la Seguridad Social¹⁰³. La distribución de los afiliados extranjeros en Andalucía por regímenes era, a 31 de diciembre de 2004, la siguiente:

	Total	Porcentaje
General	58.489	51,8
Autónomo	19.858	17,6
Agrario	27.714	24,5
Mar	330	0,3
Hogar	6.508	5,8
Total	112.899	100

Puede observarse que casi una cuarta parte de los afiliados pertenecen al Régimen Agrario. Además, una de las características laborales de la población inmigrante es la de las altas tasas de temporalidad, especialmente en el caso de los extranjeros extracomunitarios. En España, el contingente de trabajadores de temporada representa el doble del de trabajadores permanentes. En Andalucía, la diferencia es considerablemente mayor: el número de trabajadores de temporada representa el 90,9% del contingente total, debido al elevado peso de la agricultura, principalmente en Huelva¹⁰⁴.

En definitiva, en el corto plazo, los inmigrantes, dadas sus características personales -bajo nivel educativo- y de empleo -altas tasas de temporalidad, sectores de baja productividad, ocupaciones que requieren escasa cualificación- tienen, por término medio, una productividad inferior a la de los trabajadores nacionales. Por tanto, una mayor llegada de inmigrantes reduce la tasa de crecimiento de la productividad en el corto plazo.

d. Desajustes en las cualificaciones y desequilibrios regionales

La existencia de déficit de cualificaciones, sobre todo en las ocupaciones de mayor contenido de capital humano, incide negativamente en el crecimiento de la productividad del trabajo, ya que:

¹⁰³ Los datos de Andalucía proceden de: Consejo Económico y Social de Andalucía (2005): *Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía 2004*, Sevilla, pp. 84-97.

¹⁰⁴ Consejo Económico y Social de Andalucía (2005): op. cit., pp. 96-97, Tabla 8.8.7 y Tabla 8.8.8.

- Al incrementar el coste laboral de los trabajadores cualificados puede llevar a las empresas a emplear, en los mismos puestos que quedan vacantes, a trabajadores sin cualificar.
- Al situar al trabajador cualificado en una posición negociadora más fuerte, el trabajador también puede obtener mejores condiciones laborales, distintas del salario.
- Puede desincentivar el aprendizaje y el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías.

Pues bien, a nuestro juicio, es posible que en determinados sectores la inexistencia de trabajadores con los perfiles ocupacionales necesarios esté limitando, con mayor incidencia, el crecimiento de la productividad del trabajo en Andalucía.

Los desajustes mencionados pueden deberse tanto a la inexistencia de las cualificaciones demandadas, como a falta de movilidad de los trabajadores. Según el Informe 1/2005 del CES¹⁰⁵, las mayores tasas de vacantes en España corresponden a los trabajadores cualificados en agricultura y pesca y la construcción, y en tres tipos de peones (peones de agricultura y pesca, peones de la construcción y peones de transportes y descargadores). Estos datos, referentes a la media española, consideramos que son relevantes para Andalucía. Además, en un trabajo realizado mediante encuestas a trabajadores y empresarios de hoteles y restaurantes en Andalucía¹⁰⁶, también se puso de manifiesto la existencia de vacantes difíciles de cubrir y déficits de cualificaciones en la hostelería andaluza; concretamente, las vacantes en las ocupaciones de camarero, camarera de pisos, cocinero y recepcionista representaban el 59,04% del total de vacantes detectadas. También el déficit de cualificaciones se presentaba básicamente (88,52% de las vacantes) en los grupos profesionales de los niveles I y II de camareros, cocineros y recepcionistas.

En definitiva, se observan vacantes tanto en puestos de trabajo que requieren una cualificación alta como en otros de baja cualificación (camareras de piso, pinches, ayudantes de cocina -en la hostelería- y peones -en la construcción y la agricultura-).

La existencia de vacantes en la economía andaluza contrasta con su elevada tasa de desempleo. El contraste es aún mayor cuando aquellas se producen en puestos de trabajo que requieren escasa cualificación. Así, según el Informe 1/2005 del CES, en 2004, las vacantes representaban el 1% de la población activa andaluza, frente al 0,8% de la media española; en cambio, el paro registrado de Andalucía se situaba en el 11% frente al 8,7% de media nacional. Este hecho es, según el informe citado, extensible al resto de las regiones: las regiones con tasas de paro más elevadas, presentan a su vez mayor porcentaje de puestos de trabajo sin cubrir (vacantes)¹⁰⁷.

Por último, cuando se calculan las tasas de paro se observan valores bajos de las mismas en las ocupaciones de mayor cualificación y altos en las ocupaciones sin cualificación. Resalta, además, que es en los activos clasificados en las ocupaciones sin cualificación donde se observan las mayores tasas de desempleo en Andalucía (28,9% de los activos de este grupo ocupacional frente al 9% de Madrid, valor mínimo observado).

¹⁰⁵ CES (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Madrid.

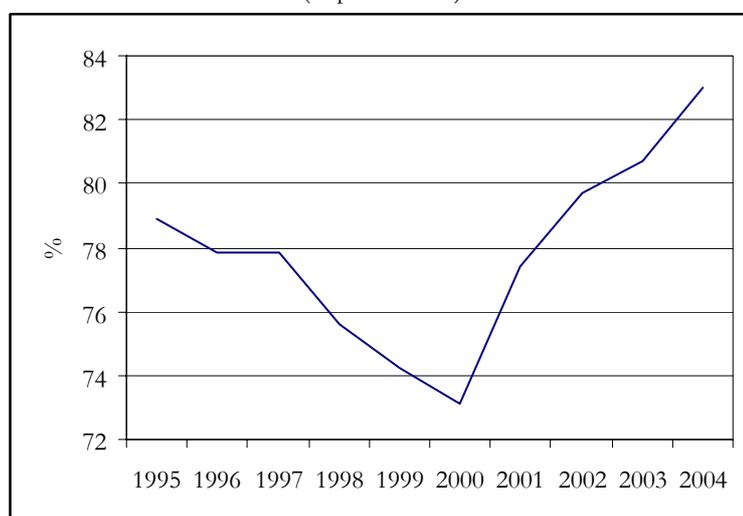
¹⁰⁶ Marchante, A.J.; Ortega, B. y Pagán, R. (2004): “Déficit externo de cualificaciones en la hostelería andaluza”, *Temas Laborales*, núm. 74, pp. 137-165.

¹⁰⁷ CES (2005): op. cit., pág. 32, Cuadro 8.

Existen, pues, vacantes debido tanto a la inexistencia de trabajadores con la cualificación adecuada como vacantes que no se cubren debido a falta de movilidad geográfica. Estas últimas son especialmente acusadas en Andalucía, donde las tasas de paro provinciales divergen ampliamente: 9,0% en Almería (mínima) frente a 22,6% en Cádiz (máxima) en 2004¹⁰⁸. La existencia de déficit de cualificaciones afecta negativamente al crecimiento de la productividad, como se ha indicado antes, y como ponen de manifiesto los diversos trabajos empíricos¹⁰⁹. Para Andalucía, la relación negativa entre déficit de cualificaciones y productividad se ha observado en el sector de la hostelería¹¹⁰. Además, en Andalucía los sectores con menor crecimiento de la productividad son los más afectados por los desequilibrios que se observan en las ocupaciones de menor cualificación. Así, mientras los inmigrantes están ocupando los puestos de menor cualificación en la agricultura, la hostelería y la construcción, la tasa de paro de estos grupos ocupacionales es, como antes se ha indicado, del 28,9%. Por lo tanto, el desajuste geográfico parece evidente, y se manifiesta, como también antes se ha señalado, en las enormes diferencias en las tasas provinciales de paro.

Esta escasa movilidad geográfica podría explicarse por los elevados precios de la vivienda - en Andalucía los precios de la vivienda han crecido más que en la media nacional (ver Figura 6.7)-, por factores de tipo sociológico, como la resistencia al traslado que implica romper con vínculos muy arraigados, pero también podría deberse a falta de incentivos derivados de los efectos de las políticas públicas que posibilitan la permanencia en el lugar de origen. Los desequilibrios en la agricultura andaluza, en lo referente al mercado de trabajo, podrían tener su origen en este último factor. Profundizar más en el desequilibrio territorial requeriría analizar con más detenimiento el efecto de los diversos mecanismos de compensación de rentas existentes en Andalucía y excede el propósito de estas notas.

FIGURA 6.7 Precio relativo del metro cuadrado de la vivienda en Andalucía
(España = 100)



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

¹⁰⁸ Consejo Económico y Social de Andalucía (2005): *Informe sobre la Situación Socioeconómica de Andalucía 2004*, Sevilla.

