



CAPÍTULO 8. RESERVA DE EFICACIA



8.1. INTRODUCCIÓN

El periodo de programación 2000-2006 introduce una importante innovación en la gestión de las intervenciones comunitarias, la reserva de eficacia. Ésta, establecida en el artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, implica que el 4,16% del total de los créditos del compromiso no se asignarán hasta que se analice la eficacia general del programa, a más tardar el 31 de diciembre de 2003. Dicha eficacia se medirá basándose en una serie limitada de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, gestión y ejecución financiera y midan los resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales.

Los criterios de gestión y ejecución financiera y los objetivos establecidos, de acuerdo a la Decisión de la Comisión C(2003) 205 de 26 de marzo de 2003, para la asignación de la reserva de eficacia general son los siguientes:

Criterios	Objetivos
Calidad del sistema de seguimiento	En el informe anual de ejecución correspondiente a la anualidad 2001 deberá recogerse información financiera relativa al 100% de las medidas.
	En el informe anual del 2001 debe recogerse información sobre realizaciones físicas para, al menos el 75% de las medidas que hayan tenido ejecución financiera y para los cuáles se hayan establecido indicadores de realización en el Complemento de Programa.
Calidad del sistema de control	Sistema de control disponible a finales de 2000.
	Como mínimo, un 5% del total de gastos certificados acumulado a 31-12-2001 deberá haber sido objeto de control a más tardar el 1-12-2003.
Calidad del sistema de evaluación intermedia	Organización y calidad del paternariado entre el Estado miembro y la Comisión a lo largo del proceso de evaluación intermedia.
	Coherencia entre el contenido y exigencia del pliego de prescripciones técnicas y las disposiciones reglamentarias y orientaciones contenidas en los documentos de trabajo de la Comisión.
	Adecuación de los informes de evaluación a las exigencias contenidas en el pliego de prescripciones técnicas.
	Verificación de la calidad del informe de evaluación por parte del Grupo Técnico de Evaluación.
Calidad de los criterios de selección de proyectos	Cumplimiento de los plazos establecidos para la entrega del informe anual de evaluación.
	El 80% de los gastos estará respaldado por regímenes de ayuda, por planes nacionales, regionales o locales o criterios normalizados de selección de proyectos.
Absorción de los Fondos Estructurales	Alcanzar a 01-12-2003, un nivel de ejecución por un importe acumulado que equivalga al 100% del montante establecido en el plan financiero para el año 2000, del 100% correspondiente a 2001 y del 25% correspondiente a 2002.

Fuente: Decisión de la Comisión C (2003) 205.



Asimismo, se establecieron en el Complemento de Programa de cada una de las intervenciones una serie de indicadores de eficacia representativos de cada una de ellas que tienen por objeto valorar la capacidad de una intervención para alcanzar unos objetivos en términos de progresión física y cuyo avance material es necesario seguir, a fin de establecer la asignación de la reserva de eficacia general. En este sentido, el artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, establece que se realizará un seguimiento de dichos indicadores en los informes anuales de ejecución y en la evaluación intermedia de cada una de las intervenciones.

A continuación, se realiza una breve evaluación del cumplimiento de los criterios de gestión y ejecución financiera considerados para la asignación de la reserva de eficacia.

