

Capítulo 4

4. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

4.1. Introducción

Una articulación institucional eficaz es una condición indispensable para el logro de los objetivos del POI. Dada la organización institucional española y el gran volumen de recursos financieros programado, la aplicación del MCA (2000-2006) de las regiones objetivo 1 españolas se asienta en un complejo rompecabezas institucional que articula el funcionamiento de un número elevado de administraciones, de agentes ejecutores, de ámbitos de intervención, de instrumentos y de acciones abordadas. De ahí que a continuación se proceda (de acuerdo con el orden establecido a este respecto en el índice propuesto por el equipo evaluador del MCA) a evaluar las cuestiones relacionadas con la gestión operativa, la programación, el seguimiento y la gestión administrativa y financiera

4.2. Gestión operativa del POI

4.2.1. *La inserción del POI en el MCA y en el organigrama institucional español*

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, el Estado español ha designado como Autoridad de Gestión de los Programas Operativos Integrados del objetivo 1 (y entre ellos, por tanto, del POI de Asturias) a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, que, tal y como se señala en el POI de Asturias, “desarrollará sus funciones directamente o a través de la subdirección General de Administración del FEDER y en estrecha colaboración con el resto de las Unidades Administrativas del FSE y del FEOGA-O de la Administración General del Estado, en un marco de cooperación y corresponsabilidad con la Administración de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias...”.

La Autoridad de Gestión se convierte, en síntesis, en la pieza central del sistema, al ser la responsable de la eficacia y regularidad de la gestión y de la ejecución, y al actuar de punto de encuentro entre la Comisión Europea, la Administración Autonómica, la Administración General del Estado y el Comité de Seguimiento. La Autoridad de Gestión actúa, en definitiva, como coordinador de la aplicación de los recursos de los Fondos Estructurales en su conjunto. A su vez, dentro de cada Fondo, la coordinación de la aplicación de los recursos corresponde a las Unidades Administradoras de los distintos Fondos, que también actúan como Autoridades Pagadoras y que son las siguientes:

Intervenciones del FEDER:

Ministerio de Hacienda

Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial

Subdirección General de Administración del FEDER

Intervenciones del FSE:

Ministerio de Trabajo

Unidad Administradora del FSE

Intervenciones del FEOGA-Orientación:

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Dirección General de Desarrollo Rural

4.2.2. *Funciones y responsabilidades en la gestión de los Fondos Estructurales*

La conexión entre la Autoridad de Gestión y las Autoridades Pagadoras, por una parte, y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, por otra, se realiza a través de la Dirección General de Economía y Presupuestos de la Consejería de Hacienda (designada el 1 de agosto de 2001 como órgano intermedio del Programa, en el tramo regional, por la Autoridad de Gestión, junto con otros “órganos intermedios” de la Administración Central, Informe anual del 2001), que se responsabiliza, además, de “la adecuada coordinación del conjunto de los organismos regionales intervinientes en las acciones cofinanciadas” (Programa Operativo Integrado del Principado de Asturias 2000-2006, p. 155).

La articulación institucional de los organismos regionales se establece en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre de 2001 (Boletín Oficial del Principado de Asturias, del 10 de diciembre de 2001), por el que se aprueban la organización y competencias de los responsables directos de la Administración Regional vinculados con los Fondos Estructurales y con los Fondos de Cohesión (Gráfico 4.1). Es importante resaltar que con dicho Acuerdo se logra realmente la integración de las actuaciones vinculadas a los distintos fondos y a las distintas Consejerías y, por ello, puede decirse que dicho acuerdo es una de las piezas clave del POI del Principado de Asturias y, sin duda, la más importante desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma.

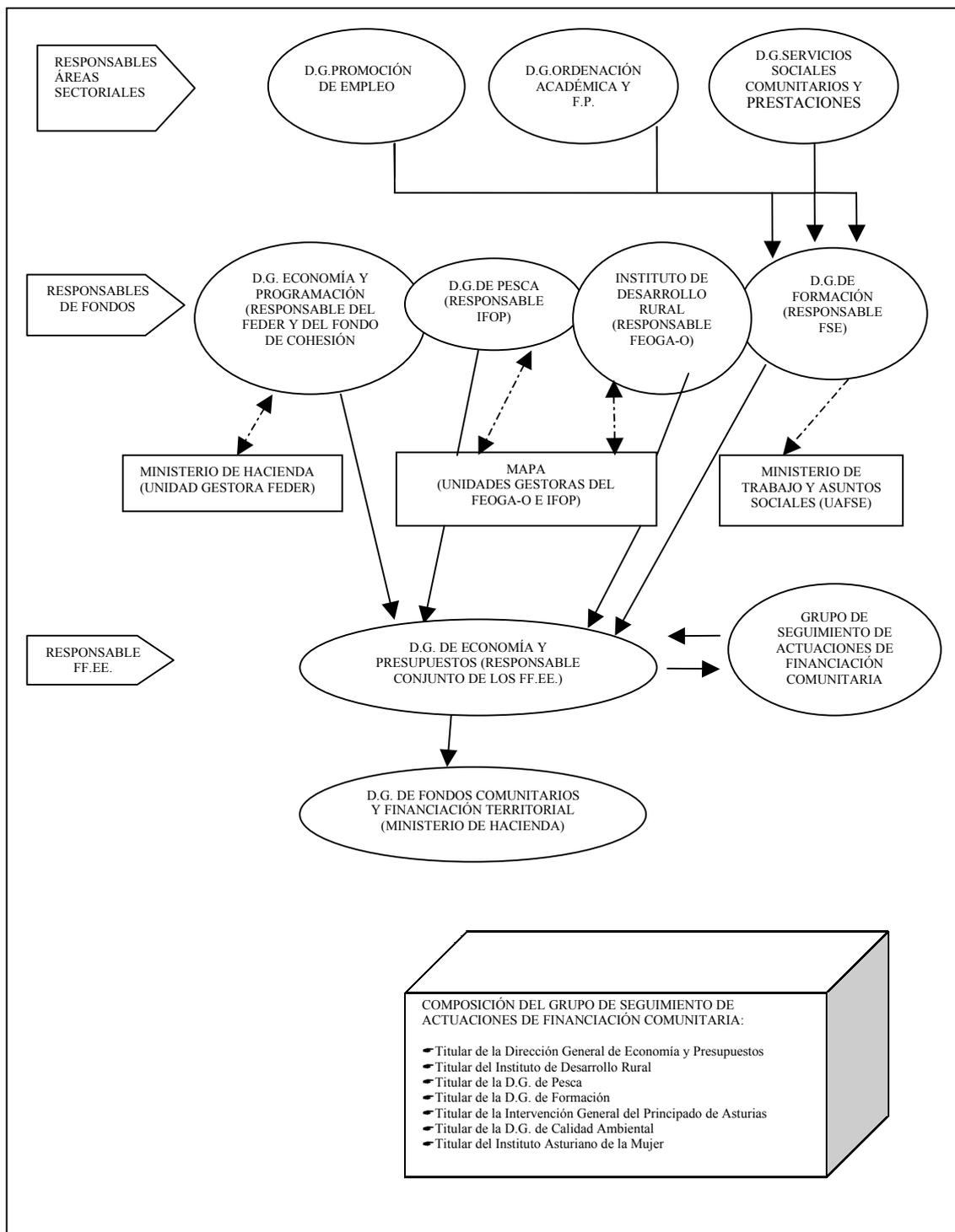
El principal resultado de dicho acuerdo ha sido la constitución de un Grupo de Trabajo para el seguimiento de las actuaciones con financiación comunitaria, compuesto por los responsables de control financiero, medio ambiente e igualdad de oportunidades y los responsables de cada Fondo. Bajo la dirección del coordinador general del conjunto de los Fondos. El grupo técnico tiene asignadas las tareas de coordinación, evaluación y propuesta de proyectos para ser incluidos en acciones cofinanciadas, supervisión del cumplimiento de las normativas comunitarias, seguimiento de los programas operativos, publicidad y difusión. Cabe destacar que, una vez asentado su funcionamiento en los dos primeros años, dicho comité ha comenzado a dar un mayor peso a la labor de selección y propuesta de proyectos adecuados para ser cofinanciados, un aspecto de gran importancia para la aplicación del programa, si se tiene en cuenta que resta un periodo muy amplio de programación hasta el año 2006.