¹⁰⁹ Haskel, J. y Martín, C. (1993): "Do skill shortages reduce productivity? Theory and evidence from the United Kingdom", *Economic Journal*, núm. 103 (47), pp. 386-394.

¹¹⁰ Marchante, A.J.; Ortega, B. y Pagán, R. (2005): "Determinants of skill shortages and hard-to-fill vacancies in the hospitality sector", *Tourism Management* (en prensa).
<http://www.sciencedirect.com/science/journal/02615177>

e. *La menor intensidad del capital por ocupado*

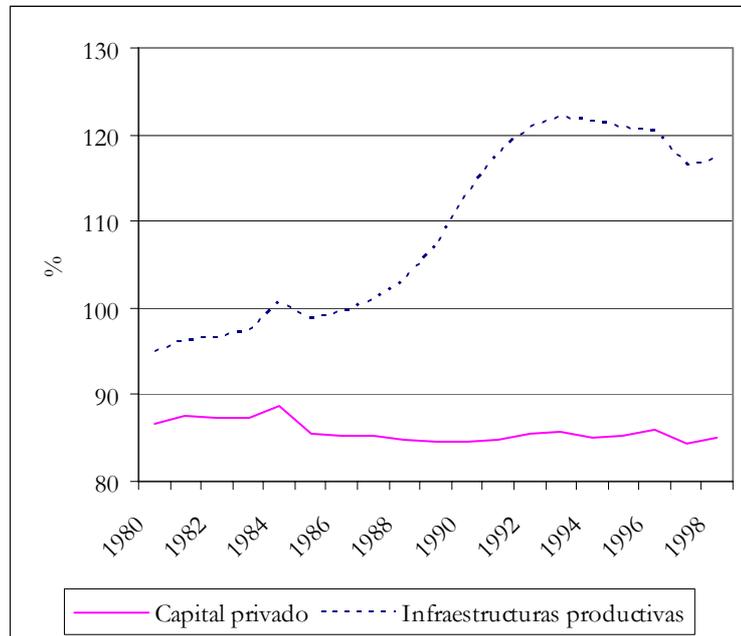
Según la teoría convencional del crecimiento, el aumento de la productividad del trabajo se explica a partir de dos factores:

- El aumento del capital por trabajador
- La mejora de la eficacia conjunta del capital y el trabajo

La evolución de la relación capital-trabajo es un indicador relevante para valorar los factores explicativos del crecimiento de la productividad del trabajo, ya que el incremento de la capitalización de una economía puede obedecer tanto a la necesidad de introducir progreso técnico incorporado en los nuevos bienes de capital, como al encarecimiento del factor trabajo respecto al capital, o al incremento en el PIB del peso de industrias y servicios intensivos en capital.

Como puede observarse en la Figura 6.8, el stock de capital productivo privado por ocupado de Andalucía ha fluctuado entre el 88,7% (año 1984) y el 84,5 (año 1989) del promedio de España. Es decir, para todos los años para los que disponemos de información, a partir de 1980, la relación capital/trabajo en el sector privado de la economía ha sido inferior en Andalucía. En cambio, el stock de capital productivo público por ocupado presenta un comportamiento diferente; desde 1984 supera a la media nacional y crece significativamente entre 1989 y 1993 debido a las inversiones en infraestructuras productivas relacionadas con la Exposición Universal de Sevilla 1992.

FIGURA 6.8 *Relación capital por trabajador en Andalucía*
(España = 100)



Fuente: IVIE y *Contabilidad Regional de España* (INE).

Por último, en el Cuadro 6.10 se presentan los cálculos del crecimiento de la productividad del trabajo debido a la intensificación del capital productivo privado por ocupado y al progreso técnico. Aunque los datos disponibles sólo alcanzan a 1998, puede observarse la diversa contribución del crecimiento del capital por trabajador al avance de la productividad:

- En los períodos de auge -1985/1989 y 1995/1998- es inferior a la media nacional
- En cambio, cuando se desacelera la actividad económica -1980/1984 y 1990/1994- aumenta el impacto.

CUADRO 6.10 *Descomposición del crecimiento de la productividad aparente del trabajo*
(Tasas de variación medias anuales en %)

<i>Periodos</i>		$\Delta\% VAB/L$ (1)	$\Delta\% K/L$ (2)	$\alpha \cdot \Delta\% K/L$ (3)	$\Delta\% PTF$ (4) = (1) - (3)
1980-1984	Andalucía	3,27	4,02	1,86	1,41
	España	2,83	3,44	1,46	1,37
1985-1989	Andalucía	-0,28	0,03	0,02	-0,29
	España	0,90	0,35	0,16	0,74
1990-1994	Andalucía	1,85	4,15	1,88	-0,03
	España	2,04	4,00	1,71	0,33
1995-1998	Andalucía	0,33	0,26	0,12	0,21
	España	0,70	0,31	0,14	0,56

Nota: Esta descomposición se ha calculado teniendo en cuenta que, $\Delta\% VAB/L = \alpha \cdot \Delta\% K/L + \Delta\% PTF$, donde α es igual a la participación del Excedente Bruto de Explotación (EBE) en el VABcf; K es el stock de capital productivo privado y L el número de trabajadores ocupados.

Fuente: IVIE y *Contabilidad Regional de España* (INE).

C. Cambios observados y perspectivas futuras

Como se ha tratado de resaltar en la exposición anterior, se han producido algunos cambios significativos que podrían explicar el comportamiento diferencial de la productividad del trabajo en Andalucía. Estos cambios arrancan en 1995 y se intensifican en el último quinquenio. No obstante, con la información disponible, este equipo evaluador no puede diagnosticar si se trata de un cambio de modelo de producción de tipo estructural. Para poder precisar este diagnóstico haría falta un análisis más detallado donde se utilizara una mayor desagregación del empleo y la producción por ramas de actividad, datos que no están disponibles para los últimos años. Con esta observación, este equipo evaluador considera que los cambios más relevantes acaecidos en Andalucía son:

1. La aceleración de la creación de empleo, del crecimiento del VABcf y la mayor sincronización del ciclo económico andaluz con el español. La aceleración de la creación de empleo ya se ha analizado anteriormente; respecto al crecimiento del VABcf, el hecho relevante -Cuadro 6.11- se produce a partir de 1995 cuando, sistemáticamente, el VABcf andaluz crece más que el del conjunto de España. Hasta el período que se inicia en ese año había sucedido exactamente lo contrario.

CUADRO 6.11 *Elasticidades-arco del empleo respecto al VAB y tasas reales de variación del VAB*
(Porcentajes)

<i>Periodos</i>	<i>Elasticidad empleo-VAB</i>		<i>Tasas de variación VAB</i>	
	<i>Andalucía</i>	<i>España</i>	<i>Andalucía</i>	<i>España</i>
<i>1980-1984</i>	-1,9924	-1,4766	1,09	1,14
<i>1985-1989</i>	1,0772	0,7894	3,60	4,25
<i>1990-1994</i>	-3,4505	-1,0186	0,42	1,01
<i>1995-1999</i>	0,9940	0,8235	3,76	3,55
<i>2000-2004</i>	0,9815	0,7942	2,89	2,45

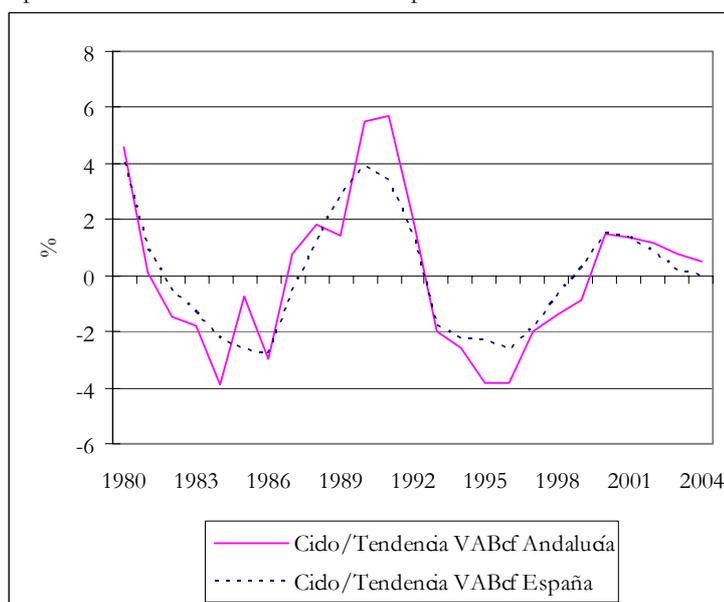
Fuente: *Contabilidad Regional de España* (INE) y *BD.MORES* (Ministerio de Economía y Hacienda).