- Calidad del sistema de seguimiento. En el informe anual de ejecución 2001 existía información financiera para el 100% de las medidas del POICV 2000-2006 que cuenta con programación financiera, aunque algunas de ellas carecieran de ejecución financiera en esa fecha. Asimismo, el 92,3% de las medidas que cuentan con ejecución financiera en dicho informe anual disponen de información de indicadores. Los resultados obtenidos se aproximan a los objetivos establecidos, aunque las razones del sesgo no están relacionadas con problemas en el sistema de seguimiento, sino con las dificultades existentes para poner en marcha determinadas actuaciones.
- Calidad del sistema de control. Los sistemas de control estaban disponibles en el año 2000, dado que eran básicamente los existentes en periodos de programación precedentes. En lo relativo al segundo objetivo, estaba previsto que durante el segundo semestre de 2003 se realicen los controles establecidos para el cumplimiento de este criterio.
- Calidad del sistema de evaluación intermedia. El sistema de evaluación adoptado garantiza que la evaluación intermedia se realice de manera adecuada. Se han elaborado diversos documentos y guías metodológicas tanto por parte de la Comisión Europea como del Grupo Técnico de Evaluación que han servido para simplificar las tareas y homogeneizar los resultados. En este sentido, destacar que el Pliego de Prescripciones Técnicas resulta coherente con los criterios establecidos en el Documento de Trabajo nº 8 de la Comisión “*La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales.*”
- Calidad de los criterios de selección de proyectos. Los criterios de selección de proyectos utilizados en la totalidad de las medidas del POICV 2000-2006 responden a planes sectoriales, nacionales o regionales, a regímenes de ayudas o, en su defecto, a criterios competitivos establecidos en el Complemento de Programa:
 - El 98,33% de las medidas del Complemento del Programa cuentan con criterios de selección de proyectos explicitado en el documento.
 - El 76,67% de las medidas se encuentran respaldadas por planes sectoriales, regionales o locales.
 - El 41,67% de las medidas se realizan bajo la modalidad de regímenes de ayuda.



- Absorción de los Fondos Estructurales. Éste es un criterio cuya valoración debe realizarse el 1 de diciembre de 2003, sin embargo, con los datos existentes a 31 de diciembre de 2002 el nivel de ejecución del POICV 2000-2006 cubre el 100% de lo programado para el año 2000 y un 96,33% de lo programado para el 2001, tal y como puede observarse en la tabla adjunta.

Anualidad	Programado	Ejecutado	Importe absorbido	Grado de absorción (%)
2000	593.790.676	285.911.973,18	593.790.676,00	100%
2001	603.654.116	366.672.656,83	581.512.626,73	96,33%
2002	613.507.520	522.718.672,72	0,00	-
Total	1.810.952.312	1.175.303.303	1.175.303.303	-

Fuente: Aplicación Fondos 2000 y elaboración propia.

En definitiva, el POICV 2000-2006 está cumpliendo con los objetivos establecidos en materia de gestión y ejecución financiera para la asignación de la reserva de eficacia.

8.2. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DE EFICACIA

En este apartado se analizan los indicadores tomados en consideración para la asignación de la reserva de eficacia general del POICV 2000-2006. Para ello, se examinan los cambios que se han producido desde el inicio de la intervención, se determina si éstos continúan representando al menos el 50% de lo programado, se establece la representatividad de los datos y la calidad de los resultados y se evalúa la evolución experimentada por los mismos desde el inicio de la intervención hasta el 31 de diciembre de 2002.

El Comité de Seguimiento del POICV 2000-2006 aprobó, el 24 de junio de 2002, una serie de adaptaciones del Complemento de Programa entre las que se encontraba la revisión de los valores previstos en algunos de los indicadores de reserva de eficacia. Del mismo modo, dicho Comité autorizó, en diciembre del año 2002, mediante procedimiento escrito, la simplificación de los indicadores de reserva de eficacia que se redujeron desde los 18 iniciales a los 11 existentes en la actualidad.

Las principales modificaciones realizadas fueron las siguientes:

- Eliminación del indicador de inversión privada inducida (medidas 1.1, 1.2, 1.6, 1.7 y 1.10).
- Reducción del valor objetivo del indicador de empleo creado o mantenido (medidas 1.1, 1.2, 1.6, 1.7 y 1.8).
- Eliminación del indicador de total proyectos de I+D+I apoyados (medidas 2.2 y 2.3).
- Incremento del valor objetivo del indicador de investigadores implicados (medidas 2.2 y 2.3).



- Eliminación del indicador de residuos urbanos tratados (medida 3.4).
- Reducción del valor objetivo del indicador de porcentaje que representan los discapacitados o emigrantes sobre el total de personas beneficiarias (medidas 41.12, 41.13, 41.14, 41.15, 42.6, 42.7, 42.8, 42.9, 43.2, 43.3, 43.4, 44.10, 44.11, 45.16 y 45.17).
- Eliminación del indicador espacios urbanos revalorizados (medida 5.1).
- Eliminación del indicador de pasos a nivel suprimidos (medida 6.3).
- Eliminación de los indicadores de la medida 7.3.