La labor de coordinación se complementa y completa con la supervisión realizada por la Administración Central, en el marco de sus competencias, sobre los ministerios y empresas públicas que ejecutan acciones cofinanciadas en el territorio del Principado de Asturias y con la visión más amplia emanada de las reuniones realizadas en el seno de los distintos grupos técnicos que coordinan el proceso de ejecución del MCA 2000-2006.

Por otra parte, y en lo que se refiere a las tareas a desarrollar por las autoridades nacionales y regionales, en el anexo 1 del Programa Operativo Integrado del Principado de Asturias 2000-2006 (pp. 180-182) se delimitan con claridad dichas funciones. Por todo ello, se puede afirmar que las competencias de los distintos intervinientes en todo el proceso están claras y, en este sentido y una vez superada dicha fase, el complejo entramado institucional que subyace tras el POI no plantea ningún problema.

Gráfico 4.1

Esquema representativo de la articulación entre los distintos responsables directos en materia de fondos estructurales y de cohesión



Fuente: Gobierno del Principado de Asturias, BOPA del 10 de diciembre de 2001.

Lógicamente, la delimitación de funciones y responsabilidades es una condición necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema, pero no es suficiente, ya que se precisa contar, además y entre otros factores, con unos mecanismos de coordinación, que son fundamentales en general y, especialmente, en un caso como el que nos ocupa, en el que la complejidad institucional ha aumentado notablemente, debido a la formulación del programa en una clave integrada. A juicio de este equipo evaluador, los inevitables costes que, a corto plazo, plantea la integración de las intervenciones vinculadas con los tres Fondos se compensarán con creces, a medio y largo plazo, con las ganancias derivadas de una mayor transparencia interfondos. Así, incluso en el hipotético caso de que, por las razones que fueren, la integración interfondos fuera puramente formal, la ganancia sería positiva en la medida en que, al menos, aumentaría la transparencia y permitiría que todos los participantes tuvieran conciencia clara de todo el conjunto de políticas que se están desarrollando para lograr los objetivos generales propuestos. Dichos beneficios compensarían con creces los costes de coordinación (que, por otra parte, ya está habiendo), ya que una mayor visibilidad haría que los intervinientes se sintieran, valga la redundancia, más “integrados” respecto al objetivo de POI.

En síntesis, a juicio de este equipo evaluador, la transparencia interfondos es un medio para un fin: la mayor integración del programa y sus gestores. Con independencia de lo que se acaba de apuntar, la transparencia es también un medio para reducir la complejidad institucional y aumentar la posibilidad de rendir cuentas a la sociedad. En este sentido, este equipo evaluador hace suya la afirmación del equipo evaluador del MCA respecto a que, ante la mayor complejidad de los programas integrados, “la respuesta... debe venir dada por una mejora de la transparencia a todos los niveles”.

Por todo ello, se precisa mejorar los flujos de información entre los distintos participantes y, así, por poner un ejemplo, sería necesario que, cuando una de las administraciones implicadas gestionara directamente unas ayudas que, en paralelo y para otros proyectos o beneficiarios muy similares, estuviera gestionando fundamentalmente la otra, esta última tuviera un conocimiento pleno y prácticamente instantáneo de dicha actuación, con el fin de que, de nuevo, las actuaciones estuvieran perfectamente integradas.

4.2.3. *Dotación de recursos humanos y materiales*

En general, con los inevitables desajustes que pueden darse en algunos, mínimos, casos, la dotación de recursos humanos es adecuada y la capacitación de los mismos elevada. Así se deduce de las entrevistas mantenidas con los gestores y con el personal implicado en la gestión de las diferentes medidas. Efectivamente, el equipo evaluador ha podido comprobar de forma directa que el nivel de los equipos gestores es, en general, elevado, llegando en bastantes más casos de los esperables en un principio al nivel de la máxima excelencia. En lo que respecta a la dotación informática, tampoco se observan problemas relevantes. Otra cosa, muy diferente y sobre la que se volverá más adelante, es la forma en la que se utilizan dichos medios a la hora de trasvasar la información.

4.3. Gestión de la programación

4.3.1. *Apreciación del proceso de planificación*

En lo que se refiere a la “apreciación” del proceso de planificación, esto es la forma en que lo ven los intervinientes, las conclusiones que se derivan de las entrevistas realizadas en las distintas fases de la evaluación son, básicamente, dos, que ya se recogen en el Informe de Articulación Institucional del equipo evaluador del MCA, pero que, para el caso del POI de Asturias, se pueden matizar en cierta forma, tal y como se hace a continuación:

Al despejar el horizonte financiero con las ayudas provenientes de los Fondos Estructurales, se ha podido acelerar la consecución de los objetivos. En este sentido, se puede afirmar que, al mismo tiempo que las ayudas han servido para acelerar el ritmo de avance de las actuaciones realizadas por los beneficiarios directos, la existencia de una clara programación cuantitativa de las mismas al nivel de la UE ha permitido que las administraciones gestoras nacionales y regionales mejoraran sus programaciones, dándoles un carácter cada vez más estratégico. Es este un punto muy importante y uno de los principales valores añadidos comunitarios: la posibilidad de vertebrar mejor las políticas desarrolladas tanto a nivel nacional como regional. En síntesis, los Fondos Estructurales parecen haber contribuido a la creación de un círculo virtuoso, en el que se van enlazando las exigencias comunitarias de mejoras en la programación nacional y regional con los resultados obtenidos que, a su vez, actúan de acicate a la hora de efectuar nuevas programaciones, tanto en lo que se refiere al “cuánto” como en lo que se refiere al “cómo” y al “dónde”. Dicho de otra manera, tarde o temprano las ayudas se reducirán o desaparecerán, pero además de sus efectos cuantitativos dejarán un gran valor: las mejoras en la programación y seguimiento y, en definitiva, en todo lo que se refiere a la valoración y evaluación (cómo, cuánto, dónde, por qué) de las políticas públicas.