Asimismo, desde 1996 se ha reducido el tamaño del componente cíclico del VAB respecto a la tendencia en Andalucía con relación a España, sincronizándose más

estrechamente la evolución de ambas economías -Figura 6.9-. No obstante, el diferencial en la elasticidad del empleo respecto al VAB -Cuadro 6.11- se mantiene, indicando que una crisis afectaría más profundamente al empleo en Andalucía.

2. Ha aumentado la especialización en la agricultura, pero también se observa una tendencia a la especialización en el sector de la construcción, especialmente en la producción de viviendas residenciales. Así, la economía andaluza ha incrementado su especialización, de forma fuertemente sesgada, hacia la agricultura y con una mayor dependencia del ciclo de las actividades constructivas, que en los momentos de expansión suelen crecer por encima del conjunto de la economía; lo contrario sucede en casos de recesión. Por ello, un ajuste excesivamente brusco y/o rápido del ciclo inmobiliario -la obra civil depende de las decisiones de las administraciones públicas- tendría consecuencias de elevada intensidad en la producción y el empleo de Andalucía.
3. Andalucía dejó en los años ochenta de ser origen de movimientos migratorios, pasando a presentar un saldo neto de inmigración, acentuado en los últimos años. De hecho, como se ha indicado, es una de las primeras regiones españolas en la recepción de inmigrantes.
4. La aceleración de la construcción de viviendas residenciales en Andalucía desde 1995, fue el resultado -como en España- de dos factores de largo plazo: demanda latente y crecimiento económico, complementados por una extraordinaria flexibilización del sistema financiero. Además del alargamiento de los plazos hipotecarios y de la elevación del importe del préstamo concedido respecto del valor de tasación del inmueble, desde 1996, según datos del Banco Central Europeo, los tipos de interés del mercado hipotecario español se han venido situando en 0,6 y 1,2 puntos porcentuales por debajo de los valores medios de la zona euro. Estos hechos han generado un drástico aumento de la capacidad de compra, y no sólo de ciudadanos españoles. De hecho, quizás esté surgiendo un modelo de crecimiento en el sector, en el cual nuevas fuentes de demanda, distintas a las tradicionales, estén empujando el ciclo constructor. Estas fuentes, procedentes básicamente de Europa, están incentivados por la creciente integración financiera y se concentran en las segundas residencias y en zonas - como el litoral andaluz- con atractivo inversor.

FIGURA 6.9 Evolución del componente cíclico del VAB respecto a la tendencia en Andalucía y España
(Componentes ciclo-tendencia calculados aplicando el filtro Hodrick-Prescott)



Fuente: Contabilidad Regional de España (INE).

5. Ha aumentado, como se indicó al comienzo de estas notas, la segmentación del mercado de trabajo: junto a los contratos permanentes y los parados, se ha generalizado la contratación temporal. Este cambio, como se señaló, tiene una mayor incidencia en Andalucía, y aumenta la protección efectiva de los trabajadores fijos, que pueden exigir mayores incrementos salariales, a pesar del mayor nivel de paro regional. Quizás, la segmentación creciente del mercado de trabajo en Andalucía explique parte del incremento relativo observado de los costes laborales unitarios, en los últimos años.

D. Factores que podrían contribuir al crecimiento de la productividad regional

El aumento del PIB por habitante puede conseguirse, como es conocido, aumentando tanto la productividad del trabajo como la tasa de empleo -definidas ambas sobre la población total-.La elección entre productividad y empleo no es tan patente para una economía determinada a lo largo del tiempo¹¹¹; además, depende en gran medida de factores ajenos al control de la política económica que puedan implementar las distintas administraciones públicas. Como se ha documentado, en Andalucía -y en menor cuantía en España- un aumento acusado de la productividad nunca ha estado, al menos desde los años ochenta, acompañado de un incremento simultáneo de la tasa de empleo, lo que sugiere que tampoco sucederá en el futuro inmediato. Por ello, a corto plazo es poco previsible que se generen aumentos significativos de la productividad, salvo que obedezcan a una caída súbita del empleo. Con estas apreciaciones, el equipo evaluador recomienda:

1. Seguir potenciando el incremento de la tasa de empleo, especialmente en el caso de las mujeres, hasta que se alcancen los niveles medios de los países más avanzados de la Unión Europea, aunque a corto y a medio plazo, se resienta el crecimiento de la productividad. Esta vía parece la más apropiada para lograr una más rápida convergencia, en PIB por habitante, con la media europea. Esta recomendación ya se incluía en el borrador inicial.
2. El incremento de la tasa de empleo posiblemente lleve aparejado cambios en las actitudes y prejuicios existentes respecto al trabajo femenino. Se deberían destinar fondos a cambiar las motivaciones y reducir los desincentivos al trabajo aún existente.
3. Se debería realizar un análisis exhaustivo del mercado de trabajo en Andalucía para detectar los desajustes ocupacionales y los desequilibrios territoriales existentes y, con esta información, adoptar los medios necesarios para reducirlos; entre ellos, incrementar la formación en ocupaciones con déficit de cualificaciones y eliminar obstáculos a la movilidad geográfica.
4. En el caso de los parados de larga duración, la dificultad no se encuentra tanto en la existencia de déficit de cualificaciones como en la pérdida de valor de las cualificaciones adquiridas cuando trabajaban. Se trata, pues, de que el mercado exige cualificaciones distintas y las políticas activas de empleo deberían tender a la reconversión profesional, siempre que sea posible en función de la edad de los trabajadores.
5. La mayor tasa de temporalidad en Andalucía viene determinada por la especialización en agricultura, construcción y turismo, existiendo una gran dificultad para su reducción sin que se vea afectada la competitividad de las empresas; no obstante, por parte de la inspección de trabajo se debería garantizar el

¹¹¹ Herce, J.A. (2004): "Empleo y productividad. ¿Podemos elegir?", *Fedea Brief* (I, II, III), Madrid

estricto cumplimiento de la legislación existente, garantizando que se respeten los límites legales en cuanto a la duración de los contratos laborales.

6. Los nuevos factores enumerados respecto al sector de los inmuebles residenciales, aconsejan seguir potenciando la adquisición de viviendas por parte de ciudadanos extranjeros. Para ello, la dotación de infraestructuras de calidad en las zonas costeras, la mejora de servicios prestados a los ciudadanos y la limpieza de las playas y, finalmente, el respeto al entorno natural se estiman totalmente necesarios.
7. La llegada de inmigrantes para trabajar en la agricultura, la construcción, la hostelería y el comercio ralentizan, en el corto plazo, el crecimiento de la productividad. Sin embargo, lo relevante para el crecimiento económico, en el medio y largo plazo, es el comportamiento de los inmigrantes en lo que se refiere a la acumulación de capital humano y cualificaciones profesionales. En este caso, el reto consiste en integrar, formar y capacitar a estos trabajadores, pues la evidencia empírica sugiere que, en los países en los que la integración se produce con mayor facilidad, esta población acumula capital humano a tasas superiores a las de la población nacional y, por tanto, contribuye positivamente al crecimiento económico en el medio y largo plazo.
8. A medio plazo, la agricultura andaluza debe de competir en espacios cada vez más abiertos y su supervivencia sólo será factible si puede afrontar el reto de la competitividad. La modernización agraria requiere potenciar explotaciones dinámicas dirigidas por auténticos empresarios; para ello, más que mantener o mejorar las subvenciones, se debe potenciar la formación empresarial y la disponibilidad de información.
9. La apuesta por la calidad, la mejora en la comercialización, la eliminación de los déficits de cualificaciones existentes y el aumento de la diversificación son retos a superar para aumentar la productividad en las ramas de la hostelería.
10. En la industria andaluza se debe incentivar la presencia de las empresas con vocación internacional, haciendo posible el acceso a nuevos mercados y productos, siempre bajo el estricto cumplimiento de los requerimientos medioambientales recogidos en la legislación vigente en este campo.

En conclusión, a corto plazo no parece razonable esperar una aceleración del crecimiento de la productividad del trabajo. Además, tampoco se considera conveniente concentrar los posibles incentivos en sectores intensivos en capital, pues se debe continuar aumentando la tasa de ocupación aunque sea en empleos de baja productividad.

