

Red2Red Consultores

Expertos en Políticas Comunitarias

***EVALUACIÓN EX – ANTE
PROGRAMA OPERATIVO FONDO SOCIAL EUROPEO
2007–2013
- PROGRAMAS OPERATIVOS REGIONES COMPETITIVIDAD –***

Aragón, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja y País Vasco

DIRECCION Y COORDINACION: UNIDAD DE EVALUACION DE LA UAFSE



Unión Europea

Fondo Social Europeo

Índice

INTRODUCCIÓN.....	4
1. BALANCE DEL PERIODO 2000–2006.....	6
2. EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	10
2.1. <i>Análisis de la calidad del diagnóstico</i>	10
2.2. <i>Análisis de la calidad del DAFO</i>	13
3. PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA	14
4. COHERENCIA INTERNA	16
5. COHERENCIA EXTERNA	20
5.1. <i>Los PO FSE de las Regiones Competitividad y su vinculación con las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005 -2008</i>	20
5.2. <i>Los PO FSE de las Regiones Competitividad y su vinculación con el Programa Nacional de Reformas</i>	24
6. COHERENCIA FINANCIERA	26
6.1. <i>Coherencia financiera de la programación 2007-2013</i>	26
6.2. <i>La coherencia financiera con otros Fondos Comunitarios</i>	26
6.3. <i>Análisis de riesgos de ejecución financiera</i>	28
7. CONSIDERACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES	31
7.1. <i>Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres</i>	31
7.2. <i>Medio ambiente</i>	33
8. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO	35
9. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y MEDIDAS DE SEGUIMIENTO	37
10. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO.....	39

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Principales relaciones de coherencia entre los temas prioritarios y las directrices comunitarias de empleo	22
Ilustración 2. Eficacia financiera de los PO FSE 2000-2006 de las Regiones Competitividad por ámbitos de actuación	29

Índice de Tablas

Tabla 1. Tratamiento de los principales ámbitos de actuación - PO FSE Regiones Competitividad	10
Tabla 2. Indicadores de referencia de los ámbitos de actuación del FSE	12
Tabla 3. Programación por ejes - PO FSE Regiones Competitividad.....	14
Tabla 4. Definición de la complementariedad con otros fondos comunitarios	15
Tabla 5. Directrices de Empleo Comunitarias 2005 - 2008.....	21
Tabla 6. Coherencia de los PO FSE con las Directrices Estratégicas Comunitarias 2005-2008.....	23
Tabla 7. Ejes del Programa Nacional de Reformas de España	24
Tabla 8. Coherencia entre el Programa Nacional de Reformas y la programación FSE 2007-2013.....	25
Tabla 9. Análisis de los posibles riesgos de solapamiento entre las actuaciones ejecutadas por los PO de las regiones competitividad y el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación	27
Tabla 10. Análisis de los posibles riesgos de solapamiento entre las actuaciones ejecutadas por los PO de las regiones competitividad y el Programa Operativo Plurirregional de Adaptabilidad y Empleo	27
Tabla 11. Ámbitos de actuación del FSE 2000-2006 con buena capacidad de absorción financiera en el periodo 2000-2004	30
Tabla 12. Incidencia de los PO FSE en las áreas prioritarias del Plan de Trabajo para la Igualdad 2006-2010 de la CE.....	33
Tabla 13. Sistema de Seguimiento de los Programas Operativos – Regiones Competitividad.....	35
Tabla 14. Adicionalidad y valor añadido en términos financieros de la ayuda FSE de los PO de las Regiones Competitividad.....	39

INTRODUCCIÓN

La elaboración de los Programas Operativos FSE de las regiones “Competitividad” y “Phasing-In” de España se enmarca dentro del trabajo de programación definido por el art.32 del Reglamento General 1083/2006 por el que se define que:

Las intervenciones de los Fondos en los Estados miembros adoptarán la forma de programas operativos encuadrados en el marco estratégico nacional de referencia. Cada programa operativo cubrirá el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Cada programa operativo se referirá únicamente a uno de los tres objetivos que se mencionan en el artículo 3, salvo que la Comisión y el Estado miembro acuerden lo contrario.

Asimismo, y conforme a dicho Reglamento General (art 47), se realizará una evaluación ex-ante de los programas operativos con el objetivo de optimizar la asignación de los recursos presupuestarios asignados a los programas, mejorando con ello la calidad de la programación.

No obstante, y de acuerdo al principio de proporcionalidad (art. 48.2):

Por lo que respecta al objetivo de «competitividad regional y empleo», efectuarán una evaluación ex-ante que abarque todos los programas operativos, o una evaluación en relación con cada Fondo, cada prioridad o cada programa operativo.

Es por ello que esta evaluación ex-ante tiene como ámbito de análisis el conjunto de los 11 programas operativos FSE de las regiones competitividad regional y empleo (en adelante regiones competitividad):

- Aragón,
- Cataluña,
- Comunidad de Madrid,
- Islas Baleares,
- Comunidad Foral de Navarra,
- Islas Canarias,
- Comunidad Valenciana,
- La Rioja, y
- Cantabria,
- País Vasco,
- Castilla y León,

Por otra parte, y dada la peculiaridad que supone la evaluación ex-ante de 11 programas operativos regionales de manera conjunta con respecto a un planteamiento uni-territorial de las evaluaciones, la presente evaluación afrontará los distintos ámbitos de análisis con un menor grado de detalle aunque incidiendo en todos y cada uno de los ámbitos planteados en la “*Guía de orientaciones para la evaluación ex-ante de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo 2007–2013*” del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo).

Para ello, se va a determinar y estimar las necesidades de las distintas regiones, la pertinencia de la estrategia definida, su coherencia interna con respecto a las prioridades establecidas, los resultados esperados, los objetivos cuantitativos, la coherencia, en su caso, de las estrategias definidas con respecto a las prioridades nacionales y comunitarias, el valor añadido comunitario, la calidad de los procedimientos de ejecución, seguimiento, evaluación, y gestión

financiera, así como la medida en que se han tenido en cuenta las lecciones extraídas de anteriores programaciones.

Todos estos aspectos son tratados a continuación, aunque es necesario señalar con anterioridad que el presente informe es más un análisis final de la situación de la programación y sus expectativas. Este proceso, tal y como ha venido solicitando la Comisión Europea, ha estado presente de forma paralela a la programación, de tal forma que ambos ejercicios se han venido complementando. En definitiva, se han ido estableciendo cauces de colaboración entre los responsables de programación y el equipo evaluador de [Red2Red Consultores](#), como la definición de guías de evaluación, el intercambio de información, etc. De esta forma las recomendaciones que en este informe efectúa el equipo evaluador se enfocan más al planteamiento de riesgos potenciales y análisis de prioridades e impactos, dado que las recomendaciones para la mejora de la calidad de la programación se han ido produciendo gradualmente.

1. BALANCE DEL PERIODO 2000-2006

El desarrollo de las políticas activas de empleo a lo largo del periodo 2000-2006 ejecutadas dentro de los Programas Operativos Integrados (regiones Phasing-in + Cantabria), los Programas Operativos FSE del resto de regiones objetivo 3 y en menor medida de los DOCUP de las regiones objetivo 2 han supuesto de entrada un claro empuje a la situación de los recursos humanos en dichas regiones españolas, situación que mantenía unos déficits muy claramente definidos y que fueron constatados desde el inicio de la programación 2000-2006. De forma sintética se señala la evolución general de estas regiones desde el inicio del año 2000 hasta la actualidad:

- Se ha producido un notable cambio demográfico en el conjunto de España y en concreto en las regiones incluidas en el objetivo Competitividad.
- También es un elemento característico el progresivo envejecimiento poblacional, dado el notable aumento tanto de la población mayor de 16 años, como de los mayores de 65 años.
- No obstante, dicha afirmación contrasta con el incremento poblacional alcanzado por el conjunto de las regiones, si no fuera porque éste se debe a una entrada importante de población inmigrante en edad de trabajar que permite dicha disfunción.

En relación a las características más vinculadas al ámbito de trabajo del FSE encontramos que:

- Se ha producido una fuerte reducción del número de desempleados en el mercado laboral. La situación existente en 1999, año previo al comienzo del periodo de programación mostraba unas carencias y limitaciones importantes que habían generado unas tasas de desempleo, cuanto menos preocupantes, y cuya evolución desde entonces, ha mejorado significativamente.
- Dicha evolución, ha ido acompañada por el aumento de la tasa de actividad y empleo en todas las regiones.
- Dentro del conjunto de desempleados merece especial atención la situación de la mujer, que encuentra aún más dificultades en su incorporación al mercado laboral. El crecimiento de la población activa femenina ha sido muy superior al de los hombres. Igualmente, el número de mujeres en situación de desempleo se ha reducido en mayor cuantía que los hombres a lo largo del periodo analizado.
- En relación a los colectivos desfavorecidos y sus distintas posibilidades de inserción, la tendencia general ha sido, en primer lugar un notable aumento de la población inmigrante ocupada, donde es digno de reseñar que se ha triplicado el número de inmigrantes afiliados en alta a la Seguridad Social, lo cual no deja de ser una manifestación clara de su creciente importancia en el mercado de trabajo español, y también de las regiones Competitividad.
- Por el contrario, en líneas generales la tendencia contratista que ha sufrido el colectivo de minusválidos ha sido la contraria lo cual genera una creciente necesidad de actuaciones en este campo.
- Finalmente, en cuanto a la estructura empresarial, ha experimentado un continuo aumento del número de empresas, denotando el creciente dinamismo de la buena coyuntura económica de España en los últimos años.

La puesta en marcha de la programación vinculada a las actuaciones del FSE supuso durante el periodo 2000–2004, es decir, el periodo analizado por la Actualización de la Evaluación Intermedia (AEI¹), alcanzar más de 4,5 millones de personas beneficiarias durante los primeros cinco años de los programas FSE.

Respecto al grupo de edad, son los comprendidos entre 25 y 45 años los que han concentrado el mayor número de actuaciones. Les siguen los jóvenes menores de 25 años y los mayores de 45 años. Este último grupo poblacional es el único donde los beneficiarios eran mayoritariamente hombres.

La valoración principal que se extrae de las AEI, dentro del ámbito del FSE, es que los programas tuvieron un alcance muy positivo, teniendo una incidencia importante en los cambios producidos en las regiones dado que la mayoría de las actuaciones se concentraba en el desarrollo y promoción de políticas activas del mercado de trabajo y en la promoción de una mano de obra cualificada, especialmente con actuaciones dirigidas a la promoción de una mano de obra cualificada.

