

Red2Red Consultores

Expertos en Políticas Comunitarias

***FONDO SOCIAL EUROPEO EVALUACIÓN EX
– ANTE
PROGRAMAS OPERATIVOS FONDO SOCIAL
EUROPEO 2007 – 2013
REGIONES CONVERGENCIA
Y PHASING – OUT***

Andalucía, Castilla - La Mancha, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad
Autónoma de Melilla, Extremadura, Galicia, Principado de Asturias y
Región de Murcia

DIRECCION Y COORDINACION: UNIDAD DE EVALUACION DE LA UAFSE



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES



Unión Europea
Fondo Social Europeo

Índice

INTRODUCCIÓN.....	4
1. BALANCE DEL PERIODO 2000 –2006.....	5
2. EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO.....	9
2.1. Análisis de la calidad del diagnóstico.....	9
2.2. Análisis de la calidad del DAFO.....	10
3. PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA.....	12
4. COHERENCIA INTERNA.....	15
5. COHERENCIA EXTERNA.....	17
6. COHERENCIA FINANCIERA.....	19
6.1. Coherencia financiera de los programas.....	19
6.2. Coherencia financiera de los programas con otros instrumentos financieros comunitarios.....	19
6.3. Análisis de riesgos de ejecución financiera.....	20
7. CONSIDERACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES.....	21
7.1. Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.....	21
7.2. Medio ambiente.....	23
8. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO.....	24
9. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y MEDIDAS DE SEGUIMIENTO.....	25
10. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO.....	26

Índice de Tablas

Tabla 1. Debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades.....	10
Tabla 2. Ejes prioritarios de actuación de los PO FSE.	15
Tabla 3. Áreas del Plan de Trabajo para la Igualdad entre mujeres y hombres.	22

INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye una síntesis de los informes de evaluación ex-ante de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo para el periodo de programación 2007-2013 de las regiones de los objetivos de Convergencia y Phasing-out.

Las cuatro regiones del objetivo de Convergencia propiamente dicho (Andalucía, Castilla – La Mancha, Extremadura y Galicia) y las cuatro de efecto estadístico o Phasing-out (Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Principado de Asturias y Región de Murcia) constituyen el conjunto de territorios menos desarrollados del Estado Español, y su programación de Fondos Estructurales en el presente periodo persigue crear las condiciones propicias para acelerar su crecimiento.

Los informes que ahora se sintetizan han sido elaborados por distintos equipos evaluadores que han valorado de manera individual la programación de cada comunidad o ciudad autónoma, a diferencia de lo que ocurre con las regiones de los objetivos Competitividad y Phasing-in, cuyos programas de FSE han sido objeto de una evaluación previa común.

Este documento constituye, por tanto, una visión global, matizada en ocasiones por aspectos más particulares referidos a una región concreta. Extrae lo general a los ocho informes de evaluación para presentarlo de manera integrada y facilitar el análisis de todas las regiones como conjunto coherente.

Los programas operativos objeto de esta síntesis tienen carácter definitivo, y son el resultado de procesos iterativos de programación-evaluación, durante los cuales se han corregido desequilibrios o ausencias.

El contenido del documento se distribuye conforme a los grandes capítulos que configuran, en general, la estructura de un informe de evaluación ex-ante. Se sigue el orden propuesto por la *Guía de orientaciones para la evaluación ex-ante de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo 2007–2013* distribuida por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. En dichos capítulos, se recoge la información que los informes facilitan a lo largo de sus propios apartados, que en general se corresponden con los de la guía, aunque con algunas variaciones.

De este marco general se exceptúa el informe de evaluación ex-ante del programa operativo de FSE de Castilla – La Mancha, que se aleja en mayor grado de las recomendaciones de la citada guía, así como de la estructura de las demás evaluaciones. En este caso el informe realiza un balance extenso y detallado de la aplicación del Programa Operativo Integrado del periodo anterior, y un diagnóstico de la situación actual del mercado de trabajo. Sin embargo, los demás puntos no son evaluados, a excepción de la inclusión del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Así pues, para el común de las regiones, se sintetizan los aspectos más relevantes de los informes: el balance realizado del periodo anterior; la evaluación del diagnóstico, la estrategia, y la coherencia del programa; el análisis de los sistemas de seguimiento y ejecución, y por último, la estimación del valor añadido comunitario del Fondo Social a la realidad socioeconómica de cada región.

1. BALANCE DEL PERIODO 2000 –2006

Todos los informes de evaluación previa realizan en su comienzo un balance encaminado a conocer los objetivos alcanzados en materia de cohesión económica y social en el último periodo de programación, para definir con exactitud el punto de partida y las carencias que han quedado pendientes de satisfacer en cada región. Para ello se revisan la Evaluación Intermedia de los Programas Operativos Integrados (POI) 2000-2006, realizada en 2003, la Actualización de la Evaluación Intermedia de 2005, y en ocasiones el Informe Anual de Ejecución de los últimos años, principalmente de 2005.

Los balances del periodo de programación 2000-2006, efectuados en los informes de evaluación ex-ante, incluyen observaciones concernientes al ámbito de actuación de la totalidad de los Fondos Estructurales de aquella etapa, debido a que se refieren a documentos que realizaban la programación para la totalidad de los Fondos Estructurales. Esta síntesis se centrará en la contribución del Fondo Social Europeo a esa nueva situación socioeconómica, a través de los ejes diseñados en cada POI relativos al FSE. Se obviarán, por tanto, el balance de la contribución de los demás Fondos que incluyen las evaluaciones en su balance.

A este respecto, las evaluaciones:

- Identifican las conclusiones y recomendaciones ofrecidas por la Evaluación Intermedia y su Actualización, de los POI 2000-2006 (EI y AEI respectivamente) y su grado de incorporación a los nuevos programas.
- Realizan un balance de los resultados sociales y económicos alcanzados a través de aquellos programas, teniendo en cuenta los datos de ejecución física y financiera ofrecidos por algunos de los últimos informes anuales de ejecución presentados en los Comités de Seguimiento. Basándose en la información sobre los aspectos que resultaron problemáticos o de insuficiente ejecución en el pasado, se detectan los posibles problemas de ejecución en el nuevo. El análisis de estos riesgos es realizado por las evaluaciones en el epígrafe correspondiente a la coherencia y los riesgos financieros.

Como dato general podemos afirmar que el desarrollo de las políticas activas de empleo ejecutadas en el contexto de los POI de estas regiones, que en el periodo anterior eran regiones del objetivo 1, ha supuesto un claro empuje para la situación de los recursos humanos. Estos territorios padecían una serie de déficits que fueron definidos desde el inicio de la programación, y se hizo su seguimiento a lo largo de las distintas evaluaciones. La valoración general es, por tanto, positiva, y de los informes de AEI se deduce una importante y benéfica incidencia de los programas, a través de sus políticas de intervención en el mercado de trabajo y de sus actuaciones para la cualificación de la mano de obra. La contribución al avance en la cohesión territorial y a los objetivos de la Estrategia Europea para el Empleo fue real y efectiva.