La aplicación de los Fondos Estructurales ha hecho posible, además, que se lograra una buena combinación de políticas: que se mezclara la puesta en marcha de las políticas más innovadoras con otras de corte tradicional. Esta mezcla es un gran logro de la intervención comunitaria, ya que permite consolidar lo que es sólido y ya existe y, simultáneamente, convierte en real lo que, sin dichos fondos, se quedaría en muchos casos en algo potencial. Como es lógico, algunas de las políticas innovadoras no lograrán su objetivo, pero este es el precio que se paga siempre si se quiere avanzar. Por poner un ejemplo que sirva para ilustrar lo que se acaba de decir, la política de desarrollo rural endógeno (medida 5 del eje 7) es, simultáneamente, necesaria y arriesgada y no tendría la importancia cuantitativa que tiene si no se contara con la cofinanciación comunitaria. Ahora bien, en tanto en cuanto los cambios cualitativos (en el caso mencionado, del mundo rural) exigen a veces fuertes empujones cuantitativos (*big push*), resulta que las posibilidades de que dicha línea de actuación se convierta en un éxito dependen, crucialmente, de un empujón financiero que no existiría sin la cofinanciación de los Fondos Estructurales (en el caso mencionado, tanto del FEOGA-Orientación como del FEDER, ya que a través de este último se cofinancia la medida 9 del eje 7, que complementa a la 7.5 y que forma un todo inseparable con ella).

4.3.2. *La cuestión de los programas integrados frente a los programas monofondo*

El juicio que a este equipo evaluador le merece esta cuestión ya ha sido expuesto en el apartado 4.2.2, por lo que, a continuación y de acuerdo con el contenido de este apartado en el Informe de Articulación Institucional del equipo evaluador del MCA, los comentarios se referirán a la apreciación que los agentes implicados tienen al respecto. En este sentido se observan opiniones encontradas: la mayoría de los gestores consideran que las ganancias potenciales de una mayor articulación (Programas Integrados) no se convierten en muchas ocasiones en ganancias reales, con lo que, al final, los aspectos negativos (la, inevitablemente, mayor complejidad en términos de gestión) no se ven compensados con los positivos.

Por otra parte, sí que se observa cierta unanimidad en cuanto a que cada Fondo tiene rasgos específicos que, aun cuando se opte por los Programas Integrados, se deben mantener y afianzar, ya que responden a necesidades concretas, y en muchos casos exclusivas, de cada Fondo.

4.3.3. *Participación de los agentes socioeconómicos*

La Comisión Europea ha insistido en la necesidad de que en la planificación se tenga en cuenta el “principio de cooperación”, esto es, que exista una amplia y activa participación de los diversos agentes implicados (sociedad, administraciones regionales y nacionales...). A juicio de este equipo evaluador, la lógica que subyace tras este principio es clara: se entiende que la participación contribuye al desarrollo (al producto) y que es, en sí misma, desarrollo (el mero proceso de participar es ya un bien, con independencia del producto). En este sentido, las conclusiones que se deducen del análisis realizado (sobre la base de entrevistas con los gestores y con el entorno) es que, aunque no siempre haya estado formalizada, la participación ha sido importante y ha ido más allá de la presencia (como miembros permanentes) de los interlocutores sociales y económicos de la Comunidad Autónoma en el Comité de Seguimiento. A este respecto, el reducido tamaño de la Comunidad Autónoma y la proximidad física de los diferentes actores ha terminado siendo decisiva para que, en unos casos explícitamente, en otros implícitamente (de forma más indirecta y compleja) todos los agentes de la región hayan participado en un proceso, en el que también se ha contado con la interrelación con las correspondientes Administraciones nacionales, gracias al papel desarrollado por los equipos gestores, quienes mantienen una fluida relación con sus contrapartes nacionales y se benefician de las experiencias acumuladas y contribuyen a las mismas con nuevas aportaciones que enriquecen el acervo común. En síntesis, a juicio de este equipo evaluador, la participación real ha sido mayor de la que podría deducirse de las respuestas de los gestores entrevistados y de un mero análisis formal (reuniones celebradas...) de este aspecto, entre otras razones, por una decisiva: la proximidad física de los agentes implicados.

4.3.4. *Consideración de las directrices comunitarias en materia de prioridades horizontales*

En lo que respecta a la integración de las cuestiones ambientales en la programación y a pesar de que, muy justamente, en el POI se señala que “Desde el comienzo de las intervenciones comunitarias, en Asturias, la conservación de la

naturaleza y la corrección de los problemas ambientales han sido uno de los objetivos fundamentales...”, tanto porque había graves problemas que se debían resolver como porque se ha tenido una conciencia clara de que uno de los mejores activos de la región es su entorno natural, lo cierto es que esta dimensión no ha sido incorporada al nivel que sería deseable y posible. De hecho, en el POI no se presenta la correspondiente matriz de evaluación ambiental que se debería haber obtenido del muy detallado y riguroso trabajo realizado a este respecto a la hora de elaborar el PDR. Es esta, pues, una falta que se debería haber evitado en el momento de la gestión de la programación. Sin embargo, el excelente trabajo realizado para el PDR no ha sido en balde y, de una u otra manera y aunque no todavía al nivel deseable en términos absolutos, se ha ido reflejando en la aplicación del POI.

Otro aspecto fundamental trata de la integración de la igualdad de oportunidades; el POI especifica la necesidad de integrar la transversalidad de género en el conjunto de actuaciones, en consonancia con el Cuarto Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades. La incidencia de esta prioridad ha sido desigual entre los ámbitos de intervención, siendo más clara en las medidas de recursos humanos y limitada en aquellas áreas donde intervienen FEDER y FEOGA. Algunos aspectos como la existencia de indicadores, los análisis previos, la ejecución y el impacto de las medidas entre otras, son tratadas en la matriz del capítulo de igualdad de oportunidades.