No obstante, los niveles de ejecución alcanzados respecto a los inicialmente programados se situaban en el 61,37% para el conjunto de programas regionales objetivo 3. No obstante, en ambos casos la cantidad de recursos movilizados mejoró sustancialmente en los últimos años, adecuándose mucho mejor a los costes programados, y acercándose al óptimo de movilización de recursos del periodo de programación.

Los niveles de ejecución y eficacia financiera de los ejes del MCA-O3 varían en función de los programas analizados y presentan también claras diferencias entre sí, dentro de un mismo programa. No obstante, en líneas generales, los ejes 1, 2, 4, 5 y 6² presentaban una eficacia financiera adecuada y superior a la del marco, mientras que los ejes 3, 7, 9 y sobre todo el eje 8, presentan eficacias por debajo de la media.

Desde el punto de vista de la eficiencia, el análisis de los costes unitarios permitía pronosticar que algunas medidas sobrepasarían los objetivos como consecuencia de sus menores costes por realización y/o resultado. En este grupo podemos encontrar las actuaciones destinadas a la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, refuerzo en la estabilidad en el empleo y adaptabilidad, refuerzo del potencial humano en investigación y la integración en el mercado laboral de las personas con especiales dificultades.

Por otro lado, el análisis del coste unitario de algunas actuaciones de los programas en relación al refuerzo de la educación técnico profesional, de la capacidad empresarial y de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo estaba obteniendo resultados inferiores a los previstos. La consecuencia era que para alcanzar los objetivos programados serían necesarios más recursos financieros.

En líneas generales las conclusiones surgidas de los procesos de evaluación del FSE regional 2000–2006 de las regiones competitividad eran las siguientes:

¹ Para la realización de dicho análisis se han utilizado tanto los 11 informes de Actualización de la Evaluación Intermedia de cada uno de los programas, como la Actualización de la Evaluación Intermedia del Marco Comunitario Objetivo 3 que ofrece una generalidad de resultados al respecto.

² La nomenclatura de ejes utilizada en este análisis corresponde a los ejes que existían en los PO FSE de las antiguas regiones Objetivo 3, que cabe recordar era diferente a las que tenían las regiones que integraban el PO FSE dentro de un PO Integrado.

- ❑ Los PO regionales presentaban una cierta especialización programática en determinados ejes: los PO de Madrid, Baleares, el País Vasco y Cantabria en acciones de inserción y reinserción ocupacional de los desempleados; el PO de La Rioja en el refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad; los PO de Navarra, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla y León en el refuerzo de la educación técnico profesional, el PO de Aragón en el fomento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y el PO de Cataluña en la integración en el mercado laboral de los colectivos con especiales dificultades.
- ❑ Los PO más eficaces eran los de Aragón y Madrid con eficacias programadas dentro del ámbito FSE del 100% en el periodo 2000-2004, mientras que la menor eficacia se daba en Cataluña.

En cuanto a los ámbitos de actuación, los que tenían un mejor comportamiento en términos de realización financiera son los relacionados con el refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología, mientras que los principales problemas se asociaban a las medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y las dedicadas al refuerzo de la estabilidad en el empleo.

- ❑ La AEI del Marco Comunitario de Apoyo Objetivo 3 estableció que existían 115 posibles riesgos de solapamiento³ entre las actuaciones ejecutadas en dicho marco por la existencia de actuaciones desarrolladas por los programas regionales y plurirregionales dentro de la misma región y en el mismo ámbito de actuación.

En cuanto a las principales recomendaciones definidas para las regiones competitividad y que surgen de los distintos procesos de evaluación podemos detallar las siguientes:

Dentro del objetivo de competitividad regional y empleo, las actuaciones se han de orientar a favorecer la adaptabilidad de empresas y trabajadores a los cambios en curso, el acceso al mercado de trabajo, la integración social de los menos favorecidos, la lucha contra la discriminación y el desarrollo de partenariados y redes de empleo e inclusión social.

El enfoque de la futura programación ha de tener un carácter más estratégico, centrado en las líneas directrices comunitarias, las prioridades de la Comisión y las respectivas estrategias de los Estados miembros. Las reformas propuestas plantean un escenario de solidaridad en la Unión Europea ampliada en el contexto de la globalización económica y el desarrollo de una economía basada en el conocimiento, más centrada en las prioridades estratégicas de la Unión Europea para el desarrollo de una economía del conocimiento sostenible y competitiva, y en la Estrategia Europea para el Empleo.

En este sentido, el nuevo periodo de programación debe tener como punto de partida la Agenda de Lisboa cuyo objetivo global es que:

“la Unión Europea se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenido, con más y mejores empleos, mayor cohesión social y dentro del respeto al medio ambiente”,

Es por ello, que la definición del futuro Marco habrá de ser coherente con los objetivos establecidos por las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, así como con los requerimientos establecidos en la EEE y en

³ La existencia de estos riesgos no tiene por que generar problemas, ya que las deficiencias podrían ocasionarse sólo si existe un “doble gasto ejecutado” con un mismo fin y un mismo beneficiario objetivo que disminuyan la eficiencia de las actuaciones por una posible falta de coordinación entre distintos gestores.

los futuros Planes Nacionales de Reforma, sustitutos de los actuales PNAE. Dentro de este marco, resulta especialmente preocupante las dificultades observadas en las actuales regiones Objetivo 3 de España para satisfacer los objetivos relacionados con la I+D y en menor medida la tasa de empleo de los mayores de 55 años, por lo que estos elementos deben ser un foco de atención de las futuras intervenciones.

Con este planteamiento de partida, las orientaciones que se detallan a continuación pretenden dar respuesta a ciertas limitaciones que se han detectado en el funcionamiento de las intervenciones desarrolladas en el actual periodo de programación, con el ánimo de contribuir a definir el nuevo Marco Estratégico de Referencia que debería utilizarse en la programación futura. En este sentido, es fundamental reforzar el proceso de coordinación entre todos los agentes implicados en las actuaciones cofinanciadas por el FSE y vinculadas al empleo.

En consecuencia, y como resultado del conjunto de valoraciones que se han realizado en el ejercicio de actualización de la evaluación se proponen tres tipos de orientaciones sobre la políticas cofinanciables por el FSE en el próximo periodo de programación:

- ▣ Las primeras tienen que ver con una mejora de la articulación del Marco Estratégico de Referencia a través de una mayor armonización institucional.*
- ▣ Unido a lo anterior, se proponen un conjunto de orientaciones operativas para el mejor funcionamiento de de los sistemas de seguimiento y evaluación de las actuaciones realizadas.*
- ▣ Por último el desarrollo de las orientaciones estratégicas por colectivos en un escenario de concentración del gasto.*

Fuente: Actualización de la Evaluación Intermedia del Marco Comunitario de Apoyo Objetivo 3.

Tal y como se verá a continuación, las Comunidades Autónomas han ido incorporando dichas recomendaciones en la medida en la que la toma de decisiones al respecto era competencia suya, principalmente por medio de la selección de prioridades acordes a lo anteriormente señalado.

2. EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

La realización y estructuración de un diagnóstico regional se considera un elemento clave e imprescindible de cualquier proceso de planificación, dada la importancia que el conocimiento previo de la situación y su ámbito de actuación tiene para la correcta planificación estratégica de actuaciones.

2.1. Análisis de la calidad del diagnóstico

La elaboración de los PO FSE de las regiones competitividad incluye en todos los casos un análisis de la situación en el ámbito de actuación de los PPOO que se puede valorar de una forma muy positiva en base a los siguientes elementos:

- La información estadística de base empleada cita sus fuentes, que son de origen reconocido y contrastado, recogen los últimos datos disponibles y -según se ha contrastado a través de un análisis muestral- en todos los casos estudiados se han utilizado los datos correctos. Asimismo, estos datos se comparaban con el referente que supone la media española y, en algunos casos, con la media del conjunto de regiones competitividad españolas. Asimismo, en aquellos ámbitos de mayor importancia esta comparación ha incluido como referencia añadida el valor medio de la UE-25 que servía para puntualizar claramente cuáles eran los aspectos en los que era prioritaria la acción del FSE.

- En líneas generales los ámbitos en los que se centra el diagnóstico se corresponden con todas las prioridades que abordará el futuro programa y sobre todo con aquellos ámbitos prioritarios que cada programa ha definido en su programación (ver Tabla 1).

Tabla 1. Tratamiento de los principales ámbitos de actuación - PO FSE Regiones Competitividad

Programas Operativos FSE 2007-2013	Desarrollo Empresarial	Empleo, Desempleo y tasas de actividad	Formación Continua	Formación Ocupacional	Colectivos en riesgo de exclusión	Conciliación de la vida personal y laboral	Abandono escolar temprano	Diferencias entre hombres y mujeres
Aragón	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Com. Madrid	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
CF Navarra	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Com. Valenciana	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Cantabria	☑	☑	☑	☑	☑	☑		☑
Castilla y León	☑	☑	☑		☑	☑	☑	☑
Cataluña	☑	☑			☑	☑		☑
Islas Baleares	☑	☑			☑	☑	☑	☑
Islas Canarias	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
La Rioja	☑	☑	☑		☑	☑		☑
País Vasco	☑	☑	☑		☑	☑	☑	☑

Fuente: Elaboración propia a partir de los PO FSE 2007-2013.

- ☐ El análisis de los ámbitos en los que se centrará el programa se ha completado con una contextualización general de los principales rasgos demográficos y socioeconómicos de cada una de las regiones, que sirve de referente para una mejor comprensión de la situación y evolución del mercado de trabajo.
- ☐ En todo momento las conclusiones emanan y están plenamente justificadas con los datos estadísticos aportados, ponen de manifiesto las principales necesidades y fortalezas regionales y apuntan sus causas.

Con el objetivo de contribuir a una mejor identificación global del conjunto de regiones competitividad, se muestran a continuación algunos indicadores de referencia que servirán al equipo evaluador para determinar la pertinencia y coherencia de los distintos programas. En este sentido, se muestran aquellos indicadores cuya situación da una señal más nítida sobre cada uno de los ámbitos principales⁴ (ver Tabla 2):

- ☐ En relación a la tasa de empleo, la comparativa con respecto a la media española muestra una situación retrasada a las regiones de Cantabria y Castilla y León, y en cierta medida Aragón, cuya tasa de empleo es la misma que la del conjunto de España.

El menor desarrollo de este indicador en estas regiones puede deberse, entre otras causas, al menor desarrollo de la empleabilidad de las mujeres, dado que son dichas regiones las que de nuevo, y dentro del conjunto de regiones competitividad, presentan un menor desarrollo relativo de la tasa de empleo femenino.

