

## **2. METODOLOGÍA Y FUENTES UTILIZADAS**

La Evaluación Intermedia es un ejercicio que está reglamentado según las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, establecidas en el Reglamento (CE) nº 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999 (Artículos 40, 41, 42, 43 y 44).

Según dicho documento, los objetivos del ejercicio de evaluación intermedia están fijados y se diferencian claramente de los de la evaluación ex-ante y de la evaluación final. En particular, el artículo 42, relativo a la evaluación intermedia, indica que dicha evaluación estudiará:

- los primeros resultados de las intervenciones,
- la coherencia con la evaluación ex-ante,
- la pertinencia y la realización de los objetivos,

y apreciará también:

- la buena gestión financiera, y
- la calidad del seguimiento y de la implementación.

Cabe subrayar que la Evaluación Intermedia se apoya en el seguimiento (realizaciones), siendo su finalidad principal prevenir posibles desviaciones del Programa o del conjunto de Programas y ayudar a su corrección.

Desde una perspectiva más genérica, se acepta que evaluar una política pública significa apreciar de forma sistemática, sobre la base de métodos científicos, la eficacia, la eficiencia y los efectos reales, buscados o no, de una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico.

La mayor dificultad estriba en encontrar aquellos datos e indicadores que mejor midan los efectos de una determinada política o programa público ya que existen dos problemas fundamentales:

- Conseguir que los indicadores elegidos muestren fielmente los impactos que se estudian.
- Conocer si el impacto que se estudia es imputable al programa o política considerada, y no a otra política o programa ni a la evolución espontánea de los acontecimientos.

En general, la Administración posee una gran cantidad de información que permite describir y medir, sobre todo, la asignación de sus recursos y en menor medida las realizaciones que producen. Sin embargo, la evaluación también se interesa por los efectos y los impactos de tales actuaciones. En general, la carencia de datos disponibles sobre estos efectos provoca la necesidad que tiene el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de efectos, bien directamente<sup>1</sup>, bien recurriendo a indicadores indirectos que faciliten una buena aproximación.

En virtud de estas consideraciones, el **objetivo general** del equipo de trabajo ha sido analizar, global e integralmente, en qué medida las actuaciones del programa están propiciando la consecución de los objetivos finales e intermedios fijados hasta diciembre de 2002, así como la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados para el conjunto del periodo hasta diciembre de 2006.

---

<sup>1</sup> La fiabilidad de los datos resulta esencial y, en muchas ocasiones, deben recogerse ad hoc mediante la realización de encuestas, y entrevistas lo que se traduce en un elevado coste para el proceso de evaluación

## **2.1. Aspectos destacables del periodo 2000-2006**

Adicionalmente, la Comisión Europea, y más en concreto la DG de Política Regional, establece para el actual periodo de programación una serie de aspectos diferenciales con respecto a las evaluaciones intermedias de los procesos de evaluación del periodo 1994-1999. Así, el documento de trabajo nº 8 “*La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales*” sienta las bases para unas mayores exigencias en la calidad de los Informes de Evaluación y en el respeto de las orientaciones metodológicas de la Comisión.

- Más concretamente, y con relación al caso que nos ocupa, mientras que las Evaluaciones Intermedias realizadas en el anterior periodo de programación se efectuaron en paralelo y de forma bastante independiente, en esta ocasión deberán seguir criterios metodológicos comunes con el objetivo de que la evaluación intermedia del MCA resulte de la integración y síntesis de las evaluaciones intermedias de todos y cada uno de los Programas Operativos que la componen.
- Por otra parte, mientras que los Programas Operativos del periodo 1994-1999 se podían calificar como *monofondos*; en esta ocasión, el carácter integrado de los Programas Operativos requiere, de forma simultánea, la especialización en los contenidos y metodologías específicas de cada Fondo, y además, la capacidad de coordinar e integrar los resultados en un único informe de evaluación.
- Otro aspecto diferencial de la programación vigente es la necesidad de integrar las prioridades horizontales en la programación, y evaluar no sólo dicha integración, sino también los efectos logrados por las intervenciones sobre *la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el respeto al medio ambiente*. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas prioridades (que son las definidas en los pliegos

técnicos), no son las únicas en el contexto general de la Política Regional Comunitaria.

- Asimismo, la constitución de una Reserva de Eficacia constituye igualmente una novedad como mecanismo de premio/castigo a las formas de intervención. Su asignación estará determinada por el criterio de intervención *globalmente eficaz*, lo cual se medirá, en gran parte, por la calidad de la Evaluación Intermedia y, sobre todo, por los resultados allí presentados.