A medio y largo plazo, si se adoptan medidas adecuadas incentivando la cualificación profesional de trabajadores y empresarios, modernizando los sectores productivos y aumentando su diversificación en consonancia con la dotación de factores productivos de la región y su ubicación en el contexto de la economía europea, sería posible aumentar la productividad del trabajo sin incidir negativamente en la tasa de empleo.

6.8. Cambios de estrategia necesarios para definir las grandes prioridades y objetivos en la nueva programación del periodo 2007-2013

Para el nuevo horizonte de planificación 2007-2013, Andalucía puede quedar incluida en el grupo de regiones que tienen como objetivo dentro del *nuevo enfoque de la futura política de cohesión* la convergencia con el resto de la UE. Todos los estudios realizados hasta el momento permiten extraer la conclusión de que Andalucía ha registrado un importante avance desde la integración de España a la UE; no obstante, este proceso de convergencia económica y social no ha concluido. Con carácter general, los principales objetivos

específicos a alcanzar deben ser el aumento del nivel de empleo y del nivel de generación de actividad, medida en términos del VAB.

Concretamente, con objeto de alcanzar el máximo desarrollo socioeconómico de la región y a partir de las conclusiones extraídas por el equipo evaluador, las orientaciones estratégicas para la nueva programación podrían ser las siguientes:

- En cuanto a las infraestructuras productivas y sociales, Andalucía debe intensificar los esfuerzos en dotaciones sanitarias, y en completar su red de infraestructuras básicas de transportes de calidad sobre todo el territorio, como elemento básico para conseguir la vertebración interna de dicho territorio regional, su articulación física y su integración económica con el resto de España y de Europa.
- Además, se considera igualmente prioritario las actuaciones en zonas rurales y dependientes de la pesca. Si bien, se ha realizado un importante esfuerzo inversor para fomentar la actividad productiva en el anterior periodo de programación, la importancia socioeconómica que tiene el sector agrario en la región implica que, todavía, es necesario seguir desarrollando políticas de calidad de los productos del sector, de apertura a los mercados internacionales, de aumento de la dimensión empresarial, del uso de técnicas respetuosas con el medio ambiente, entre otras. En definitiva, como prioridad se consideran las actuaciones rurales tendentes a promover el desarrollo endógeno y la diversificación económica, con el objetivo de propiciar el desarrollo de las mismas y su vertebración socioeconómica.
- Relacionadas con las orientaciones anteriores, Andalucía debe continuar con el esfuerzo, aplicado hasta el momento, en el ámbito de infraestructuras medioambientales, sobre todo en el apartado de suministro, saneamiento y depuración de aguas, e intensificar las inversiones en su apartado forestal (biodiversidad, protección medioambiental).
- Pese a los importantes avances registrados en el mercado laboral, si se analiza con respecto a la media nacional, las debilidades detectadas en el diagnóstico socioeconómico de la región (mayor tasa de desempleo, menor tasa de ocupación, segmentación en el mercado laboral por sexo y edad, menor nivel de formación) persisten. En este sentido, debe seguir siendo prioritario las inversiones en educación tanto en infraestructuras como en formación para la adecuación de la cualificación de la demanda de empleo a la oferta, como herramienta indispensable para conseguir alcanzar los objetivos contenidos en la estrategia de Lisboa.
- Por último, si se tiene en cuenta, en primer lugar, que la investigación, los procesos de desarrollo y de transferencia tecnológica, junto a la dotación de equipamientos y servicios en el marco de la Sociedad de la Información son condiciones fundamentales para aumentar la competitividad regional y, en segundo lugar, que Andalucía presenta retraso comparativo respecto a la media nacional, las anteriores prioridades deberán estar enfocadas hacia un objetivo general de progreso y modernización de la estructura económica regional. Para ello será imprescindible la aplicación de una prioridad horizontal basada en la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la sociedad de la información. Por otra parte, esto permitiría mantener el esfuerzo en mejorar la competitividad de las empresas y consolidar los resultados obtenidos en el tejido empresarial en el actual periodo de programación.

6.9. Recomendaciones para la nueva programación del periodo 2007-2013

Para finalizar este capítulo se proponen en el Cuadro 6.7 aquellas recomendaciones que se han considerado, por el equipo evaluador, necesarias para potenciar los efectos positivos

sobre la economía andaluza del próximo Programa Operativo. Éstas se presentan siguiendo las grandes líneas señaladas en el siguiente esquema:

- Recomendaciones sobre la capacidad de absorción financiera
- Recomendaciones sobre la gestión operativa
- Recomendaciones sobre los procesos de programación y planificación
- Recomendaciones sobre integración de Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias

Cuadro 6.7 Recomendaciones para la nueva programación del periodo 2007-2013

Sobre la capacidad de absorción financiera

1. Incrementar la flexibilidad de la programación financiera, permitiendo una mejor cobertura de las necesidades que puedan detectar las administraciones implicadas, sin que ello suponga el incumplimiento de los objetivos físicos y financieros cuantificados del programa.
2. El anticipo del 7% debe ser gestionado por la Administración Regional para dotar de una mayor agilidad los comienzos de la implementación de los proyectos cofinanciados.
3. Se debe completar el sistema de información financiera con el objeto de que los agentes ejecutores puedan conocer la situación de los pagos pendientes de certificación, bien debido a la falta de materialización o bien por que sean anticipos.

Sobre la gestión operativa

4. Se sugiere facilitar a los agentes ejecutores el acceso, a nivel de consulta, a FONDOS 2000.
5. Se recomienda la existencia de un sistema común de gestión para todos los programas regionales y una única base de datos que centralice toda la información referente a Fondos Europeos.
6. En algunos casos, el retraso en la ejecución de las operaciones se debe a falta de personal cualificado u otros problemas específicos del beneficiario final. En estos casos se recomienda la reducción de las dotaciones presupuestarias de los órganos ejecutores que, sin causas externas, presenten niveles bajos de ejecución física y financiera.
7. En FONDOS 2000 es necesario un nuevo desarrollo que considere con especial atención la casuística de las ayudas a empresas.
8. Los gestores de programas de apoyo empresarial deberían fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas, compartiendo las mejoras que se puedan producir en las técnicas de gestión.
9. Los encuentros entre representantes de los órganos ejecutores y el órgano intermedio de la Comunidad Autónoma deben ser más frecuentes para facilitar el seguimiento, la coordinación y la implementación de normativas e instrucciones.
10. Se debería realizar un esfuerzo para reducir el plazo que media entre la aprobación de un proyecto en el Comité de Seguimiento y su visto bueno definitivo por la Comisión.
11. Se ha podido constatar las enormes dificultades existentes para analizar una muestra de receptores últimos de las ayudas del FSE y de las subvenciones globales de FEDER y FEOGA-O. Los listados proporcionados por FSE son

incompletos, no han sido facilitados en soporte informático y no está suficientemente garantizado su depósito. Por ello, se recomienda que la Dirección General de Fondos Europeos asuma competencias en el control, verificación y depósito de los listados de los destinatarios últimos de las ayudas del FEDER, FSE y del futuro FEADER.

12. Con objeto de poder verificar si en las intervenciones se ha producido acumulación de inversiones financiadas con recursos públicos y poder calcular el empleo creado y/o mantenido sin duplicidades, se recomienda que pueda cruzarse la información contenida en la base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Junta de Andalucía con la existente en otras bases de datos de ámbito nacional.
13. Se ha observado que, a veces, en la producción de una realización física y/o resultado confluyen diversas fuentes de financiación pública. En estos casos, si el órgano ejecutor no facilita la información completa es imposible valorar la contribución del Programa. Por tanto, se recomienda más transparencia en la aplicación de los Fondos en estos proyectos.
14. No se disponen de estudios sobre el impacto de las subvenciones y ayudas públicas a empresas. Se recomienda analizar su contribución al crecimiento de la renta y el empleo comparando el comportamiento de una muestra de empresas que han recibido ayudas y subvenciones públicas con otra de similares características pero que no las hayan percibido (grupo de control).
15. El impacto de las políticas activas de empleo cofinanciadas con el FSE debe de evaluarse con más precisión. Se sugiere acceder a una mayor información vía encuestas y/o registros administrativos y cuantificar los efectos de estas políticas sobre las tasas de ocupación y los salarios en el medio y largo plazo.
16. Se ha observado en parte de los representantes de las empresas (agrarias y no agrarias) que han percibido subvenciones y ayudas públicas procedentes de Fondos Europeos una gran reserva para facilitar información. Se recomienda que en las convocatorias de las ayudas y subvenciones públicas se explicita con más detalle su carácter de Fondos Europeos y la obligación que los destinatarios últimos contraen de facilitar información para evaluar su impacto.
17. Indicadores excesivamente genéricos tales como “nº de acciones”, “nº de proyectos finalizados”, etc., no son especialmente útiles para analizar los progresos alcanzados. Se recomienda asignarle una dimensión económica, calificándolos según su coste de ejecución.

