

4. LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

La Evaluación Intermedia del POI de la Región de Murcia no solamente debe valorar el grado de coherencia de los objetivos planteados y de las distintas medidas diseñadas sino también otros aspectos relacionados con su Articulación Institucional, como valorar la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y difusión de las intervenciones cofinanciadas.

De hecho, el éxito y la efectividad del POI depende de la adaptación de los objetivos y medidas a las principales necesidades de la Región, pero también de la eficacia y de la capacidad organizativa de los agentes encargados de desarrollarlo.

El desarrollo de este apartado se ha efectuado a partir de la información que proporciona el siguiente material complementario:

- *El manual de procedimiento y seguimiento* de intervención del POI de la Región de Murcia y los manuales específicos por Fondos, por unidades gestoras y por tipos de actuaciones.
- *Las entrevistas* realizadas con los responsables de los tres niveles administrativos que intervienen en la ejecución y desarrollo de los programas -Comisión Europea, Administración General del Estado y Administración Regional-, así como a los responsables de cada Fondo, y a una muestra significativa de gestores directos de los proyectos.
- *Los indicadores* de realización, resultado e impacto, que se recogen en el *Complemento de Programa*.
- *Informe de ejecución anualidad 2001*.

4.1. Descripción del Proceso de Planificación y Programación

En este epígrafe se aborda la descripción del *proceso de programación estratégica*, así como el *grado de participación de los agentes económicos y sociales* de cara a **valorar** la calidad de la programación. En cuanto a la posibilidad de mejora del proceso de programación se tendrá en cuenta la contribución de las directrices emanadas al respecto por la Comisión Europea.

4.1.1. Participación y diseño de las estrategias

El Gobierno regional contaba, como punto de partida, con el “Plan de Reactivación Económica de la Región de Murcia 1993-1999” y el “Plan Especial de Desarrollo de Cartagena 1993-1999”. De cara al Programa Operativo Integrado (POI) 2000-2006, la Región de Murcia elaboró un nuevo *Plan Estratégico*, como base para la posterior formulación del PDR.

La Comunidad de Murcia definió las actuaciones a seguir a partir de la elaboración previa del actual Plan Estratégico el cual se basó en un proceso abierto a la *participación de los agentes* públicos y privados de la Región, mediante la celebración de un amplio número de *mesas temáticas de trabajo*, en las que intervinieron y colaboraron activamente en la definición de objetivos y/o acciones, entre otros, representantes de la Administración General del Estado, de las distintas Consejerías del Gobierno Regional, de los Ayuntamientos, de las Universidades, del Consejo Económico y Social regional, de los Colegios Profesionales, de organizaciones no gubernamentales, de sindicatos y asociaciones patronales.

El Plan Estratégico se concretó en un programa de inversión con asignación de actuaciones a agentes. Dicho programa sólo tiene carácter vinculante para el Gobierno Regional, sobre el cual, el Consejo Económico y Social emitió dictamen positivo.

Del Plan Estratégico derivó el Plan de Desarrollo Regional (PDR) como el instrumento que determina y destaca las directrices de desarrollo que se consideran más adecuadas para el progreso de la Región. A partir del análisis y del diagnóstico realizado, el PDR cuantifica las inversiones básicas que la Unión Europea, la Administración Regional y la Administración General del Estado deben acometer durante el período 2000-2006.

En la práctica, el grado de libertad del Plan Estratégico era limitado dado el fuerte peso de las acciones correspondientes a la Administración General del Estado, lo que unido a la dependencia del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), se tradujo para aquéllas en un proceso de planificación de arriba abajo en opinión de la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural, el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, la Subdirección General de Planificación y Fondos Europeos y la

Dirección General Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, mientras que para las actuaciones del tramo regional, dentro del grado de libertad, la programación fue de abajo a arriba, por la propia metodología de elaboración del Plan Estratégico.

El POI se elabora por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, a partir de las aportaciones de otros departamentos de la Administración General del Estado y de la propia Comunidad de Murcia, y en coordinación con éstos. En lo que se refiere a las propuestas elaboradas desde la Administración de Murcia, en definitiva, el POI de Murcia está perfectamente integrado en estrategias globales y sectoriales de desarrollo de la Región. La participación de la Comunidad de Murcia en el POI es de aproximadamente, el 43,75%.

4.1.2. Criterios para la Selección de Proyectos

En lo que se refiere a los *criterios* utilizados para la selección de proyectos, en orden a optimizar la eficacia y eficiencia de las intervenciones, se ha de señalar que efectivamente figuran en las correspondientes Fichas de Medida del Complemento del Programa

Los criterios definidos en el Complemento del Programa son coherentes con los objetivos y prioridades establecidos en los Planes en los que se enmarcan las correspondientes medidas del POI.

Los *criterios de selección*, que figuran en las órdenes de ayuda de las Consejerías afectadas, corresponden a las prioridades de la política económica, de empleo y formación formuladas por el Gobierno Regional. A fin de optimizar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones se han empleado los criterios de selección de proyectos definidos en el Complemento del Programa Operativo Integrado de Murcia 2000-2006. La inclusión de criterios de selección en el ámbito del Fondo Social

Europeo supone una de las modificaciones que se han llevado a cabo en el Complemento de Programa cuya nueva versión corresponde a septiembre de 2002.

4.2. Valoración de la Adecuación de la División de Competencias y Sistemas de Coordinación

4.2.1. División de Competencias (Organigrama Competencial)

La evaluación de la articulación institucional debe pulsar también la adecuación de la actual delimitación de competencias de las administraciones y responsables de cada Fondo en la gestión y ejecución de las actuaciones, así como su coordinación en el seno de la administración regional, y entre las distintas administraciones con el fin de identificar aspectos concretos que podrían estar dificultando la buena marcha de las tareas de organización y gestión de las actuaciones, así como medidas introducidas para solventar estos problemas.