## **2.2. Referentes metodológicos**

Todo lo anterior desemboca, necesariamente, en la existencia de un conjunto de elementos que configuran el referente metodológico para la elaboración de la Evaluación Intermedia. Más en concreto, los referentes metodológicos son:

- Los pliegos de condiciones técnicas de esta convocatoria pública, aceptados por **QUASAR** de forma íntegra.
- Las orientaciones dictadas durante el proceso de evaluación por parte de la Dirección Facultativa de la Evaluación.
- Las orientaciones del Grupo Técnico de Evaluación del MCA Objetivo 1.
- Las líneas metodológicas recogidas por la Comisión Europea en el Documento de Trabajo nº 8: “La Evaluación Intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales”.
- Las consideraciones metodológicas transmitidas por el equipo coordinador de la evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el FSE y por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con referencia a la evaluación de este Fondo, y a la repercusión de la estrategia regional sobre la Estrategia Europea del Empleo.

- Las orientaciones metodológicas expuestas por el Instituto de la Mujer para tratar los aspectos relativos a la evaluación de la integración del principio de *igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* en la programación.
- Las orientaciones metodológicas realizadas la unidad coordinadora de las intervenciones del FEOGA del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación así como de la Comisión Europea, para tratar los aspectos relativos a su evaluación
- La valoración de la integración del principio de *respeto al medio ambiente* (desarrollo sostenible) en la programación en función de las orientaciones transmitidas por la Red de Autoridades Ambientales.

Todas estas referencias han sido recogidas y adaptadas de forma sintética por el equipo de coordinación de la Evaluación Intermedia del MCA Objetivo 1 en las sucesivas Guías Metodológicas que ha presentado en el Grupo Técnico de Evaluación, y por tanto, la Evaluación Intermedia del POI de Extremadura ha continuado fielmente estas indicaciones, lo cual explica, asimismo, el cambio de índice respecto al propuesto en los pliegos técnicos; dicho índice fue modificado en la última reunión del GTE del MCA celebrada en el Ministerio de Hacienda el día 10 de abril de 2003.

### **2.3. Los principales retos de la evaluación**

Como síntesis de todo lo anterior, se debe señalar que el proceso de evaluación bajo las nuevas orientaciones de la Comisión expuestas

anteriormente se puede considerar positivo, no sin obviar que ha implicado dos grandes retos metodológicos para el equipo evaluador:

- En primer lugar, el carácter integrado de los fondos se traslada directamente al contenido de la evaluación. Por tanto, se exige al informe de evaluación tratar los contenidos propios de cada uno de los Fondos Estructurales de una forma sintética e integrada. En consecuencia, se trata de desarrollar tres evaluaciones en una, obligando a prescindir de lo superfluo y elegir los principales focos de interés.
- En segundo lugar, mientras que en el periodo anterior uno de los rasgos negativos de las evaluaciones era la insuficiente información sobre las realizaciones físicas de los programas, por el contrario, en este periodo, uno de los rasgos más representativos es el gran volumen de información que existe.

La definición de estos dos retos ha llevado a adoptar la siguiente decisión metodológica que ha pretendido abordar ambos aspectos de forma integral.

- Por un lado, se ha abordado un análisis exhaustivo a nivel de medida, lo cual permite, simultáneamente, ofrecer toda la información financiera y física disponible en los sistemas de seguimiento, y a la vez, ofrecer una visión en conjunto de las actuaciones que financia cada fondo, bajo el principio establecido de que cada medida sólo puede ser financiada por un Fondo Estructural.
- Por otro lado, se ha abordado un enfoque sintético por Campos de Actuación, entendiendo por tal, los ámbitos de incidencia de las principales políticas económicas desarrolladas por las administraciones involucradas. Bajo esta perspectiva, se ha intentado

*integrar* las actuaciones financiadas por diferentes fondos pero con un contenido de política económica común; y se ha intentado *seleccionar* los indicadores más representativos de cada campo de actuación y presentar sus valores agregados.

#### **2.4. Principales Fuentes de Información**

##### **2.4.1. Fuentes documentales**

Como punto de partida, se han utilizado los principales documentos relacionados con el contenido, gestión y ejecución del programa.

