



2. PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO



2. PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO

2.1. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS

La Evaluación Intermedia es un ejercicio que está reglamentado según 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), que tiene por objeto determinar en qué medida las actuaciones cofinanciadas están alcanzando sus objetivos y, en su caso, detectar las dificultades que se plantean y proponer las medidas correctoras necesarias para lograr una mayor eficacia.

Dicho proceso evaluativo se ha visto reforzado en el actual periodo de programación 2000-2006 con la publicación por parte de la Comisión Europea del documento de trabajo nº 8 "La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales", el cual 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.

Este contexto, junto al interés de que las evaluaciones intermedias de los DOCUPs Objetivo 2 respondan a unos criterios mínimos de homogeneidad, llevó a que el Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación Intermedia (GTCE) acordara la elaboración de una "Guía metodológica" orientada a tal fin, en cuya elaboración han participado tanto los diferentes integrantes del Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación como los propios equipos evaluadores, a partir de unos borradores facilitados a tal efecto por la Autoridad de Gestión de los DOCUPs.

De este modo, en la mencionada Guía se han recogido las directrices metodológicas comunes que han orientado la evaluación intermedia de los DOCUPs, para tratar de alcanzar -con independencia de la autonomía de que disponen los evaluadores de cada uno de ellos para el desarrollo de sus tareas- un suficiente grado de homogeneización de contenidos y metodologías, teniendo en cuenta asimismo su adecuación a las condiciones establecidas en los pliegos de prescripciones técnicas.

Por tanto, el objetivo de las directrices comunes que recoge la Guía es garantizar la homogeneidad necesaria en los procedimientos y resultados de las evaluaciones de los DOCUPs, y facilitar posteriormente, si se considerase de interés por la Estructura de Coordinación Nacional del Objetivo nº2, la integración de las mismas en una síntesis de evaluación del conjunto de DOCUPs. Con esto no sólo se pretende responder a las necesidades de asegurar un mínimo de homogeneidad en los procesos de evaluación, sino también posibilitar, si es el caso, una posterior visión integral.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta la Guía metodológica, en líneas generales el proceso de evaluación se ha estructurado a partir de las tareas, contenidos y plazos que se detallan en el esquema relativo al plan de trabajo desarrollado para la evaluación, que se adjunta al final del presente apartado. Cabe resaltar que dichas tareas comprenden, además de las propiamente recogidas en los pliegos técnicos, algunas propuestas para completar y mejorar la calidad del análisis de evaluación intermedia, y están ligadas, fundamentalmente, a aspectos relacionados con el aná-



lisis de los cambios acontecidos en el entorno, de las prioridades horizontales, y de determinados proyectos (análisis de casos), quedando en este caso su realización a expensas de la decisión del equipo evaluador. En este punto, cabe señalar que en general el equipo evaluador del DOCUP del País Vasco sí ha considerado conveniente realizarlas.

Gráfico 2.1 Enfoque metodológico. Plan de trabajo de la evaluación.