4.3.5. Coordinación entre las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y por el Fondo de Cohesión

En el plano regional, la coordinación entre las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión está asegurada gracias al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre de 2001, por el que se aprueba la organización y competencias de los responsables directos de la Administración Regional vinculados con ambos Fondos. Por otro lado, la Autoridad de Gestión ha articulado medidas de control para garantizar que los proyectos cofinanciados por fondos estructurales no reciban ayudas simultáneas del Fondo de Cohesión. Esto es posible por el principio de especialización del segundo instrumento en proyectos de transporte y medioambientales y por el especial celo puesto por las autoridades para coordinar los proyectos. Tal vez la única duda que surge a este respecto es la lentitud con que tiene lugar el proceso de comunicación de los proyectos que la Administración General del Estado decide incluir entre las medidas a cofinanciar.

4.4. Procedimientos de seguimiento del POI

4.4.1. Una descripción del sistema de seguimiento

El sistema de seguimiento es fundamental, en la medida en que sirve para analizar la evolución del programa, tanto en lo que se refiere al gasto programado y ejecutado como en lo relacionado con las realizaciones y los resultados. Así pues, con independencia de que también sea de gran utilidad para la evaluación, el sistema de seguimiento permite identificar los posibles problemas que puedan surgir en la aplicación del programa y, consecuentemente, permite ponerles remedio y de ahí que sea una pieza esencial del POI.

De acuerdo con lo que establece el Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo a este respecto, la Autoridad de Gestión será responsable “del establecimiento del dispositivo de recogida de datos financieros y estadísticos fiables sobre la aplicación, los indicadores de seguimiento... así como de la transmisión de estos datos de conformidad con los procedimientos convenidos entre el Estado miembro y la Comisión, utilizando en la medida de lo posible sistemas informáticos...” (artículo 34.1 a). De ahí que, en el plano nacional, la Autoridad de Gestión haya puesto en marcha el sistema Fondos 2000 y de ahí que, en el plano regional, se cuente con el sistema Fondos Comunitarios, gracias al cual se transfieren los datos del POI de Asturias gestionados por la Administración Regional al programa Fondos 2000, que, obviamente, también se alimenta de las transferencias realizadas desde la Administración Central.

4.4.2. *Una valoración del sistema de seguimiento y de la pertinencia de los indicadores*

Con todas las limitaciones que puedan tener, los indicadores permiten cuantificar los efectos de las intervenciones y, consecuentemente, son fundamentales, tanto para el seguimiento como para la evaluación. A continuación se revisan, a grandes rasgos, los tres tipos de indicadores básicos (de realizaciones, de resultados y de impacto).

Respecto a los indicadores, baste con señalar que, en general, se cuenta con los necesarios para el seguimiento y para que, con las labores complementarias que procedan, los equipos evaluadores puedan realizar su trabajo, ya que, por una parte, se dispone de las estadísticas regionales y sectoriales requeridas para lograrlo (indicadores de impacto) y, por otra parte y en lo que respecta a los indicadores de realizaciones y de resultados, las administraciones implicadas incluyen, como es lógico, gran parte de estos indicadores en el sistema de seguimiento y, además y en el caso de los indicadores de resultados que no se derivan directamente del sistema de seguimiento, facilitan la información básica requerida para iniciar la estimación de los mismos. En todo caso, los indicadores de realizaciones y de resultados se pueden mejorar en, al menos, dos sentidos: de un lado, logrando que los criterios utilizados respecto al momento de registrar los datos sean lo más homogéneos que sea posible al nivel del conjunto del MCA. Efectivamente, una de las mayores aportaciones que está realizando el equipo evaluador del MCA es resaltar, gracias a los datos comparativos que facilita, la falta de homogeneidad de un mismo indicador en los distintos POI. El caso que se menciona en dicho *Informe* respecto a la forma en la que se estiman las realizaciones en las ayudas plurianuales a las empresas (a veces al principio, en otros casos al final y en otros mediante prorrateo) es claro a este respecto y exige, sin duda, una solución común y lo mismo se puede decir de otros, tales como los relacionados con las actuaciones que, además de ser plurianuales, duran en promedio bastantes años, con lo que a veces se empiezan o terminan fuera del período considerado en la programación y en sus evaluaciones.

Por todo ello, a juicio de este equipo evaluador, se debería dar preferencia a este objetivo y, con el fin de hacerlo factible en un plazo muy corto, sería conveniente que se actuara de una forma muy selectiva: centrándose en unos pocos indicadores centrales y logrando que, efectivamente, dichos indicadores básicos se aplicaran siempre de la misma manera. Ello sería de gran ayuda para los gestores de las medidas que, por fin y por decirlo de algún modo, contarían con un nuevo y muy valioso espejo al que mirarse (al menos, una vez al año): el correspondiente a los datos medios de los POI.

Por otra parte, como es obvio, la comparación sólo es posible cuando se parte de poblaciones relativamente homogéneas. Efectivamente, en algunos casos la falta de homogeneidad se deriva de que la medida en cuestión incluye actuaciones que son muy diferentes en los distintos POI. Lógicamente, en este caso la comparación no procede y, por ello, se precisa operar a un mayor nivel de desagregación o, simplemente, no realizarla. (Por ejemplo, sea cuales sean las realizaciones y los resultados de la medida 3 de eje 7 del POI de Asturias, lo cierto es que, por su especificidad –el único objetivo de dicha medida es fomentar la plantación y el mantenimiento del manzano de sidra-, no procede compararlos con los valores medios del MCA y, consecuentemente, tampoco deberían incluirse los datos de Asturias a la hora de realizar dicha media). En síntesis, se precisa también que, al nivel del MCA en su conjunto, se determinen los casos en los que procede la comparación entre medidas y en los que los datos medios tienen sentido. A este respecto, y por poner otro ejemplo, el eje 4B incluye dos líneas de actuación cuyas particularidades no se consideran suficientemente en los indicadores de resultados. El objetivo de ambas líneas es el mismo: la inserción y reinserción laboral de los desempleados, tal y como se indica en la denominación del eje. Las formas de lograrlo son la formación por un lado y las subvenciones a la contratación, por otro. La naturaleza de ambas líneas de actuación es distinta y, por ello, un indicador global de resultado de las medidas que componen este eje no es totalmente adecuado, puesto que se compone de una tasa de ocupación o de acceso al empleo en el caso de formación y de una tasa de permanencia en el empleo para los beneficiarios de ayudas a la contratación.