Los POI se propusieron como objetivos fundamentales la creación de empleo, y el aumento de la empleabilidad y las oportunidades de acceso al mercado de trabajo. Identificaron como principales carencias la baja formación y cualificación de la mano de obra, la existencia de numerosos jóvenes desempleados y con dificultades de inserción, y otros colectivos con importantes carencias formativas y sociales, como las mujeres o las personas inmigrantes.

Algunas regiones mostraban cierta especialización en algunos ámbitos, como Extremadura, que se centró en el fomento del empleo autónomo y la formación empresarial, así como en una ambiciosa política de I+D+i a través de la formación del capital humano en esta materia; o la

Región de Murcia, que dirigió el grueso de su presupuesto a la formación, la cualificación y la inclusión de colectivos problemáticos.

Las evaluaciones intermedias hicieron notar una incidencia positiva de las medidas del FSE, señalando la adecuación de las mismas a las carencias y debilidades del mercado laboral en cada región, y el avance producido en el camino marcado por los objetivos.

En cuanto a los niveles de ejecución de las actuaciones del FSE, de manera general fueron valorados positivamente tanto en el plano de la eficacia física como en el de la financiera. La eficacia fue calificada en muchos casos de elevada, o cuando menos de adecuada. El avance material de los programas no supuso problemas significativos, excepto algunas medidas contra el desempleo prolongado y la segregación por género, que sí presentaron problemas en los dos tipos de eficacia.

Destacan, a nivel particular, las actuaciones de mejora de la Competitividad y de desarrollo del tejido productivo, que tuvieron un nivel de eficacia financiera pequeño en Galicia, mientras que en Extremadura destacaron por su buena ejecución. En esta comunidad destacó así mismo el buen funcionamiento de acciones a favor de la igualdad de oportunidades, en contra también de la tendencia general.

Como casos extremos de falta total de ejecución, encontramos los casos de Extremadura en algunas medidas como formación profesional, aprendizaje permanente o itinerarios integrados de inserción, y Ceuta, en acciones de fomento de la sociedad de la información.

Así mismo, se hace una recapitulación de algunas de las conclusiones y recomendaciones enunciadas por la EI y su actualización de cara a la nueva programación. Se trata de retos pendientes y de líneas de actuación en las que se consideró preciso profundizar:

■ En cuanto al contenido de las actuaciones, se recomendó:

- Reforzar los déficits de cualificación e incidir aún más en los colectivos con especiales dificultades para insertarse. Así, se sugirió en muchos casos reforzar la formación ocupacional para prevenir el desempleo de larga duración, y las actuaciones de orientación como complemento de la formación.
- Llevar a cabo una definición más exacta de la formación en función de las necesidades productivas.
- Reforzar la educación primaria y prevenir el abandono prematuro de los estudios en las regiones con más problemas en ese sentido, como Extremadura, Murcia, Ceuta o Melilla.
- Perfeccionar las medidas de fomento del tejido empresarial, con formación básica y más especializada, y con mecanismos de orientación y asesoramiento.
- Articular mejor las medidas de I+D+i y la implicación de las empresas en la misma.
- Concentrar recursos en lo más patente a través de un enfoque más estratégico, como elemento de inspiración general para la programación del siguiente periodo.

- En cuanto a la integración de los principios horizontales, las recomendaciones incidieron en:
 - Una mejor incorporación, y conforme a un criterio homogéneo, del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: a través de actuaciones específicas; y de manera transversal, dotando a toda la lógica de la programación (planificación, gestión y seguimiento) de un enfoque de género.
 - El aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, a través de medidas de acción positiva, de conciliación, etc. Se reconoció la especial dificultad de llevar esto a cabo en las dos ciudades autónomas, donde la tasa de empleo femenino, aun creciendo cada año, se mantiene muy baja por razones culturales.
 - La profundización en la integración del principio medioambiental, mejorando la formación de los gestores en este sentido, o introduciendo indicadores medioambientales.

- En cuanto a la planificación, gestión y seguimiento de los programas, se aconsejó:
 - Señalar mejor y facilitar la complementariedad entre las actuaciones FSE de ámbito regional y los programas plurirregionales del FSE a través de una coordinación efectiva entre los organismos regionales y nacionales responsables en la materia.
 - Dotar a las acciones de mayor flexibilidad, para aumentar los niveles de ejecución financiera, por medio de listados no exhaustivos de actuaciones que posibilitaran incluir nuevas si se presentaban problemas de ejecución.
 - Aunar métodos de seguimiento que facilitaran la comparación de los resultados entre regiones.
 - Realizar los ajustes necesarios para superar las limitaciones del sistema de seguimiento, como una mejor definición de los datos y la homogeneización de los sistemas de trasvase de la información.
 - Garantizar una constante comunicación con los organismos gestores de las actuaciones para garantizar el suministro de la información de seguimiento.

- De manera particular, en algunas regiones se recomendó:
 - Establecer resultados a lograr a mitad de la programación 2007-2013 (Ceuta).
 - Disminuir el número de indicadores físicos para facilitar su uso (Principado de Asturias).
 - Cuantificar bien los indicadores que presentaban desviaciones entre lo programado y lo ejecutado, y delimitar una serie de ellos para medir mejor la eficiencia, así como para medir los objetivos estratégicos (Galicia).
 - Incrementar la eficacia financiera de las instituciones no públicas (Galicia)

Las comunidades autónomas incorporaron las recomendaciones correspondientes en el tiempo que restaba del periodo 2000-2006, y la selección de prioridades para 2007-2013 ha sido acorde con los retos pendientes señalados, los cuales corresponden a problemas persistentes o afectan a la filosofía misma de la programación. La toma en cuenta de estas orientaciones se observa en los capítulos siguientes, sobre todo en el relativo al diagnóstico.

Se puede concluir, por tanto, que el balance del periodo 2000-2006, realizado por las evaluaciones ex-ante de los programas operativos, supone una base útil para valorar los avances llevados a cabo por el FSE en cada región. A tenor de lo expuesto en los mismos, estos avances fueron notables, y la situación de partida del mercado de trabajo y de los recursos humanos difiere sustancialmente de la existente al comienzo de aquel periodo. La recapitulación de recomendaciones y conclusiones y de su toma en consideración favorece, así mismo, la continuidad de las políticas y el aprendizaje construido a partir de la experiencia.

2. EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

Las evaluaciones realizan un diagnóstico de la situación presente en cada comunidad o ciudad autónoma como base del proceso de programación, dado que en él se identifican las necesidades que deben cubrirse y el grado de intensidad que presenta cada una de ellas. En definitiva, el diagnóstico condiciona la definición de la estrategia a seguir.

La elaboración de algunos PO FSE se ha enmarcado en el trabajo más amplio de planificación estratégica regional a través de planes o marcos específicos; en estos casos, los diagnósticos se basan explícitamente en aquellos trabajos, para profundizar luego en los ámbitos característicos del FSE, que necesitaban un análisis más preciso y menos estratégico.

A continuación se sintetizan las evaluaciones previas de los diagnósticos efectuados por los programas operativos. Se describe en primer lugar la calidad general de los diagnósticos, y en segundo lugar cómo valoran las evaluaciones las matrices DAFO, como capítulo particular de aquéllos.

2.1. Análisis de la calidad del diagnóstico

Los diagnósticos elaborados para los programas operativos se valoran siempre de forma positiva. Se analiza su consistencia en relación con los datos aportados para caracterizar el contexto, y con los ámbitos de actuación del FSE recogidos en el artículo 3 del Reglamento 1081/2006.

- Se examina la fiabilidad de las fuentes estadísticas utilizadas, y el rigor con que esa información ha sido tratada. En todos estos casos las evaluaciones constatan que la información estadística de base procede de fuentes oficiales de origen reconocido y contrastado, con datos actualizados y correctos. Además de los temas y colectivos propios del FSE, se completa la contextualización con rasgos demográficos y socioeconómicos generales, que facilitan la visión del mercado de trabajo en cada región. En la mayoría de los casos se explicita que se ha realizado la comparación entre indicadores regionales con los españoles y europeos cuando ha sido necesario.

Sólo en el caso de Ceuta y Melilla sus diagnósticos manifiestan problemas en cuanto a las fuentes de información, al observar la falta de datos desglosados para cada una de las dos ciudades autónomas hasta 2001, lo cual ha dificultado el análisis.

- Se analiza la relación entre el diagnóstico y los ámbitos de actuación del FSE. Los ámbitos en los que se centran los diagnósticos se corresponden con las prioridades que abordan los programas: adaptabilidad y capacidad emprendedora, empleabilidad, inclusión e igualdad y capital humano. En algunos casos, no obstante, el diagnóstico, es aún más amplio al incluir una contextualización socioeconómica general de la región.

2.2. Análisis de la calidad del DAFO

Para valorar la calidad del DAFO los informes de evaluación previa verifican que dicha matriz constituye una síntesis completa y equilibrada del diagnóstico.

En los casos de los que se ocupa este documento, los cuadros DAFO incluidos en los PO sintetizan bien los diagnósticos en sus cuatro partes (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades); y guardan estrecha relación con ellos, dado que incluyen las necesidades y los puntos fuertes que éstos determinan, tanto en sentido general, como en lo referido a empleabilidad, capacidad emprendedora, formación, y colectivos prioritarios; los elementos de futuro, las amenazas y oportunidades, están suficientemente justificados. Las matrices guardan un equilibrio entre elementos positivos y negativos.

Éstas fueron las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades más recurrentes en las matrices DAFO:

Tabla 1. Debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades.

DEBILIDADES	FORTALEZAS
– Bajas tasas de actividad y empleo, elevada temporalidad, y escasa productividad. – Poca capacidad del mercado de absorber mano de obra cualificada. – Bajo nivel de cualificación y elevada tasa de abandono escolar (excepto en Asturias, donde se señala como fortaleza el buen nivel educativo). – Escaso conocimiento de idiomas. – Desajuste entre las demandas del tejido productivo y la oferta de formación. – Formaciones continua y ocupacional deficientes. – Existencia de colectivos con problemas de inserción: mujeres, mayores, personas inmigrantes, y con discapacidad o jóvenes – Escaso fomento de la conciliación y escasos servicios de cuidado de personas dependientes. – Pequeño tamaño empresarial, creciendo escasamente, con predominio de PYMES tradicionales poco adaptables. – Limitada capacidad de inversión en investigación, desarrollo e innovación por parte del sector privado. – Poca penetración de la sociedad de la información (excepto en Asturias, donde se señala como fortaleza la gran penetración de las TICs).	– Evolución favorable del mercado de trabajo: aumento de las tasas de actividad, creación de empleo y reducción del desempleo. – Cualificación creciente de la mano de obra. – Creciente valorización de la Formación Profesional. – Existencia de medidas de inclusión social y laboral. – Creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. – Productos y actividades diferenciados en los que cada región presenta ventajas comparativas. – Aumento de la formación en ciencia y tecnología.

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
– Efectos de la ampliación de la Unión Europea y de la globalización económica: deslocalización y desvío de inversiones hacia los nuevos Estados miembros, con personal laboral altamente cualificado y reducidos costes salariales. – Creciente competencia de otros países en sectores intensivos en mano de obra como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea y del proceso de globalización. – Dificultad para la competitividad a medio y largo plazo, a causa de la escasa inversión en I+D+i. – Irrupción en los mercados mundiales de nuevos países emergentes que asimilan con rapidez las nuevas tecnologías del conocimiento. – “Fuga de cerebros”. – Dificultad para la aparición de empleos de alto valor añadido y que requieran de importante tecnificación o capacitación. – Flujo inmigratorio con escasa formación y dificultades de integración.	– Aparición de nuevas oportunidades de negocio derivadas de la ampliación de la Unión Europea. – Mejora del mercado laboral con la incorporación de mujeres. – Alto potencial del capital humano.

La conclusión general es que los diagnósticos efectuados son sólidos en virtud de un análisis completo de fuentes oficiales, y resultan pertinentes como base para la correcta definición de la programación estratégica del FSE para el periodo 2007-2013. Todos los programas incluyen matrices DAFO que sintetizan completa y correctamente los diagnósticos.

3. PERTINENCIA DE LA ESTRATEGIA

En este capítulo de las evaluaciones previas, se pretende verificar la correlación entre el diagnóstico de la situación y los objetivos perseguidos; es decir se comprueba si la estrategia propuesta responde a las necesidades que se diagnosticaron, y en qué medida lo hace. La planificación estratégica es un elemento central de la programación, ya que es la que define qué debe hacerse para llevar a cabo la transición entre el diagnóstico o punto de partida, y las futuras, pero posibles, realidades deseadas.