Uno de los principios fundamentales en los que la gestión de los Fondos Comunitarios se basa es el de cooperación, en virtud del cual la aplicación de la política regional debe realizarse en estrecha colaboración entre la Comisión y los agentes competentes de cada Estado Miembro.

Dicha colaboración, además, se extiende durante todas las etapas de programación y ejecución de las intervenciones. La Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial es el eje del sistema de relaciones entre los agentes, ya que por su condición de Autoridad de Gestión de los Pos, adopta una posición intermediaria entre la Comisión y los organismos regionales. Desde el Ministerio de Hacienda se transmiten hacia los distintos Ministerios y hacia las regiones las orientaciones formuladas por la Comisión Europea y por el propio

Ministerio en calidad de Autoridad de Gestión de los Programas Operativos.

Esquema 20. Organigrama Competencial

CARGO	FUNCIONES	INSTITUCIÓN
Autoridad de Gestión y Pago	Es el <i>interlocutor</i> entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el resto de los organismos gestores del programa y la Comisión Europea en cuanto a las ayudas cofinanciadas. Entre sus principales funciones destacan: - <i>Gestiona</i> la distribución de fondos entre las Comunidades Autónomas y los organismos de gestión de la Administración General del Estado. - <i>Canaliza</i> las ayudas de los Fondos Estructurales a los diferentes documentos de programación. -Actúan como <i>unidades pagadoras</i> transmitiendo a la Comisión las certificaciones de pago y solicitando las ayudas.	<i>Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda.</i> <i>UAFSE (FSE) y la Dirección General de Desarrollo Rural (MAPA) (FEOGA-O))</i>
Organismo Intermedio	Representante último de la CARM en relación a las actuaciones cofinanciadas con Fondos Europeos. Es el encargado de enlazar a los gestores concretos de los programas y la Autoridad de gestión y de realizar el seguimiento de las actuaciones para verificar su buen funcionamiento. Certifica gastos a las Autoridades de Pago	<i>Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos</i> (pertenece a la Consejería de Economía y Hacienda) Ministerio de Fomento, Medio Ambiente y Puertos del Estado.
Unidad de Control	Realiza las tareas en el ámbito de la fiscalización previa, contabilidad y control financiero de las actuaciones cofinanciadas.	<i>Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.</i> Intervención General de la Administración general del Estado (IGAE) D.G de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda.
Gestores o ejecutores	Se encargan de materializar las actuaciones concretas en que se traducen los proyectos, ostentan la competencia legal sobre la materialización del gasto.	<i>Consejerías Gestoras de la Administración Regional, Ministerios de la AGE y otras instituciones.</i>
Destinatarios Finales	Destinatarios últimos de las ayudas.	Familias, empresas, individuos, etc.

Fuente: Elaboración propia

4.2.2. Coordinación

La diferente dimensión de las distintas administraciones que intervienen en el POI se traduce en la mayor o menor complejidad de los sistemas de coordinación.

En la *Administración Regional*, dado su “pequeño tamaño”, la comunicación entre los agentes es frecuente, y la coordinación resulta más fácil. De hecho, existe un estrecho contacto entre los responsables de cada Fondo y las unidades ejecutoras de las actuaciones. Desde la Subdirección General de Planificación y Fondos Europeos se transmite información a los gestores en relación con todas las materias para la gestión de los Fondos, además de realizar reuniones frecuentes, en función de las necesidades. Se cuenta con una página web dedicada a la información sobre los Fondos Estructurales (SIFE).

Por otro lado, las relaciones entre la Comisión y la Comunidad de Murcia son buenas y ágiles, lo cual está facilitado por una clara delimitación de competencias y funciones. Los encuentros anuales son un instrumento adecuado de coordinación entre las tres administraciones que intervienen en la gestión y el seguimiento del POI (comunitaria, nacional y regional).

Sin embargo, la Administración de Murcia ha apreciado y expresado deficiencias en la coordinación con la Administración General del Estado y más en concreto en la programación de actuaciones del tramo de la Administración General del Estado. Destacan que no hubo suficientes reuniones de coordinación ni se emitieron suficientes directrices por parte de la Administración General del Estado en la fase de programación. La deficiente coordinación afecta también a la gestión del programa.

En numerosos casos, muy avanzado el año, los ministerios han propuesto a la Administración de Murcia que se haga cargo de determinadas

actuaciones, lo que plantea serios problemas ya que no se cuenta con el tiempo suficiente para llevar a cabo las previsiones presupuestarias pertinentes. Como ejemplo, en septiembre de 2001, la Comunidad Autónoma conoce que tiene que ejecutar en su totalidad la *medida 3.10*, después de haber transcurrido prácticamente dos anualidades y habiendo previsto en la Ley de Presupuestos para el año 2002, tan sólo la parte competencia de la Comunidad Autónoma que se recoge en la Programación inicial.

4.3. Descripción del Sistema de Seguimiento

El sistema de seguimiento es una de las piezas fundamentales tanto en la *operatividad* del programa, a través de la mejora en gestión de los flujos financieros, como en su *evaluabilidad*, a través de una recopilación ordenada y sistemática de indicadores de realización y de resultado.

Por tanto, el estudio del sistema de seguimiento proporciona información útil sobre la articulación institucional de la estrategia, la gestión financiera de los recursos, y los logros conseguidos por la Estrategia de Desarrollo.

En este sentido, el conjunto de entrevistas permite complementar los resultados obtenidos en el estudio del POI, Complemento del Programa Operativo (CPO), Manual de procedimiento y seguimiento y el Informe de Ejecución Anualidad 2001, de cara a valorar de forma adecuada el funcionamiento de los flujos de información y financieros del programa a través de su sistema de seguimiento.