La mayor parte de los indicadores eliminados eran de resultado, cuya realización se produce en el largo plazo, con lo que fueron considerados poco adecuados para medir la eficacia en los primeros años de ejecución del POICV 2000-2006 (la realización de estos indicadores es aún más difícil si se tiene en cuenta que éste no fue aprobado hasta marzo del año 2001, lo que hizo que gran parte de las actuaciones programadas no comenzasen su ejecución hasta después de esa fecha).

Además, las dificultades existentes para poner en marcha la medida 7.3 (dificultades que retrasaron el inicio de la actuación hasta el año 2002), unidas a la escasa representatividad de esta medida respecto al conjunto del POICV 2000-2006 (1,19% de la inversión total programada) condicionaron la eliminación de los indicadores de esta medida.

Por otra parte, en lo relativo al indicador de espacios urbanos revalorizados de la medida 5.1, éste fue eliminado, debido a que dicha medida únicamente disponía de programación para el año 2002 y ésta era muy escasa, con lo que no era significativa para medir la eficacia del POICV 2000-2006.

En lo relativo a la revisión de los valores objetivos, la reducción del indicador de porcentaje que representan los discapacitados o emigrantes sobre el total de personas beneficiarias se produjo debido a que se consideró que la asistencia a los inmigrantes no dependía en exclusiva de la eficacia con la que se desarrollaran las actuaciones, sino que estaba influenciado por el número de inmigrantes regularizados existentes en la Comunidad Valenciana que pudieran participar en dichas actuaciones. Por otra parte, en lo referente al indicador de investigadores implicados, se decidió incrementar su valor debido a que el valor fijado inicialmente era excesivamente conservador (en el año 2001 se superaba con creces el valor previsto).

Estos cambios realizados no han sido especialmente significativos y, a pesar de las medidas eliminadas (medidas 3.4, 5.1 y 7.3), las medidas seleccionadas para la contabilización de los indicadores aún siguen representando más del 50% de lo programado para esta intervención. Además, esta representatividad, superior al 50%, no sólo se produce a nivel global del Programa, sino que se produce para cada Fondo y para cada Administración implicada (Administración General del Estado y Administración Autonómica).



PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN EN EL POICV 2000-06	
% de las medidas seleccionadas para la reserva de eficacia en relación al POICV 2000-2006	77,71%
% de la participación de la Generalitat Valenciana en las medidas sobre su participación en el POICV 2000-2006	70,68%
% de la participación de la AGE en las medidas sobre su participación en el POICV 2000-2006	80,94%
% de participación de las medidas del FEDER seleccionadas en relación a la participación del FEDER en el POICV 2000-2006	77,57%
% de participación de las medidas del FSE seleccionadas en relación a la participación del FSE en el POICV 2000-2006	88,99%
% de participación de las medidas del FEOGA-O seleccionadas en relación a la participación del FEOGA-O en el POICV 2000-2006	53,75%

Fuente: Complemento de Programa y elaboración propia.

En el capítulo 5 del presente informe se evaluó la pertinencia de los indicadores considerados para la asignación de la reserva de eficacia. Las principales conclusiones extraídas fueron las siguientes:

- El valor objetivo del indicador de número de discapacitados e inmigrantes de la medida 45.16 fue erróneamente cuantificado (en 2002 se situaba en un 129,41% de lo programado para el 2006), con lo que era necesario proceder a su revisión. Dicha revisión puede incidir sobre el valor objetivo de los indicadores de reserva de eficacia de porcentaje de beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios y porcentaje de mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este indicador es poco significativo en relación con el total de discapacitados e inmigrantes a los que se pretende apoyar, dado que su programación para el periodo 2000-2006 únicamente representaba un 0,29% del total de discapacitados e inmigrantes beneficiarias de las medidas del eje 4 (un 0,41% si se consideran las personas beneficiarias).
- El valor objetivo del indicador de empleo creado de la medida 1.7. fue incorrectamente cuantificado (con los datos existentes para el año 2002 dicho indicador se situaba en un 505,31% de lo programado para la totalidad del periodo), de tal manera que se consideraba recomendable realizar una revisión de dicho valor. Esta modificación del valor objetivo puede influir sobre el valor objetivo de su correspondiente indicador de reserva de eficacia, dado que, a 31 de diciembre de 2002, el empleo creado en esta medida representa un 19,73% del empleo creado o mantenido total considerado para medir la eficacia (1.238 empleos creados respecto a los 6.275 totales). De cualquier manera, no debe olvidarse que los indicadores de reserva de eficacia se consideran para el agregado de las medidas y no de manera individual.