Sobre los procesos de programación y planificación

18. La gestión del POIA 2000-2006 se ha beneficiado de la estrecha colaboración y coordinación entre los gestores de los tres Fondos (FEDER, FSE y FEOGA-O); asimismo, la integración en un único órgano de la administración regional de responsables de todos los Fondos ha impulsado la generación de prácticas uniformes y de criterios de gestión comunes entre los gestores de los distintos órganos ejecutores. Por ello, recomendamos que, aunque en el nuevo período se vuelva a la programación no integrada (programas monofondos), quede garantizada una ejecución uniforme y coordinada desde la Dirección General de Fondos Europeos, que también debe asumir funciones más amplias de verificación y control, como se ha indicado en el apartado anterior. La coordinación en la ejecución de toda la cofinanciación europea (incluidos los nuevos fondos de pesca y desarrollo rural) es necesaria para avanzar en el desarrollo de la cultura de la evaluabilidad, compartir buenas prácticas y un

- sistema común de gestión, implementar un control externo adicional y rentabilizar las sinergias de las actuaciones de los diferente programas.
19. Para hacer posible la ejecución de la recomendación anterior, sugerimos la máxima coordinación en la elaboración de los Programas Operativos regionales cofinanciados por el FEDER y el FSE con los cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de la Pesca (FEP) con la finalidad de garantizar su complementariedad y coherencia.
 20. En el período transcurrido desde el inicio de la vigente programación se ha avanzado en el proceso de descentralización de la gestión de las políticas públicas; además, la Administración Regional ha reforzado considerablemente sus estructuras administrativas, aumentando su capacidad de gestión. Por ello, recomendamos que se establezca un adecuado equilibrio entre las intervenciones regionales y las intervenciones temáticas, dando un mayor peso a las primeras; en las intervenciones regionales se debe atender en el reparto entre administraciones al nivel competencial existente y dentro de las temáticas se sugiere establecer repartos indicativos a priori en todas y cada una de ellas. Asimismo, en este contexto, recomendamos que el Estado designe a la Junta de Andalucía Autoridad de Gestión y Certificación en el ámbito de sus Programas Operativos.
 21. Tras el análisis de la enorme variedad y dispersión, según precios de ejecución, de los proyectos incluidos en el POIA, en el próximo período se tendría que reforzar y concentrar las ayudas públicas en aquellas intervenciones que, de forma clara medida a través de los correspondientes indicadores, permitan generar impactos mensurables sobre la tasa de empleo, la productividad y el PIB por habitante.
 22. Teniendo en cuenta los indicadores de contexto presentados, que muestran la aún baja incorporación, en términos relativos, de la mujer andaluza al mercado de trabajo, el incremento de la empleabilidad de las mujeres, vía dotación de capital humano a través de la enseñanza tanto reglada como no reglada, constituye la opción más eficiente para aumentar la tasa de ocupación total y el PIB por habitante en la comunidad andaluza.
 23. Recomendamos la adopción de una programación más estratégica y menos detallada, pero con criterios de selección de proyectos que explícitamente consideren, desde una perspectiva cuantitativa, su rentabilidad económica y social en las intervenciones que comprometan un volumen significativo de recursos públicos.
 24. Para evitar los retrasos que se produjeron en los comienzos del POIA 2000-2006, es necesario respetar el calendario marcado por la Comisión a los efectos de que los documentos de planificación y programación puedan estar ultimados y aprobados para la fecha de inicio del nuevo período de programación.
 25. Como complemento de la recomendación anterior, se debería conseguir que desde el inicio del nuevo período de programación, estén disponibles todos los fondos correspondientes al primer año, con el objetivo de iniciar las acciones cofinanciadas desde el primer momento.
 26. Los órganos ejecutores de los distintos programas deberían realizar una programación previa a la ejecución de sus operaciones; cuando sea posible, sería aconsejable establecer presupuestos programados por operaciones para cada Dirección General u organismos que, en cada estructura administrativa de los beneficiarios finales, gestione Fondos Europeos.
 27. El proceso de elaboración y selección de indicadores del sistema de seguimiento debe contar con la participación de los órganos ejecutores y de todas las administraciones implicadas para que sea representativo de las actuaciones que

- se pretenden desarrollar.
28. En el proceso de planificación, y cuando ello sea posible, sería aconsejable cuantificar el gasto público elegible en función del coste unitario estimado de las realizaciones y resultados que se proponen producir y lograr. Los valores medios calculados para producir cada realización física en el POIA 2000-2006 que se incluyen en este Informe podrían ser utilizados como estimaciones para cuantificar el número de unidades a producir de cada indicador y la financiación requerida, una vez se haya tomado en consideración las predicciones de inflación.
 29. Una posible vía para aumentar la eficiencia de las intervenciones desde la perspectiva de la programación, especialmente en el contexto del futuro FEADER, sería favorecer la concentración de los recursos en grandes proyectos o, al menos, propiciar los proyectos de mayor dimensión financiera.
 30. Se recomienda normalizar los criterios de selección de las operaciones cofinanciables.
 31. Sería recomendable adoptar criterios homogéneos para computar el valor de los indicadores. Así, se deberían explicitar, a nivel de Complemento de Programa, criterios comunes para la cuantificación de los indicadores de resultados que sean coherentes además con los criterios de cuantificación de las realizaciones de las intervenciones que se adopten.
 32. Al realizar la programación se recomienda tomar en consideración el diferente período de maduración de los proyectos, así como de su proceso de ejecución.
 33. Para la ejecución en el tiempo programado de determinados proyectos se deben evitar demoras en la gestión de los expedientes de expropiación.
 34. En las ayudas a empresas se recomienda mantener la elegibilidad, en un sentido amplio, de los instrumentos de ingeniería financiera existentes, para ir reduciendo progresivamente la incidencia de ayudas directas.
 35. En el caso de regímenes de ayuda se sugiere distinguir con más precisión los distintos tipos de incidencias que afectan a la evolución de las empresas, delimitando claramente que se considera mortalidad empresarial en el caso de las PYME, con el objetivo de no clasificar este tipo de incidencias como una irregularidad.
 36. Las normas de elegibilidad relativas a terrenos es, a juicio de algunos gestores coordinadores, ambigua y debería ser lo suficientemente clara para evitar dudas en su aplicación en los regímenes de ayuda.
 37. Para el adecuado desarrollo de la programación recomendamos avanzar en la cultura de la evaluabilidad, aumentando el número de personas formadas dedicadas a la evaluación de proyectos en los órganos ejecutores.
 38. Desde la D.G. de Urbanismo de la COPT se constata que cuando es necesario adquirir suelo para ejecutar alguna intervención se presentan dos problemas, uno de gestión operativa, porque siempre supone un retraso para la intervención, y otro de capacidad financiera, ya que los gastos de expropiación sólo son elegibles siempre y cuando no superen el 10% del coste total del proyecto. En consecuencia, se recomienda, por un lado, anticipar las necesidades de suelo en estas actuaciones y, por otro, poder ampliar el límite del 10% del coste total del proyecto para poder considerar una proporción mayor del coste de adquisición del suelo como gasto elegible.
 39. En el actual período de programación en la Medida 5.9 en el gasto elegible gestionado por la D.G. de Personas Mayores de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, se produjo la exclusión, por la Comisión Europea, de la cofinanciación a los centros de mayores que tuvieran el carácter de residencias

(pernoctación del usuario), una vez que ya había sido aprobado el POIA. Esto obligó a cambiar la planificación efectuada que se tuvo que ir remodelando durante los años 2001 y 2002. Se recomienda evitar estos problemas fijando claramente los criterios de costes elegibles antes de aprobar los Programas y, a ser posible, no modificarlos durante su vigencia o, si se varían, contar con posibles retrasos en su ejecución. Y, además, se recomienda incluir las residencias de mayores como gasto elegible dado el incremento de necesidades que, en este sentido, está suponiendo el envejecimiento de la población.

