



CAPÍTULO 1. RESUMEN EJECUTIVO



1.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es mostrar, de manera resumida, las conclusiones a las que se han llegado a través del ejercicio de evaluación del Programa Operativo Integrado (POI) de Ceuta 2000-2006 y exponer las principales recomendaciones que el equipo evaluador realiza con el fin de mejorar la eficacia de la intervención, tal y como se establece en el art. 40 del Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999.

La metodología¹ aplicada para la realización de esta evaluación ha seguido las orientaciones establecidas en distintos documentos elaborados por la Comisión Europea, Evaluador Marco y diversas instituciones involucradas en las intervenciones estructurales. Asimismo, se ha realizado un exhaustivo trabajo de campo, en el cual se han entrevistado a los coordinadores del POI de Ceuta, tanto del tramo regional como del nacional; la totalidad de los beneficiarios finales incluidos en el Programa; los responsables del cumplimiento de las prioridades horizontales de igualdad de oportunidades y medio ambiente y los principales interlocutores socioeconómicos de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Por otra parte, se han explotado las bases de datos de beneficiarios últimos de FSE y se han visitado la totalidad de los proyectos incluidos en el POI.

1.2 VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA

La implementación del POI está fomentando la subsanación de las debilidades detectadas en el DAFO realizado en la evaluación previa, no obstante, estos estrangulamientos perduran en el contexto socioeconómico ceutí (elevadas tasas de paro, economía muy dependiente, infraestructuras insuficientes, recursos humanos poco cualificados, etc.); por lo que la situación de partida sólo ha mejorado ligeramente, estando en vigor el diagnóstico realizado en la evaluación previa² y, por consiguiente, la validez de la estrategia definida en el momento de programación.

¹ Véase capítulo 2.

² Véase capítulo 3 y anexo II.



DEBILIDADES	EVOLUCIÓN	FORTALEZAS	EVOLUCIÓN
Déficits en equipamientos y servicios colectivos.		Situación geográfica privilegiada.	
Estructura económica sectorial atípica.		Oferta turística de calidad.	
Bajo desarrollo económico, sobre todo en la actividad industrial.		Atractivos turísticos sin explotar.	
Actividad comercial muy dependiente de la situación arancelaria de los mercados de destino.		Desarrollo de la acuicultura en el litoral.	
Infraestructura turística incipiente e insuficiente.		Alto potencial de utilización de energías alternativas.	
Escaso protagonismo del puerto comercial en la actividad económica.		Tejido empresarial experimentado	
Escasa actividad pesquera.		Capacidad de albergar industrias ligeras no contaminantes con vocación exportadora.	
Recursos humanos poco cualificados.		Especialización en servicios financieros, profesionales y de asesoramiento empresarial.	
Comunicaciones marítimas no satisfactorias.		Tejido empresarial constituido por PYMES	
Asistencia sanitaria insuficiente.			
Sistema educativo deficiente.			
Condicionantes físicos			

Ha mejorado
 Ha permanecido igual
 Ha empeorado

1.3 PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA³

La estrategia de desarrollo establecida en el POI de Ceuta se estructura en torno a tres objetivos prioritarios de intervención: creación de empleo, crecimiento de la riqueza y preservación del medio ambiente. Esta estrategia parte del origen estructural de los problemas que frenan el crecimiento (adoptando una perspectiva a largo plazo), pone énfasis en los factores limitativos de las mejoras en la productividad, en la competitividad y en la creación de empleo, contempla los objetivos de integración social y territorial y toma como referencia las debilidades y fortalezas detectadas durante el diagnóstico. Por tanto, el mantenimiento de las condiciones socioeconómicas existentes garantiza que la estrategia de desarrollo y los objetivos que ésta establece continúe estando vigente.

La estrategia de desarrollo establecida en el POI de Ceuta es pertinente en relación con las principales debilidades detectadas en el diagnóstico realizado en la evaluación previa, dado que cada uno de los objetivos establecidos en la estrategia contribuye, a través de uno o varios ejes prioritarios de intervención, a paliar uno o varios de los principales estrangulamientos detectados en la economía ceutí, así como a potenciar las fortalezas.