- El Plan de Desarrollo Regional
- El Programa Operativo Integrado
- El Complemento de Programa
- Manuales de procedimiento y gestión
- Informes anuales
- Otros documentos de referencia sugeridos por la dirección facultativa

##### **2.4.2. Los Sistemas de Seguimiento Continuo**

El amplio abanico de información disponible, tanto en el terreno de lo financiero como de lo físico, está recopilado en los sistemas de seguimiento establecidos por las administraciones.

- La *Aplicación Fondos 2000* (Fondos 2000), gestionada por la IGAE, se configura como la arquitectura central de todo el sistema de seguimiento y en consecuencia la principal fuente de información utilizada.
- El *Sistema de Seguimiento de la Unidad Administradora del FSE* (SSU) ofrece información en detalle de la población beneficiaria por las actuaciones de este Fondo. Es decir, el indicador relativo al

número de beneficiarios recogido en Fondos 2000, se convierte en una matriz con información sobre las características del beneficiario (edad, sexo, etc) y del instrumento utilizado (por ejemplo, duración del curso recibido).

La utilización de estas dos fuentes de información se ha complementado de la siguiente forma:

- El enfoque exhaustivo realizado sobre todas las medidas del programa se ha realizado utilizando la información contenida en Fondos 2000.
- El enfoque sintético realizado por Campos de Actuación se ha realizado utilizando la información de Fondos 2000, con excepción del campo relativo a Recursos Humanos para el cual se utilizó la información proporcionada por el SSU.

#### **2.4.3. Los indicadores de logros físicos**

Como ya se ha explicado, uno de los dos principales retos de esta evaluación ha sido la necesidad de *seleccionar* los indicadores más representativos de cada campo de actuación, y *agregar* todos aquellos que reflejaban una realidad común.

Por tanto, los indicadores de logros físicos son fruto de la agregación de los indicadores de realización, resultados o impactos más representativos. En algún caso, se han utilizado de forma complementaria los resultados de las encuestas realizadas. Los criterios de elección de estos indicadores han sido:

- Capacidad de agregación por estar referidos al mismo objeto y estar medidos en una unidad de medida común.



- Capacidad de explicación de las realizaciones alcanzadas por el campo pertinente.
- Capacidad de relación con los indicadores de contexto, lo cual permitirá construir los indicadores de incidencia

#### **2.4.4. La información estadística del entorno socioeconómico**

Toda la información recogida hasta el momento permite valorar de forma ordenada la eficacia y eficiencia de las actuaciones desarrolladas por el programa entre enero de 2000 y diciembre de 2002.

Conocer el grado de incidencia que están provocando estas intervenciones sobre el entorno socioeconómico obliga a disponer, de forma preliminar, de una amplia batería de indicadores construidos sobre datos oficiales. El Esquema 1 refleja las principales fuentes estadísticas consultadas.

##### *Esquema 1. Principales fuentes estadísticas consultadas*

*INE: Anuario Estadístico de España ; Contabilidad Regional de España; Directorio Central de Empresas (DIRCE); Encuesta de Ocupación Hotelera ; Encuesta de Población Activa. ; Encuesta de Profesionales Sanitarios Colegiados ; Encuesta sobre generación de residuos en el sector industrial; Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario; Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua. Indicadores económicos; Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua. Indicadores sobre aguas residuales; Estadísticas de I+D ; Estadísticas de la Enseñanza Superior en España; Estadísticas de la Enseñanza Universitaria; Estadística de Sociedades Mercantiles ; Estadísticas sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D); Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado ; Proyecciones de población; Series enlazadas de la encuesta de Índices de Costes Laborales con la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios*

*Ministerio de Ciencia y Tecnología: Estadísticas de la Oficina española de patentes y marcas. Ministerio de Economía: -Instituto de Estudios de Turismo- FRONTUR; Registro de Inversiones Extranjeras Directas. Dirección General de Política Comercial e Inversión Extranjera; -Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. DG. de Comercio e Inversiones;- Subdirección de Estudios del Sector Exterior-: con datos de Aduanas Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.*

*Ministerio de Educación: Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Panorámica de la Edición Española de Libros. Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas.*

*Ministerio Fomento: Boletín Ministerio Fomento; Estadísticas de la Dirección General de Aviación Civil; Puertos del Estado; Estadísticas de la Dirección General de Carreteras, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Cabildos.*

*Ministerio del Interior: Dirección General de Tráfico. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.*

*Ministerio de Medio Ambiente: Medio Ambiente en España; Estadísticas de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza; Memorias anuales.*