Tal y como se refleja en los informes, los ocho programas operativos se proponen la consecución de una serie de objetivos, los cuales se organizan desde lo más estratégico hacia lo más operativo, respondiendo a diferentes nomenclaturas en árboles de dos o tres niveles. Normalmente se presenta un pequeño conjunto de objetivos específicos del programa, que son los que se utilizan para medir la pertinencia de la estrategia. Éstos se disgregan a veces en objetivos intermedios u operativos más numerosos, que los alimentan, y se agrupan en un pequeño conjunto de grandes objetivos estratégicos o finales. En ocasiones puede identificarse un objetivo global o general en el que se resume toda la estrategia, e incluso un objetivo global que supera el ámbito del FSE por estar extraído de un documento estratégico de carácter regional.

Los ámbitos temáticos cubiertos de manera general por esos objetivos específicos son:

- La promoción de la estabilidad y la calidad en el empleo a través de la mejora del capital humano: aumentando sus competencias, favoreciendo su adaptación a los cambios del sistema productivo.
- La mejora de la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores a través de la educación, la formación profesional y para el empleo, y la prevención del abandono escolar.
- La integración social de los colectivos en riesgo de exclusión y con especiales dificultades de inserción: mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes, y con desempleo de larga duración y otros grupos vulnerables. Dar un impulso especial a la igualdad de oportunidades de las mujeres incrementando particularmente su participación en el mercado de trabajo.
- Fomentar la actividad empresarial incidiendo en las mujeres y los jóvenes, aumentar el ritmo de creación de empresas apoyando nuevas actividades, y fomentar la adaptabilidad de las empresas, la investigación y las redes empresariales.
- En cada caso se mantiene como uno de los objetivos últimos el que cada región se convierta en un lugar atractivo para la inversión, y no se pierde de vista el aumento de la productividad como fin perseguido por la mejora de la calidad en el empleo.

Para verificar y cuantificar la relación de los objetivos específicos en que se concretan las estrategias con las necesidades regionales, las evaluaciones ex-ante han procedido a elaborar unas tablas de pertinencia entre los objetivos y las debilidades y fortalezas señaladas en las matrices DAFO. La tabla de pertinencia entre objetivos y debilidades permite saber si todas las debilidades regionales se encuentran atendidas por al menos un objetivo, así como medir la atención que presta cada objetivo a cada debilidad y a todas ellas. En términos globales

permite conocer la influencia o relevancia de cada objetivo y la sensibilidad de cada debilidad. Del mismo modo, la relación entre objetivos y fortalezas da noticia de cómo cada objetivo aprovecha cada fortaleza y la totalidad de ellas, y cómo se intentan maximizar esos puntos fuertes.

En los ocho informes de evaluación ex-ante se destaca el elevado grado de pertinencia de la estrategia. Se destaca en todos los casos la relación entre los elementos del diagnóstico, y los objetivos propuestos. De manera general, los análisis destacan las numerosas sinergias: todos los objetivos ejercen impacto sobre alguna debilidad, éstas son atendidas siempre por algún objetivo, la mayoría de ellas por dos de ellos, y en muchos casos por más, mientras que las fortalezas resultan aprovechadas en su totalidad.

Las debilidades más atendidas por los objetivos suelen ser:

- Las relacionadas con la formación del capital humano y su escasa vinculación con las necesidades empresariales.
- Las condiciones generales del mercado de trabajo en muchas comunidades, con bajas tasas de actividad y de empleo, altas de desempleo y una gran inestabilidad en el trabajo.
- La baja participación y las importantes dificultades de inserción laboral de los colectivos más vulnerables, principalmente de las mujeres.

Los objetivos más influyentes suelen estar relacionados con:

- El aumento de la calidad del empleo.
- La empleabilidad y la mejora del capital humano a través de la formación.
- Las facilidades para la inserción.
- El fomento de la creación de empresas, que se señala influyente, pero todavía insuficiente.

En algunas regiones se atienden debilidades específicas, como en el Principado de Asturias las ligadas a un proceso de reconversión industrial no finalizado. En Galicia, las relacionadas con la estructura económica tradicional, que dificultan la absorción de mano de obra cualificada y condicionan un alto grado de abandono escolar.

En cuanto a las fortalezas, destacan por su especificidad también en Asturias, el buen nivel educativo, la buena penetración de las TICs, y la creciente formación en ciencia y tecnología, que son ventajas diferenciales de la región muy aprovechadas por la programación FSE.

Metodológicamente, existen una serie de diferencias entre las evaluaciones, relacionadas con el análisis de situación que hace el diagnóstico y su síntesis en el DAFO. En unos casos el diagnóstico se ciñe al ámbito de actuación propio del programa FSE, y la pertinencia entre objetivos y elementos del DAFO se analiza haciendo uso de todos los elementos de la matriz; en otros, sin embargo, la descripción de la situación de partida supera el ámbito del FSE, bien porque, como se ha explicado anteriormente, éste se realiza en el contexto de sus planes estratégicos regionales, bien porque simplemente se opta por realizar un diagnóstico más amplio. En estos casos caben dos soluciones:

- Se realiza el análisis de la pertinencia, de modo que al quedar sin atender las debilidades y fortalezas ajenas al ámbito de FSE, ello se justifica por la mayor amplitud del diagnóstico y se especifican los instrumentos que van a atenderlas.

Éste es el caso de las dos ciudades autónomas, en las que una serie de debilidades y fortalezas hacen referencia al ámbito propio del FEDER.

En la Región de Murcia también se señala la escasa cobertura de dos debilidades cubiertas por otras políticas: el pequeño tamaño empresarial, cubierta por el FEDER, y el escaso conocimiento de idiomas, del que se ocupa la educación reglada.

En el Principado de Asturias sucede lo mismo con la debilidad del despoblamiento y la distribución desigual de la población, que es la única no atendida, por no guardar relación con el FSE sino con FEDER, FEADER y FEP.

- La segunda solución, por la que optan Galicia y Extremadura, consiste en realizar el análisis de la pertinencia sólo con los elementos directamente relacionados con las temáticas del FSE, previamente extraídos del DAFO, para centrar la evaluación en los problemas en los que van a incidir efectivamente los PO FSE.

En definitiva, se concluye que los programas diseñan estrategias pertinentes, que responden de forma adecuada al diagnóstico de cada región, y que se proponen la consecución de unos objetivos diseñados para paliar las debilidades identificadas y maximizar las fortalezas. Ello se logrará previsiblemente incidiendo en el aumento y la calidad de los puestos de trabajo a través de la cualificación del capital humano, especialmente de los colectivos frágiles, y fomentando la actividad y la adaptabilidad empresarial.

4. COHERENCIA INTERNA

Los análisis de la coherencia interna de los programas operativos realizan estos dos ejercicios:

- Por un lado, garantizan su consistencia, o la correlación entre objetivos estratégicos (que derivan del diagnóstico) y los ejes de actuación del FSE descritos en el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), y también miden la intensidad de esa relación. En definitiva, establecen si la estrategia descrita a través de los objetivos propuestos, puede desarrollarse adecuadamente a través de los ejes prioritarios seleccionados.