Por tanto, estas apreciaciones no son especialmente significativas, con lo que en términos generales puede decirse que los indicadores resultan adecuados y pertinentes dada la tipología de actuaciones programadas en cada una de las medidas. Asimismo, estos indicadores son fácilmente cuantificables, ya que en su mayor parte son indicadores de realización o son directamente generados por las actuaciones.



Además, los indicadores existentes disfrutaban de un importante grado de veracidad, en la medida que proceden del seguimiento individualizado de los proyectos y en que es la propia aplicación FONDOS 2000 la que realiza su agregado evitando la injerencia externa en los resultados alcanzados.

En definitiva, el sistema descrito, en el que los indicadores de seguimiento son utilizados para la asignación de la reserva de eficacia, garantiza que el sistema de atribución de ésta sea transparente y permita cuantificar los objetivos programados inicialmente.

Una vez analizada los cambios que se han producido en los indicadores de reserva de eficacia y evaluada la pertinencia de los mismos, se procederá a evaluar el grado de consecución de los objetivos establecidos. Para que el grado de ejecución física de esos indicadores sea considerado adecuado deberá alcanzar, tal y como se establece en el Complemento de Programa, como mínimo el 80% del valor objetivo fijado a 31 de diciembre de 2002.

A continuación, se muestra la situación en la que se encuentran, a 31 de diciembre de 2002, los indicadores de seguimiento utilizados para la asignación de la reserva de eficacia.

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE EFICACIA

Indicadores		Unidad	Medidas	Realizado	Previsto a 31/12/2002	%
Código	Nombre					
4000	Nº de PYMES sobre el total de empresas	%	1.1, 1.2, 1.6, 1.7 y 1.10	98,02	98,43	99,59%
4001	Empleos creados y/o mantenidos	Nº	1.1, 1.2, 1.6, 1.7 y 1.8	6.275	5.285	118,73%
4044	Investigadores implicados	Nº	2.2 y 2.3.	3.409	3.217	105,97%
4052	Líneas digitales instaladas	Nº	2.7	26.182	24.200	108,19%
4006	Conducciones de agua nueva y/o mejorada (km. contratados)	Km.	3.1 y 3.2	284,96	154	185,04%
4008	Superficie beneficiada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración	Ha.	3.6 y 3.9	16.003,71	3.453	463,47%
4009	Centros creados, renovados o equipados (contratados)	Nº	41.1	430	331	129,91%
4010	Beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios	%	41.12, 41.13, 41.15, 42.6, 42.7, 42.8, 42.9, 43.2, 43.3, 43.4, 44.10, 44.11, 45.16 y 45.17	1,31	1,3	100,51%



Indicadores		Unidad	Medidas	Realizado	Previsto a 31/12/2002	%
Código	Nombre					
4003	Mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios	%	41.12, 41.13, 41.15, 42.6, 42.7, 42.8, 42.9, 43.2, 43.3, 43.4, 44.10, 44.11, 45.16 y 45.17	46,21	53	87,19%
4012	Carreteras y autovías nuevas y/o mejoradas (km. contratados)	Km.	6.1	220,99	142,07	155,55%
4042	Renovación y/o modernización de ferrocarril (km. contratados)	Km.	6.3	8	5	160%

Fuente: Informe anual de ejecución 2002.

Como puede comprobarse todos los indicadores superan, algunos de ellos con creces, el 80% de lo previsto a 31 de diciembre de 2002, con lo que puede concluirse que el POICV 2000-2006 presenta un adecuado nivel de realización y de eficacia.