A su vez, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, como Autoridad de Gestión, ha establecido nuevos sistemas y ha diseñado nuevos procedimientos que deberán ser

utilizados por los distintos beneficiarios finales con el fin de garantizar un adecuado seguimiento del Programa Operativo Integrado de Murcia. Para ello, se ha elaborado una guía de procedimiento denominada “*Sistema de Gestión de los Fondos Estructurales*”.

4.3.1. Aplicación Informática

El sistema de seguimiento para la gestión de los Fondos Estructurales en el actual período de programación se basa en la aplicación informática “**Fondos 2000**”, en la cual se vuelca toda la información física y financiera referente a las actuaciones cofinanciadas y a la que están conectados el Organismo Intermedio y algunos de los beneficiarios finales del programa. Dicha aplicación contiene información para cada organismo que participa, así como una previsión de indicadores a nivel de medida. Además se ha creado un subsistema de gestión que permite efectuar un seguimiento de cada operación.

El *sistema informático* implantado por la Autoridad de Gestión presenta una serie de ventajas de carácter operativo que son especialmente significativas:

- Agrega todos los pagos grabados en el sistema por cada organismo.
- Permite llevar un registro de las transferencias efectuadas a los destinatarios.
- Permite que la Autoridad Pagadora disponga de una lista de operaciones financiadas, beneficiario final, importes comprometidos y pagados, período de gastos por medidas y Ejes prioritarios.

En el ámbito de la Región de Murcia, se ha diseñado una aplicación informática para facilitar la circulación de información entre el órgano coordinador, los responsables de los Fondos, las unidades ejecutoras de

las actuaciones, y la intervención general. Actualmente se está trabajando para perfeccionar el sistema y adaptarlo al nuevo sistema contable de la Comunidad Autónoma, no estando operativo por el momento.

No obstante, se han planteado algunos problemas relacionados concretamente con:

- La introducción de datos en la aplicación informática "Fondos 2000", en donde hay que grabar los datos de ejecución total realizada por la Comunidad Autónoma.
- Las continuas adaptaciones que ha habido que realizar en la aplicación informática adquirida por la Comunidad Autónoma (denominada "Fondos Comunitarios"), para que sea compatible con la información requerida en la base de datos de la Autoridad de Gestión "Fondos 2000", debido en gran parte, a las múltiples modificaciones que ha tenido "Fondos 2000".
- Puede decirse con carácter general, que es una dificultad el que siendo un Programa Operativo Integrado, no exista un único e integrado sistema de programación y seguimiento, así como el que no se acceda a la información de una manera conjunta y homogénea (Fondos 2000 y SSU), de manera que hay que añadir las dificultades de arranque del programa específico de UAFSE. A todo esto se une la imposibilidad para la Comunidad Autónoma, de acceder a la información que se recoge en Fondos 2000 del conjunto del POI de Murcia, teniendo el acceso restringido a las Medidas de su competencia. Existe una descoordinación entre la UAFSE y Fondos 2000. Otro de los inconvenientes con los que se encuentra la CARM es que sólo se accede a la información a nivel de ejes y no se puede acceder a nivel de medidas y órganos ejecutores de los cuadros financieros de la Región.

El organismo encargado de la grabación de la información en “Fondos2000” y en actuaciones competencia de la Comunidad Autónoma, es la Dirección General de Presupuestos, horizontales y Fondos Europeos (Organismo Intermedio).

4.3.2. Pertinencia de los Indicadores

Se han tomado como referencia las Fichas Técnicas de Indicadores que se recogen, para cada medida, en el Complemento de Programa. En ellas se incluye no sólo una descripción exhaustiva de dichas medidas, sino también previsiones cuantificadas, cuando ello es posible, para los indicadores de realización resultado e impacto.

La selección de indicadores realizada para el seguimiento de los proyectos se ha llevado a cabo a través de una primera propuesta por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que, posteriormente, fue completada con otros indicadores y consensuado, en última instancia, con la Comisión Europea.

Para poder determinar si existen indicadores de realizaciones, resultados e impactos para cada una de las medidas y para la evaluación de las prioridades horizontales, se ha elaborado la Tabla 3 en la que se recogen, por un lado, cada una de las medidas de los ejes, incluidas las ejecutadas a través de la subvención global, y por otro, el número de indicadores relacionados en cada categoría. Asimismo se refleja si se incluyen entre ellos indicadores sobre medio ambiente e igualdad de oportunidades con objeto de analizar la incorporación de dichas prioridades horizontales en los Ejes y medidas del POI de Murcia, tal y como exige la Comisión.

Tabla 3. Existencia de Indicadores para cada medida

Medidas/Indicadores	Realizaciones	Resultados	Impactos	Med.Ambiente	Ig. Oportunidades
1.1	1	1	2	NO	NO
1.2	2	2	2	SI	NO
1.3	1	0	1	NO	NO
1.5	2	1	2	NO	NO
1.6	4	3	0	NO	NO
1.7	2	0	0	NO	NO
1.8	3	0	0	NO	NO
2.1	2	0	0	NO	SI
2.2	3	3	2	NO	NO
2.3	1	0	1	NO	NO
2.4	2	1	1	NO	NO
2.5	2	0	0	NO	NO
2.7	9	2	1	NO	NO
3.1	3	2	0	SI	NO
3.2	3	1	0	SI	NO
3.3	6	2	3	SI	NO
3.5	4	0	2	SI	NO
3.6	4	1	0	SI	NO
3.9	4	2	0	SI	NO
3.10	3	4	0	SI	NO
41.1	3	2	1	NO	NO
41.12	5	1	0	NO	SI
41.14	3	0	0	NO	NO
41.15	3	1	0	NO	SI
42.6	6	1	0	SI	SI
42.7	5	1	0	SI	SI
42.8	6	1	0	SI	SI
43.2	7	2	0	SI	SI
44.10	5	1	0	SI	SI
44.11	5	1	0	SI	SI
45.16	5	1	0	SI	SI
45.17	3	1	0	NO	SI
45.18	1	0	0	NO	SI
5.7	2	0	0	NO	NO
5.8	2	1	1	NO	NO
5.9	5	2	1	NO	NO
6.1	5	1	2	NO	NO
6.3	3	0	0	NO	NO
6.4	1	1	3	NO	NO
6.6	1	0	0	NO	NO
7.2	1	1	1	NO	NO
7.8	2	1	1	NO	NO
9.1	5	1	0	NO	NO
9.51	4	1	0	NO	NO
9.2	1	0	0	NO	NO