Los ejes de actuación que desarrollará cada comunidad o ciudad autónoma se detallan a continuación.

Tabla 2. Ejes prioritarios de actuación de los PO FSE.

POs FSE 2007-2013 regiones Convergencia y Phasing out	Eje 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	Eje2. Fomento de 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
Andalucía					
Castilla-La Mancha					
Ceuta					
Extremadura					
Galicia					
Melilla					
Principado de Asturias					
Región de Murcia					

- Por otro lado, estos análisis garantizan la solidez de los programas valorando las sinergias entre objetivos, o la relación entre la consecución de unos y otros, lo cual permitirá clasificarlos jerárquicamente. Esta jerarquía se utiliza para valorar la coherencia financiera del PO FSE en el capítulo correspondiente de cada evaluación.+

A continuación se sintetizan los resultados de estas reflexiones según se plasman en las evaluaciones previas de las ocho regiones de objetivo Convergencia y *Phasing-out*. En general, los programas son valorados como coherentes y sólidos.

La puesta en relación de cada objetivo y cada eje pone de manifiesto la coherencia interna de los programas, en el sentido de que la puesta en práctica de las prioridades (ejes) conducirá a la consecución de los distintos niveles jerárquicos de objetivos. La intensidad de esta relación se describe o se cuantifica (Murcia) y se jerarquiza. Cada región acomete actuaciones

destinadas a la consecución de los objetivos coherentes con sus necesidades, las cuales varían de unas a otras, de ahí la no programación de algunos ejes, y la especialización y la concentración temática distinta entre ellas. Así, encontramos cierta concentración temática en Asturias, en los ámbitos de medio ambiente, igualdad de oportunidades entre sexos, inmigración, deslocalización y abandono escolar; en Extremadura destacan los ejes 1 y 2, como los responsables de acometer las actuaciones que reduzcan efectivamente los problemas de la región.

En cuanto a la sinergia entre objetivos, su estudio pone de manifiesto la existencia de una variada tipología de objetivos en función de su capacidad de incidencia sobre los restantes. Esa capacidad es medida en términos de influencia en la consecución de los demás objetivos, o de sensibilidad a los mismos. Así, en la mayoría de las regiones los objetivos varían en un *continuum* influencia-sensibilidad, mientras que en otras sí pueden detectarse categorías puras de objetivos básicamente influyentes o sensibles, o bien “estratégicos” (muy influyentes y sensibles) o independientes (poca influencia y sensibilidad). En todos los casos se identifican una serie de ellos bastante influyentes, en coherencia con las complejas relaciones que se dan también entre objetivos y elementos del DAFO.

Los objetivos que se revelan intrínsecamente influyentes, son los del ámbito de la mejora del capital humano y su cualificación en aras de la adaptabilidad y la empleabilidad: mejora de los sistemas de educación y formación, adecuación de los recursos educativos, y atención a los colectivos con dificultades de inserción con especial referencia a las mujeres. Otros objetivos funcionan de manera opuesta, y se muestran básicamente influenciados, como la promoción del uso de las TIC.

De manera particular debemos exceptuar de ese análisis a la Ciudad Autónoma de Ceuta, que tiene como objetivos más influyentes la creación de empresas y la dinamización del tejido empresarial. Melilla, por su parte, persigue la adaptación a la diversificación productiva y la modernización del empleo en sectores tradicionales, como objetivos de carácter estratégico.

Según esto, en materia de coherencia interna se puede concluir que los programas son sólidos, porque sus objetivos se encuentran inscritos en una red de relaciones de colaboración; y son consistentes, pues la intensidad de la relación entre los objetivos y los ejes garantiza que la implementación de éstos conllevará la consecución de aquéllos. Esta coherencia se destaca en todos los casos como un importante factor de éxito de los programas.

5. COHERENCIA EXTERNA

El análisis de la coherencia externa determina si los Programas Operativos del FSE están diseñados para contribuir a la consecución de las prioridades estratégicas establecidas en los ámbitos europeo y nacional en materia de recursos humanos y mercado de trabajo. Para ello, las evaluaciones ex-ante establecen la conformidad de los programas a los documentos estratégicos de esos dos ámbitos, y del regional, en su caso.

Los elementos vertebradores de las estrategias europea, española y de las distintas regiones son los que siguen:

■ Documentos estratégicos comunitarios:

- Las Orientaciones o Directrices Estratégicas Comunitarias para la Política de Cohesión 2007-2013.
- Los 3 Objetivos prioritarios de la Estrategia Europea de Empleo, que desarrollan la Estrategia de Lisboa en ese ámbito.
- Las 8 Directrices de empleo 2005-2008, que se proponen la consecución de los tres objetivos de la Estrategia Europea de Empleo.

■ Documentos estratégicos nacionales:

- El Programa Nacional de Reformas (PNR), que canaliza la estrategia de Lisboa en nuestro país.
- El Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), que establece las prioridades de la política de cohesión en España. Constituye el documento de aplicación de las estrategias europeas, y su ámbito, más limitado que el del PNR, se circunscribe a los elementos de política regional.

■ Documentos estratégicos regionales: las regiones que cuentan con un marco global de acción en el que han basado su programación de los Fondos Estructurales y han valorado la coherencia externa de su PO FSE respecto al mismo son:

- Murcia: Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 (PERM)
- Asturias: Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo 2004-2007 de Asturias.
- Galicia: Marco Estratégico de Convergencia Económica de Galicia (MECEGA)
- Extremadura: Marco Estratégico de Convergencia de Extremadura (MECEX)

De los ocho informes de evaluación ex-ante, cada uno ha seguido una metodología diferente para garantizar la coherencia externa del programa. En el caso de la coherencia con las prioridades europeas, se han tomado como referencia las Directrices Integradas, las Directrices Estratégicas o los objetivos prioritarios de la Estrategia Europea de Empleo. En el Estado español la programación FSE permite en principio la contribución a 7 de las 8 Directrices Integradas para el empleo propuestas por la Comisión Europea, de las cuales algunas regiones contribuyen a todas y otras a menos.

En cuanto a los documentos españoles, se toma normalmente el PNR, y a veces además el MENR. En las regiones que cuentan con un plan estratégico regional, se vincula también el PO FSE con ese documento. La coherencia se establece respecto a los objetivos o los ejes del PO FSE, o bien respecto a los del plan regional, en caso de existir.

En todos los casos la adecuación de los programas a estas grandes estrategias se ha evaluado positivamente, en función, en cada caso, de los ejes de actuación que desarrolle cada región. En general, las acciones programadas por las regiones inciden en gran número de ámbitos de interés a nivel comunitario y nacional, y contribuyen a los objetivos prioritarios de atracción y permanencia de más personas en el mercado laboral, de mejora de la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y de mejora de la educación y la cualificación del capital humano.