1.4 COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD⁴

El proceso de elaboración del POI de Ceuta ha tenido en cuenta, además del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para las regiones Objetivo 1, la estrategia de desarrollo económico de la Ciudad. Dicha estrategia se concentra en el Plan Estratégico de Ceuta, fruto del partenariado entre todos los interlocutores sociales, económicos y políticos.

La estrategia de desarrollo propuesta en el POI presenta caracteres de continuidad con la estrategia preconizada en el MCA, donde se presta particular atención a las acciones referidas a la actividad productiva y a los recursos humanos.

Existe un elevado grado de coherencia interna entre los objetivos operativos, específicos y generales establecidos, tanto en los diferentes niveles de intervención, como en los distintos niveles de programación.

Se aprecian importantes interacciones entre las actuaciones realizadas y un significativo potencial de sinergias entre las actuaciones emprendidas, los resultados esperados y los objetivos específicos y generales perseguidos.

³ Véase capítulo 4.

⁴ Véase capítulo 4.

Por otra parte, las medidas incluidas en el POI de Ceuta contribuyen, en términos generales, a la consecución de los objetivos definidos en las siguientes políticas comunitarias:

- Política de la PYME.
- Contratación pública.
- Competencia.
- Estrategia Europea por el Empleo.
- Sociedad de la Información.
- Desarrollo local y urbano.
- Información y publicidad.

Asimismo, las actuaciones definidas en el POI de Ceuta presentan un elevado grado de complementariedad entre los principales planes y programas desarrollados en la Ciudad Autónoma y las actuaciones incluidas en dicho Programa:

- PIC INTERREG III A España-Marruecos.
- PO de Sociedad de la Información.
- PO de Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo.
- Programa de Acciones Innovadoras.
- PO de Fomento del Empleo.
- PO de Formación Continua e Iniciativa Empresarial.
- PO de Sistemas de Formación Profesional.

1.5 PRIORIDADES HORIZONTALES⁵

La prioridad horizontal del medio ambiente se encuentra, integrada a grandes rasgos, en el POI de Ceuta y en el Complemento de Programa, habiendo servido la evaluación ambiental previa como base para definir la estrategia adoptada en términos de medio ambiente del POI, la cual tuvo en consideración las recomendaciones incluidas en el Plan Especial de Infraestructuras y del Plan Estratégico y que ha sido consensuada entre el órgano intermedio y la autoridad ambiental.

Destaca la especial importancia dada en el Programa de Ceuta al medio ambiente, ya que cuenta con actuaciones, no sólo en el eje 3 (eje específico de medio ambiente), sino también en los ejes 42, 43, 45 y 5.

⁵ Véase capítulo 4.



En todas las actuaciones acometidas en el marco del POI de Ceuta, se ha tenido en cuenta la normativa aplicable en materia medioambiental, aplicando medidas correctoras cuando ha sido preciso.

Con el objeto de fomentar la integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las intervenciones de este nuevo período de programación (2000-2006), se ha creado un Grupo de Trabajo, siendo la autoridad en materia de igualdad del POI de Ceuta miembro del mismo.

Por otra parte, la aplicación del principio de igualdad de oportunidades está garantizado en Ceuta por la existencia de una autoridad responsable de esta materia (Centro Asesor de la Mujer, dependiente de la Consejería de Bienestar Social), que mantiene una comunicación fluida y continua con el órgano intermedio.

Por último y a pesar de que no existe una estrategia definida *ad hoc* para la igualdad de oportunidades en el marco del POI de Ceuta, se han definido criterios de actuación que tienen en cuenta este principio.

1.6 PERTINENCIA DE LOS INDICADORES⁶

En términos generales, los indicadores incluidos en el Complemento de Programa son pertinentes y adecuados para el seguimiento de la intervención. No obstante, se deberían hacer las siguientes matizaciones.

- A juicio del equipo evaluador existe un indicador que no parece ser muy adecuado, éste es el incremento en el tráfico de pasajeros al año (medida 6.4), ya que las actuaciones que se acometen en esta medida están destinadas a la zona de carga y contenedores.
- Cuantificación conservadora en la programación: existen valores objetivo para todo el período de programación que, en el momento de realizar este informe de evaluación, ya se han sobrepasado.
- Equívocos en la adicionalidad de la Aplicación Fondos 2000: claro ejemplo de ello es el caso de porcentajes, que en lugar de recalcular, los suma, hecho que hace que se obtengan valores irreales.
- Operaciones que no son cuantificables hasta la finalización total del proyecto (por ejemplo: un edificio, un itinerario integrado, etc.).
- En algunos casos, se calculan con criterios diferentes a los establecidos en el momento de la programación.