Fuente: Elaboración propia

Es evidente que existen indicadores de realizaciones para todas las medidas, a diferencia de los indicadores de resultados e impactos, así como aquellos destinados al respeto de las prioridades horizontales en alguna de las medidas.

En cuanto a las modificaciones que se podrían llevar a cabo para la mejora de las carencias y los problemas detectados en la realización y gestión de las actuaciones desarrolladas, desde la Comunidad de Murcia se propone la simplificación y mejor adecuación de alguno de los indicadores seleccionados.

Esta sugerencia, está apoyada por las principales conclusiones que se extraen de una serie de ejercicios analíticos realizados sobre el conjunto de indicadores propuestos y utilizados:

- A fecha 31 de diciembre de 2002 se han utilizado más del 80% de los indicadores definidos (180 de los 240 iniciales), cifra que se puede considerar elevada pero que a la vez apunta el excesivo número de indicadores propuestos inicialmente.
- Para esta misma fecha, existen 30 indicadores para los cuales el objetivo planteado para el conjunto del actual periodo de programación 2000-2006 ya se ha alcanzado e incluso sobrepasado. En este sentido, y para que estos indicadores sean pertinentes a la hora de valorar la eficacia física, es necesario una recuantificación de los mismos (Tabla 4).
- Del resto de indicadores (exceptuando los descartados en los puntos anteriores) 47 casos presentan una ejecución física excesivamente elevada respecto al ritmo de ejecución financiera de la medida, por lo que sería recomendable estudiar también su recuantificación (Tabla 5).

- Por último, otros 31 indicadores presentan una ejecución física excesivamente reducida respecto a la financiera, por lo que probablemente el indicador no sea capaz de reflejar correctamente los logros de las actuaciones, o su seguimiento no sea sencillo desde el punto de vista técnico (Tabla 6).

En resumen, el propio uso de los indicadores por parte de los órganos gestores ha limitado su número a las necesidades reales. La información disponible es suficiente, hasta el extremo que el evaluador ha necesitado elegir los indicadores más relevantes para valorar los logros del Programa y su incidencia sobre el entorno social y económico de la Región.

Por tanto, desde esta perspectiva los indicadores resultan pertinentes y el sistema de seguimiento fiable. Sin embargo, existe una serie de matices sobre la utilización de los indicadores que se deberían considerar en el futuro:

- La ausencia de una cuantificación de objetivos a 2002 impide valorar la eficacia física a la mitad de periodo. Por este motivo se ha estimado un valor intermedio que ayuda a realizar dicha valoración.
- Los indicadores son pertinentes para valoraciones absolutas pero no para valoraciones relativas. No existen criterios homogéneos sobre el momento de registrar los resultados (certificación parcial, certificación total, compromisos, etc.) lo cual impide la comparación con otros Programas Operativos, o incluso entre diferentes administraciones dentro del programa. Por este motivo, el Organismo Intermedio dispone, para cada una de las Medidas de su competencia, de una ficha en la que se describe el contenido de cada indicador y su forma de medición.

- Salvo excepciones, los indicadores no son pertinentes para valorar la eficiencia a través de los costes unitarios. Para ello, sería necesario que existiera un valor financiero específico para cada indicador y no un valor financiero general para el conjunto de indicadores de cada medida.

Tabla 4. Indicadores físicos con una eficacia física superior al 100%

Medida	Indicador	Eficacia física
1.56	Empresas beneficiarias	692%
1.56	Asistencia a ferias	422,22%
1.57	Empresas beneficiarias (PYMES)	421,08%
2.52	Proyectos de I+D+I cofinanciados	276%
41.1	Equipamientos de centros	271,43%
6.1	Actuaciones en medio urbano	260%
1.56	Misiones comerciales	253,13%
9.51	Acciones publicitarias y de difusión	235,48%
6.4	Empleos creados en fase de construcción	222,22%
6.1	Empleos creados en fase de construcción	206,80%
9.51	Gastos asociados a las acciones publicitarias y de difusión	194,83%
45.16	Personas formadas	166,67%
45.16	Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental	166,67%
1.2	Inversiones verdes/ Inversiones emprendidas	162%
7.8	Productos de calidad comercializados.	153,33%
6.3	Pasos a nivel suprimidos	150%
7.8	Grupos creados de comercialización de productos agrícolas de la calidad	150%
9.1	Contratos de asistencia técnica a la gestión	150%
3.10	Estudios realizados	148%
1.55	Empresas beneficiarias (f.garantía)	141,23%
1.55	Empleos creados	137,39%
2.2	Investigadores implicados.	131,11%
9.51	Publicaciones	130,77%
3.6	Encauzamiento	113,41%
6.1	Incremento tráfico total	113%
2.2	Centros que reciben subvención	100%
6.1	Autovía nueva	100%
6.1	Desdoblamiento	100%
6.1	Empleo creado en fase de mantenimiento	100%
9.1	Publicaciones	100%