*Ministerio de Sanidad y Consumo: Catalogo Nacional de Hospitales*

*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Afiliación de empresas a SS; Centros de trabajo, según tipo de apertura, por comunidad autónoma y provincia; Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral, según régimen, por comunidad autónoma y provincia; Asociación Española de Banca: Anuario.*  
*Asociación Información Medios de Comunicación: Estudio General de Medios.*  
*Confederación Española de Cajas de Ahorro: Anuario.*  
*Consejo Superior de Cámaras*  
*El País: Anuario.*  
*Forum Calidad (Infocalidad): Informes.*  
*Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)*  
*Red Eléctrica: Anuario*  
*Telefónica: Información interna*

#### **2.4.5. Los indicadores de incidencia**

Mientras que los indicadores de logros ofrecen una fotografía sintética del efecto directo de las intervenciones, los indicadores de contexto aportan información sobre la evolución del entorno. No obstante, ninguno de ellos puede explicar por sí solo el efecto real del programa sobre el entorno; es decir, el valor añadido del programa.

Los indicadores de incidencia permiten ofrecer esta información a partir de la relativización de los indicadores de logros respecto a los indicadores estadísticos del entorno socioeconómico.

#### **2.4.6. El trabajo de campo**

La utilización provechosa de la información disponible requiere de un intenso trabajo de campo que permita profundizar en la explicación de los fenómenos no evidentes a la lectura objetiva de los datos proporcionados por el Sistema de Seguimiento y las fuentes estadísticas.

Las siguientes líneas detallan el trabajo de campo que se ha realizado durante el proceso de evaluación.

**a) El trabajo de campo sobre la articulación estratégica e institucional**

*Esquema 2. Entrevistas institucionales realizadas para la Evaluación Intermedia del POI de Extremadura*

Persona	Cargo	Organismo
Junta de Extremadura		
Juan Jesús Parralejo	JS de la DG de Ingresos	Consejería de Economía, Industria y Comercio
Rafael Pérez Cuadrado	Secretario General Técnico	Consejería de Trabajo
Valentín Batalla Nevada	JS de Planificación y Coordinación	Consejería de Agricultura y Medio Ambiente
Administración General del Estado		
Teresa Carazo	Ministerio de Hacienda	
Carmen Bahamonde	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (UAFSE)	
Pedro Martín Farraldo	Ministerio de Medio Ambiente	
Rafael Pérez García	Ministerio de Fomento	

*Fuente: elaboración propia*

**b) El trabajo de campo en las actuaciones del FEDER**

*Esquema 3 Casos del FEDER analizados para la Evaluación Intermedia del POI de Extremadura*

Medida	Motivo	%PO	D.G./Consejería
1.3 Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas	Buenas Prácticas	0,98%	DG Promoción Empresarial e Industrial C. de Economía
1.4 Apoyo a empresas relacionadas con la economía social	Eficiencia	0,43%	DG Promoción Empresarial e Industrial C. de Economía
1.6 Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	Eficacia	0,39%	DG Comercio Consejería de Economía...
1.7 Promoción del Capital Organizativo de las Empresas	Eficacia	1,18%	DG Promoción Industrial
1.10 Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas	Eficiencia	0,08%	DG Turismo Consejería de Obras Públicas y Turismo
2.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	Buenas Prácticas	0,81%	DG Enseñanzas Universitarias e Investigación Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología
3.1 Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	Eficiencia	3,31%	DG Infraestructura Consejería de Obras Públicas y Turismo
3.7 Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental	Eficacia	0,10%	DG Medio Ambiente (SS. de Protección) Consejería de Agricultura y Medio Ambiente
5.9 Infraestructuras y Equipamientos sociales y sanitarios (FEDER)	Eficacia	2,75%	Servicio Extremeño de Salud Consejería de Sanidad y Consumo
6.1 Carreteras y Autovías	Eficacia	23%	DG Infraestructura Consejería de Obras Públicas y Turismo
6.8 Redes de Distribución de Energía	Eficacia	1,43%	DG Ordenación Industrial, Energía y Minas C. de Economía

*Fuente: elaboración propia*

**c) El trabajo de campo en las actuaciones del FEOGA**

*Esquema 4. Entrevistas realizadas en medidas cofinanciadas con FEOGA*

Medidas	%PO	Dirección General
1.2 Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	2,07%	D.G. de Promoción Empresarial e Industrial
3.9: Silvicultura	2,75%	D.G. de Medio Ambiente
3.10: Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria	1,20%	
Transversal		D.G. de Medio Ambiente
7.2 Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	3,18%	D.G. de Estructuras Agrarias
7.5 Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias	1,72%	D.G. de Producción, Investigación y Formación Agraria
7.8 Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera	1,81%	

*Fuente: elaboración propia*

**d) El trabajo de campo en las actuaciones del FSE**

Debido a las particularidades del FSE en relación a la atención directa a los beneficiarios, se ha realizado un amplio trabajo de campo consistente en la realización de entrevistas, mesas redondas y encuestas, que han proporcionado una información muy valiosa para el análisis de las actuaciones vinculadas a este fondo.