Por lo que respecta a las prioridades horizontales, se han definido indicadores específicos para valorar el impacto sobre las mismas, fundamentalmente en los ejes directamente relacionados con dichas prioridades.

⁶ Véase capítulo 5.

1.7 SISTEMA DE SEGUIMIENTO⁷

Las principales características del sistema de seguimiento del POI de Ceuta se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Se aprecia un aumento de la eficacia y eficiencia en la gestión, con el diseño e implantación de aplicaciones informáticas para el seguimiento, gestión y control de la intervención.
- Se observa una adecuada definición y conocimiento, por parte de los participantes del POI, del sistema de seguimiento y de las fases del circuito financiero.
- Se ha experimentado un aumento del control de la intervención con respecto al marco anterior.
- Los pagos de la Comisión Europea se vienen realizando en plazos adecuados.
- Existe un adecuado seguimiento de la pista de auditoría de los gastos realizados por parte de PROCESA.
- El órgano intermedio ha creado un departamento para, entre otras funciones, realizar la inspección y seguimiento de las ayudas procedentes del FSE.

1.8 EFICACIA Y EFICIENCIA⁸

El POI de Ceuta ofrece un adecuado nivel de ejecución (64.48%) para el período 2000-2002. Por fondos, el FEDER es el que presenta un mayor grado de ejecución, con un 69,84%, frente al 42,60% del FSE. Por otra parte, el grado ejecución ha ido aumentando desde el comienzo del período (en el año 2000 se alcanzó un 39,99%, en el 2001 un 56,22% y en el 2002 un 94,81%), reduciéndose paulatinamente los retrasos que conlleva la puesta en marcha de un nuevo período de programación.

Evolución de la ejecución financiera por ejes 2000-2002 (euros)

Ejes	2000			2001			2002			2000-2002		
	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
Eje 1	719.746	2.241,78	0,31	892.130	107.708,54	12,07	2.125.241	491.044,79	23,11	3.737.117	600.995,11	16,08
Eje 3	1.423.595	258.745,26	18,18	0	40.108,01	-	0	179.935,96	-	1.423.595	478.789,23	33,63
Eje 41	357.143	0,00	0,00	1.428.571	1.789.508,22	125,27	2.000.000	1.653.534,07	82,68	3.785.714	3.443.042,29	90,95
Eje 42	174.286	0,00	0,00	601.428	362.530,50	60,28	935.716	611.301,72	65,33	1.711.430	973.832,22	56,90
Eje 44	52.000	0,00	0,00	76.000	0	0,00	104.000	100.448,00	96,58	232.000	100.448,00	43,30

⁷ Véase capítulo 5.

⁸ Véase capítulo 6.



Ejes	2000			2001			2002			2000-2002		
	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%
Eje 45	128.750	0,00	0,00	255.000	64.371,09	25,24	363.749	276.079,40	75,90	747.499	340.450,49	45,55
Eje 5	11.546.325	5.384.252,23	46,63	10.130.088	5.107.807,10	50,42	8.330.568	11.661.712,14	139,99	30.006.981	22.153.771,47	73,63
Eje 6	0	157.711,19	-	1.656.524	962.088,02	58,08	1.845.796	0,00	0,00	3.502.320	1.119.799,21	31,97
Eje 9	114.143	1.472,48	1,29	155.710	109.101,68	70,07	159.224	66.487,20	41,76	429.077	177.061,36	41,27
Total	14.515.988	5.804.422,94	39,99	15.195.451	8.543.223,16	56,22	15.864.294	15.040.543,28	94,81	45.575.733	29.388.189,38	64,48

Fuente: Programa Operativo Integrado de Ceuta 2000-2006, Aplicación Fondos 2000 y elaboración propia.

El cálculo de la ejecución física del POI de Ceuta se caracteriza por haberse estimado, en el periodo de programación, valores objetivo para todo el período de vigencia, es decir, los valores que se han de conseguir en el año 2006, una vez implementada toda la intervención. Esto ha obligado al equipo evaluador a trabajar con estimaciones, calculadas éstas siguiendo la Senda de Berlín. Sin embargo, ha de constar que hay determinadas operaciones que no se pueden contabilizar en términos de ejecución física hasta que no esté finalizada. Eso no quiere decir que no haya habido progresión física.