- ☐ En cuanto a las tasas de desempleo, sólo Canarias presenta un valor notoriamente superior a la media española, donde, por el contrario, encontramos algunas regiones que se encuentran cerca de la tasa de desempleo estructural que los analistas suelen situar cerca del 5%.
- ☐ El aumento de población inmigrante que ha experimentado España en los últimos años ha incidido notoriamente en alguna de las regiones pertenecientes al grupo de competitividad, como es el caso de las Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Cataluña, Canarias, Comunidad de Madrid o La Rioja. No obstante, dentro de este grupo de regiones también existe otro conjunto donde la incidencia de dicha inmigración es todavía reducida, como es el caso de Castilla y León, Cantabria o el País Vasco.
- ☐ En el ámbito de la formación de las personas trabajadoras las regiones del grupo competitividad que presentan valores inferiores a la media española en cuanto a porcentaje de personas que participa en cursos de formación permanente son: Comunidad Valenciana, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares y La Rioja.
- ☐ También vinculado al ámbito formativo, pero más centrado en aquel grupo de personas que abandona la formación reglada de manera prematura, encontramos que los principales

⁴ La definición de 11 PO regionales ha seguido un mismo patrón de trabajo marcado por la "guía metodológica actualizada para la elaboración de los programas operativos del fondo social europeo para el periodo 2007-2013 y para la selección de indicadores" que elaboró la UAFSE para coordinar la elaboración de los distintos programas. Por ello, se ha optado por definir este conjunto de indicadores que en ningún caso debe interpretarse como un elemento de definición específica del diagnóstico de cada una de las regiones, sino como la definición de un conjunto de indicadores de referencia sobre los que evaluar los programas.

problemas se asocian a las regiones del arco mediterráneo y las islas Baleares y Canarias, con tasas de abandono temprano superiores a la media española.

Tabla 2. Indicadores de referencia de los ámbitos de actuación del FSE

	% Población 25-64 asistente a cursos de formación permanente	Tasa empleo (16-64 años)	Tasa de paro	Tasa empleo femenino (16-64 años)	% Población extranjera	Tasa de abandono escolar temprano
	MEC (2005)	EPA (II Tr. 2006)	EPA (II Tr. 2006)	EPA (II Tr. 2006)	PM (2006)	MEC (curso 2004-2005)
Andalucía	11,4%	48,2%	12,7%	35,6%	5,80%	37,1%
Aragón	13,0%	53,4%	5,7%	41,5%	7,74%	24,1%
Asturias	10,0%	46,0%	8,1%	35,6%	2,75%	18,3%
I. Baleares	10,1%	61,5%	6,6%	52,0%	15,36%	40,0%
I. Canarias	13,0%	54,1%	11,4%	43,1%	11,31%	32,2%
Cantabria	10,0%	51,3%	6,7%	40,4%	4,01%	21,8%
Castilla y León	14,0%	48,5%	8,4%	36,8%	4,03%	25,1%
Castilla - La Mancha	9,9%	49,9%	9,0%	34,5%	6,55%	35,0%
Cataluña	10,3%	58,1%	6,5%	48,3%	12,15%	34,1%
C. Valenciana	11,6%	54,9%	7,8%	43,8%	13,33%	32,4%
Extremadura	10,3%	44,3%	13,7%	31,7%	2,45%	36,4%
Galicia	12,4%	48,6%	8,6%	39,8%	2,59%	23,6%
Com. Madrid	15,1%	59,2%	7,0%	50,0%	11,58%	26,2%
R. Murcia	9,5%	54,8%	7,9%	42,3%	13,27%	38,1%
CF Navarra	16,3%	56,9%	5,6%	47,4%	9,04%	17,2%
País Vasco	15,1%	53,9%	7,1%	44,6%	3,92%	13,9%
La Rioja	11,8%	55,8%	6,1%	45,3%	11,26%	29,3%
Ceuta	13,4%	40,9%	22,9%	28,0%	3,90%	43,2%
Melilla		44,1%	14,6%	26,0%	5,78%	
Reg. Convergencia	-	48,2%	11,4%	36,0%	4,996%	-
Reg. Phasing Out	-	50,3%	8,5%	38,5%	8,427%	-
Reg. Phasing In	-	52,9%	8,8%	41,7%	10,385%	-
Reg. Competitividad	-	57,5%	6,6%	47,8%	10,563%	-
España	12,1%	53,3%	8,53%	42,4%	8,69%	30,8%

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas oficiales.

Nota: En todos los casos se ha optado por seleccionar el último dato disponible en el momento de realizar esta evaluación ex-ante. No obstante, para aquellos indicadores obtenidos de la EPA se ha seleccionado siempre el dato del II trimestre del año, dado que se considera que es el que menor estacionalidad tiene y que permite una mejor comparación entre regiones.

2.2. Análisis de la calidad del DAFO

Tal y como se indica en la "Guía metodológica actualizada para la elaboración de los programas operativos del fondo social europeo para el periodo 2007-2013 y para la selección de indicadores", una vez planteada la situación, es conveniente recoger las principales debilidades y fortalezas de cada una de las regiones, así como apuntar las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta en una matriz DAFO.

De acuerdo a los PO presentados por las 11 regiones competitividad se puede afirmar que:

- ☐ Todos los PO han definido una matriz DAFO como síntesis del análisis del diagnóstico presentado con anterioridad.
- ☐ Las distintas matrices guardan una estrecha relación con los diagnósticos realizados, incluyendo los puntos fuertes y débiles de cada una de las regiones, tanto en aspectos demográficos, sociales y económicos, de carácter más general, como en los aspectos más vinculados a los ámbitos de intervención del FSE: empleabilidad, calidad del empleo, capacidad emprendedora, educación y formación.
- ☐ Asimismo, recoge las tendencias del entorno que podrían suponer una amenaza o una oportunidad para la creación de empleo y la mejora de la formación en cada una de las regiones en los próximos años, planteando hipótesis realistas y consistentes. Se constata que estos elementos de futuro planteados podrían afectarles, sin que la misma tenga capacidad plena de control sobre ellos.
- ☐ Igualmente, en dicha matriz se han incluido algunos ámbitos sobre los que no se ha profundizado en el diagnóstico, permitiendo una visión más global con respecto a la empleabilidad y formación en cada una de las regiones.
- ☐ Finalmente, en muchos de los casos se apuntan claramente las causas de las desigualdades y oportunidades, aunque no se ha profundizado en el análisis de las mismas dado lo concisos y específicos que debían ser los diagnósticos a realizar.

3. PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA

La pertinencia de la estrategia mide en qué medida ésta responde a las necesidades diagnosticadas. En este sentido, el Reglamento del FSE indica que las actuaciones cofinanciadas por este Fondo deberán concentrarse en aquellos ámbitos temáticos, colectivos y territorios que requieran mayor atención o enfrenten mayores dificultades.

En este sentido, no es posible identificar una estrategia unitaria dentro del conjunto de 11 regiones competitividad dado que, como detalla cada uno de los diagnósticos regionales e incluso el análisis de valores de referencia mostrado con anterioridad, cada uno afronta situaciones específicas aunque éstas no sean muy diferentes en su conjunto.

No obstante, la selección de los Ejes Prioritarios que contiene cada Programa Operativo se ha planteado de acuerdo a los ámbitos de intervención establecidos por el Reglamento relativo al FSE (Nº 1081/2006) como los ejes y prioridades de gasto definidas para la programación FSE para el conjunto de España (ver Tabla 3).

Tabla 3. Programación por ejes - PO FSE Regiones Competitividad

Programas Operativos FSE 2007-2013	EJE 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	EJE 2. Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres	EJE 3. Aumento y mejora del capital humano	EJE 4 Promover la cooperación transnacional e interregional	EJE 5 Asistencia técnica
Aragón	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Com. Madrid	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
CF Navarra	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Castilla y León	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Cataluña	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Islas Baleares	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Islas Canarias	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
La Rioja	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
País Vasco	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia a partir de los PO FSE 2007-2013.

Por lo tanto, la delimitación de las prioridades en las que se va a centrar cada uno de los PO abarca casi todos los ámbitos principales, y sólo Navarra y País Vasco han limitado en mayor medida la programación de sus ejes. La concentración de actuaciones en los ejes 1 y 2 de estas dos regiones se debe en parte a que la tasas de abandono escolar temprano de cada una de ellas es cercana a la que existe para el conjunto de la UE-25 (15,1%, en el año 2005) con lo que no se ha considerado oportuno definir actuaciones dentro del eje 3, que está enfocado principalmente a la educación y formación reglada. Por otro lado, y como se verá más adelante, la menor disponibilidad de fondos FSE en estas regiones ha influido en esta concentración de actuaciones en aspectos que presentaban necesidades más acuciantes.

En cuanto a los elementos característicos de cada uno de los programas, se puede concluir las siguientes afirmaciones:

- ☐ Todos los PO han definido una estrategia y objetivos particulares.
- ☐ Esta estrategia está vinculada a la situación definida en los capítulos de diagnóstico y análisis DAFO definidos con anterioridad en cada uno de los programas.
- ☐ Se ha definido la complementariedad con otros fondos comunitarios, principalmente en los casos en los que ésta es más importante como es el caso de los aspectos relativos a la cofinanciación de actuaciones con fondos FEDER y las actuaciones cofinanciadas por los Programas Plurirregionales FSE de “Adaptabilidad y Empleo” y “Lucha contra la Discriminación” (ver Tabla 4).
- ☐ En general, los programas operativos han incluido un apartado específico sobre la justificación de la concentración de sus actuaciones salvo los que presentan las CCAA de Canarias y Comunidad Valenciana. No obstante, en todos los casos se puede observar que las prioridades programáticas se han centrado o en la atención de la mejora en la creación y calidad en el empleo o en la mejora de la formación y capacitación de la población. En relación a prioridades particulares cabe destacar las siguientes a título de ejemplo:
 - Actuaciones con mayor incidencia territorial con el objetivo de reducir el abandono de las zonas menos pobladas de la región: Aragón y Castilla y León.
 - Actuaciones sobre colectivos que se encuentran más necesitados de apoyo para favorecer su empleabilidad en el mercado de trabajo: Cantabria, La Rioja y Cataluña.
 - Actuaciones diferenciadas a las que realizarán los PO Plurirregionales (formación): País Vasco (orientación laboral).