Partes de la Evaluación	Grupo de Tareas	Tareas	*	GTCE	Equipo de Evaluación	
				Responsabilidades	Responsabilidades	Plazo
0. Trabajos Previos	1 Estudio documentación	1 Análisis del DOCUP 2 Estudio de Informes Anuales 3 Estudio de capacidad del Sistema de Seguimiento 4 Estudio de orientaciones metodológicas del GTE COORDINACION	4D (m) 5	Reuniones con equipos evaluadores y presentación de la guía	Estudio de la estructura y marcha general de DOCUP, órganos ejecutores/beneficiarios, nivel de seguimiento, indicadores utilizados	Octubre-Noviembre 2002
	2 Reuniones de Puesta en Marcha	5 Reuniones con la dirección facultativa 6 Reuniones de GTE (COORDINACION) con equipos evaluadores	5 5	Reuniones	Reuniones con la dirección facultativa del estudio y con GTE	Octubre-Noviembre 2002
I. Articulación estratégica	3 Vigencia de la Evaluación Previa	7 Revisión DAFO	4A		Trabajo de Gabinete	15 Diciembre 2002
	4 Vigencia de la Programación	8 Revisión Pertinencia 9 Revisión Coherencia 10 Integración Prioridades Horizontales en los DOCUPs	4B 4B 4B	Guía RED AUT. AMB. Guía Instituto de la Mujer Orientaciones GTCE	Trabajo de Gabinete	15 Diciembre 2002
II. Articulación institucional	5 Análisis Institucional	11 Realización de entrevistas a coordinadores y gestores (I) 12 Adecuación de la división de competencias 13 Valoración de los mecanismos de coordinación 14 Dotación de recursos humanos y materiales 15 Adecuación de circuitos financieros 16 Aplicación de los criterios de selección de proyectos 17 Sistema de información, difusión y publicidad	4E 4E 4E 4E 4E 4E 4E	Elaboración de guión orientativo para entrevistas (I)	Realización de entrevistas y trabajo de Gabinete	15 Diciembre 2002
	6 Análisis del Sistema de Seguimiento	18 Valoración pertinencia de indicadores 19 Calidad del Sistema de Seguimiento 20 Fiabilidad del Sistema de Seguimiento	4C 4C 4C		Trabajo de Gabinete desarrollado por equipos de Evaluación de DOCUPs (integración de resultados junto con conclusiones del análisis de aplicación Fondos 2000)	15 Diciembre 2002
FASE I DE ENTREVISTAS						

Partes de la Evaluación	Grupo de Tareas	Tareas	*	GTCE	Equipo de Evaluación		
				Responsabilidades	Responsabilidades	Plazo	
III. Ejecución financiera y física: eficacia y eficiencia	7 Preparación de datos	21 Tratamiento aplicación informática de seguimiento 22 Eventual clasificación funcional por tipologías	5 (m)	Propuesta Clasificación	Recopilación y preparación de la información	15 Enero 2003	
	8 Ejecución y eficacia financiera	23 Cuadros financieros según clasificaciones 24 Análisis de la senda financiera 25 Cálculo de la eficacia financiera	5 4D 4D	Presentación de cuadros estándar	Elaboración de los cuadros de ejecución y eficacia financiera Argumentación de los mismos	15 marzo 2003 (anualidades 2000 y 2001) 15 mayo 2003 (anualidades 2000, 2001 y 2002)	
	9 Ejecución y eficacia física	26 Cuadros de ejecución física según clasificaciones 27 Cálculo de la eficacia física	5 4D	Presentación cuadros estándar	Elaboración de los cuadros de ejecución y eficacia física Argumentación de los mismos	15 marzo 2003 (anualidades 2000 y 2001) 15 mayo 2003 (anualidades 2000, 2001 y 2002)	
	10 Cálculo de la eficiencia	28 Cálculo de costes unitarios 29 Análisis comparado de los costes unitarios medios	5 5		Cálculo y valoración de resultados	30 mayo 2003	
	11 Valoración de los resultados	30 Realización del análisis de casos 31 Análisis de las desviaciones en la ejecución financiera 32 Efectos de la ejecución sobre las prioridades horizontales 33 Complementariedad con POs Obj. 3 34 Contribución de los Fondos a la EEE 35 Realización de entrevistas a coordinadores y gestores (II) 36 Análisis de Sinergias	(m) 5 5 5 5 5 4D	Elaboración del modelo de ficha para la realización del análisis de casos Orientaciones Selección de la muestra Elaboración de ficha guión de entrevistas (II)	Trabajo de campo y de Gabinete	30 mayo 2003	
	12 Reserva de Eficacia	37 Grado de eficacia 38 Calidad y exactitud 39 Cobertura mínima del 50% del gasto del DOCUP	4F 4F 4F		Recopilación y presentación de indicadores para la valoración de la eficacia, gestión y ejecución financiera de la intervención	30 mayo 2003	
	FASE II DE ENTREVISTAS						