Nota: Estos indicadores tienen una eficacia física igual o superior al 100% respecto al total del periodo

Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000

Tabla 5. Indicadores donde la Eficacia Física es demasiado elevada respecto a la Financiera

Medida	Indicador	Eficacia física 00-06	Eficacia financiera 00-06	Multiplificador
6.3	Estaciones y apeaderos	30,00%	3,66%	8,20
3.6	Ribera mejorada	53,66%	7,46%	7,19
3.6	Habitantes beneficiados por acondicionamientos/encauzamientos	38,45%	7,46%	5,15
3.10	Espacios protegidos	68,42%	15,00%	4,56
3.10	Especies protegidas	68,00%	15,00%	4,53
3.10	Superficie considerada	67,60%	15,00%	4,51
3.10	Áreas recreativas	66,67%	15,00%	4,44
43.2	Nº de discapacitados e inmigrantes	80,00%	18,44%	4,34
1.57	Empresas certificadas ISO 9000/150 14000	87,50%	24,64%	3,55
7.8	Empleos creados	90,00%	25,68%	3,50
2.1	Nº de mujeres beneficiarias	62,50%	19,03%	3,28
9.1	Gastos asociados a las acciones publicitarias y de difusión	50,89%	15,74%	3,23
9.1	Reuniones realizadas (seminarios, comités, etc)	50,00%	15,74%	3,18
2.52	Inversión inducida en empresas colaboradoras en proyectos cofinanciados	87,81%	27,95%	3,14
1.56	Inversión asociada a los nuevos mercados	74,86%	24,01%	3,12
1.53	Superficie acondicionada	46,59%	16,20%	2,88
3.10	Campañas	42,31%	15,00%	2,82
2.1	Personas beneficiarias	48,39%	19,03%	2,54
9.1	Acciones publicitarias y de difusión	40,00%	15,74%	2,54
2.1	Nº de becarios que han obtenido empleo relacionado con la formación	46,67%	19,03%	2,45
3.3	Alcantarillado (diámetro<1,2 metros)	69,00%	29,01%	2,38
2.2	Publicaciones científicas y divulgativas	66,00%	28,48%	2,32
42.7	Nº de discapacitados e inmigrantes	53,16%	23,27%	2,28
43.2	Nº de mujeres beneficiarias	40,85%	18,44%	2,22
44.11	Nº de mujeres beneficiarias	49,72%	22,88%	2,17
3.9	Infraestructuras forestales mejoradas	96,67%	44,61%	2,17
44.10	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	48,88%	22,78%	2,15
44.11	Personas beneficiarias	48,53%	22,88%	2,12
43.2	Personas beneficiarias	38,65%	18,44%	2,10
43.2	Personas formadas	38,65%	18,44%	2,10
7.2	Caminos rurales construidos o mejorados.	77,49%	37,35%	2,07
41.12	Nº de alumnos en sociedad de la información	85,55%	46,40%	1,84
7.2	Empleos creados en fase de construcción	68,81%	37,35%	1,84
2.7	Jornadas de difusión	50,00%	28,18%	1,77
44.11	Nº de inmigrantes	39,93%	22,88%	1,74
3.3	Municipios mayores de 20.000 conectados a EDAR	50,00%	29,01%	1,72
3.3	Habitantes equivalentes conectados a depuradoras (según Directiva 91/271/CEE)	48,75%	29,01%	1,68
1.8	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoempleo)	59,45%	35,61%	1,67

Medida	Indicador	Eficacia física 00-06	Eficacia financiera 00-06	Multi-plicador
2.7	Inversión privada inducida	45,56%	28,18%	1,62
42.7	Nº de mujeres beneficiarias	37,57%	23,27%	1,61
3.3	Incremento de aguas residuales tratadas	46,64%	29,01%	1,61
42.7	Personas beneficiarias	37,26%	23,27%	1,60
43.2	Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental	28,38%	18,44%	1,54
2.7	Líneas RDSI	43,33%	28,18%	1,54
9.2	Contratos de asistencia técnica a la gestión	21,43%	8,52%	2,52
3.2	Redes de riego mejoradas/ renovadas	6,90%	2,46%	2,80
3.2	Actuaciones de seguridad y prevención de avenidas	4,08%	2,46%	1,66

Nota: Estos indicadores tienen una ejecución física más de 1,5 veces superior a la ejecución financiera de la medida

Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000

Tabla 6. Indicadores donde la Eficacia Física es demasiado baja respecto a la Financiera