4.4.3. *El proceso de recopilación de la información y su fiabilidad*

En lo que se refiere al proceso de recopilación de los datos no contables y a su incorporación a la aplicación informática creada para el seguimiento, denominada Fondos Comunitarios (los contables se canalizan hacia la aplicación Fondos Europeos vía el sistema contable del Principado de Asturias, denominado Asturcón), como paso previo a su trasvase a Fondos 2000, se observan claras diferencias entre los sistemas empleados en el FSE, el FEDER y el FEOGA.

En el caso de las medidas cofinanciadas por el FEDER, el trasvase es bastante eficiente, debido a que el personal encargado de estas tareas es, básicamente, el mismo que gestiona el programa Fondos Comunitarios) (al pertenecer a la misma Consejería – la de Hacienda-) y, consecuentemente, tiene un conocimiento claro de las posibilidades y limitaciones del sistema. (En algunos casos, los gestores de las medidas tienen acceso directo a Fondos Comunitarios, con lo que se agiliza todavía más el proceso).

La situación es un poco más compleja en lo que se refiere al procesamiento de la información relacionada con las medidas cofinanciadas por el FEOGA Orientación y el FSE. En el primer caso, y con el fin de que la adaptación al sistema Fondos Comunitarios y a los inevitables problemas que pudieran surgir al ponerlo en funcionamiento se realizara con ciertas garantías y de una forma relativamente eficiente, se ha decidido que la carga en dicho programa fuera realizada por el personal del Servicio de Programas y Coordinación del Instituto de Desarrollo Rural de la Consejería de Medio Rural y Pesca. Gracias a ello, se ha podido disfrutar de las ventajas de la especialización de las personas encargadas de dicha tarea, con lo que se han resuelto eficazmente los problemas que se fueron planteando. Ahora bien, dicha forma de proceder, tan lógica y pertinente en los primeros pasos, es posible que no sea la más eficiente a medio plazo y, por ello, este equipo evaluador considera que, una vez que se

han detectado las inevitables deficiencias de todo programa nuevo y se les ha puesto remedio, se debe pasar a la fase siguiente: a la de carga directa en Fondos Comunitarios por parte de los servicios que gestionan las medidas. De esa forma se evitaría la doble carga (en el programa específico del servicio y, posteriormente y desde el papel remitido por estos al Servicio de Programas y Coordinación, en Fondos Comunitarios), con lo que aumentaría la eficiencia del sistema, ya que ello sería compatible con la revisión que, si procede, pudiera hacer posteriormente el Servicio de Programas y Coordinación. Esto es, no se trata de eliminar la labor de control de calidad, por así decirlo, de dicho Servicio, sino de dedicarlo exclusivamente a la misma. Además de evitar la doble transcripción y los ruidos a ella asociados, la carga directa por los servicios gestores de las medidas tiene otras dos ventajas: en primer lugar, evita cualquier malentendido de tipo técnico (los servicios que gestionan las medidas tienen todas las claves de las mismas y, por ello, son los más adecuados para detectar los posibles errores que puedan producirse); en segundo lugar, la transcripción directa desde los servicios hace que estos se integren más y mejor en todo el sistema, con lo que el POI aumenta también su grado de integración en lo que se refiere a los flujos de información.

Por lo que respecta a la información sobre las medidas cofinanciadas por el FSE, como es sabido existe una aplicación informática específica destinada a recopilar y almacenar estos datos (el Sistema de Seguimiento de la UAFSE o SSU). Puesto que todas las actuaciones cofinanciadas por el FSE recaen sobre la Administración Regional, la información se recoge y se introduce en el SSU exclusivamente desde el Gobierno del Principado. Son varias las personas encargadas de esta tarea, trabajadores de las cuatro Direcciones Generales involucradas, si bien la D. G. de Formación de la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo tiene encomendada la validación de toda la información.

El funcionamiento del SSU también ha sufrido las consecuencias negativas del proceso de su inicial puesta en marcha, durante los primeros años del actual período de programación. En primer lugar, el sistema presenta problemas de diseño, como la incompatibilidad con las bases de datos propias de las direcciones generales que gestionan las medidas FSE (que exige tener que introducir manualmente toda la información) o como la imposibilidad de acceso a las bases por más de un usuario simultáneamente (lo que no parece necesario porque ya son muy pocos los funcionarios con permiso de acceso). En segundo lugar, se han producido numerosos problemas técnicos que imposibilitaron el acceso y el adecuado manejo de esta base de datos por parte del personal citado anteriormente. En alguna ocasión, estos problemas han llegado a impedir el acceso a la base durante semanas. Finalmente, el calendario de la recogida de información también ha generado desajustes. En las medidas de los ejes 42 (4B, inserción y reinserción de desempleados), 43 (4C, estabilidad en el empleo), 44 (4D, integración de personas con dificultades especiales) y 45 (4E, participación de las mujeres) se producen desfases entre el momento en que la UAFSE requiere los datos de ejecución y el momento en que la Administración Regional dispone de la información sobre los beneficiarios. Esta última depende de los centros ejecutores de formación, que son numerosos, y es frecuente que se produzcan cambios en los datos reales con posterioridad a la introducción de la información en el SSU. La dificultad para modificar los datos, una vez introducidos, lleva a que la fiabilidad del SSU no sea la deseable. Sirva como ejemplo el que la información del año 2002 sobre el número total de beneficiarios de las medidas citadas muestra un mismo e idéntico número en todas las medidas, correspondiente al dato global de personas formadas, mientras que las

cifras de beneficiarios analizados (de los que se conoce el sexo y el grupo de edad) no se corresponden con el total. El equipo evaluador sugiere que se ponga solución a todos estos problemas, tanto los técnicos como los de gestión, cuanto antes y con vistas a mejorar la recopilación y la fiabilidad de la información en la segunda parte del período de programación.

4.4.4. *El sistema de almacenamiento y su utilidad como herramienta de evaluación*

En lo que respecta a la utilidad de la información a la hora de evaluar el POI, la valoración de este equipo evaluador es la misma que expresa el equipo evaluador del MCA en su Informe de articulación institucional en cuanto a que “los sistemas de seguimiento... se adecuan mejor para el seguimiento habitual realizado desde los órganos coordinadores que para la evaluación de las mismas”. En gran medida, esto es bastante lógico, ya que, aunque coinciden en cierta manera, las labores de seguimiento y evaluación son diferentes en términos conceptuales y deben ser desarrolladas por equipos diferentes, tanto por cuestiones de falta de tiempo (en general, como ya se ha dicho, no falta personal en los servicios gestores, pero tampoco sobra) como porque (y esto es tan importante como lo anterior) la perspectiva con la que se elaboran los datos no coincide con la perspectiva desde la que se valoran. Dado que, si se analiza adecuadamente, el sistema de seguimiento proporciona mucha información fiable y útil, este equipo evaluador considera que se debería realizar, con personal interno dedicado exclusivamente a esta labor o con asistencias externas, un mayor aprovechamiento de la información disponible en el sentido de utilizarla en clave de evaluación continua. Ello permitiría que se detectaran rápidamente los problemas que pudieran surgir, con lo que se podría obtener un mayor aprovechamiento de los recursos.