Partes de la Evaluación	Grupo de Tareas	Tareas	*	GTCE	Equipo de Evaluación	
				Responsabilidades	Responsabilidades	Plazo
IV. Incidencia sobre entorno socioeconómico y prioridades horizontales	13 Cambios en el entorno socioeconómico	40 Indicadores del entorno socioeconómico	4D(m)		Análisis y ampliación de información (argumentación específica)	30 mayo 2003
	14 Cambios en las prioridades horizontales	41 Aproximación a la evolución de la Igualdad de Oportunidades	4D(m)	Orientación sobre indicadores a utilizar	Análisis de información específica y argumentación	30 mayo 2003
		42 Aproximación a la evolución del Medio Ambiente	4D(m)			
		43 Contribución a la Estrategia Europea por el empleo	4B y 5			
V. Elaboración del Informe Evaluación Intermedia	15 Redacción de informes	44 Proyecto provisional	6		Redacción de informe provisional de Evaluación	30 junio 2003
		45 Informe de Evaluación Intermedia	6		Redacción de Informe Definitivo	31 julio 2003

(*) Signatura que se corresponde con el apartado de los pliegos técnicos que desarrolla cada tarea, siendo (m) un mejora añadida al esquema general recogido en los pliegos técnicos.



2.2. FUENTES DE INFORMACIÓN

Por lo que se refiere a las fuentes de información utilizadas para la realización de las tareas y contenidos señalados en el plan de trabajo del apartado anterior, cabe resaltar fundamentalmente tres líneas de trabajo que abarcan la recogida tanto de información cuantitativa como cualitativa:

- Análisis de la documentación existente.
- Análisis de la información financiera e indicadores físicos de la aplicación FONDOS 2000.
- Realización de entrevistas con coordinadores-gestores.

2.2.1. Análisis de la documentación existente

Con relación a la documentación, se ha recopilado y analizado los diferentes documentos e información facilitada desde las diferentes niveles administrativos que intervienen en la ejecución y desarrollo del DOCUP del País Vasco: Comisión Europea, Administración General del Estado (autoridad de gestión y de pagos y órganos ejecutores) y las Administraciones Públicas Vascas (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Ayuntamientos, y organismos intermedios horizontales), siendo de reseñar la adecuada colaboración recibida en todos los casos.

En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad, se ha manejado principalmente la siguiente documentación:

- DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco 2000-2006.
- Complemento de Programas del DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco 2000-2006.
- Diversos documentos de trabajo metodológicos de la Comisión Europea.
- Guía metodológica para la Evaluación intermedia de DOCUPs Objetivo 2 en el periodo 2000-2006 (diferentes versiones).
- Orientaciones metodológicas para la evaluación medioambiental de la evaluación intermedia de la programación estructural 2000-2006.
- Guía metodológica para la evaluación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las intervenciones de los fondos estructurales.
- Informe sobre organización y sistemas de gestión y control de las autoridades de gestión, pagadoras y órganos intermedios.
- Guía de procedimientos de gestión y control de las AAPPVV en el DOCUP Objetivo 2.
- Documentación de las reuniones de la Estructura de Coordinación Nacional para las regiones españolas del Objetivo 2.
- Actas del Comité de Seguimiento del DOCUP Objetivo 2 del País Vasco.



- Informe anual 2000 de ejecución del DOCUP Objetivo 2 del País Vasco.
- Informe anual 2001 de ejecución del DOCUP Objetivo 2 del País Vasco.
- Informe anual 2002 de ejecución del DOCUP Objetivo 2 del País Vasco.
- Información estadística diversa para el análisis de la evolución socioeconómica del País Vasco, procedente fundamentalmente del Eurostat, INE (Instituto Nacional de Estadística), Eustat (Instituto Vasco de Estadística), Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer) e Ihobe (Sociedad Pública de Gestión Medioambiental del Gobierno Vasco).