40. En los ámbitos de Igualdad de Oportunidades y Estrategia Europea por el Empleo se estima necesario contemplar para el futuro período de programación la complementariedad de las medidas desarrolladas en el marco del Fondo Social Europeo con las que cofinancia el FEDER en la atención a las personas mayores. Dos cuestiones avalan este razonamiento: por un lado, los recursos implementados a través de los proyectos para atención a esas personas mayores suponen facilitar la conciliación de la vida laboral con la vida familiar de las personas cuidadoras de los mayores, que en su inmensa mayoría son mujeres. Por otra parte, la apertura de nuevos centros de atención a las personas mayores conlleva la creación de empleo, demandado mayoritariamente por mujeres, que precisan de actuaciones de carácter formativo que mejoren la cualificación y faciliten por ello el acceso a los puestos de trabajo creados.

Sobre integración de Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

41. Es indispensable mantener un Eje específico de Medio Ambiente, dotándolo de mayores recursos, y orientado prioritariamente al cumplimiento de los objetivos medioambientales más importantes definidos en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EEDS) de Gotemburgo.
42. Es conveniente definir previamente las necesidades prioritarias estratégicas para mejorar el medio ambiente en Andalucía, y concentrar en ellas la financiación ambiental, en la línea avanzada por el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010.
43. Se propone que se financien proyectos que supongan realmente avances significativos hacia el medio ambiente, a medio y largo plazo, y que perduren en el tiempo, reduciendo sustancialmente la financiación de multitud de pequeños proyectos de gastos corrientes de los beneficiarios finales.
44. Este equipo evaluador recomienda que los proyectos especifiquen su contribución al desarrollo sostenible y se tenga en cuenta dicha contribución para priorizarlos.
45. Potenciar los productos y procesos respetuosos con el medio ambiente, fomentando el uso de nuevas tecnologías que consuman menos energía, sean menos contaminantes y que reduzcan el uso de recursos.
46. En el ámbito del transporte, ha de primarse el transporte público sostenible y, en especial, el ferrocarril. En la financiación de carreteras se sugiere obligar a destinar un porcentaje mínimo del proyecto a medidas correctoras, compensatorias y complementarias hacia el medio ambiente.
47. Es necesario profundizar en la sensibilización y la educación ambiental de todos los colectivos mediante acciones realizadas o coordinadas por la Consejería de Medio Ambiente. Se recomienda integrar un módulo obligatorio de medio ambiente, en todos los cursos de formación ocupacional.
48. Se debe favorecer las ayudas a las PYMES para la incorporación de tecnologías

ambientales, y para la adopción de modelos de producción y consumo sostenible.

49. En todas las medidas, la integración ambiental debería ser imprescindible para que un proyecto sea cofinanciado con Fondos Europeos. Todos los proyectos o actuaciones deberían exponer la forma en que contribuyen al desarrollo sostenible, señalando los beneficios ambientales esperados, susceptibles de evaluación cuantitativa.
50. Destinar mayor porcentaje de financiación comunitaria a proyectos y medidas que tengan impactos positivos y sean beneficiosos para el medio ambiente y no solo inocuos con el mismo. Primar especialmente los que contribuyan directamente a la EEDS de Gotemburgo.
51. Entre los criterios de selección de proyectos se recomienda valorar especialmente la contribución de los mismos al Medio Ambiente y al Desarrollo Sostenible. En especial se propone:
 - Priorizar aquellos proyectos cuyos impactos ambientales sean positivos o neutros con el medio ambiente.
 - Priorizar los proyectos que no generen residuos y no empleen productos nocivos o agresivos para el entorno natural.
 - Priorizar los proyectos que nos acerquen a los objetivos establecidos en el Protocolo de Kioto (reducción de gases que provocan efecto invernadero).
 - En las subvenciones a empresas, primar a las que faciliten la formación y sensibilización ambiental de los trabajadores y clientes en todos los aspectos relacionados con el cuidado del entorno y sus recursos naturales.
 - Valorar positivamente la integración ambiental y paisajística en todos los proyectos de infraestructuras.
 - Primar los proyectos que impliquen un ahorro de los recursos hídricos.
 - Valorar la aplicación e incorporación de tecnologías limpias destinadas a reducir los impactos de la actividad sobre el medio ambiente.
 - Fomentar los proyectos que contribuyan al ahorro energético o promuevan el uso de energías renovables.
 - Priorizar los proyectos que especifiquen las mejoras ambientales que se aportan con el mismo.
52. Procurar que los proyectos que se sometan a algunos de los procedimientos ambientales (evaluación, informe y calificación) sean informados en el plazo más breve posible.
53. Reforzar la formación ambiental de gestores y beneficiarios, así como los destinatarios de ayudas y adjudicatarios de obras, bienes y servicios, a fin de que se refuerce la integración ambiental en todas las actuaciones.
54. Es conveniente que exista una mayor cooperación entre las autoridades ambientales regionales y nacionales, potenciando el papel de la Red de Autoridades Ambientales, que ha de continuar en su línea de colaboración con los órganos intermedios.
55. Se sugiere dotar los recursos pertinentes para crear una red de interlocutores de todos los órganos gestores, de las diferentes Consejerías y demás órganos participantes para compartir experiencias y proponer modelos de buenas prácticas.
56. Sería conveniente que en el próximo marco de programación se incluyera al menos un indicador de integración ambiental de realizaciones por medida, para que pueda cuantificarse la contribución de la misma al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Y, como mínimo, dos indicadores de resultados y dos de impactos en cada uno de los Ejes.

57. Debería alentarse a los gobiernos central y regional a que dediquen un mayor esfuerzo en la disponibilidad de indicadores de contexto, actualizados y por regiones, sobre medio ambiente y desarrollo sostenible.
58. Promoción de la contratación pública “verde” relativa a la eficiencia energética. Incluir cláusulas de cumplimiento del medio ambiente en los contratos, así como incentivos ambientales en la adjudicación

Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres

59. Al igual que lo apuntado en la Evaluación Intermedia, se precisa de indicadores de realizaciones y resultados desagregados por sexo capaces de medir la reducción de las disparidades o la mejora de la igualdad entre mujeres y hombres.
60. Además de los expertos en temas de igualdad que participen en la futura programación y su posterior aplicación, todas aquellas personas que pueden influir en la realización de los programas deben recibir formación, tanto sobre las ventajas de la integración de la igualdad como sobre las herramientas para hacerla efectiva.
61. Es imprescindible la existencia de medidas dirigidas a las mujeres, cuya financiación específica debe hacerse visible, en particular adjudicando desde el principio puntos adicionales en los criterios de selección a aquellos proyectos que contribuyen a promover la igualdad de género. La financiación asignada a acciones en pro de la igualdad y, en particular, a la integración de la perspectiva de género, debe ser notoria y, en muchos casos, aumentarse.
62. Es imprescindible realizar un seguimiento y evaluación de las actuaciones puestas en marcha, para conocer el alcance real y la sostenibilidad de las actuaciones financiadas, su perdurabilidad en el tiempo, y su efecto en la vida de las personas, y en concreto, en la vida de las mujeres.
63. Se deben seguir realizando estudios sistemáticos de la realidad de las mujeres a través de diagnósticos, diseño de la planificación y ejecución de la programación por personal experto en Igualdad de Oportunidades. Esto permitirá partir de las necesidades de las mujeres como grupo social con necesidades y características propias, especialmente vulnerables en relación al empleo y al desempleo.
64. Fomentar la evaluación y seguimiento de la introducción y aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres dentro de las entidades que desarrollen programas con cargo a los Fondos Estructurales.
65. La elevada heterogeneidad dentro del colectivo de las mujeres beneficiarias hace necesario el diseño de programas específicos que impidan la creación de grupos marginales de mujeres de difícil empleabilidad así como la duplicación de esfuerzos que se traduzcan en una ineficiencia de recursos financieros y humanos. El uso de itinerarios personalizados constituye una de las claves del éxito de la empleabilidad de las mujeres.
66. Para el fomento de la actividad empresarial femenina se requiere aumentar la financiación y ayudas para la creación de empresas, mejorar la formación y el espíritu empresarial, eliminar los miedos y desconfianzas que existen al crear una empresa así como una mayor implicación de los técnicos de empleo en la creación, funcionamiento y seguimiento de las empresas constituidas por las mujeres.
67. El desarrollo de medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar (flexibilidad de horarios, subvención de guarderías, servicios de microbús gratuitos, etc.), la mejora de la sensibilización de los empresarios hacia una

contratación igualitaria y en los mismos términos que los hombres, el establecimiento de convenios de colaboración a nivel de empresa y la realización de foros de encuentro y debate deben tener su reflejo en una reducción paulatina de las diferencias y obstáculos que sufren hoy día las mujeres andaluzas.