Medida	Indicador	Eficacia física 00-06	Eficacia financiera 00-06	Desviación
41.15	Nº de discapacitados e inmigrantes	0,00%	57,16%	-57,16%
41.15	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	0,00%	57,16%	-57,16%
5.9	Empleos creados	2,96%	57,38%	-54,42%
5.9	Usuarios al año de las infraestructuras financiadas	3,57%	57,38%	-53,81%
5.9	Centros de salud construídos y equipados	5,26%	57,38%	-52,12%
41.12	Nº de discapacitados e inmigrantes	0,00%	46,40%	-46,40%
41.12	Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental	0,00%	46,40%	-46,40%
41.14	Acciones	5,60%	50,95%	-45,35%
3.9	Diques (forestales)	1,00%	44,61%	-43,61%
41.12	Nº de personas ocupadas a los 6 meses de finalizar la formación	3,88%	46,40%	-42,52%
41.1	Centros renovados	8,45%	41,99%	-33,54%
6.1	Carretera acondicionada	9,09%	41,45%	-32,36%
45.16	Nº de discapacitados e inmigrantes	18,23%	48,79%	-30,56%
41.1	Unidades Escolares creadas/adaptadas	13,80%	41,99%	-28,20%
45.16	Nº de mujeres beneficiarias	21,16%	48,79%	-27,63%
45.16	Personas beneficiarias	21,16%	48,79%	-27,63%
2.7	Empresas beneficiadas que prestan servicios relacionados con tecnologías de la información	4,00%	28,18%	-24,18%
44.11	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	0,19%	22,88%	-22,69%
44.11	Personas formadas	0,57%	22,88%	-22,31%
2.7	Parcelas actualizadas	6,80%	28,18%	-21,38%
1.56	Contratos o intercambios	4,35%	24,01%	-19,66%
2.7	Redes creadas en las Administraciones Públicas	8,89%	28,18%	-19,29%
43.2	Nº de acciones de anticipación	0,00%	18,44%	-18,44%
2.7	Superficie actualizada	10,34%	28,18%	-17,84%
1.8	Empresas beneficiarias	17,90%	35,61%	-17,71%
1.8	Empresas beneficiarias (PYMES)	17,90%	35,61%	-17,71%
3.3	Depuradoras con tratamiento secundario	12,50%	29,01%	-16,51%
43.2	Nº de personas que mantienen su empleo	2,84%	18,44%	-15,60%
5.7	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construídas	0,00%	15,10%	-15,10%
5.7	Rutas, accesos y senderos habilitados y señalizados	0,00%	15,10%	-15,10%

Nota: Estos indicadores tienen una eficacia física inferior en más de (-)15 puntos porcentuales a la eficacia financiera de la medida

Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000

4.3.3. Comité de Seguimiento

El Comité de Seguimiento constituye un instrumento especialmente útil para la buena gestión del POI, en la medida en que:

- participan todos los agentes implicados en el mismo, y es un cauce apropiado para la difusión de orientaciones facilitando de esta forma las tareas de coordinación y gestión del Programa.
- Supone el medio más adecuado para estudiar aquellas propuestas y sugerencias que favorezcan una mayor coordinación con la Administración General del Estado.

Sin embargo, para la Administración Regional, por su propia composición y funciones, no ha aportado las ventajas que teóricamente debía proporcionar y se ha constituido en poco más que un mero trámite obligado reglamentariamente. Es considerado, hasta la fecha, como un puro formalismo, en el que no se dan las soluciones a los problemas que se plantean. Debería constituir un mecanismo de ayuda y existir una voz única, lo cual no sucede.

Entre los Miembros Permanentes que forman parte de este Comité están:

- Por parte de la Administración General del Estado: los representantes de los Ministerio de Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Trabajo y Asuntos Sociales.
- Por parte de la Comunidad Autónoma de Murcia: Un representante de la Consejería de Economía y Hacienda; de la Consejería de Trabajo y Política Social; de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente; del Instituto de Fomento; la autoridad regional en materia de medio ambiente y la unidad u organización regional competente en materia de igualdad de oportunidades.

- Con carácter consultivo: una representación de la Comisión Europea y un representante de cada una de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Región.

El Comité de Seguimiento está copresidido por la Autoridad de Gestión del Programa, (la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda), y por un representante de la Consejería coordinadora de la gestión de los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma de Murcia (La Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos).

4.4. Adecuación de los Circuitos, Control y Flujos Financieros

En este epígrafe se aborda cuál es la opinión que se ha podido formar a partir de las fuentes utilizadas sobre el nivel de definición de las etapas del circuito financiero, que siguen los recursos comunitarios antes de llegar a la Comunidad Autónoma y a otros gestores y beneficiarios, y sobre la mayor o menor claridad de la normativa aplicable en materia financiera así como la existencia de sugerencias para la mejora del mismo.

A su vez, se considera la opinión relativa a la agilidad o lentitud de la tramitación administrativa de los proyectos y los problemas que ocasionan los retrasos en el pago de las actuaciones cofinanciadas, por parte de las distintas administraciones, estudiándose las posibles sugerencias para la no existencia de dichos retrasos.

En el *subsistema de gestión financiera* se ha implementado la carga masiva de ejecución financiera y el seguimiento de indicadores de medida y de indicadores sobre la reserva de eficacia. Igualmente se ha implementado el subsistema de reprogramación.

En el caso de que en la realización de un control se pusiera de manifiesto una irregularidad en la percepción de los fondos del Presupuesto Comunitario, y si transcurridos seis meses desde la remisión del informe definitivo del órgano gestor responsable no justificara al órgano de control que la irregularidad se ha resuelto de forma satisfactoria en los términos establecidos, la División de Control de Fondos Comunitarios de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) comunicará este hecho a la Comisión. Para ello, la intervención actuante responsable del control solicitará al órgano gestor la información y documentación que estime pertinente, y la remitirá a dicha división.

Durante el año 2001 no se ha llevado a cabo ninguna actuación de control, en el ámbito de la Región de Murcia, por parte de la Unión Europea, la Autoridad de Gestión, la Intervención General del Estado, el Tribunal de Cuentas, ni la Intervención General de la Comunidad Autónoma. No obstante, los beneficiarios finales de la Comunidad Autónoma han certificado que todas las actuaciones cofinanciadas han cumplido los requisitos impuestos por la legislación nacional y comunitaria, en particular, los relativos a la fiscalización previa, contratación pública y legislación medioambiental.

En este sentido, los participantes en el POI conocen tanto el funcionamiento de los circuitos financieros como el papel que desempeña cada agente.

Por último, señalar que no se aprecian retrasos en los pagos por parte de la Administración Regional. Salvo que se detecten deficiencias en la información, la Comisión Europea paga puntualmente.