2.2.2. Análisis de la información financiera e indicadores físicos: La aplicación FONDOS 2000

Para el periodo de programación 2000-2006, la Autoridad de gestión en cumplimiento con las disposiciones comunitarias ha puesto en funcionamiento la herramienta o aplicación informática "FONDOS 2000", diseñada para recoger la información financiera y física de todas las intervenciones, y a la que están conectados los beneficiarios finales. De este modo, la aplicación contiene la programación financiera de cada organismo que participa, así como la previsión de indicadores de cada medida.

En este contexto, y con el ánimo de simplificar las tramitaciones, se acordó entre los diferentes equipos evaluadores y la Autoridad de gestión que ésta última realizase la petición de la información contenida en la aplicación FONDOS 2000 a la IGAE (Intervención General de Administración del Estado) para las diferentes regiones, enviándosela posteriormente a los diferentes equipos evaluadores. Asimismo, y siguiendo las orientaciones de la guía metodológica, se acordó solicitar dos extracciones de datos, una a finales de enero de 2003, y otra a finales de abril de 2003.

Concretamente, la primera extracción de datos se realizó desde la IGAE el 22 de enero de 2003 (disponiéndose de la información a efectos prácticos a inicios de febrero), información que en el caso de los pagos realizados correspondía fundamentalmente al periodo 2000-primer semestre de 2002 (no estaba todavía introducida en la aplicación la correspondiente al segundo semestre de 2002), pero que ha servido para ir realizando el "rodaje" en el manejo de la misma, así como para su chequeo con los coordinadores/gestores.

Por lo que respecta a la segunda extracción de datos de la aplicación FONDOS 2000 (ya con la información de los pagos correspondientes al segundo semestre de 2002 incluida), ésta se realizó desde la IGAE el 23 de mayo de 2003, disponiéndose en este caso de la información a efectos prácticos a finales de ese mes, acumulándose por tanto un mes de retraso sobre las previsiones iniciales, aspecto relevante habida cuenta del plazo de entrega del informe final provisional (finales de junio).



Asimismo, cabe señalar que entre las dos extracciones de datos realizadas de la aplicación Fondos 2000 (22-01-03 y 23-05-03), la Comisión tomó a finales de abril la Decisión modificativa por la que se aprobó el rectificativo del DOCUP del País Vasco, por el cual 18 proyectos forales y locales (con un reducido peso financiero en el total del DOCUP) se reubican correctamente en otras medidas (traslados realizados fundamentalmente desde las medidas 4 y 5 del eje 5 a la medida 2 del eje 1, y entre las propias medidas del eje 5), y que en ningún caso altera los contenidos claves de la Decisión Comunitaria aprobatoria en relación con los objetivos básicos de la misma, ni a la inversión total programada, ni a la ayuda comunitaria por fondos, ni a la distribución temporal de las citadas cantidades

De este modo, en la segunda extracción de datos se ha comprobado que la información relativa a la planificación financiera y previsión de indicadores corresponde ya a la nueva versión vigente del DOCUP (versión 1), pero la información relativa a la ejecución, tanto financiera como física, todavía estaba ordenada según la versión anterior (versión 0) ya que aún no se había modificado la misma en la aplicación. Por tanto, se ha procedido a ordenar la información de la ejecución (financiera y física) según la nueva versión del DOCUP (reasignación de proyectos) para poder realizar el análisis atendiendo a la misma, recomendándose que se actualice esta información lo antes posible en la propia aplicación de Fondos 2000. Asimismo, sería aconsejable analizar la posibilidad de que en estos procesos modificativos la aplicación actualice la información relativa a la ejecución de la forma más automática posible, de manera que se facilite y acorte el periodo de disposición de la misma.

2.2.3. Realización de entrevistas con coordinadores-gestores-ejecutores

A lo largo de la elaboración de la presente evaluación se ha mantenido un contacto directo y una estrecha colaboración tanto con la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (como autoridad de gestión y pagos del DOCUP) como con la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco (como organismo intermedio coordinador del tramo regional de la intervención), así como con la Dirección de Asuntos Europeos de la Diputación Foral de Alava, la Dirección de Asuntos Europeos de la Diputación Foral de Bizkaia, y el Departamento de Economía de la Diputación Foral de Gipuzkoa (como organismos coordinadores territoriales). Asimismo, también se han ido teniendo en cuenta las observaciones realizadas desde los servicios de la Comisión Europea.