Sociedad del Conocimiento

68. Deben adoptarse medidas de política económica e incentivos fiscales que hagan más atractiva la inversión en investigación y desarrollo por parte de las empresas.
69. Deben adoptarse medidas que favorezcan la investigación aplicada y que tenga como resultado innovaciones en el mundo empresarial. Los resultados en términos de patentes ponen de manifiesto la preponderancia de los grupos de investigación, generalmente vinculados a universidades de Andalucía, en cuanto a los resultados aplicados de investigación. Los resultados de patentes por parte de las empresas implicadas son, sin embargo, manifiestamente mejorables. Resultaría recomendable una mayor vinculación y trabajo conjunto Universidad-empresa.
70. Es recomendable abordar las reformas necesarias para que el sector financiero comprometa capitales en niveles superiores a los actuales, favoreciendo las sociedades de capital-riesgo.
71. En el ámbito de las TIC resulta imprescindible mejorar de forma sustancial el servicio que se presta actualmente a las familias. Dicha mejora debe centrarse en la ampliación de las infraestructuras que permita una mayor cobertura territorial, especialmente en el mundo rural, y una mayor rapidez y calidad del servicio.
72. Por otro lado deben incrementarse las campañas de información y formación sobre TIC que hagan ver a empresas y particulares las ventajas del uso de las nuevas tecnologías como canal, no solo de uso divulgativo y obtención de información, sino también como medio de transacciones económicas y comerciales.
73. En el ámbito de las empresas, además, debe formarse con mayor intensidad a los trabajadores e informar sobre las ventajas en productividad, calidad de vida y salud laboral que conlleva el uso de las nuevas tecnologías para empleadores y empleados.
74. Deben incrementarse las acciones formativas entre los agentes ejecutores en materia de Sociedad del Conocimiento. La baja e incluso nula intensidad con que se están aplicando por algunos agentes ejecutores en medidas concretas debe corregirse mediante acciones formativas que hagan ver las bondades de estas políticas a quienes tienen la responsabilidad de su ejecución directa. Dichas acciones deberían ser especialmente intensivas, a tener de lo observado, entre los agentes ejecutores de los ejes 3, 4 y 7.
75. Se sugiere la introducción de criterios de selección de proyectos que primen las intervenciones más comprometidas con la Sociedad del Conocimiento. En este sentido podrían incluirse como criterios de selección de proyectos los siguientes.
 - Para las Medidas del Eje 2:
 - Priorizar aquellos proyectos que contemplen la utilidad empresarial prevista de los resultados de investigación.
 - Prioridad a los proyectos de investigación que cuenten con financiación privada en un porcentaje elevado.
 - Mayor financiación a aquellos proyectos de investigación que incluyan la co-gestión con entidades empresariales.
 - Para todas las Medidas:

- Prioridad en las subvenciones a aquellos proyectos empresariales que incluyan en el plan de empresa un nivel elevado de utilización de las TICs, medido tanto en términos de porcentaje sobre la inversión en equipamientos como de empleados que los utilizan.
- Prioridad en las subvenciones para aquellos proyectos que utilicen en su desarrollo el comercio electrónico.
- Niveles de inversión del proyecto en infraestructuras públicas y/o privadas relacionadas con la Sociedad de la Información.

Desarrollo Local y Urbano

76. Uno de los déficit de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de infraestructuras sociales es el de los servicios de atención a las personas drogodependientes. En opinión de los agentes ejecutores, para el futuro período de programación habría que tener, por un lado, culminada la elaboración de una normativa que regule la ordenación territorial de los centros de drogodependientes; esta normativa reguladora propiciaría una prestación del servicio más eficiente y permitiría la cobertura de todo el territorio con la infraestructura existente en cada momento. Y, por otro lado, ampliado el Mapa Asistencial existente con la creación de centros mixtos para garantizar el acceso al servicio del personal femenino.
77. Se recomienda, a sugerencia de los agentes ejecutores con responsabilidad de gestión en la Medida 5.10, la redacción de un Plan Director de Infraestructuras Deportivas para el ámbito de Andalucía, con el objeto de tener un mayor conocimiento de las necesidades en esta materia y poder planificar mejor su cobertura.
78. Teniendo en cuenta que una parte relevante del patrimonio histórico y cultural andaluz se ubica en el medio rural, se recomienda su puesta en valor como una vía adicional para generar actividades sustitutivas de las agrarias y como complemento del turismo de sol y playa.
79. La implementación del Plan de Servicios Bibliotecarios, al que se hizo referencia en el epígrafe 6.5, se considera un elemento clave para cubrir el déficit que, en materia de dotaciones bibliotecarias, aún mantiene la población andaluza. En consecuencia, se recomienda que, en la futura programación se contemplen actuaciones orientadas al desarrollo de este plan.

Sobre Desarrollo Rural

80. La escasa implicación de los destinatarios últimos de las ayudas en los procesos de evaluación del POI obliga a recomendar que se introduzcan, en las convocatorias de ayudas y subvenciones públicas cofinanciadas por el FEOGA-O, instrumentos que recojan la obligatoriedad de aquellos de colaborar con los evaluadores independientes en la realización de los informes correspondientes.
81. A sugerencia de los agentes ejecutores de la Medida 7.55, se recomienda que o bien se unifiquen los procedimientos de gestión de las distintas iniciativas comunitarias que estos agentes gestionan, o bien se concentren los fondos en una única iniciativa.
82. A instancia de los órganos ejecutores de la Medida 7.55 y después de constatar los evaluadores los problemas financieros por los que han atravesado los mismos, se recomienda agilizar los procedimientos financieros de manera que

- los Grupos de Desarrollo Rural no tengan que financiar las operaciones aprobadas.
83. En el momento de distribuir los fondos de la Medida 7.55 entre los distintos órganos ejecutores, se recomienda incluir entre los criterios de asignación tanto la extensión territorial como la dispersión poblacional del ámbito espacial de su competencia.
 84. Se recomienda que la información de los proyectos cofinanciados por el FEOGA-O sea incorporada en FONDOS 2000 con los indicadores provinciales y municipales correspondientes, con el objeto de posibilitar la realización de análisis de la incidencia territorial de los mismos y la elaboración de comparaciones interprovinciales.
 85. Se recomienda que desde el inicio del nuevo período de programación esté aprobado todo el marco normativo necesario para la aplicación de los Fondos, así como una “guía de procedimientos” y los modelos normalizados de documentos de gestión. De esta forma se evitaría uno de los factores que ha podido producir retrasos en la ejecución financiera de alguna de las Medidas.
 86. En la Medida 7.55 cada órgano ejecutor (GDR) se presenta con dos códigos numéricos, representando cada uno de ellos la procedencia de los fondos disponibles para esta Medida, bien de la Administración Central o bien de la Autonómica. Si bien, en la actualidad la primera canaliza sus fondos a través de la Consejería de Agricultura y Pesca, sigue vigente la doble codificación en FONDOS 2000. Se recomienda que la gestión de los fondos de esta Medida se unifique en la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.
 87. Ante la existencia de gran número de proyectos de escasa cuantía, se recomienda que en las convocatorias de ayudas incluidas en las Medidas que afectan al desarrollo rural, se primen a aquellas de mayor envergadura que puedan tener un impacto considerable en la actividad productiva y en la generación de empleo en las zonas rurales.
 88. Por la proximidad de los agentes ejecutores a la realidad económica de sus correspondientes entornos, se recomienda recabar la opinión de éstos sobre las necesidades económicas en sus comarcas de influencia antes de diseñar las líneas de actuación de próximo periodo de programación.

Sobre Recursos Humanos

89. Sería necesario potenciar ciertas actuaciones sobre las que no se están empleando los recursos necesarios, aun cuando su importancia es crucial para el desarrollo de los recursos humanos en el contexto andaluz. Concretamente, debe potenciarse la asistencia a personas en el ámbito de la *economía social* (11), las actuaciones de estructuras y sistemas en el ámbito de las *relaciones de los centros de trabajo con los centros de formación* (23) y con los *centros de investigación* (24), así como las acciones de acompañamiento para *mejorar los servicios a los beneficiarios y a personas dependientes* (31) y las de *sensibilización y difusión* (33).
90. En la Medida 4.4 sería necesario incluir indicadores adicionales de realizaciones y resultados que permitan hacer un seguimiento más adecuado de las actuaciones de creación, puesta en marcha y modernización del SAE, así como las relacionadas con la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, dado que los indicadores 904, 304, 232 y 280 actualmente disponibles no pueden utilizarse a tal efecto.
91. En relación a la Formación Continua (FC) debe seguir avanzándose en varios aspectos: en el traspaso de competencias hacia la Junta de Andalucía; en reducir

el absentismo de los alumnos, mediante la firma de un compromiso expreso de asistencia, horarios racionales dentro de la jornada laboral incluyéndolo en los convenios colectivos y medidas de acompañamiento que favorezca la participación, especialmente de la mujer; reconocimiento oficial de las titulaciones mediante un sistema de convalidaciones que valore toda la formación recibida por el trabajador a lo largo de su vida laboral, incluida la experiencia profesional; necesidad de crear una Comisión que permita combatir el fraude y establecer un sistema de seguimiento permanente para evaluar el impacto de la FC en términos de rentabilidad social; establecer métodos objetivos para evaluar el impacto de la FC, en términos de estabilidad y promoción en el empleo para los trabajadores y de mejora de productividad para las empresas; y finalmente, necesidad de evaluar la calidad de los intermediarios o agentes externos que intervienen en la FC.