4.4.5. *Composición, funcionamiento y competencias del Comité de Seguimiento*

El Comité de Seguimiento del POI de Asturias está formado por representantes de las tres Administraciones implicadas y de las autoridades regionales competentes en materia de medio ambiente e igualdad de oportunidades. Además, y este es un aspecto a destacar, se incluyen también en el mismo los interlocutores sociales y económicos de la Comunidad Autónoma.

El Comité de Seguimiento es uno de los componentes esenciales del POI al desempeñar, entre otras, las siguientes competencias:

- Aprobar el Complemento de Programa.
- Establecer los procedimientos del seguimiento operativo que permitan ejecutar eficazmente las medidas de la intervención.
- Revisar los avances realizados en relación con el logro de los objetivos específicos de la intervención, basándose en los indicadores físicos y financieros de las medidas.
- Estudiar los resultados de la Evaluación Intermedia.
- Estudiar y aprobar las propuestas de modificación del POI y del Complemento de Programa.
- Estudiar y aprobar el Informe anual y el Informe final de ejecución, antes de su envío a la Comisión.

A pesar de que no es exhaustiva, la lista anterior muestra que, como es lógico, el Comité de Seguimiento supervisa todos los pasos del POI. En la primera de sus reuniones, celebrada el 6 de junio de 2001, se aprueba el Reglamento Interno y una primera versión del Complemento de Programa. En la segunda reunión, celebrada el 25 de junio de 2002, se aprobaron las modificaciones del Complemento de Programa presentadas en dicho momento.

4.4.6. *El papel de la evaluación intermedia*

La Evaluación Intermedia para las medidas cofinanciadas por el FSE en el POI-Asturias tiene un objetivo adicional que merece ser resaltado. Estas medidas se han evaluado con periodicidad anual desde el año 1997 por lo que se ha tratado de mantener una coherencia que permita seguir la evolución de los resultados de las distintas medidas. Así, respetando los criterios del equipo evaluador nacional para que los resultados sean comparables a nivel nacional, los cuestionarios utilizados en la evaluación se han ampliado. Como consecuencia, han sido objeto de encuesta, además de los colectivos de beneficiarios exigidos por el equipo evaluador nacional (medidas 41.15, 42.6, 43.2 y 45.16), los participantes en las medidas 1.8 (ayudas al empleo autónomo), 41.12 (ciclos formativos) y todas las medidas de formación y ayudas a la contratación (ejes 4B y 4C). Con la información obtenida en estas encuestas se ha elaborado un informe más amplio que se adjunta en el anexo que se ha entregado a los responsables del FSE en el Principado de Asturias.

4.4.7. *Sistemas de Información y Publicidad*

De acuerdo con lo que se establece en el Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, en general, y, más concretamente, en el Reglamento (CE) 1159/2000 de la Comisión, en el POI de Asturias se ha planteado un Plan de Comunicación (Plan de Acciones de Información y Publicidad) con el se pretenden lograr tres grandes objetivos: por una parte, garantizar la transparencia en el sentido de que todos los potenciales beneficiarios tengan una imagen clara de la ejecución del Programa; por otro, informar sobre el contenido del Programa y sobre la contribución de los Fondos Estructurales al logro de sus objetivos y, finalmente, informar a la opinión pública sobre el papel que tiene la Unión Europea en el mismo.

Para lograr los objetivos propuestos, se ha planteado una estrategia de dos fases: en la primera (junio de 2001-junio de 2002) se trataba de lograr que se conocieran sus contenidos y en la segunda (junio de 2002-diciembre de 2006) el objetivo es difundir la forma en la que se está ejecutando y los resultados que se van obteniendo.

La coordinación de las actividades de información y publicidad corresponde a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Economía y Presupuestos del Principado de Asturias.

Los medios utilizados hasta el momento actual (entre otros, difusión vía la web del Principado de Asturias, en la que se incluye información sobre el MCA y el contenido del POI) y la magnitud de las ayudas recibidas han llevado a que la sociedad asturiana, en general, y los potenciales beneficiarios, en particular, tengan una conciencia clara de la relevancia de las ayudas comunitarias, tal y como lo muestra la

encuesta realizada por Eco Consulting para el principal diario de la región a mediados de 2002. De acuerdo con los resultados de dicha encuesta, la UE era la principal responsable de la mejora experimentada por la economía regional. Los resultados obtenidos como consecuencia de las entrevistas realizadas para la evaluación intermedia van en el mismo sentido y permiten apreciar que “Bruselas” está en Asturias.

Con todo, se puede y se debe insistir en el Plan de Comunicación, entre otras razones porque es preciso renovar la información y porque, de acuerdo con el calendario previsto, se ha entrado ya en la segunda fase, en la que, por decirlo de algún modo, “obras son amores” y se puede profundizar en el conocimiento del POI mediante la exposición de sus realizaciones y resultados e impactos. En síntesis, es preciso que los beneficiarios y la sociedad tengan un conocimiento mayor y mejor de la labor que se está desarrollando gracias a los Fondos Estructurales, ya que ello contribuye a una mayor legitimación de la Unión y, en definitiva, al logro de la cohesión social a través de una mejor percepción de la cohesión económica. Se debe, pues, insistir en este aspecto y se debe lograr, por supuesto, que, en particular, los beneficiarios directos tengan un conocimiento todavía más preciso del origen de los fondos recibidos.

4.5. Criterios de selección de proyectos y gestión administrativa y financiera

4.5.1. Valoración de los criterios de selección de los proyectos

Como es lógico, los criterios de selección de proyectos incluidos en el *Complemento de Programa* (CPO en adelante) se relacionan estrechamente con las características de las medidas y sus objetivos y, además, con la forma en la que desde los tres fondos han sido consideradas estas cuestiones. Por ello, a continuación se aborda este punto desde esta última perspectiva, comenzando por las medidas vinculadas al FEDER y terminando con las medidas relacionadas con el FSE. En general, la respuesta a las dos preguntas centrales que cabe hacerse (¿se están aplicando?, ¿siguen siendo pertinentes y adecuados?) es afirmativa, tal y como se muestra a continuación. En cualquier caso, es muy importante destacar que el POI de Asturias contiene un gran número de actuaciones de reducido tamaño –casi 3.140 actuaciones con un gasto inferior a 100.000 euros en el caso del FEDER, mientras que el FEOGA presenta 2.275 actuaciones de este tipo-. La estructura de las actuaciones hace que estos comentarios se ciñan a los proyectos y medidas que inciden o están más directamente relacionadas con la estrategia de desarrollo y los objetivos definidos en el POI.