En el contexto de este proceso de colaboración señalado, adicionalmente se ha procedido a realizar una serie de entrevistas específicas que, atendiendo al plan de trabajo consensuado en la guía metodológica, se han desarrollado fundamentalmente en dos fases:

- La primera fase de entrevistas ha tenido como objetivo la evaluación de la articulación estratégica e institucional del DOCUP, abordándose, con carácter general, aspectos relativos a la calidad de la programación, la adecuación de la



división de tareas y competencias, los sistemas de coordinación, de seguimiento y de publicidad de las intervenciones, la dotación de recursos humanos y materiales, la adecuación de los circuitos y flujos financieros y, finalmente, el respeto a la normativa y los principios horizontales comunitarios. En este contexto, se ha entrevistado a los responsables de los diferentes niveles administrativos que intervienen en el DOCUP: Administración General del Estado, Gobierno Vasco (Dirección de Economía y Planificación, Oficina de Control Económico, Emakunde, Autoridad medioambiental de la CAPV), Diputaciones Forales, teniéndose también en cuenta las observaciones realizadas desde la Comisión Europea.

- La segunda fase de entrevistas se ha dirigido, de forma complementaria, a la evaluación de los aspectos vinculados a la planificación y ejecución financiera y física, abordando el análisis de las posibles desviaciones que pudieran existir, así como la valoración de los resultados e incidencia del DOCUP. En ese caso se ha vuelto a entrevistar a la generalidad de los contactos mencionados en la fase anterior, añadiéndose en este caso un número relevante de organismos implicados en la ejecución directa de las intervenciones. Concretamente se ha contactado con la totalidad de los organismos ejecutores de la AGE (ICEX, D.G. Investigación, D.G. Política Tecnológica, CDTI, INIA, Instituto de Salud Carlos III, D.G. Universidades y D.G.F.C.F.T.), con diferentes órganos ejecutores de las AAPPVV (Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, Departamento de Industria del Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa, Diputación Foral de Alava y una serie de Ayuntamientos), así como del tramo de Otros, (Universidad del País Vasco y Bilbao Ría 2000).

En ese sentido, cabe resaltar que la información obtenida de estas entrevistas ha sido un pilar fundamental para la evaluación tanto de la articulación estratégica e institucional como de la ejecución financiera y física realizada a lo largo del presente informe de evaluación.

Finalmente, cabe resaltar la adecuada colaboración recibida por los responsables de los diferentes organismos contactados, en un contexto caracterizado por la complejidad institucional derivada del elevado número de organismos que intervienen en el desarrollo y ejecución del DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco para el periodo 2000-2006.



2.3. ESTRUCTURA DE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Finalmente, los resultados de la evaluación se han concretado en la realización del presente informe final, que siguiendo las indicaciones de los pliegos de prescripciones técnicas se ha estructurado de la siguiente forma:

- Capítulo 1.- Sumario con resumen de conclusiones y recomendaciones.
- Capítulo 2.- El presente capítulo de presentación del enfoque metodológico.
- Capítulo 3.- Resultados del examen sobre la validez de la evaluación previa.
- Capítulo 4.- Resultados del examen sobre la pertinencia y coherencia interna y externa de la estrategia adoptada.
- Capítulo 5.- Resultados del examen sobre la pertinencia de los indicadores cuantificados y la transparencia y fiabilidad del sistema de recogida de datos.
- Capítulo 6.- Resultados del análisis de eficacia y eficiencia.
- Capítulo 7.- Resultados del análisis sobre la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y publicidad y difusión.
- Capítulo 8.- Resultados del análisis sobre indicadores de Reserva de Eficacia.
- Capítulo 9.- Conclusiones y recomendaciones operativas.