Por lo que se refiere a los valores de ejecución de los indicadores de resultado e impacto, en el momento de realizar este informe de evaluación, no ha transcurrido el tiempo suficiente para apreciar los beneficios que ha reportado sobre la economía y sociedad ceutí la implementación de la intervención.

La situación de extrapeninsularidad que caracteriza la Ciudad Autónoma hace que su economía tenga un incremento de costes directos (como puede ser la mano de obra, como consecuencia del "plus de residencia" que se le ha de abonar a todo trabajador que desarrolle su labor en la ciudad) o costes indirectos, tales como los derivados del incremento que produce sobre el precio final de toda materia prima el transporte adicional que hay que realizar para su suministro a las unidades económicas de la ciudad. Estas cuestiones dan lugar a que los costes unitarios del POI de Ceuta no sean comparables con otro tipo de costes unitarios (por ejemplo, los que se derivan del Marco Comunitario de Apoyo). Por estos motivos, para el cálculo de la eficiencia se ha comparado lo ejecutado con lo programado y, a tenor de los resultados obtenidos, se puede afirmar que las actuaciones incluidas en el POI de Ceuta son, en términos generales, eficientes, presentando costes unitarios de realización inferiores a los programados al inicio del período.

1.9 COORDINACIÓN⁹

La coordinación del órgano intermedio con la Autoridad de Gestión y la Autoridad Pagadora ha sido adecuada. No obstante, los órganos intermedios carecen de información sobre la ejecución física y financiera de las actividades programadas para otros beneficiarios finales que no están bajo su responsabilidad, pero que, sin embargo, afecta a la ejecución global del Programa y al logro de la estrategia que se desarrolla sobre el territorio ceutí.

En cuanto a la dotación de los recursos humanos y materiales de todos los beneficiarios finales del POI, éstos son adecuados en cantidad y cuantificación.

La totalidad de las medidas desarrolladas en el POI de Ceuta se sustentan sobre criterios de selección basados en planes sectoriales y/o regionales.

Por último, el POI de Ceuta ha realizado las actividades de información y publicidad necesarias para dar a conocer la participación de la Unión Europea en el desarrollo de la ciudad.

1.10 RESERVA DE EFICACIA¹⁰

El POI de Ceuta cumple con los criterios seleccionados para medir la reserva de eficacia. En concreto y, a pesar de que este análisis se deberá realizar en diciembre de 2003, a la fecha de realización de este informe de evaluación intermedia se cumplen los siguientes criterios:

- Calidad del sistema de seguimiento.
- Todas las medidas tienen asignados criterios de selección de los proyectos.
- La totalidad de los indicadores seleccionados para medir el criterio de eficacia presentan valores de ejecución superiores al 80%.

⁹ Véase capítulo 7

¹⁰ Véase capítulo 8.

1.11 VALORACIÓN GENERAL

Una vez tenido en cuenta el análisis efectuado de las actuaciones cofinanciadas en el marco del POI de Ceuta 2000-2006, se constata que se está ejecutando, en términos generales, conforme a lo programado, alcanzándose los objetivos previstos y confirmando el impacto positivo de las intervenciones estructurales de la Unión Europea en el desarrollo económico de la ciudad.

Durante los primeros años de ejecución del programa se han creado un total de 644 empleos, es decir, de todo el empleo que se ha generado en la Ciudad de Ceuta durante los tres primeros años de vigencia del POI, el 1,57% es atribuible a las actuaciones acometidas por el Programa, este valor no es nada desdeñable si se tiene en cuenta el alto grado la eventual en la contratación que caracteriza al mercado laboral de la ciudad. La clasificación de los mismos es la siguiente:

Concepto	Valor realizado 2000-2002
Empleo creado en fase de mantenimiento	20
Empleo creado en fase de construcción	389
Empleo creado	103
Empleo mantenido	77
Autoempleo	55
Total empleo generado	644

1.12 RECOMENDACIONES¹¹

Validación de la evaluación previa

Los indicadores de contexto incluidos en el POI de Ceuta se relacionan exclusivamente con el mercado de trabajo, detectándose la necesidad de incluir un listado de indicadores que abarquen más ámbitos del contexto socioeconómico de Ceuta, con el objetivo de observar la evolución de la situación de partida que dio lugar a la definición de la estrategia incluida en el POI.