6. COHERENCIA FINANCIERA

En este capítulo se sintetiza lo expresado en los informes de evaluación ex-ante en lo que a coherencia financiera se refiere: análisis de la coherencia financiera de la programación, incluyendo la concentración de los recursos en las necesidades prioritarias; coherencia financiera externa, o complementariedad con otros instrumentos financieros comunitarios; y riesgos de ejecución financiera.

6.1. Coherencia financiera de los programas

La adecuada distribución de recursos financieros, que es la que asegura finalmente la viabilidad del programa, es evaluada en el epígrafe correspondiente a la coherencia financiera interna. Se trata en este punto de comprobar, y así lo han hecho los informes de evaluación, si el presupuesto que se asigna a cada eje hará posible la consecución de los objetivos; es decir, si los ejes que resultaban más adecuados para atender los objetivos en el análisis de la coherencia interna, resultan ser los que reciben más recursos.

En este sentido se señala para todas las comunidades y ciudades autónomas una mayor asignación financiera en los ejes con más peso estratégico de acuerdo con la evaluación de la coherencia interna. Siguiendo esa lógica, el gasto programado en todas las regiones se concentra en los objetivos que contribuyen a paliar las necesidades más acuciantes del ámbito del FSE, configurando una distribución presupuestaria conforme a las debilidades diagnosticadas y al sistema de objetivos establecido; así, se priman los objetivos que mantienen más sinergias y más relaciones de arrastre con el resto.

En ocasiones, lo que resulta prioritario ahora, ha cambiado respecto al anterior periodo de programación, debido a los cambios experimentados por los mercados de trabajo regionales. La programación financiera refleja esos cambios en casos como el de la Región de Murcia, por ejemplo, donde ahora, en lugar de primar el fomento de la empleabilidad, es la prevención del abandono escolar la que ha recibido un notable incremento de fondos.

6.2. Coherencia financiera de los programas con otros instrumentos financieros comunitarios

El análisis de la coherencia financiera externa verifica el establecimiento de relaciones de complementariedad entre los PO FSE y los PO de otros fondos europeos (FEDER, FEADER, FEP o Fondo de Cohesión), y con los Programas Operativos Plurirregionales del FSE, que actúan a nivel nacional, y en parte de los ejes FSE establecidos en el MENR. Este análisis lo realizan las evaluaciones de Galicia, el Principado de Asturias, y la Región de Murcia.

Al considerar los posibles riesgos de solapamiento entre los programas regionales de Murcia y Asturias y los plurirregionales del FSE, se pone de manifiesto la coincidencia de numerosas categorías de gasto comunes a ellos, principalmente en el caso del programa de Adaptabilidad

y Empleo y algo menos en el de Lucha contra la Discriminación. No obstante, en general se garantiza la complementariedad a través de la diversidad entre las actuaciones que realiza cada uno, incluso en un mismo ámbito.

En Galicia, la complementariedad entre FSE y FEDER viene garantizada, según la evaluación, por una estrategia conjunta de ambos Fondos en el seno de su documento estratégico regional, el MECEGA. En el caso de Murcia y Asturias esa complementariedad financiera quiere conseguirse a través de comités de coordinación o grupos de trabajo que favorezcan la coordinación de actuaciones con la nueva metodología de programas monofondo, no sólo para FEDER, sino también para FEADER y FEP. El PO de Asturias incluye de hecho acciones complementarias entre los cuatro Fondos.

En la evaluación de Galicia se analiza, así mismo, la contribución del programa al cumplimiento de los Objetivos de Lisboa, fijada en el 60% del gasto en las regiones Convergencia, y que en esta región alcanza más del 94%.

6.3. Análisis de riesgos de ejecución financiera

Para identificar las actuaciones que pueden presentar dificultades para su correcta ejecución, se analizan las actuaciones similares que en 2000-2006 tuvieron problemas de absorción financiera o dificultades financieras de otro tipo. Sobre ellas se establecerán medidas especiales de seguimiento. En el primer capítulo, de balance del periodo anterior, se adelantaban estos riesgos, al valorar los niveles de avance material de las medidas.

Se identifican riesgos de absorción financiera en Murcia y Asturias, mientras que los informes de las dos ciudades autónomas y de Galicia minimizan la posibilidad, a priori, de este tipo de problemas, dada la experiencia de gestión y la continuidad de las estrategias con las desarrolladas en el periodo anterior. El resto de comunidades autónomas no realiza este tipo de análisis.

En el anterior periodo de programación, las dos regiones mencionadas presentaron niveles inferiores de ejecución financiera o acumularon retrasos en las medidas dirigidas a luchar contra el desempleo prolongado y contra la segregación por género.

Específicamente, en Galicia acumularon un retraso considerable las medidas para el fomento de la capacidad empresarial en las mujeres y de la conciliación; en Asturias experimentaron un bajo nivel de ejecución las actuaciones en favor de la inserción profesional de los jóvenes y de la modernización de las organizaciones favorecedoras de empleo.

Los programas son, en conclusión, financieramente coherentes, según lo analizado en las evaluaciones previas. Mantienen una coherencia interna de concentración de recursos en los ejes con más peso para la consecución de los objetivos, y articulan su complementariedad con otros fondos y programas. Así mismo, los problemas de ejecución financiera del periodo anterior son tenidos en cuenta para evitar riesgos en el presente.

7. CONSIDERACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES

Tal y como se recomienda en la *Guía de orientaciones para la evaluación ex-ante de los PO FSE 2007-2013* difundida por la UAFSE, ésta deberá valorar si se han tenido en cuenta las prioridades horizontales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de medio ambiente durante la programación. La comunidad de Andalucía ha evaluado así mismo la atención a las prioridades de fomento de la no discriminación y de la inclusión laboral, de impulso y transferencia de acciones innovadoras, de fomento de las NTICs, y de aplicación del partenariado.

7.1. Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres

A continuación se sintetizan los análisis de la pertinencia y de la coherencia interna y externa del programa respecto al género, conforme a las recomendaciones de la citada guía en su Anexo II, de *Claves para atender los requerimientos de la evaluación ex-ante con perspectiva de género*.

■ La pertinencia de los programas respecto al género.

En todas las comunidades o ciudades autónomas se valora positivamente la calidad del diagnóstico y de su síntesis DAFO respecto a la inclusión de la prioridad horizontal de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, así como de la estrategia establecida para paliar las deficiencias en esta materia durante el periodo de programación que ahora comienza. En la práctica totalidad de los programas operativos FSE se dedica un apartado específico del diagnóstico a analizar la problemática de las mujeres, y la matriz DAFO recoge diferencias de género a través de algunas debilidades y fortalezas específicas. Se trata de diferencias relativas a la distinta situación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo y respecto al nivel educativo, fundamentalmente.