4.5. Dotación de Medios Humanos y Materiales

La valoración de la suficiencia y capacitación técnica de los recursos humanos disponibles para las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación, y la existencia de conexiones informáticas permanentes entre los centros gestores y coordinadores regionales, y con la Administración General del Estado, son factores que afectan igualmente al buen funcionamiento del POI.

A este respecto, el grado de conocimiento y funcionamiento de las aplicaciones informáticas adquieren un papel importante a la hora de valorar la suficiencia y la capacitación técnica de los recursos humanos para la realización de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación.

En el año 2001 se han organizado, por parte de la Dirección General de Fondos Comunitarios e impartidos por la Dirección General de Informática Presupuestaria, distintos cursos de formación sobre gestión financiera y seguimiento de indicadores, para los gestores, tanto centrales como periféricos, de los programas operativos. Dentro de la Dirección General existe una persona dedicada a atender las posibles dificultades que puedan plantear las unidades gestoras en relación con la aplicación informática.

En general, existe una buena dotación de equipos informáticos, aunque se podría mejorar la productividad a través de cursos de formación promovidos por los responsables de Fondos 2000.

Por otro lado, los medios personales asignados a Murcia desde la Autoridad de Gestión son insuficientes, así como los del Organismo Intermedio, lo que provoca retrasos en la gestión del POI y en la tramitación de certificaciones de pagos.

4.6. Sistemas de Información y Publicidad

El ámbito de aplicación del sistema de Información y Publicidad engloba todas las operaciones comprendidas dentro del Programa Operativo Integrado de la Región de Murcia, debiéndose cumplir en todo momento la normativa comunitaria de publicidad. En este sentido, es preciso contar con el juicio personal de la información disponible en relación con la normativa en cuanto a las exigencias de publicidad que han de cumplir las acciones cofinanciadas.

A su vez se procederá a describir si existe el *Plan de Comunicación* encaminado a la difusión del conocimiento del PO y de la participación comunitaria en las actuaciones cofinanciadas.

Los *objetivos* del *Plan de Comunicación* del Programa Operativo Integrado de la Región de Murcia se pueden resumir en dos:

- Garantizar la transparencia de su ejecución.
- Informar a la opinión pública sobre el papel que desempeña la Unión Europea en colaboración con el Estado Español y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Para garantizar la transparencia en relación con los beneficiarios potenciales y finales se contemplan una serie de *actuaciones* que se recogen en el Esquema 21.

Esquema 21. Actuaciones encaminadas a informar a la opinión pública

ACTIVIDADES
1. Elaboración de trípticos divulgativos del POI de la Región de Murcia.
2. Inclusión en la página web de la CARM de la aprobación y de los contenidos más significativos del POI.
3. Campaña publicitaria, en prensa y televisión, sobre la aprobación del POI.
4. Publicación del texto definitivo del POI.
5. Difusión de la marcha del POI entre los destinatarios de las intervenciones.
6. Edición de catálogos, folletos e instalación de vallas informativas y placas conmemorativas.
7. Contactos continuos con la Autoridad de Gestión para una adecuada coordinación.
8. Información periódica al CES Regional del desarrollo de la intervención.
9. Elaboración del Manual de Procedimientos .
10. Información a órganos gestores sobre el cumplimiento de las obligaciones de información y publicidad.
11. Reuniones de trabajo con responsables de gestión y seguimiento de los Fondos.
12. Implantación del sistema de seguimiento y evaluación del POI y formación sobre el mismo a los gestores.
13. Elaboración, publicación y distribución del Compendio Anual de Órdenes reguladoras de ayuda.
14. Publicaciones de estudios y artículos que difundan las cuestiones más relevantes de la política regional.

Fuente: Complemento Programa Operativo Integrado de la CARM.

La unidad responsable de la ejecución del Plan de Comunicación del POI de Murcia es el Órgano Intermedio del citado programa, en estrecha colaboración y coordinación con la Autoridad de Gestión, con el Comité de Seguimiento, la Comisión Europea y los beneficiarios finales de las actuaciones cofinanciadas.

En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se conoce y se cumplen las exigencias de la vigente normativa comunitaria de publicidad y se han dado traslado de ellas a las unidades ejecutoras. En todas las órdenes de ayuda figura explícitamente el carácter cofinanciado de las actuaciones. Además, la Comunidad Autónoma ha elaborado un “Manual Práctico de Información y Publicidad de las Intervenciones de los Fondos Europeos”, que ha difundido entre todos los órganos ejecutores, y está incorporada en la web de la Comunidad Autónoma destinada a la información y difusión de fondos europeos (SIFE). La publicidad de las actuaciones se hace fundamentalmente por las unidades coordinadoras y gestoras de la Región. No obstante, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial está preparando una campaña de comunicación general, en la que se va a dar prioridad en la elaboración de un Plan de Información y Publicidad, así como de un sistema de evaluación del impacto de las acciones de comunicación.

Concretamente, las acciones de información y publicidad, que se han llevado a cabo, durante el periodo 2000-2001, han sido, entre otras, las siguientes:

- El Instituto de Fomento (organismo intermediario de la Subvención Global) ha llevado diversas actuaciones relacionadas con la publicidad y difusión de las ayudas contenidas en la forma de intervención, a través de los distintos medios como prensa, revistas especializadas, publicaciones de colegios profesionales, etc. Asimismo, se han realizado actuaciones de difusión de las actuaciones incluidas en la Subvención Global a través de las distintas Oficinas de Información que el Instituto de Fomento junto con las Cámaras de Comercio, tienen distribuidas por la Región.
- Indicación de la cofinanciación a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en todas las actividades de las Convocatorias para la realización de proyectos de investigación. Asimismo, se ha procedido al establecimiento de vallas informativas en todas las Fincas Experimentales donde se desarrollan proyectos de investigación cofinanciados con Fondos Estructurales, manteniéndose éstas durante el desarrollo de los mismos.
- Otra de las acciones que se han llevado a cabo ha sido, la colocación de vallas en las obras ya iniciadas como en el caso de la *Muralla Púnica y el Castillo de la Concepción de Cartagena*.
- La creación de la página web SIFE de información y difusión de los Fondos Europeos: <http://sifemurcia-europa.com/>