Tabla 4. Definición de la complementariedad con otros fondos comunitarios

Programas Operativos FSE 2007-2013	PO Plurirregionales FSE	Fondos FEDER	Fondos FEADER	Fondos FEP
Aragón	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Com. Madrid	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
CF Navarra	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>			
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Castilla y León	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Cataluña	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Islas Baleares	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Islas Canarias	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
La Rioja	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
País Vasco	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia a partir de los PO FSE 2007-2013.

4. COHERENCIA INTERNA

La finalidad de este ejercicio es determinar la consistencia entre los objetivos y las prioridades (ejes) de los programas. Dada la imposibilidad de determinar unos objetivos unitarios para el conjunto de programas, se ha optado por evaluar la coherencia interna de dichos programas en su conjunto por medio de la priorización financiera que ha definido cada una de las regiones para sus actuaciones y si ésta es coherente con la valoración extraída del análisis de los valores de referencia anteriormente señalados.

En este sentido y de acuerdo a los indicadores de referencia de la Tabla 2 se puede determinar lo siguiente:

☐ *Ámbito vinculado a la formación permanente.*

Las regiones de Baleares, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana y La Rioja presentan un porcentaje de población entre 25 y 64 años asistente a cursos de formación permanente inferior a la media española (12,1%).

De acuerdo a la programación FSE, las categorías de gasto vinculadas de manera más directa con el fomento de la formación permanente son las categorías 62 y 64. Su programación y asignación financiera permitiría afirmar una coherente asignación financiera de los recursos del PO.

En líneas generales, se puede afirmar que las regiones anteriormente señaladas sí inciden de manera importante dentro de su programación FSE en mejorar la formación permanente de los trabajadores.

Programas Operativos FSE 2007-2013	Categoría de gasto 62	Categoría de gasto 64	% del PO asignado a dichas categorías de gasto
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	11,41%
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	17,50%
Cataluña	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	14,96%
Islas Baleares	<input checked="" type="checkbox"/>		18,21%
La Rioja	<input checked="" type="checkbox"/>		29,94%

☐ *Ámbito vinculado a la empleabilidad.*

Cantabria y Castilla y León son las dos únicas regiones competitividad que tienen una tasa de empleo ligeramente inferior a la media española (53,3%).

Una de las opciones para mejorar la tasa de empleabilidad es el fomento del autoempleo, que aunque no es exclusivo sí es una política con grandes incentivos desde las distintas administraciones públicas. De acuerdo a la programación FSE, la categoría de gasto vinculada de manera más directa a la empleabilidad es la categoría 68. Su programación y asignación financiera permitiría afirmar una coherente asignación financiera de los recursos del PO.

En líneas generales, se puede afirmar que ambos PO FSE sí incidirán de manera importante en mejorar el autoempleo como forma de incrementar la empleabilidad en la región.

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Categoría de gasto 68	% del PO asignado a dichas categorías de gasto
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>	15,00%
Castilla y León	<input checked="" type="checkbox"/>	6,18%

☐ *Ámbito vinculado al desempleo.*

Canarias es la única región del grupo de competitividad cuya tasa de paro supera notablemente la tasa de desempleo española (8,53%).

De acuerdo a la programación FSE, la categoría de gasto vinculada de manera más directa a la inserción de las personas desempleadas es la categoría 66. Su programación y asignación financiera permitiría afirmar una coherente asignación financiera de los recursos del PO.

En líneas generales, se puede afirmar que el PO FSE de Canarias sí incidirá de manera importante en mejorar el autoempleo como forma de mejorar la inserción de los desempleados de la región.

Programas Operativos FSE 2007-2013	Categoría de gasto 66	% del PO asignado a dichas categorías de gasto
Canarias	<input checked="" type="checkbox"/>	8,79%

☐ *Ámbito vinculado a la empleabilidad femenina.*

Las CCAA de Aragón, Cantabria y Castilla y León presentan una tasa de empleo femenina muy reducida, incluso inferior a la media española (42,4%).

De acuerdo a la programación FSE, la categoría de gasto vinculada de manera más directa a la mejora en el acceso de la mujer al mercado de trabajo es la categoría 69. Su programación y asignación financiera permitiría afirmar una coherente asignación financiera de los recursos del PO.

En líneas generales, se puede afirmar que las regiones anteriormente señaladas sí inciden de manera importante dentro de su programación FSE en mejorar la empleabilidad femenina, aunque sería deseable que en algunos casos aumentará dicho porcentaje, aunque hay que tener en cuenta que dichas actuaciones también pueden desarrollarse por medio de otros fondos comunitarios y fondos propios.

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Categoría de gasto 69	% del PO asignado a dichas categorías de gasto
Aragón	<input checked="" type="checkbox"/>	9,79%
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>	6,00%
Castilla y León	<input checked="" type="checkbox"/>	4,65%

☐ *Ámbito vinculado al incremento de población extranjera.*

El incremento de la población inmigrante ha sido una característica generalizada en casi todas las regiones españolas, aunque cabe destacar que dentro del grupo de regiones competitividad son Baleares, Canarias, Cataluña, la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid, Navarra y la Rioja las que presentan un porcentaje de población extranjera superior a la media española (8,69%).

De acuerdo a la programación FSE, la categoría de gasto vinculada de manera más directa a la mejora la participación de las personas migrantes en el mercado de trabajo es la categoría 70. Su programación y asignación financiera permitiría afirmar una coherente asignación financiera de los recursos del PO.

En líneas generales, se puede afirmar que las regiones anteriormente señaladas sí inciden de manera importante dentro de su programación FSE en mejorar la participación de las personas migrantes en el mercado de trabajo, aunque sería deseable que en algunos casos aumentará dicho porcentaje, aunque hay que tener en cuenta que dichas actuaciones también pueden desarrollarse por medio de otros fondos comunitarios y fondos propios.

Programas Operativos FSE 2007-2013	Categoría de gasto 70	% del PO asignado a dichas categorías de gasto
Baleares	<input checked="" type="checkbox"/>	6,69%
Canarias	<input checked="" type="checkbox"/>	2,38%
Cataluña	<input checked="" type="checkbox"/>	4,41%
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>	5,14%
Com. Madrid	<input checked="" type="checkbox"/>	1,70%
Navarra	<input checked="" type="checkbox"/>	3,79%
La Rioja	<input checked="" type="checkbox"/>	4,91%

☐ *Ámbito vinculado a la tasa de abandono escolar temprano.*

En relación al abandono escolar temprano, son las CCAA de Baleares, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana las que tienen una situación más acuciante si la comparamos con la ya de por sí preocupante tasa de abandono escolar temprano del conjunto de España (30,8%).

De acuerdo a la programación FSE, la categoría de gasto vinculada de manera más directa a la reducción del abandono escolar temprano es la categoría 73. Su programación y asignación financiera permitiría afirmar una coherente asignación financiera de los recursos del PO.

En líneas generales, se puede afirmar que las regiones anteriormente señaladas sí inciden de manera importante dentro de su programación FSE en mejorar la formación permanente de los trabajadores, aunque sería deseable que en algunos casos aumentará dicho porcentaje, aunque hay que tener en cuenta que dichas actuaciones también pueden desarrollarse por medio de otros fondos comunitarios y fondos propios.

En líneas generales, se puede afirmar que las regiones anteriormente señaladas sí inciden de manera importante dentro de su programación FSE en actuaciones dirigidas a reducir las altas tasas de abandono escolar temprano, aunque sería deseable que en algunos casos aumentará dicho porcentaje, aunque hay que tener en cuenta que dichas actuaciones también pueden desarrollarse por medio de otros fondos comunitarios y fondos propios.

Programas Operativos FSE 2007 – 2013	Categoría de gasto 73	% del PO asignado a dichas categorías de gasto
Baleares	<input checked="" type="checkbox"/>	8,73%
Canarias	<input checked="" type="checkbox"/>	34,83%
Cataluña	<input checked="" type="checkbox"/>	3,53%
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>	12,35%

Se puede decir, por tanto, que la elección de ejes de los PO FSE 2007-2013 de las Regiones Competitividad es, en la mayoría de los casos, coherente y consistente con los objetivos que se pretenden alcanzar y, por tanto, la estrategia de su programación puede desarrollarse correctamente a través de las categorías de gasto y ejes seleccionados.

5. COHERENCIA EXTERNA

Los Programas FSE deben estar destinados a contribuir a respaldar las políticas y prioridades orientadas a avanzar hacia la consecución del pleno empleo, mejorar la calidad y la productividad en el trabajo y fomentar la inclusión social y la cohesión. Las orientaciones estratégicas comunitarias recogen este planteamiento, de tal forma que el enfoque estratégico que la Comisión propone para el nuevo periodo de programación requiere que los Programas Operativos reflejen la correlación de sus acciones con dichas orientaciones estratégicas y con los Objetivos de Lisboa.

La coherencia externa de los PO FSE 2007-2013 de las regiones competitividad se mide por su conformidad con las principales estrategias definidas a nivel comunitario y nacional, que actualmente se corresponden con la *Estrategia Europea de Lisboa y Gotemburgo*, las *Orientaciones Estratégicas Comunitarias para la Política de Cohesión 2007-2013*, las *Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008*, la *Estrategia Europea para el Empleo*, el *Programa Nacional de Reformas*, el *Marco Estratégico Nacional de Referencia*.

El PO FSE debe contribuir a los objetivos marcados por todos estos documentos estratégicos, compartir sus metas finales y, por consiguiente, incidir positivamente en la consecución de todos los retos planteados en cada una de las regiones, en España y en la Unión Europea.

Con objeto de verificar si los PO contribuirán a las prioridades de la política de empleo comunitaria y nacional, a continuación se analiza la relación entre los objetivos de los PO y las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo y el Programa Nacional de Reformas.

5.1. Los PO FSE de las Regiones Competitividad y su vinculación con las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005 -2008

La Agenda de Lisboa marca el objetivo para la Unión de “*Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”. A su vez la Estrategia de Gotemburgo incorpora el concepto de desarrollo sostenible a este objetivo, y la Estrategia Europea por el Empleo refuerza la idea de más y mejores empleos.

En base a estas prioridades, se definieron las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo que se plantean como un documento estratégico general que engloba tanto el ámbito macroeconómico como el ámbito microeconómico de las prioridades estratégicas comunitarias. Las 8 directrices estratégicas de empleo (Directrices Integradas 17-24) recogen las acciones prioritarias en materia de empleo, que deben ser aplicadas por los Estados miembros de manera coherente con el resto de directrices en los demás ámbitos, de forma que se refuercen mutuamente. En este sentido, las directrices de empleo recomiendan centrar las políticas en atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, modernizar los sistemas de protección social, mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, aumentar la flexibilidad de los mercados laborales e incrementar la inversión en capital humano (ver Tabla 5).