Los informes ponen de manifiesto un avance significativo en este campo, a pesar de lo cual persisten situaciones de desigualdad social y laboral entre géneros. Si la evaluación de algunas variables como las tasas de actividad, empleo y desempleo femeninas ha sido positiva, debe destacarse, sin embargo, que continúan siendo peores que las masculinas. Sigue produciéndose, igualmente, una clara diferenciación sexual del trabajo por sectores productivos, concentrándose las mujeres en el sector servicios. En cuanto a los niveles educativos y de cualificación, se detecta una redistribución más igualitaria de los mismos, aunque persisten diferencias por género en los niveles inferiores, donde las mujeres están en desventaja.

Las evaluaciones ponen de relieve, en el caso de Andalucía, Galicia y Melilla, cómo los diagnósticos han enriquecido la caracterización de la situación de las mujeres con información sobre los roles sexuales en el uso del tiempo, la corresponsabilidad en las tareas domésticas, las situaciones de dependencia y la existencia de servicios asistenciales, y la incidencia de esos factores en la situación socio-laboral de la mujer.

■ La coherencia interna de los programas respecto al género.

En cuanto a la inclusión del principio en los objetivos de los programas, las evaluaciones valoran positivamente la existencia de objetivos específicos a este respecto, ya sean de carácter transversal, o se persigan a través de actuaciones de carácter más vertical.

Existen actuaciones programadas en todas las regiones que benefician a las mujeres directa o indirectamente. Entre las primeras, encontramos recurrentemente programas de formación y orientación específicos, fomento de las mujeres empresarias o incentivos a su contratación indefinida. Entre las segundas: servicios de conciliación y de atención a personas dependientes y escolarización infantil, que contribuyen a sus oportunidades de empleabilidad, junto con acciones que inciden en un cambio de cultura: formación y sensibilización en igualdad de oportunidades, en el caso de Asturias; implantación de planes de igualdad en las empresas y puesta en marcha de un observatorio de mujer y ciencia, en el caso de Galicia; o la observancia de un lenguaje no sexista en los propios programas operativos, en el caso de Andalucía.

- La coherencia externa de los programas respecto al género.

Se examina en este punto la coherencia de las acciones programadas con las prioridades comunitarias en esta materia, que se plasman en las seis áreas del Plan de Trabajo de la Comisión Europea para la Igualdad entre las mujeres y los hombres.

Tabla 3. Áreas del Plan de Trabajo para la Igualdad entre mujeres y hombres.

ÁREAS PRIORITARIAS DEL PLAN DE TRABAJO PARA LA IGUALDAD 2006-2010 DE LA COMISIÓN EUROPEA	
1	Conseguir la misma independencia económica
2	Conciliación de la vida privada y la actividad profesional
3	Misma representación en la toma de decisiones
4	Erradicación de todas las formas de violencia de género
5	Eliminación de los estereotipos sexistas
6	Promoción de la igualdad en la política exterior y de desarrollo

Las contribuciones más recurrentes se producen en el área de la independencia económica, a través de una mejora de la empleabilidad, y en el de la conciliación. En el de eliminación de estereotipos se incide escasamente en la mayoría de comunidades. El resto de áreas no encuentra contribución, en virtud del ámbito de actuación de los programas.

Como casos particulares, Extremadura menciona expresamente la eliminación de diferencias jerárquicas en el ámbito del área tercera, y sí incide notablemente en la eliminación de estereotipos a través de campañas de concienciación. Metodológicamente, destacan las dos ciudades autónomas y Extremadura, que analizan su coherencia externa de género también con el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres 2003 y 2006 (PIOM); Galicia, que lo hace con el MENR, el PNR y las Directrices Integradas para el empleo; y Andalucía, que no realiza el análisis de coherencia externa respecto al género.

- El sistema de indicadores de los programas respecto al género.

Los datos aportados para ilustrar la situación de las mujeres están desagregados por sexo en los programas, hecho que permite el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación diferenciados en función del género. La desagregación de algunos indicadores estratégicos permite el establecimiento de metas cuantificadas y el avance conseguido hacia las mismas. La incidencia que tengan en cada sexo las medidas implementadas podrá percibirse, por su parte, a través de indicadores operativos desagregados de realización y resultado.

Sólo en Galicia la evaluación aprecia un déficit en la desagregación por sexo de algunos indicadores de contexto, por la dificultad en la obtención de datos diferenciados.

7.2. Medio ambiente

En este punto se analiza la contribución del FSE al objetivo horizontal de cuidado y respeto al medio ambiente, y la repercusión positiva o negativa de sus actuaciones sobre la sostenibilidad ambiental. Esta meta de lograr un desarrollo sostenible en las regiones es común a todos los Fondos comunitarios y, aunque es un elemento crucial en FEDER, FEADER o el Fondo de Cohesión, debe integrarse también, de forma transversal, en la programación del FSE.

Al igual que con la prioridad horizontal de igualdad de oportunidades, también aquí las evaluaciones ex-ante se ocupan tanto de las acciones verdaderamente transversales de inclusión del principio, como de las actuaciones de carácter más vertical o directo.

Entre las primeras se encuentra la inclusión del módulo de formación y sensibilización ambiental en el contexto de las acciones de formación ocupacional, continua, y para empresarios, del FSE, que aparece en todas las regiones, excepto en Andalucía, donde sin embargo se recomienda.

De las acciones directas se ocupan Asturias, Ceuta y Galicia: las tres proponen aprovechar mejor las oportunidades que para el empleo supone la temática medioambiental, desarrollando nuevas ocupaciones relacionadas y promocionándolas como actividad emergente a través de iniciativas locales de empleo.

En cuanto a la complementariedad en materia medioambiental, ésta se hace explícita en Murcia y Andalucía con los fondos que contienen el núcleo duro de la política ambiental (FEDER, FEADER y Fondo de Cohesión), y en Murcia y Asturias con el programa plurirregional de Adaptabilidad y Empleo.

Como particularidades, Galicia hace mención especial al fomento en la región de sistemas de gestión de Responsabilidad Social Corporativa en materia medioambiental, y Andalucía establece la coherencia externa medioambiental con la Estrategia de Gotemburgo.

La conclusión que se puede extraer de la inclusión de las dos prioridades horizontales es que ésta se hace efectiva en todos los programas operativos del FSE, evidenciando un notable avance en este terreno respecto a anteriores periodos de programación.

8. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

Los informes de evaluación tratan en este punto de determinar si el sistema establecido permite un adecuado seguimiento de la ejecución del programa, y una evaluación útil. Las últimas orientaciones de la Comisión Europea en esta materia reforzaban el papel del sistema de indicadores para que posibilitara una utilización más eficaz de los Fondos Estructurales.

Así, los programas FSE de las regiones de los objetivos de Convergencia y Phasing-out han establecido sistemas de indicadores pertinentes, relevantes y flexibles de cara a los cambios.

Todos los ejes prioritarios cuentan con indicadores de contexto con un objetivo cuantificado en consonancia con la estrategia planteada. Al menos dos indicadores estratégicos caracterizan la situación de partida en el ámbito de cada eje de actuación. Como se ha citado en el capítulo sobre las prioridades horizontales, los indicadores están desagregados por sexo dentro de lo posible.

Así mismo, los programas incluyen un conjunto amplio de indicadores operativos que miden la realización y el resultado de las actuaciones para realizar el seguimiento. Algunos de los programas (Asturias, Murcia) manifiestan la intención y la posibilidad de desagregar los datos de las personas beneficiarias de las medidas también por edad, situación laboral, nivel educativo y pertenencia a grupos prioritarios.

Se hacen algunas recomendaciones, no obstante: en Andalucía, incluir algún indicador estratégico en el eje de cooperación. También excepcionalmente, se manifiestan en esta comunidad problemas para obtener algunos indicadores de seguimiento.

En general, y como conclusión, los sistemas de seguimiento establecidos permiten la alimentación de los indicadores, y éstos se prevén útiles para valorar las realizaciones y resultados de las actuaciones del programa.

9. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y MEDIDAS DE SEGUIMIENTO

En este punto las evaluaciones ex-ante comprueban que cada PO contiene una previsión de las instituciones y los procedimientos que van a hacer posible la ejecución del programa: su gestión, seguimiento y control, así como su publicidad y difusión, el intercambio de información entre las autoridades competentes, y la verificación de todos esos sistemas. Para ello se valora la idoneidad de la articulación institucional y de los recursos previstos. Así, todos los programas designan:

- Una Autoridad de Gestión y una Autoridad de Certificación, compartidas ambas por la Unidad Administradora del FSE (UAFSE) y el órgano designado en cada comunidad o ciudad autónoma. Estos órganos, en cooperación, establecerán el sistema de seguimiento de los programas.
- Una Autoridad de Auditoría, que será el órgano de Intervención General de cada comunidad.
- Un Comité de Seguimiento, que colaborará en las labores de canalización de la información y de seguimiento cualitativo y financiero de los programas.
- Un Comité Consultivo de Seguimiento y Evaluación, que coordinará la definición de un Plan de Evaluación que prescribirá la correspondiente evaluación de seguimiento, en especial cuando se detecten desviaciones o surjan propuestas de revisión.

Se señala generalmente la adecuación de las competencias de cada órgano y se constata la coordinación entre ellos.

De manera particular se puede señalar que así como en las evaluaciones de Extremadura, Ceuta y Melilla se destaca la previsión en los programas de criterios y procedimientos de selección de proyectos susceptibles de cofinanciación, la evaluación de Andalucía señala el hecho contrario, de ausencia de dichos criterios.

10. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO

El análisis del valor añadido comunitario trata de determinar la especial contribución que ejercen los programas operativos a la consecución de estos fines:

- La cohesión económica y social.
- La consecución de las prioridades comunitarias.
- La adicionalidad y el valor añadido en términos financieros.
- La extensión de la metodología de programación de los Fondos Estructurales, en términos de partenariado.
- La participación en redes regionales, nacionales y transnacionales.

El ejercicio realizado en este apartado de las evaluaciones consiste, en definitiva, en analizar los resultados e impactos esperados, y en valorar en qué medida se prevé que las actuaciones del FSE influirán en el entorno socio-económico y en sus cambios en cada región en el periodo 2007-2013.

Metodológicamente, existe cierta diversidad:

- En Extremadura, para medir los efectos de la programación 2007-2013 se simula la evolución de determinadas variables económicas de interés (VAB, empleo no agrario, stock de capital privado e inversión privada) bajo dos escenarios diferentes: *economía sin programa* y *economía con programa*. Posteriormente, se descompone el impacto obtenido entre los dos Fondos, FEDER y FSE.
- En Asturias, Murcia y Ceuta se utiliza una metodología similar, por la cual se compara la situación actual, caracterizada por indicadores estratégicos, con los objetivos de realización y resultado definidos para cada eje, a fin de valorar la incidencia de las actuaciones. Ceuta pone en relación los indicadores de contexto y los operativos en cuanto creación de empresas y de empleo; Asturias y Murcia, por su parte, realizan ese mismo análisis también con respecto a la mejora de la calidad del empleo, y hacen especial mención a los impactos sobre los colectivos prioritarios como mujeres y jóvenes.
- En Galicia, se analizan conjuntamente los impactos de FSE y de FEDER en el contexto de la Estrategia común definida en el MECEGA. El modelo utilizado ha sido HERMIN-España, adaptado a la economía gallega.
- En Andalucía se estudia la evolución de ciertas variables económicas (PIB, empleo, productividad y competitividad) aplicando el modelo desarrollado por The Regional Economic Models Incorporation (REMI), y utilizado por la Comisión para medir el impacto de programas en un área concreta.
- Y, finalmente, Melilla efectúa un análisis cualitativo de los efectos que el programa podría tener en términos de creación de empleo e inserción laboral de los colectivos con especiales dificultades en el mercado laboral melillense.

En cuanto a las áreas y colectivos en los que se esperan los impactos más significativos, la incidencia en la población desempleada es la más notable, valorándose positivamente el

porcentaje de insertados en el mercado laboral del cual los programas serán responsables, en caso de que alcancen los objetivos fijados.

Esta creación de empleo tendrá como origen las actuaciones de educación, formación y aumento de las competencias que se desarrollarán en todas las regiones, las cuales favorecerán un capital humano más adaptable y por tanto más empleable. Así mismo, tendrá como consecuencia una mayor estabilidad y calidad del empleo, y la inclusión social de los colectivos insertados. Sólo en Murcia se espera una escasa incidencia sobre la calidad del empleo.

Además de la creación y mejora de empleo, los programas inciden en gran medida en la creación de empresas, sobre todo por mujeres y jóvenes, a través de acciones de fomento del espíritu empresarial y ayudas a empresas.

En definitiva, a partir de estos análisis puede afirmarse que las actuaciones cofinanciadas por el FSE tendrán una clara y beneficiosa influencia en la realidad económica de las regiones del objetivo Convergencia y Phasing-out; el impacto sobre los recursos humanos se producirá en términos de adaptabilidad, empleabilidad e inserción de desempleados, por una parte, y de creación de empresas, por otra.