92. Es necesario realizar estudios que detecten las necesidades reales de la Formación Profesional (FP) demandada por los sistemas productivos, así como mejorar la orientación y el asesoramiento que reduzca el elevado porcentaje de alumnos que fracasan y sus efectos negativos en la autoestima y capacitación. La relación entre formación y empleo debe ser más directa y transparente hacia el alumnado. Además, aunque los profesores reciben acciones de orientación y formación, éstas carecen en muchas ocasiones de atractivo, siendo escasas y poco adaptadas a las necesidades reales del profesorado. Sería necesario establecer una vinculación estrecha entre la Formación Profesional con la Formación Ocupacional y Formación Continua

Sobre Estrategia Europea del Empleo

92. En la futura programación de las actuaciones de formación sería necesario una mayor coordinación entre todos los agentes ejecutores implicados y la D.G. de Formación para el Empleo (SAE), para evitar solapamientos de contenidos y asignaciones de recursos ineficientes entre proyectos que en principio están destinados a cubrir la misma carencia formativa y en muchos casos dirigidos al mismo colectivo. De este modo, el SAE ocuparía un papel central en la ordenación de los distintos Subsistemas de Formación, delegando en diferentes agentes ejecutores la impartición de cursos con contenidos específicos. Así por ejemplo, los cursos y módulos medioambientales podrían ser impartidos desde la D.G. de Educación Ambiental y Sostenibilidad; los cursos sobre sociedad del conocimiento y nuevas tecnologías, desde la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa; los cursos sobre género e Igualdad de Oportunidades desde el IAM, etc.
93. En relación a las acciones formativas el equipo evaluador propone incrementar los esfuerzos para adecuar la formación a la demanda laboral existente, estableciendo estudios de detección de necesidades formativas mediante un seguimiento continuo de dichas actuaciones para determinar su idoneidad y su calidad.
94. Abordar el fortalecimiento de los acuerdos entre los Entes locales y regionales, puesto que tal y como establece el Comité de las Regiones¹¹², la creación de empleo y los problemas estructurales del mercado laboral tienen una importante dimensión local. Por dicho motivo, los Entes locales deben asumir un papel

¹¹² Pleno del Comité de las Regiones, de los días 9 y 10 de abril de 2003 (COR/03/35) Unión Europea. Bruselas 10 de abril de 2003.

activo como responsables de la aplicación de la EEE, incrementándose la coordinación entre las entidades gestoras de políticas de empleo para evitar solapamientos en las acciones de formación y de apoyo al empleo. El desarrollo de las actuaciones del Eje 5 deben fortalecerse con el establecimiento de dichos acuerdos.

95. Establecer una red de contactos europeos en materia de formación e inserción laboral, que facilite el intercambio de experiencias y acciones con otros países europeos.
96. Introducir cambios en los criterios de selección de proyectos que permitan incorporar en mayor medida las prioridades de la EEE en las actuaciones del Programa. Entre estos criterios cabe considerar:
 - No subvencionar proyectos que impliquen una reducción del empleo.
 - Subvencionar a empresas que faciliten la formación ocupacional con compromisos de contratación.
 - Priorizar la creación de empleo estable en los proyectos de ampliación o modernización.
 - Apoyo a PYMES que propongan nuevos modelos de organización del trabajo.
 - Priorizar la inserción de colectivos desfavorecidos.
 - Priorizar el acceso a las ayudas para la creación de empresas a aquellos proyectos que estén promovidos por mujeres.
 - Apostar por la viabilidad financiera y social de las empresas, justificada mediante un plan de empresa y estudio de viabilidad.
 - Fomentar proyectos que mejoren las condiciones de salud o seguridad en el trabajo.
97. Incorporar en el Complemento del Programa los indicadores de realizaciones, de resultados y de impactos propuestos por la Comisión en el ámbito de los recursos humanos y en el ámbito del entorno productivo para hacer un seguimiento más preciso de las implicaciones del Programa sobre la EEE.
98. Ante los problemas detectados en la cuantificación de algunos de los indicadores utilizados actualmente, o los que potencialmente puedan surgir al introducir nuevos indicadores en el futuro, el equipo evaluador propone la elaboración de un manual en el que se definan con precisión dichos indicadores y se establezcan los mecanismos para su cuantificación. Este manual debería hacerse a nivel del MCA, con el objetivo de homogeneizar y poder comparar los efectos de las actuaciones sobre el empleo y el desarrollo de los recursos humanos en los distintos Programas Operativos.
99. Mejorar la fiabilidad del sistema de seguimiento de la SSU para poder cuantificar los impactos de las actuaciones del Programa en términos de empleos creados, empleos mantenidos y permanencia de los empleos en el tiempo. También sería aconsejable introducir indicadores para hacer un seguimiento del nivel de satisfacción o motivación del trabajador. Para ello, desde la D.G. de Fondos Europeos debería impulsarse la evaluación de los impactos de todas las actuaciones del Programa mediante una metodología contrastada empíricamente. Esta evaluación permitiría hacer un seguimiento homogéneo del Programa utilizando criterios comunes para todos los agentes ejecutores.
100. Sería aconsejable la realización de estudios para evaluar los impactos netos de los programas de formación y ayudas al empleo. Para ello, y de forma adicional al sistema de seguimiento de la SSU, sería aconsejable realizar encuestas periódicas que permitan obtener información de las características socioeconómicas de los destinatarios de las ayudas, así como información relevante dependiendo del tipo

de ayuda, sobre grado de inserción, estabilidad en el empleo, rendimientos de la educación, tasa de supervivencia empresarial etc. asociadas a diferentes grupos de control.

101. Para acelerar los cambios necesarios que permitan alcanzar los objetivos globales de la EEE para el 2010, en términos de pleno empleo, de productividad y calidad del trabajo y en cohesión e inclusión sociales se considera necesario:

- Aumentar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores y fomentar la incorporación progresiva al mercado de ciertos colectivos con menor nivel de participación, como los parados de larga duración.
- Desarrollar programas de empleabilidad, financiar actividades de economía social con viabilidad futura y fomentar la diversificación profesional, impidiendo en la medida de lo posible la segregación profesional y el empleo inestable. Para ello sería necesario fomentar las *ayudas al empleo* (9), la *formación empresarial para la creación y desarrollo de empresas* (7) y las actuaciones de *economía social* (11).
- Desarrollar en las actuaciones de fomento de la economía social *itinerarios integrados de inserción* (1) individualizados que incluyan de forma conjunta acciones de formación, de orientación y de ayudas a la creación de empresas; dado que de esta forma, aumenta la tasa de supervivencia de las iniciativas empresariales a lo largo del tiempo.
- Aumentar la empleabilidad de las mujeres y de los colectivos desfavorecidos como discapacitados o minorías étnicas con una mayor dotación de recursos. Que permitirá llevar a cabo actuaciones de *orientación y asesoramiento* (3), *ayudas al autoempleo* (10), y *servicios a los beneficiarios y personas dependientes* (31). Esta última resulta de crucial importancia para facilitar la conciliación de la vida profesional y familiar, a través de la flexibilización de horarios o las ayudas a las familias mediante servicios de guardería y de asistencia primaria, entre otros.
- Destinar fondos para aplicar medidas que permitan erradicar el trabajo no declarado, lo que ayudaría a regularizar la situación de personas empleadas en el servicio doméstico, en la agricultura y en otros sectores de economía irregular. Esta recomendación permitiría desarrollar la directriz novena de la EEE en el nuevo marco de programación. El fomento de esta directriz es, desde el punto de vista del equipo evaluador, de importancia vital para reducir la precariedad laboral en determinados sectores productivos y para aumentar la salud laboral y los niveles de seguridad e higiene en el trabajo.