Tabla 5. Directrices de Empleo Comunitarias 2005 - 2008

<i>Directriz 17</i>	Aplicar políticas de empleo destinadas a lograr el pleno empleo, a mejorar la calidad y la productividad del trabajo y a reforzar la cohesión social y territorial.
<i>Directriz 18</i>	Propiciar un enfoque basado en el ciclo de vida con respecto al trabajo.
<i>Directriz 19</i>	Crear mercados laborales que propicien la inserción, potenciar el atractivo del trabajo, hacer económicamente atractivo el trabajo para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y los parados.
<i>Directriz 20</i>	Mejorar la respuesta a las necesidades del mercado laboral.
<i>Directriz 21</i>	Propiciar la flexibilidad, conciliándola con la seguridad del empleo, y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales.
<i>Directriz 22</i>	Garantizar una evolución de los costes laborales y de los mecanismos de fijación salarial que sea favorable al empleo.
<i>Directriz 23</i>	Acrecentar y mejorar la inversión en capital humano.
<i>Directriz 24</i>	Adaptar los sistemas de educación y formación a las nuevas necesidades en materia de competencia.

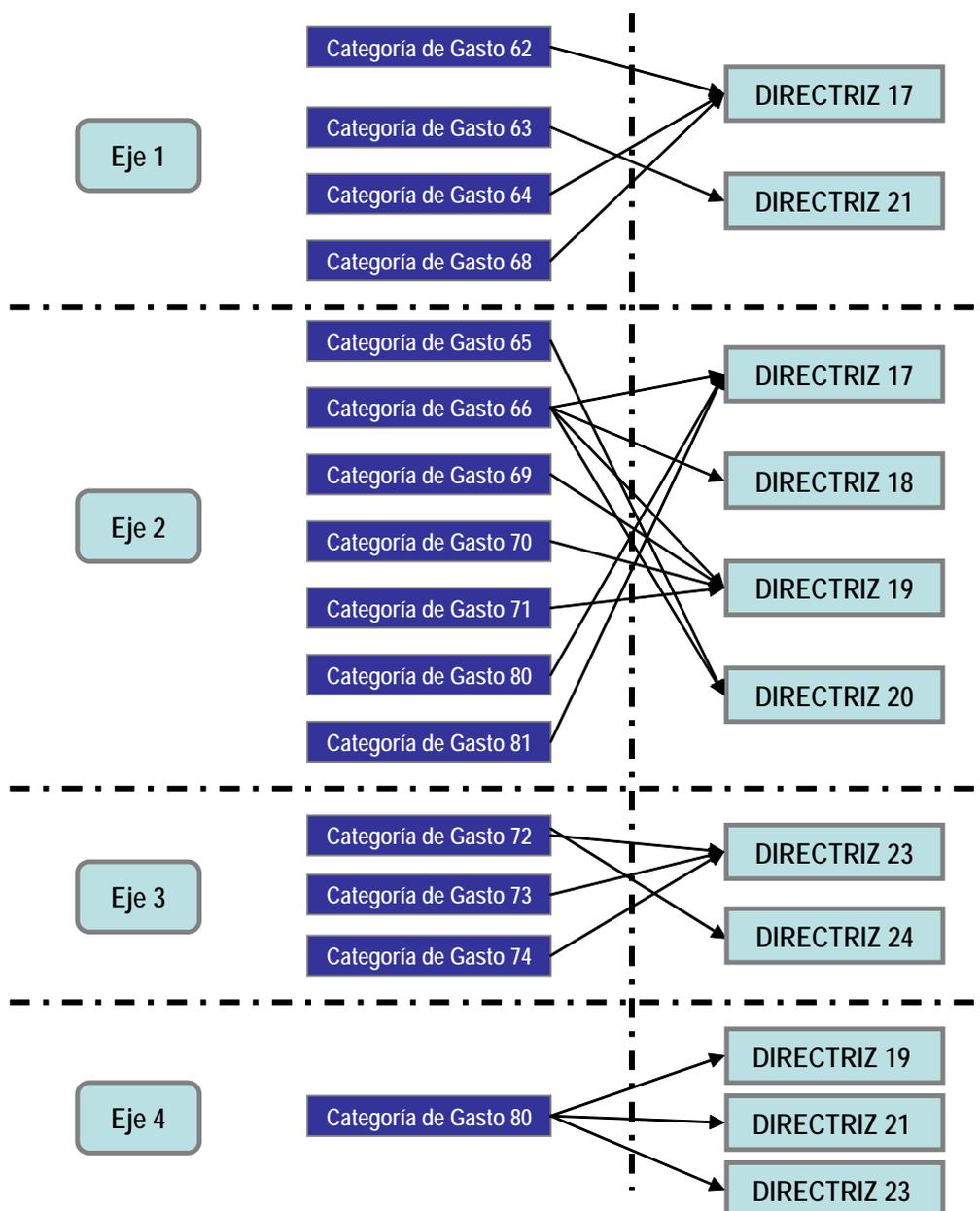
Fuente: Comisión Europea.

En líneas generales, la programación FSE de España permite contribuir a todas las Directrices de Empleo, excepto a la Directriz 22, dado que su ámbito de actuación está relacionado con el diálogo social y la concertación laboral entre los agentes sociales (ver Ilustración 1). En el resto de los casos, los ejes y las actuaciones programables están vinculados a una o varias de las restantes Directrices de Empleo.

En el caso de la programación planteada por las Regiones Competitividad en sus Programas Operativos Regionales FSE, a priori las actuaciones de los PO tendrán incidencia sobre todas las Directrices que pueden atenderse con financiación procedente del FSE (17, 18, 19, 20, 21, 23 y 24), dado que las categorías de gasto seleccionadas tienen capacidad de contribuir de manera directa sobre todas ellas (ver Ilustración 1 y Tabla 6).

En definitiva, se identifica un gran impacto positivo de los programas sobre las Directrices Estratégicas de Empleo Comunitarias, dada la conexión entre las categorías de gasto que se articularán y las prioridades de la política de empleo de la Unión.

Ilustración 1. Principales relaciones de coherencia entre los temas prioritarios y las directrices comunitarias de empleo



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Coherencia de los PO FSE con las Directrices Estratégicas Comunitarias 2005-2008

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Directriz 17	Directriz 18	Directriz 19	Directriz 20	Directriz 21	Directriz 22	Directriz 23	Directriz 24
Aragón	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Com. Madrid	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
CF Navarra	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Castilla y León	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Cataluña	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Islas Baleares	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Islas Canarias	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
La Rioja	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
País Vasco	<input checked="" type="checkbox"/>							

Fuente: Elaboración propia a partir de los PO FSE 2007-2013.

5.2. Los PO FSE de las Regiones Competitividad y su vinculación con el Programa Nacional de Reformas

El conjunto de los ámbitos planteados en el Programa Nacional de Reformas se orientan a corregir las debilidades detectadas en la economía española y, por tanto, a lograr un sistema productivo más moderno, “*busca un equilibrio entre las necesidades crecientes asociadas al aumento de la población con la flexibilización y aumento de la oferta agregada*”. Las acciones de política económica contempladas se encaminan a mejorar las dotaciones de capital humano, tecnológico e infraestructuras; aumentar la competencia y eficiencia de sectores clave, incluyendo la modernización de los servicios prestados por las administraciones públicas; potenciar la iniciativa emprendedora de toda la sociedad y favorecer la internacionalización de nuestras empresas; reducir la tasa de temporalidad prestando especial énfasis en la transversalidad de género y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En resumen una vía para aumentar la productividad y el empleo sin menoscabo de la cohesión social.

El Programa Nacional de Reformas establece 7 ejes que articulan su definición y ejecución, y son los siguientes (ver Tabla 7):

Tabla 7. Ejes del Programa Nacional de Reformas de España

<i>Eje 1</i>	Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria
<i>Eje 2</i>	El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA
<i>Eje 3</i>	Aumento y mejora del capital humano
<i>Eje 4</i>	La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010)
<i>Eje 5</i>	Más Competencia, Mejor Regulación, Eficiencia de las Administraciones Públicas y Competitividad
<i>Eje 6</i>	Mercado de Trabajo y Diálogo Social
<i>Eje 7</i>	El Plan de Fomento Empresarial

Fuente: Programa Nacional de Reformas.

En líneas generales, los Programas Operativos FSE de las regiones competitividad 2007-2013 definen sus actuaciones vinculadas a los ejes 3, 6 y 7:

- El desarrollo del mercado de trabajo y el diálogo social (Eje 6) está presente en todos los programas. Tal y como se señalaba con anterioridad, el objetivo general del Fondo Social Europeo está centrado en la mejora de estos aspectos vinculados a las posibilidades de empleo de las personas trabajadoras.
- El aumento y mejora del capital humano (Eje 3) encuentra su reciprocidad en las actuaciones vinculadas a la mejora de la formación continua, formación ocupacional, formación dedicada al fomento de la actividad emprendedora y actuaciones específicas sobre el colectivo de jóvenes con riesgo de abandono escolar temprano.
- El fomento de la capacidad emprendedora (Eje 7) se desarrollará en los programas por medio de diversas actuaciones vinculadas a colectivos específicos como son el de jóvenes, mujeres y autónomos ya que son colectivos que encuentran más dificultades para instalarse dentro del mundo empresarial.

No obstante, y dada la amplia variedad de actuaciones que se pueden desarrollar dentro de cada uno de los distintos ámbitos de actuación FSE, estas relaciones pueden llegar a ser más extensas tal y como muestra la Tabla 8.

Tabla 8. Coherencia entre el Programa Nacional de Reformas y la programación FSE 2007-2013

EJES PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	MENR
	FSE
EJE 3: Aumento y mejora del capital humano	Eje 3
EJE 4: La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010)	Eje 3
EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad.	Eje 5
EJE 6: Mercado de Trabajo y Diálogo Social	Eje 2
	Eje 1
EJE 7: Plan de Fomento Empresarial	Eje 1

Fuente: Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013.

6. COHERENCIA FINANCIERA

6.1. Coherencia financiera de la programación 2007-2013

La solidez del diagnóstico y la coherencia interna y externa de los PO dan cuenta de la calidad en la definición de la estrategia. Sin embargo, la consistencia de los programas y su viabilidad, en el sentido de responder a los objetivos fijados, requieren de una adecuada distribución de los recursos financieros.

Los Ejes 1 y 2 son, de acuerdo al análisis de coherencia interna realizado con anterioridad, los que concentran la prioridad dentro de los programas. Dichos ejes efectivamente han sido los que han recibido una mayor asignación financiera (24,64% y 51,99%, respectivamente), lo que da cuenta de la importancia de sus actuaciones dentro de los PO FSE de las regiones competitividad.