Los criterios de selección aparecen recogidos en las fichas técnicas de medida, donde se enuncian las prioridades de selección de las actuaciones, con el fin de dar la mayor coherencia posible a las actuaciones encajadas en cada medida. La presencia de los criterios de selección es relevante porque el CPO es un instrumento que viene a dotar de mayor flexibilidad al proceso de ejecución del POI, dejando en manos de las Administraciones Públicas nacionales la elección de aquellos proyectos que mejor encajan en cada medida y que son coherentes con los objetivos intermedios y finales del programa.

Desde la perspectiva del FEDER, cabe recordar las medidas más destacadas financiadas por este fondo y que vertebran el programa con sus objetivos: básicamente, las medidas 1.1, 1.3, 2.7, 3.3, 3.5, 3.6, 41.1, 5.9, 6.1, 6.3. En el capítulo de ayudas a las pequeñas y medianas empresas las prioridades indicadas en la p. 74 del CPO recogen

los criterios enunciados en la legislación vigente para la concesión de las ayudas públicas. En la medida 1.3, el uso del suelo creado gracias a la primera fase del Parque Empresarial está siendo asignado con criterios de mercado –un principio clave para reflejar las ventajas de accesibilidad de cada polígono industrial y que refleja los costes de oportunidad en el uso de recursos públicos-. Se están aplicando –si bien es necesario reconocer un punto de fricción con la política bibliotecaria de la región y el aprovechamiento de la extensa red de bibliotecas públicas- los criterios para la creación y localización de centros con servicios telemáticos e informáticos en la región (también conocida como red de telecentros de Asturias). Las actuaciones del eje 3.3 encajan y son una concreción de las líneas y criterios enunciados en el plan director de saneamiento de la región. De igual manera, los proyectos seleccionados para las actuaciones en el entorno natural de la costa vienen a desarrollar las principales líneas de actuación enunciadas en la Estrategia Nacional de Costas. La medida 3.6 enuncia un conjunto de criterios que han inspirado el proceso de planificación de los proyectos –que en buena medida comenzarán a ser ejecutados en colaboración con la Administración Regional en el periodo 2003-2006. Es de destacar la importancia concedida al reequilibrio territorial –un criterio compartido con los proyectos cofinanciados por el FEOGA y que es un objetivo final del POI- y a la concordancia con los planes realizados por la Administración Autonómica.

Los criterios aplicados en la provisión de infraestructura de centros educativos siguen una sencilla lógica: modernizar aquellos centros más deteriorados por su antigüedad, adaptar la oferta existente a las innovaciones producidas en el marco legal de los estudios y corregir la oferta espacial adaptándola a la dinámica de la población, que da lugar a la aparición de nuevos asentamientos urbanos y nuevas necesidades.

La lógica de la modernización y de la adaptación a las necesidades cambiantes de la población –por envejecimiento o cambio de ubicación- está también presente en las inversiones programadas en el campo sanitario (medida 5.9), tanto para la modernización de hospitales como para la red asistencial primaria. Por último, las actuaciones en el subeje de carreteras siguen las prioridades establecidas en los documentos estratégicos de planificación –Plan de Infraestructuras 2000-2007, en el programa de autovías de alta capacidad-, mientras que la Administración Regional ha cumplido en alto grado las previsiones enunciadas de acometer aquellos proyectos que mejoran el grado de integración de la red de carreteras en Asturias (estatal y regional) y que contribuyen a descongestionar el centro de la región creando trazados alternativos especializados para ciertos tipos de tráfico.

En cuanto a los criterios correspondientes a las medidas relacionadas con el FEOGA Orientación, se puede hablar de un criterio formal (Solicitud y documentación) y de diversos criterios sustantivos. Dentro de estos últimos, los más habituales son los relacionados con a) el interés social; b) la coherencia con otras actuaciones de la Administración; c) el equilibrio territorial; d) el empleo; e) la sustentabilidad ambiental; f) los requerimientos técnicos y g) la intensidad en la adecuación. Además, hay otros criterios más específicos, que también deben ser resaltados y que se relacionan con aspectos tales como la profesionalidad, la cooperación, la diversificación, la compatibilidad con el entorno y la sustentabilidad económica

Los criterios más habituales no precisan de mayor explicación, ya que son fundamentales. Concretamente, el criterio formal aquí denominado “Solicitud y documentación” remite a la prioridad que tienen los expedientes presentados en forma y

muy a tiempo. Este criterio es básico pues permite priorizar a los proyectos que, siendo equivalentes en el resto de los aspectos, se presentan primero, con lo que establece un sistema objetivo y racional a la hora de racionar los recursos. Entrando ya en los criterios sustantivos, el titulado “interés social” indica que, como es lógico, se da preferencia a las actuaciones que generan más efectos sobre el conjunto de la sociedad. Por otra parte, el titulado “coherencia con otras actuaciones de la Administración” remite a la prioridad que tienen aquellas actuaciones que permiten reforzar la coherencia del POI con las políticas desarrolladas por otras vías y tampoco admite gran discusión. En lo que respecta a los criterios relacionados con el “equilibrio territorial” y el “empleo” baste con señalar que, en las medidas que procedan, son imprescindibles si, como es el caso de la Unión Europea, se quiere lograr la cohesión económica y social. Dentro del bloque de criterios habituales se pueden incluir también otros tres: los aquí denominados “sostenibilidad ambiental”, “requerimientos técnicos” e “intensidad en la adecuación”. El primero no precisa de mayor explicación y su lógica es clara si, como ocurre en la Unión Europea, se apuesta por el desarrollo sostenible. El segundo sirve para darle prioridad a las actuaciones que se ajustan a las exigencias técnicas (por ejemplo, el grado de erosión de la superficie a repoblar sirve para darle prioridad a las inversiones efectuadas en las zonas más necesitadas). Finalmente, el tercero sirve para darle prioridad a aquellos proyectos que, siendo similares en los demás criterios (y, consecuentemente, siendo adecuados desde la perspectiva de los objetivos de la medida), lo son en mayor grado (por ejemplo, tienen prioridad las actuaciones de control de la calidad de las producciones agrarias en las que el porcentaje de gastos dedicados a dicha finalidad es más elevado, pues se entiende, con razón, que se adaptan más al objetivo perseguido). Otros criterios más específicos, pero también muy pertinentes son los denominados “profesionalidad” (tienen prioridad los profesionales de determinada actividad y esta se aproxima de muy diversas maneras –por ejemplo, en una plantación de manzanos se considera más profesional a quien ha seguido cursos al respecto, pero también al que planta más superficie), “cooperación” (tienen prioridad las actuaciones en la que hay algún tipo de cooperación o asociación entre los beneficiarios finales), “diversificación” (tienen prioridad los proyectos que la propician), “compatibilidad con el entorno” (se priorizan aquellos proyectos que, yendo más allá de las reglamentaciones existentes al respecto, se plantean contando con el entorno (natural, social), “sustentabilidad económica” (este criterio es importante, ya que se refiere al hecho de que deben tener prioridad las inversiones que, en términos económicos, se pueden mantener con unos costes asumibles. Por ejemplo, el coste de un museo rural puede ser bajo en un principio, pero su mantenimiento puede ser, a largo plazo, prohibitivo y esto debe ser tenido en cuenta a la hora de valorar dicha inversión). En síntesis, en lo que respecta a las medidas vinculadas al FEOGA Orientación, se puede afirmar que los criterios siguen siendo pertinentes y que se están aplicando a la hora de elegir las actuaciones subvencionadas.