## Esquema 5. Entrevistas FSE

Medida	% POI	Organismo gestor	Cargo
1.8: Nueva actividad creadora de empleo	1,71%		
42.6: Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado de trabajo	1,73%	Secretaría General Técnica de la Cª de Trabajo	Secretario General y Jefes de Servicio
43.2: Asegurar la actualización del nivel de competencia de los trabajadores	0,71%		
2.1: Inversión en capital humano, investigación y desarrollo tecnológico	1,21%	DG Sociedad de la Información	Director General
2.1: Inversión en capital humano, investigación y desarrollo tecnológico	1,21%	Servicio de Política Científica y Tecnológica de la DG de Enseñanzas Universitarias e Investigación	Jefe de Servicio
43.2: Asegurar la actualización del nivel de competencia de los trabajadores	0,71%	DG de Promoción Empresarial e industrial de la Cª de Economía	Jefe de Servicio de Promoción Industrial
43.2: Asegurar la actualización del nivel de competencia de los trabajadores	0,71%	Escuela de la Administración Pública	Director de la Escuela de Administración Pública
42.6: Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado de trabajo	1,73%	Servicio Extremeño Público de Empleo	Director Gerente y Jefe de Servicio de Formación
42.7: Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de desempleados de larga duración	2,36%		
43.2: Asegurar la actualización del nivel de competencia de los trabajadores	0,71%		
44.10: Apoyar la inserción de personas discapacitadas en el mercado laboral	0,32%	DG de Servicios Sociales de la Cª de Bienestar Social	Jefes de Servicio de Discapacitados y de Exclusión
44.11: Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	0,38%		
41.12: Fomentar el acceso general a las enseñanzas de FP base/específica	5,85%	DG de Ingresos de la Cª de Economía, Industria y Comercio	Jefe de Servicio de Fondos Comunitarios
41.12: Fomentar el acceso general a las enseñanzas de FP base/específica	5,85%	DG Producción, investigación y formación agraria de la Cª de Agricultura	Director General
43.2: Asegurar la actualización del nivel de competencia de los trabajadores			

**Fuente:** Elaboración propia

**Nota:** Las entrevistas han sido seleccionadas considerando el peso financiero de las actuaciones realizadas respecto al total del FSE y los colectivos más beneficiados

**Nota:** todos los órganos ejecutores de las Medidas cofinanciadas por el FSE pertenecen a la Administración regional

*Esquema 6. Mesas redondas FSE*

Medida	% POI	Participantes
2.1: Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología		Centro de Cirugía de Mínima Invasión Fundecyt Becario de Formación Personal Investigador y estancias en el extranjero Secretaría general de la Consejería de Educación, ciencia y tecnología Servicio de Política Científica y Tecnológica de la DG de Enseñanzas Universitarias e Investigación
42.6: Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral		Jefe de Servicio de formación del SEXPE Director de Academia que imparte formación ocupacional Técnico de formación FOREM-CCOO Departamento de Formación de la Confederación de Organizaciones empresariales de Badajoz (COEBA) Técnico de formación de UGT-Extremadura Instituto Extremeño para la formación Alumno de Formación Profesional Ocupacional

*Fuente: Elaboración propia*

*Esquema 7. Ficha técnica de las encuestas*

Error	Significación	K	P	Q
0,045	0,9	1,64	0,4	0,6

*Fuente: Elaboración propia*

*Esquema 8. Encuestas realizadas en las medidas FSE del POI de Extremadura*

Medida		Universo	Muestra objetivo	Muestra alcanzada
42.6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado de trabajo (año 2002)	2.496	284	284
43.2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	14.897	314	314
45.16	Fomentar el acceso general a las enseñanzas de FP base/específica (año 2001)	274	148	148

*Fuente: Elaboración propia*

*Nota: Se toma como año de referencia el año 2001*