En definitiva, el gasto programado se concentra en aquellas actuaciones que han sido catalogadas como prioritarias para la mejora de la empleabilidad y la formación en las regiones competitividad.

6.2. La coherencia financiera con otros Fondos Comunitarios

Los Programas Operativos FSE dedican un apartado específico de su programación a la complementariedad de sus actuaciones con las realizadas a través de otros instrumentos financieros comunitarios, donde se detalla la complementariedad de la financiación de los PO FSE con otros fondos comunitarios (aspecto que ya fue analizado con anterioridad en el apartado 3 del presente informe de evaluación ex-ante).

Por ello, y dado que la programación del FSE en España incluye Programas Operativos Plurirregionales, el presente análisis se concentra únicamente en conocer los riesgos de solapamiento que existen, a priori, entre las actuaciones que se desarrollarán como parte de los Programas Operativos Regionales y las actuaciones que se realizarán como parte de los dos Programas Plurirregionales FSE del nuevo periodo. El análisis se realiza mediante el cruce de las categorías de gasto programadas en los PO FSE de las regiones competitividad y en los PO Plurirregionales de “Adaptabilidad y Empleo” y de “Lucha contra la Discriminación”.

Como se puede ver en las Tabla 9 y la Tabla 10, los dos Programas Operativos Plurirregionales FSE del nuevo periodo, el de Adaptabilidad y Empleo y el de Lucha contra la Discriminación, articulan sus acciones en las regiones competitividad a través de algunas categorías de gasto que son coincidentes con las programadas por los PO Regionales.

Tabla 9. Análisis de los posibles riesgos de solapamiento entre las actuaciones ejecutadas por los PO de las regiones competitividad y el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Categorías de gasto													
	Eje 1				Eje 2							Eje 3		
	62	63	64	68	65	66	69	70	71	80	81	72	73	74
Aragón														
Com. Madrid														
CF Navarra														
Com. Valenciana														
Cantabria														
Castilla y León														
Cataluña														
Islas Baleares														
Islas Canarias														
La Rioja														
País Vasco														

Fuente: Elaboración propia con información de la UAFSE.

Nota: El sombreado verde de una casilla significa que el PO Regional ha programado actuaciones dentro de esa categoría de gasto; el sombreado azul significa que el PO Plurirregional ha programado actuaciones dentro de esa categoría de gasto; el sombreado rojo significa que tanto el PO Plurirregional como el PO Regional han programado actuaciones dentro de esa categoría de gasto.

Tabla 10. Análisis de los posibles riesgos de solapamiento entre las actuaciones ejecutadas por los PO de las regiones competitividad y el Programa Operativo Plurirregional de Adaptabilidad y Empleo

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Categorías de gasto													
	Eje 1				Eje 2							Eje 3		
	62	63	64	68	65	66	69	70	71	80	81	72	73	74
Aragón														
Com. Madrid														
CF Navarra														
Com. Valenciana														
Cantabria														
Castilla y León														
Cataluña														
Islas Baleares														
Islas Canarias														
La Rioja														
País Vasco														
PO Plurirreg. LCD														

Fuente: Elaboración propia con información de la UAFSE.

Nota: El sombreado verde de una casilla significa que el PO Regional ha programado actuaciones dentro de esa categoría de gasto; el sombreado azul significa que el PO Plurirregional ha programado actuaciones dentro de esa categoría de gasto; el sombreado rojo significa que tanto el PO Plurirregional como el PO Regional han programado actuaciones dentro de esa categoría de gasto.

- El PO Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación ha concentrado la programación de actuaciones en las categorías de gasto vinculadas al eje 2 dedicado a "Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres" (69, 70, 71, 80 y 81). Dado que todas las regiones han programado actuaciones dentro de dichas categorías de gasto se hace necesario articular algún mecanismo que fomente la coordinación y complementariedad de las mismas.

- ☐ En cambio, la programación de actuaciones del PO Plurirregional de Adaptabilidad y Empleo presenta un planteamiento más amplio, incidiendo en ámbitos dentro de los tres ejes principales de la programación (ejes 1, 2 y 3).

Esta situación genera numerosos riesgos de solapamiento dentro de una gran variedad de categorías de gasto, dado que tanto el PO Plurirregional como los PO Regionales han programado actuaciones dentro de las mismas. No obstante, la coexistencia de estos programas no tiene por que generar problemas, ya que las deficiencias podrían ocasionarse sólo si existe un “doble gasto ejecutado” con un mismo fin y un mismo beneficiario objetivo lo que haría disminuir la eficiencia de las actuaciones por una posible falta de coordinación entre los distintos gestores.

En definitiva, los Programas Plurirregionales FSE comparten un gran número de categorías de gasto con los PO Regionales, por lo que existen riesgos de solapamiento entre actuaciones. Por ello, sería conveniente articular medidas de seguimiento para el conjunto de actuaciones FSE en España, de forma que los distintos gestores no incidan sobre los mismos ámbitos o colectivos por medio de actuaciones similares, lo cual sólo generaría un aumento del trabajo administrativo realizado, tanto por los gestores como por los destinatarios de las acciones.

En este ámbito cabe destacar que sería de gran utilidad la puesta en marcha de la recomendación 43 de la Actualización de la Evaluación Intermedia del Marco Comunitario Objetivo 3 que indicaba lo siguiente:

R.43 Mejorar los cauces de comunicación entre los Servicios Públicos de empleo para garantizar la complementariedad entre las distintas actuaciones desarrolladas mediante la creación de un foro específico con carácter trimestral en el que estén presentes las administraciones regionales y estatales con competencias en políticas activas de empleo.

6.3. Análisis de riesgos de ejecución financiera

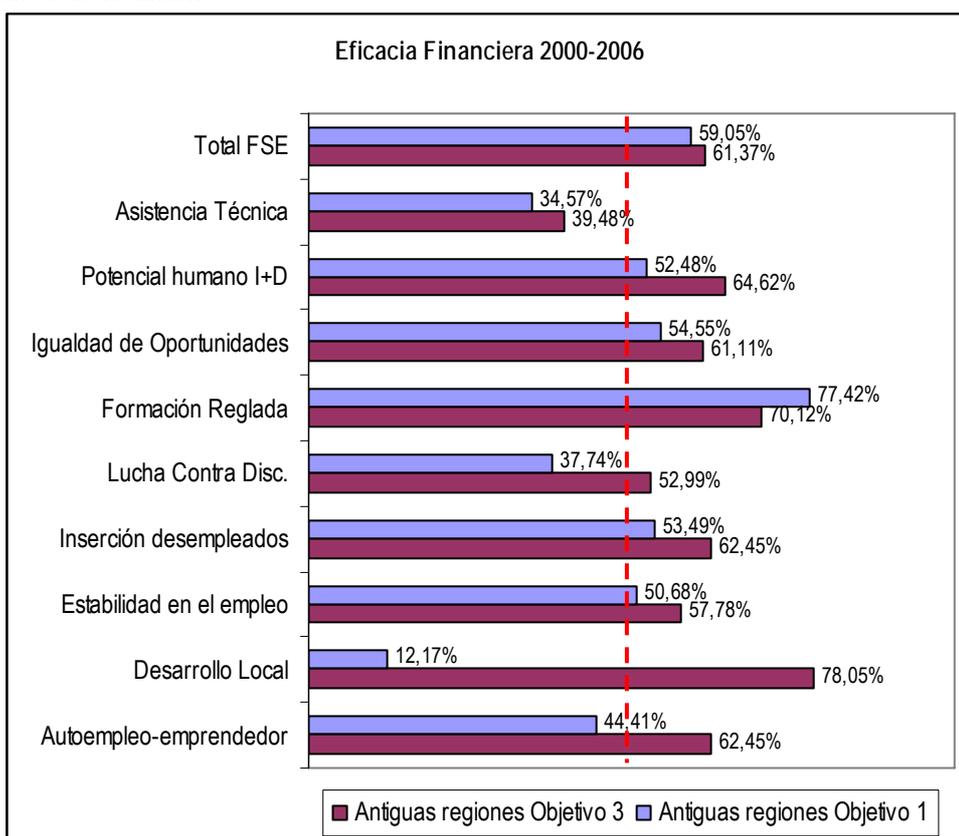
El análisis de posibles riesgos de ejecución financiera a realizar dentro de la evaluación a priori trata de identificar cuáles pueden ser las actuaciones que pueden ofrecer una mayor complejidad para su correcta ejecución. Así, y con objeto de identificarlas, se procederá a valorar aquellas actuaciones que, dada su similitud con la programación 2000-2006, tuvieron problemas de capacidad de absorción financiera o de otro tipo. El objetivo es poder identificar las prioridades sobre las que habrá de establecer un celo particular en su seguimiento.

La revisión y análisis de los informes de Actualización de la Evaluación Intermedia de las actuaciones FSE de las actuales regiones competitividad ofrece las siguientes conclusiones en relación a la capacidad de absorción financiera de las medidas (ver Ilustración 2):

- ☐ En líneas generales, no se prevén problemas de absorción financiera en las actuaciones del FSE del conjunto de regiones competitividad de acuerdo a la experiencia proporcionada por la programación FSE 2000-2006.
- ☐ El ámbito de actuaciones cofinanciadas por el FSE vinculado a actuaciones de asistencia técnica es la que tuvo un menor desarrollo ya que a finales del año 2004 había ejecutado menos del 40% de los costes programados.

- En cuanto, al resto de actuaciones cabe destacar la baja ejecución financiera de las antiguas regiones Objetivo 1 en relación a los ámbitos de Lucha contra la Discriminación, Estabilidad en el empleo, Desarrollo Local y Fomento del Autoempleo, que tras 5 años de actividad del programa no habían alcanzado el 50% de la eficacia financiera.

Ilustración 2. Eficacia financiera de los PO FSE 2000-2006 de las Regiones Competitividad por ámbitos de actuación



Fuente: Elaboración propia a partir del SSU.

Nota (1): La eficacia financiera calculada se basa en el gasto ejecutado en el periodo 2000-2004 y el coste programado para el periodo 2000-2006.

Nota (2): Dentro del grupo de "antiguas regiones objetivo 1" encontramos las regiones de Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana y las Islas Canarias. Dentro del grupo de "antiguas regiones objetivo 3" encontramos las regiones de Aragón, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Cataluña, La Rioja, Navarra, País Vasco.