Estos indicadores de contexto económicos, unidos a los indicadores sociales, ofrecerían una visión global de la evolución de la economía y la sociedad de cara a los informes anuales de ejecución. Para que sean operativos se deberá realizar una constante actualización de los mismos.

¹¹ Véase capítulo 9.



Asimismo, se propone modificar aquellos indicadores de contexto del mercado laboral que toman como fuente de información la Encuesta de Población Activa, pasando a utilizar como fuente los datos incluidos en el INEM, por plasmar con mayor realismo la realidad ceutí.

Respeto de las prioridades horizontales

Respecto a la prioridad horizontal de medio ambiente, sería interesante integrar más el medio ambiente en actuaciones incluidas en los demás ejes de actuación. Esta integración se puede realizar mediante la inclusión de indicadores relacionados con esta prioridad en los ejes del POI con impacto potencial y no sólo en las actuaciones del eje 3.

En materia de igualdad de oportunidades, sería necesario realizar un estudio de la situación de partida del principio de igualdad de oportunidades y de la evolución de la misma durante los años de aplicación del POI para estimar la implicación que este P.O.I. tiene sobre la situación de la mujer en Ceuta. No obstante, en el Grupo Temático de Igualdad de Oportunidades celebrado en Madrid en abril de 2003, se acordó elaborar un estudio al respecto en el marco de este Grupo Temático, las conclusiones que se adopten en este Grupo de Trabajo deberían ser trasladadas, en la medida de lo posible al POI de Ceuta.

Con el objetivo de mejorar la integración del principio de igualdad de oportunidades sería interesante establecer a escala nacional una guía de buenas prácticas, recomendaciones para una correcta aplicación de este principio y orientaciones de cómo realizar un adecuado seguimiento de los posibles impactos.

Sistema de indicadores

Sería necesario disponer de valores objetivo desagregados por anualidades con el objeto de conseguir un sistema de seguimiento más eficaz, en donde se pudiera conocer el grado de avance anual de las actuaciones y detectar posibles irregularidades lo antes posible.

Se podrían incluir indicadores de realización medioambientales en las medidas definidas en el análisis de la integración ambiental como medidas con potenciales efectos positivos y/o negativos sobre el medio ambiente y, en los aspectos para los que se definieron ese potencial impacto.

Sistema de recogida de datos

La existencia de dos aplicaciones informáticas de diferente contenido para las actuaciones cofinanciadas por el FEDER y el FSE hace que se disperse la información y que ésta sea además distinta, al existir un mayor detalle en la utilizada para las actuaciones cofinanciadas por el FSE. Por ello, sería necesario unificar la información facilitada a ambas para que ésta fuera homogénea.

Sistema de gestión

Es necesario un mayor intercambio de información entre el órgano intermedio autonómico y el resto de los órganos intermedios que intervienen en el POI sobre las actuaciones desarrolladas por estos últimos. Este intercambio de información debe realizarse no sólo en el marco de los Comités de Seguimiento o Encuentros Anuales, sino en el marco de una gestión diaria de las actuaciones.

La autoridad de Gestión debería coordinar todo el flujo de información relativa al FEDER y al FSE, facilitando a la totalidad de los órganos intermedios información e indicaciones sobre ambos fondos por igual.

En los informes anuales de ejecución se deberían incluir la información relacionada con las actividades de información y publicidad realizadas por cada uno de los beneficiarios finales y no sólo las realizadas por el órgano intermedio autonómico y por la Autoridad de Gestión.

La página web de la Autoridad de Gestión sería el marco adecuado en el que incluir toda la información relativa a la gestión, seguimiento y control de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, siendo necesario actualizar su contenido para dotar a esta página de una mayor practicidad.

En materia de reprogramación

No es necesario una reformulación de la estrategia definida en el POI de Ceuta, al continuar ésta vigente y adaptada a las debilidades y fortalezas de la Ciudad.

No obstante, se propone un trasvase de fondos de la medida 5.6 a las medidas 42.8, 44.11 y 45.16.