4.7. Consideración de las Políticas y Prioridades Horizontales

El respeto de las prioridades horizontales debe incorporarse al conjunto de actuaciones que se han de llevar a cabo en el ámbito del POI. Para

ello, resulta de vital importancia la existencia de un flujo de información sobre el significado de las políticas y prioridades horizontales y la valoración de la medida en qué estos se han tenido en cuenta por parte de los responsables del diseño del POI. De esta forma, la suficiencia o insuficiencia de la información proporcionada a los gestores, de cara a incorporar las prioridades horizontales en las acciones que desarrollan, determinan en buena parte la contribución de las actuaciones del POI a las prioridades horizontales de la Comisión.

En este sentido, se aprecia una actitud bastante positiva por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que no se ve suficientemente complementada por la Administración General del Estado. Ello se traduce en cierto desconcierto por parte de las unidades coordinadoras y gestoras regionales en cuanto a las formas concretas de aplicación de estos principios, echándose en falta criterios más concretos para su aplicación.

4.8. Valoración Final de la Articulación Institucional

A fin de determinar el grado de eficacia de la Articulación Institucional, se ha elaborado el Esquema 22, en el que se sintetizan las principales conclusiones a las que se ha llegado en este sentido:

Esquema 22. Valoración del Sistema de seguimiento

Conclusiones	Valoración		
	Baja	Media	Alta
Participación agentes económicos y sociales			
Criterios de Selección			
División de Competencias			
Sistema de Coordinación			
Aplicación Fondos 2000			
Sistema Informático			
Gestión Financiera			
Comité de Seguimiento			
Existencia de indicadores para cada medida			
Capacitación / dotación recursos humanos			
Dotación de medios materiales			
Circuito financiero			
Sistema de información y publicidad			
Respeto de las Prioridades horizontales			

Fuente: Elaboración propia.

Las principales conclusiones que se pueden extraer son:

- Se ha contado con una amplia *participación de los agentes públicos y privados de la Región* en la fase de programación, mediante la celebración de un número importante de mesas temáticas de trabajo en las que intervinieron, entre otros, asociaciones de empresarios, sindicatos, asociaciones patronales, organizaciones no gubernamentales, etc.
- A fin de optimizar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones se han empleado los *criterios de selección* de proyectos definidos en el Complemento de Programa, así mismo, se han incluido criterios de selección en el ámbito del Fondo Social Europeo.
- La Administración de Murcia ha apreciado ciertas deficiencias en la *coordinación* con la Administración General del Estado. Por otra parte, la Administración Regional destaca una lenta ejecución de las actuaciones por parte de algunos Ministerios, lo que puede provocar

les plantea graves problemas de “descompromisos”. En cuanto a sus relaciones con la Comisión se estiman buenas y ágiles. Finalmente, en el ámbito regional existe un estrecho contacto entre el organismo intermedio y las unidades ejecutoras de las actuaciones.

- Las continuas modificaciones que se han producido en la *aplicación informática “Fondos 2000”* y el cambio del sistema contable de la Comunidad Autónoma en el año 2002, han provocado que la base de datos específica de ésta, diseñada para complementar la de la Autoridad de Gestión, no estuviera operativa a la hora de descargar su contenido en dicha aplicación.. Se ha utilizado la aplicación “Fondos 2000” para volcar los resultados del seguimiento de las operaciones de su competencia.
- En el *subsistema de gestión* se ha implementado la carga masiva de ejecución financiera y seguimiento de indicadores de medida y de indicadores sobre la reserva de eficacia. La Dirección General de Fondos Comunitarios, ha organizado distintos cursos de formación sobre el funcionamiento de Fondos 2000 para la gestión financiera y seguimiento de indicadores.
- El *Comité de Seguimiento* debería ser un instrumento muy útil para la buena gestión de los programas, en la medida en que participan todos los agentes, y un cauce para la difusión de orientaciones y la mejora de la coordinación. Deben adoptarse las medidas oportunas, desde los tres ámbitos (comunitario, nacional y regional) para que esto sea posible.
- En referencia a la *dotación de medios humanos y materiales*, existen equipos informáticos adecuados, no obstante, se podría mejorar la productividad a través de cursos de formación promovidos por los

responsables de Fondos 2000. El problema radica en la escasez de personal dedicado a la gestión, seguimiento y control de los Fondos.

- Con respecto a la adecuación de los *circuitos y flujos financieros* señalar que los procedimientos son conocidos por los participantes en el POI. Se conoce tanto el funcionamiento de los circuitos financieros como el papel que desempeña cada agente.
- En la CARM se conoce y se cumplen las exigencias de la vigente *normativa comunitaria de publicidad* y se han dado traslado de ellas a las unidades ejecutoras. En todas las órdenes de ayuda figura explícitamente el carácter cofinanciado de las actuaciones. Está previsto elaborar un Plan de Información y Publicidad, así como un sistema de evaluación del impacto de las acciones de comunicación.
- Finalmente, el respeto a las *políticas y prioridades horizontales* ha sido incorporado en un amplio número de actuaciones. No obstante, se observa una actitud más positiva en la Administración de Murcia que en el caso de la Administración General del Estado. Ello se traduce en un desconcierto por parte de las unidades coordinadoras y gestoras regionales en cuanto a las formas concretas de aplicación de estos principios. Se echa en falta criterios más concretos para su aplicación.