A nivel individual, los programas regionales FSE en el periodo 2000-2006 presentaban una serie de problemas de absorción financiera en el momento de elaboración de la AEI, los cuales se señalan en la Tabla 11.

Aunque las actuaciones a desarrollar en el presente periodo de programación no son coincidentes, sí sería deseable establecer una atención especial, al menos durante los primeros años de la nueva programación, sobre aquellos ámbitos donde la evolución de la ejecución del periodo anterior fue más lenta, dado que ésta se atribuyó a una tardía puesta en marcha del programa en la mayoría de los casos.

Tabla 11. Ámbitos de actuación del FSE 2000-2006 con buena capacidad de absorción financiera en el periodo 2000-2004

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Autoempleo Capacidad empresarial	Desarrollo Local	Estabilidad en el empleo	Inserción desempleados	Lucha contra la Discriminación	Formación Reglada	Igualdad de Oportunidades	Desarrollo potencial humano I+D
Aragón	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
Com. Madrid	<input checked="" type="checkbox"/>							
CF Navarra	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Com. Valenciana	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Cantabria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Castilla y León	<input checked="" type="checkbox"/>							
Cataluña		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Islas Baleares			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>			
Islas Canarias		<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>		
La Rioja	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>					
País Vasco	<input checked="" type="checkbox"/>							

Fuente: Elaboración propia a partir del SSU.

Nota: Se consideran medidas con buena capacidad de absorción financiera aquellas que transcurridos cinco años habían ejecutado al menos el 50% del coste programado.

7. CONSIDERACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES

Tal y como se recomienda en las Orientaciones para la evaluación ex-ante de los PO FSE 2007-2013 de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, ésta deberá valorar si se ha tenido en cuenta las prioridades horizontales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el medio ambiente durante la programación.

7.1. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

7.1.1. Acerca de la pertinencia del PO con respecto al género

El diagnóstico realizado para la elaboración de cada uno de los programas operativos contiene para los distintos ámbitos de análisis:

- ☐ Una desagregación por género de los datos aportados, lo cual permite conocer cuáles son las principales diferencias entre hombres y mujeres.
- ☐ Asimismo, algunas regiones han dedicado un apartado específico dedicado a analizar la problemática de las mujeres como colectivo prioritario de las actuaciones de empleabilidad y formación.
- ☐ La matriz DAFO recoge las diferencias de género tanto cuando son debilidades como fortalezas que los programas debe afrontar y aprovechar en su caso.

7.1.2. Acerca de la coherencia interna del PO con respecto al género

En cuanto a los objetivos marcados dentro de los programas, cabe señalar que:

- ☐ En la mayoría de los casos, la definición específica de los objetivos de los programas no recoge expresamente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como un elemento determinado del mismo aunque sí se incide sobre la necesidad de incrementar los niveles de actividad y empleo de la población regional y, en especial, de colectivos con mayores problemas para ello donde se encuadran las mujeres.

No obstante, las prioridades del eje 2, sí recogen como objetivo la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres.

- ☐ La programación incluye tanto actuaciones de carácter transversal de la diferente situación que actualmente tienen hombres y mujeres en algunos ámbitos vinculados a la empleabilidad y la formación (en la mayoría de los ámbitos de actuación las mujeres forman parte del grupo de colectivos prioritarios) como actuaciones de carácter vertical donde se incide directamente sobre ellas.

En este último caso, podemos distinguir aquellas actuaciones en las que el 100% de las mismas tendrán como objetivo las mujeres como otro tipo de actuaciones que aunque inciden por igual a todas las personas la realidad indica que contribuyen de manera

indirecta más a la empleabilidad y formación de las mujeres (financiación de servicios de conciliación).

- En cuanto a las metas del propio programa, el listado de indicadores estratégicos incluye algunos indicadores específicos para medir la posible mejora de la situación de las mujeres (tasa de empleo de las mujeres) o viceversa cuando la situación de los hombres es peor (tasa de abandono escolar prematuro). En todos los casos en los que es posible, se ha desagregado por sexo la cuantificación de los indicadores estratégicos.
- En cuanto al grado de representación de las mujeres en los diferentes momentos de la programación, algunos programas detallan la colaboración de los Organismos de Igualdad de las Comunidades Autónomas en la programación. Asimismo, la UAFSE ha elaborado la guía: *“El principio de Igualdad de Género para los nuevos programas del FSE (2007 – 2013): un marco para la programación”* como elemento facilitador de la elaboración de la programación.
- Todos los indicadores operativos definidos en los PO vinculados a personas están desagregados por género, lo cual permitirá medir el distinto grado de incidencia que los programas pueda tener en hombres y en mujeres.

7.1.3. Acerca de la coherencia externa de los PO con respecto al género

En cuanto a la relación de la programación con respecto a las directrices y estrategias ya existentes a nivel territorial, nacional o comunitario en materia de igualdad, el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) establece seis áreas prioritarias de actuación (ver Tabla 12).

De acuerdo al enfoque de las actuaciones incluidas en la programación FSE la incidencia principal se verá reflejada tanto en los incentivos a mejorar la independencia económica de los hombres y las mujeres, como en la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. En menor medida los programas podrán tener incidencia en la eliminación de estereotipos sexistas, aunque se ha planteado la realización de algunas campañas de sensibilización y publicidad al respecto.

Por el contrario, dado el ámbito de actuación de los programas no se prevé que tengan capacidad para mejorar la representación de las mujeres en la toma de decisiones, en la reducción de la violencia de género o en la promoción de la igualdad en la política exterior o de desarrollo.

Tabla 12. Incidencia de los PO FSE en las áreas prioritarias del Plan de Trabajo para la Igualdad 2006-2010 de la CE

ÁREAS PRIORITARIAS	INCIDENCIA
<i>Conseguir la misma independencia económica para las mujeres y los hombres</i>	(++)
<i>Conciliación de la vida privada y la actividad profesional</i>	(++)
<i>Misma representación en la toma de decisiones</i>	(=)
<i>Eradicación de todas las formas de violencia de género</i>	(=)
<i>Eliminación de los estereotipos sexistas</i>	(+)
<i>Promoción de la igualdad en la política exterior y de desarrollo</i>	(=)

Fuente: *Elaboración propia.*

7.2. Medio ambiente

Los sistemas de seguimiento del periodo de programación 2000-2006 fueron considerados insuficientes para un seguimiento y una evaluación de calidad en términos ambientales, pero también lo es el hecho de que la programación ha respetado la transversalidad de la prioridad medioambiental con claros efectos positivos.

De cara al próximo periodo de programación se definió como elemento necesario incrementar la transversalidad de la componente medioambiental en el conjunto de los ejes y medidas que se definan.

Dentro de las actuaciones desarrolladas en dicho periodo de programación por parte del FSE, cabe destacar la inclusión de un módulo medioambiental de formación en el conjunto de las actuaciones formativas, considerado como el elemento más operativo para la integración de la prioridad horizontal de Medio Ambiente en la programación del FSE.

Por otro lado, cabe destacar la labor realizada por la Red de Autoridades Ambientales como elemento de coordinación y debate de la integración de la prioridad ambiental en las distintas actuaciones de programación, seguimiento y evaluación de los Fondos Estructurales.

De cara al periodo de programación 2007-2013 se hace necesario mantener el esfuerzo anteriormente detallado. En este sentido, aunque no tiene un carácter regional, es importante detallar que la Fundación Biodiversidad será gestora de actuaciones del programa operativo plurirregional de adaptabilidad y empleo, lo cual tendrá una incidencia positiva en la integración del medio ambiente en las políticas de empleabilidad y formación en las distintas regiones y el resto de España.

Por otro lado, algunos programas FSE incluyen actuaciones directas de fomento de políticas de sostenibilidad como la formación de trabajadores en activo, autónomos y empresarios, vinculada a actuaciones de fomento del cuidado y respeto al medio ambiente.

Del mismo modo, se llevarán a cabo acciones de sensibilización y difusión relacionadas con el mercado laboral cuya finalidad será impulsar la innovación y la mejora de la productividad,

promover la implantación de sistemas de gestión, control de calidad, así como entre otras la protección y mejora del medioambiente (ecoinnovación).

Finalmente, parece necesario señalar que estas actuaciones deberán complementarse con las actuaciones de mantenimiento de la educación ambiental existentes en cada una de las regiones, así como las de conservación de los recursos naturales que se cofinanciarán dentro de los PO FEDER, y el Fondo de Cohesión, así como las actuaciones agroambientales, de lucha contra la erosión, etc., que se integrarán en los Programas de Desarrollo Rural FEADER 2007-2013.

8. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

Los indicadores definidos en los programas deberán servir tanto para el seguimiento de la ejecución de los programas, como para sus evaluaciones. En relación con este último aspecto, los programas definirán un sistema de seguimiento y de evaluación que permita hacer efectiva la necesaria realización de evaluaciones de naturaleza estratégica (es decir, en el ámbito de las prioridades nacionales y comunitarias), y evaluaciones de naturaleza operativa (relacionadas al seguimiento y la gestión).

Consecuentemente, los programas deben de contar con (ver Tabla 13):

- *Un reducido número de indicadores estratégicos por eje, destinados a permitir la evaluabilidad de los programas de manera sencilla durante su ejecución.* En este sentido todos los programas presentan al menos un indicador estratégico por eje, los cuales se desagregan por género cuando es posible. Asimismo se ha establecido una meta objetivo para el año 2010 a la que los programas contribuirán con sus actuaciones.
- *Un conjunto más amplio de indicadores de realización y resultado para el seguimiento de los programas.* Los programas presentan indicadores de realización y resultado, los cuales mantienen relación con los objetivos específicos de cada eje y con las actuaciones a desarrollar en el mismo. Esta información permitirá, junto con la información recogida en el sistema de seguimiento, dar seguimiento de las actuaciones desarrolladas y facilitará la obtención de la información en relación con los participantes en operaciones financiadas por el FSE de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1828/2006.

Tabla 13. Sistema de Seguimiento de los Programas Operativos – Regiones Competitividad

Programas Operativos FSE 2007 - 2013	Indicadores estratégicos	Metas estratégicas (Año 2010)	Desagregado (Hom. y Muj.)	Indicadores realización	Metas de realización (Año 2010 y 2013)	Indicadores resultado	Metas de resultado (Año 2010 y 2013)	Desagregado (Hom. y Muj.)
Aragón	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Com. Madrid	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	
CF Navarra	☑	☑	☑	☑	☑			
Com. Valenciana	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Cantabria	☑	☑	☑	☑	☑*	☑	☑*	☑
Castilla y León	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Cataluña	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Islas Baleares	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Islas Canarias	☑	☑	☑*	☑	☑	☑	☑	☑
La Rioja	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
País Vasco	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑

Fuente: Elaboración propia a partir de los PO FSE 2007-2013.