En las medidas cofinanciadas por el FSE aparecen algunos criterios de selección de proyectos relativamente específicos que, en general, están siendo atendidos. En las actuaciones de formación reglada se están cumpliendo las exigencias sobre el tipo de formación que puede ser cofinanciada (exigencias que pasan, en síntesis, por la vinculación de los cursos a las nuevas tecnologías y/o a la atención de jóvenes con necesidades educativas especiales). En las diferentes medidas de formación ocupacional también se priorizan los cursos dirigidos a PYMES y a sectores dinámicos de la economía, de acuerdo con los criterios de selección. Y por lo que respecta a las líneas de subvenciones a la contratación, se están cumpliendo las exigencias estipuladas en el Complemento de Programa respecto a las condiciones que han de cumplir las empresas

subvencionadas en términos de evolución de la plantilla¹⁹. En definitiva, los criterios se están siguiendo y, por otra parte, resultan pertinentes en las actuales condiciones del mercado de trabajo regional.

4.5.2. *Valoración de la agilidad de la tramitación administrativa*

Las opiniones recogidas tanto entre los gestores como entre los beneficiarios finales es que, dentro de la relativa complejidad que tiene un proceso de este tipo, la gestión es adecuada. Concretamente, los beneficiarios finales consultados le dan un notable a las funcionarias y a los funcionarios responsables de dichos trámites. A su vez, estos consideran que la normativa es clara, aunque no siempre se publique con la rapidez que sería deseable, con lo que a veces no se pueden presentar y gestionar las solicitudes de una forma equilibrada en el tiempo.

4.5.3. *Adecuación de los circuitos financieros y de gestión de los pagos*

Los circuitos financieros están claros y lo mismo ocurre con la normativa aplicable a este respecto. La existencia del anticipo comunitario es muy importante en la medida en que sirve para relajar la restricción presupuestaria a la que están sometidas las administraciones públicas nacionales. El sistema de anticipo utilizado por el FEDER a la autoridad pagadora no sigue el mismo sistema de funcionamiento que el aplicado por el FSE y FEOGA.

En lo que respecta a las ayudas relacionadas con el FEOGA Orientación, que son las que más problemas pueden plantear al no coincidir en muchos casos la administración gestora con la financiadora, la Administración Regional ejecuta su parte y gestiona la gran mayoría de las acciones vinculadas a la Administración Central (MAPA y MIMAM). Para ello, recibe la correspondiente transferencia de recursos, que se realiza de forma “total” o de forma “neta”. En el primer caso (transferencia “total”) la Administración Central transfiere todo o parte de su gasto programado (de acuerdo con lo establecido en las Conferencias Sectoriales y con lo que ejecuta directamente) a la Comunidad Autónoma y, posteriormente, recupera la parte correspondiente a la aportación del FEOGA. En el segundo caso (transferencia “neta”) la Administración Central transfiere la aportación neta de su parte y renuncia al reintegro comunitario, en favor de la Administración Regional, que, a su vez, debe adelantar el resto de los recursos que no aporta la Administración Central. En el período considerado, la Administración Central vinculada con las ayudas del FEOGA (MAPA y MIMAM) ha transferido a la Administración Regional 24,7 millones de euros (el 66,8% bajo la fórmula de transferencia “total” y el resto bajo la fórmula de transferencia “neta”). En general, la validez de este sistema depende crucialmente de que su funcionamiento sea neutro desde un punto de vista financiero. Es decir, que ninguna de las administraciones implicadas tenga que ralentizar las actuaciones que gestiona como consecuencia de problemas financieros ocasionados por la otra.

¹⁹ En algunas ocasiones las condiciones exigidas suscitan quejas de las empresas susceptibles de ser subvencionadas. Por ejemplo, la estacionalidad de cierto tipo de puestos dificulta el cumplimiento del aumento neto de empleo en las empresas subvencionadas cuando éstas tienen una plantilla variable. A pesar de ello, a juicio del equipo evaluador estas exigencias son pertinentes de cara a impedir posibles abusos.

Respecto a los pagos, la Comisión no realizó transferencias en el año 2000, debido a que el POI se aprueba el 15 de febrero de 2001. Lógicamente, en dicho año tampoco hubo transferencias desde las Autoridades Pagadoras (AP) a los beneficiarios finales. La información contenida en el Informe anual de ejecución pone de manifiesto la existencia de circuitos paralelos y diferentes entre los diferentes fondos. Los datos de ingresos por CC.AA. aparecen recogidos en las estadísticas elaboradas por el Banco de España, que se ocupa de regionalizar e imputar las ayudas recibidas por cada territorio, si bien una parte de los mismos no es susceptible de ser asignada territorialmente.

4.6. Una síntesis de la valoración de la articulación institucional del POI

De acuerdo con todo lo dicho anteriormente, la valoración global de la articulación institucional del POI ha de ser inevitablemente positiva, a pesar de la persistencia de algunas insuficiencias que se pueden y deben mejorar. Y es que cualquier juicio que se haga sobre este aspecto debe basarse en un punto de partida fundamental, cual es el enorme esfuerzo hecho por todas las partes implicadas.

Los campos de mejora pasan por aumentar la capacidad de los comités para conocer en mayor profundidad la marcha real de los proyectos de inversión, cuando determinados órganos ejecutores demoran o retrasan las inversiones programadas. El proceso de transmisión de la información entre las autoridades económicas podría dar pie también a márgenes adicionales de mejora de la selección de las medidas a incluir entre las cofinanciadas por los distintos fondos, al modo en que se ha comenzado a realizar en el ámbito regional.