Nota (*): No en todos los casos posibles.

En cuanto a su cuantificación, ésta se estima factible en todos los casos, principalmente cuando se trata de medir el grado de *realización* alcanzado a través del número de personas beneficiarias, las cuales se deberán desagregar tanto por sexo, como por edad, situación en el

mercado laboral, pertenencia a grupos prioritarios, nivel educativo, etc. según sea conveniente en cada caso.

Por otro lado, la medición de los *resultados* se realizará tanto por la presentación de información por parte de los destinatarios de las acciones, como por medio del cruce de información proveniente de la Seguridad Social y/o del sistema educativo. Este procedimiento permitirá una medición bastante eficaz de la capacidad de generar resultados que las actuaciones desarrolladas ofrecen.

No obstante, será necesario concretar un plan de evaluación, tal y como se indica en los propios programas, que permita analizar los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución de los Programas Operativos, cerrando el círculo de las relaciones causa-efecto entre las actuaciones realizadas (realizaciones) y los avances estratégicos (resultados e impactos).

9. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y MEDIDAS DE SEGUIMIENTO

Los PO contienen el detalle de las instituciones y procedimientos que van a permitir la ejecución de los programas, su gestión, seguimiento y control, la publicidad y difusión, el intercambio de información entre las autoridades competentes (programación, pago, certificación, gestión) y el sistema de verificación de los sistemas y procedimientos.

- La Autoridad de Gestión de los programas será compartida entre la autoridad de gestión de los mismos, que es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo), y el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- La Autoridad de Certificación designada por los programas es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (centro dependiente de la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo –Secretaría General de Empleo).
- La Autoridad de Auditoría designada es la Intervención General de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Los programas señalan que el Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales (UAFSE) como Autoridad de Gestión y de Certificación, en cooperación con los órganos de cada Comunidad Autónoma y con las Autoridades previstas en el Artículo 11 del Reglamento (CE) 1083/2006, establecerá un sistema de seguimiento con objeto de canalizar los flujos de información sobre las actuaciones cofinanciadas por el FSE y efectuar el seguimiento financiero y cualitativo de los programas.

Este seguimiento se reforzará con la creación del Comité de Seguimiento, en un plazo de tres meses a partir de la fecha en que haya notificado al Estado la decisión de aprobación de los programas operativos.

- Apoyado en el seguimiento estratégico y operativo, los programas definen un Plan de Evaluación que estará coordinado por su propio Comité Consultivo de Seguimiento y Evaluación, que se reunirá como mínimo una vez al año y estará compuesto por miembros de los distintos organismos que intervienen en los Programas Operativos tanto a nivel nacional y regional como comunitario y, en su caso, por expertos externos.

Más allá de la presente evaluación ex-ante, el plan de evaluación define la realización de la preceptiva evaluación de seguimiento en especial cuando el seguimiento de los programas revele una desviación significativa frente a los objetivos fijados en un principio, o cuando se presenten propuestas para la revisión del programa. Asimismo se prevé la realización de determinadas evaluaciones por prioridades (igualdad, innovación, inmigración, etc.)

Asimismo, se realizarán evaluaciones estratégicas que tendrán por objeto el examen de la evolución de los programas (o por grupos de programas según ha señalado la Comisión) en relación con las prioridades comunitarias y nacionales.

A fin de establecer la colaboración necesaria entre las distintas instituciones implicadas, se constituirá un Grupo Técnico de Evaluación (GTE) compuesto por representantes de la Administración General del Estado, de los organismos

intermedios, de las Comunidades Autónomas y de la Comisión, que en su caso asistirán a la Autoridad de Gestión en diversas labores relacionadas.

Los calendarios de estas evaluaciones, así como otras que puedan fijarse, se determinará por el Grupo Técnico de Evaluación, a lo largo de la ejecución de los programas.

Finalmente, la Comisión realizará antes de 31 de diciembre de 2015 una evaluación ex post en relación con cada objetivo en estrecha colaboración con el Estado miembro y las Autoridades de Gestión.

- La adecuación de las competencias establecidas en materia de gestión y de ejecución y de los mecanismos de coordinación y control, establecidos tanto a nivel vertical como horizontal, así como con los órganos gestores y ejecutores del Fondo.
- La adecuación de los sistemas y procedimientos empleados en la gestión de las operaciones cofinanciadas.
- La dotación de recursos humanos y materiales empleados, a fin de garantizar una correcta gestión y seguimiento de la ejecución del PO.
- La aplicación de los criterios y procedimientos de selección de proyectos, su adecuación y pertinencia con respecto a los objetivos de los PO y a las prioridades horizontales.
- La adecuación del sistema de información, difusión y publicidad con relación a la intervención del Fondo.

10. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO

Se procede a continuación a analizar el valor añadido comunitario de los distintos programas operativos FSE de las Regiones Competitividad, esto es, en qué medida se prevé que las actuaciones contenidas dentro de los PO 2007-2013 contribuyan a la consecución de las prioridades comunitarias; la adicionalidad y el valor añadido en términos financieros; la aplicación y extensión de la metodología “de programación de los Fondos Estructurales” en términos de partenariado, planificación plurianual, seguimiento, evaluación y gestión financiera; y el intercambio de experiencias y el trabajo en redes a nivel regional, nacional y/o transnacional.

Adicionalidad y valor añadido en términos financieros

La importancia presupuestaria de la ayuda FSE en cada uno de los programas es la que muestra la Tabla 14. Con respecto al presupuesto total, la ayuda FSE no tiene un importante valor adicional, dado que esta cifra alcanza sólo el 0,24% de los presupuestos de todas las regiones competitividad. En este análisis, hay que tener en cuenta el incremento notable que han tenido los presupuestos de las distintas CCAA debido al proceso de transferencias ocurrido en los últimos años.

Tabla 14. Adicionalidad y valor añadido en términos financieros de la ayuda FSE de los PO de las Regiones Competitividad

Programas Operativos FSE 2007-2013	Ayuda PO FSE	Ayuda PO FSE anualizada	Presupuesto Regional 2007	% Presupuesto Regional 2007	Presupuesto 2007. Cap4	% Presupuesto 2007. Cap4
Aragón	74.523.363	10.024.283	5.162.808.033	0,19%	1.425.234.086	0,70%
Com. Madrid	256.903.019	34.556.528	18.169.439.400	0,19%	973.890.480	3,55%
CF Navarra	19.214.969	2.584.643	3.901.334.547	0,07%	1.542.888.771	0,17%
Com. Valenciana	198.374.973	57.027.909	13.285.660.580	0,43%	3.994.990.880	1,43%
Cantabria	12.684.118	1.706.166	2.202.649.132	0,08%	525.852.880	0,32%
Castilla y León	125.276.907,00	36.014.019,00	9.652.452.520	0,37%	2.563.201.890	1,41%
Cataluña	284.711.549	38.297.107	22.112.791.270	0,17%	6.199.473.550	0,62%
Islas Baleares	38.732.058,00	5.209.925,00	2.894.384.596	0,18%	1.576.254.310	0,33%
Islas Canarias	117.291.876	33.718.520	7.095.833.780	0,48%	1.669.787.690	2,02%
La Rioja	13933419	1874211	1.232.147.357	0,15%	289.486.742	0,65%
País Vasco	61.104.788	8.219.325	8.746.059.109	0,09%	2.635.027.188	0,31%
TOTAL Reg. Competitividad	1.202.751.039	229.232.636	94.455.560.324	0,24%	23.396.088.467	0,98%

Fuente: UAFSE y Ministerio de Economía y Hacienda. Presupuesto inicial año 2007.

No obstante, la contribución de dicha partida de ayuda comunitaria al conjunto de transferencias corrientes (capítulo 4 de los gastos presupuestados), capítulo de gasto más

relacionado con las políticas concretas del FSE⁵, alcanza una mayor notoriedad media del 0,98%, que aunque no es importante sí cuadruplica el valor anteriormente detallado con respecto al presupuesto total. De esta forma, se puede afirmar que la adicionalidad de la ayuda FSE tiene poca relevancia dentro de los presupuestos de cada una de las regiones competitividad.

■ *Contribución a la cohesión económica y social y a la consecución de las prioridades comunitarias*

La aportación financiera del FSE contribuirá a la cohesión económica y social de las regiones, en la medida en que se alcancen los objetivos operativos y estratégicos planteados para el conjunto de cada uno de los programas.

Habida cuenta de la escasa importancia financiera de los programas en el presupuesto global de las regiones, no procede emplear un modelo de estimación de impactos macroeconómicos, por lo que, la incidencia de la ejecución de las acciones de los programas sobre las prioridades comunitarias vendrá determinada por los indicadores operativos cuantificados en los propios PO.

■ *Aplicación y extensión de la metodología de programación de los Fondos Estructurales*

Los programas operativos FSE de las regiones competitividad se han desarrollado de acuerdo a las políticas nacionales y comunitarias relacionadas principalmente con la empleabilidad y la formación. Asimismo, en muchos casos, esta programación ha tenido como base planes regionales o sectoriales específicos, los cuales han tendido a estructurarse como fruto de la participación y consenso de todos los agentes implicados en su implementación, con el objetivo de dar respuesta a los principales desafíos regionales.

■ *Intercambio de experiencias y trabajo en red a nivel regional, nacional y/o transnacional*

Los PO FSE 2007-2013 persiguen, entre sus objetivos, la promoción de la cooperación transnacional e interregional, habiendo previsto en algunos casos la realización de acciones en el Eje 4 centradas en varios ámbitos temáticos, considerados prioritarios: medio ambiente, igualdad de oportunidades, inmigración, deslocalización y fracaso escolar. Estas acciones incluirán intercambios de información, experiencias, resultados y buenas prácticas; constitución y consolidación de redes y asociaciones de cooperación e intercambio; plataformas de experimentación para el desarrollo conjunto de servicios, metodologías, herramientas y productos; estrategias o proyectos de desarrollo local de carácter multirregional, que afecten al desarrollo sostenible de zonas o ámbitos de intervención mixtos; intercambios de profesionales y personas beneficiarias; etc.

⁵ Es necesario determinar que el capítulo 4 de gastos de los presupuestos regionales recoge un conjunto amplio de actuaciones, muchas de las cuales no se encuentran dentro del ámbito de actuación del FSE. No obstante, si suelen recogerse en este capítulo presupuestario los elementos de adicionalidad presupuestaria que los gobiernos regionales han de añadir a la financiación comunitaria FSE.