

SECCIÓN 3. EXAMEN DE LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA

El aspecto fundamental sobre el que parte la evaluación previa es el procedente de las nuevas exigencias que se derivan del nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales en materia de gestión, seguimiento, evaluación y control.

De hecho, en el análisis de la experiencia anterior y en la perspectiva de la intervención propuesta en el Programa Operativo se recoge cómo la oportunidad y perspectivas de la intervención se derivan de:

“la importancia atribuida por el Reglamento 1260/1999 a las funciones de evaluación, seguimiento, control e información, como forma para mejorar la utilización de los recursos disponibles y lograr las condiciones adecuadas para llevar a cabo las actuaciones del MCA, hace necesario reservar una dotación presupuestaria para asegurar el correcto desarrollo de dichas funciones” (Programa Operativo Integrado de Asistencia Técnica 2000-2006)

El proceso de elaboración de la evaluación previa se ha basado por tanto, en la propia experiencia previa en la gestión de asistencia técnica, así como en la detección de necesidades que se desprenden de los nuevos reglamentos comunitarios.

De hecho, un elemento clave a considerar es que la necesidad y contenido de las actuaciones previstas surgen, en cierta medida, de los propios requerimientos y de las actividad de apoyo a la Autoridad de Gestión en el desarrollo de las funciones que reglamentariamente tienen asignadas. A partir de aquí, la propia experiencia en materia de gestión de Fondos Estructurales y en particular del anterior Marco Comunitario de Apoyo, han constituido la base para la elaboración de la evaluación previa.

En lo relativo al ***examen de la validez previa*** se puede concluir que la normativa comunitaria, la experiencia previa y la necesidad de apoyar el desarrollo reglamentario de las funciones asignadas a la Autoridad de Gestión del MCA son los elementos que han permitido concretar la estrategia y las medidas de actuación contempladas en el programa.

Sin embargo, la evaluación previa no contempla información detallada de la situación de partida en temas sobre los que incide la nueva reglamentación comunitaria, ni incluye un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de los aspectos relacionados con la gestión y asistencia técnica del Programa.

Estos aspectos que para algunas de las medidas vienen determinados y justificados por la propia reglamentación, deberían explicitar un punto de partida claro de cara a facilitar la evaluación final del programa.

En concreto, y a diferencia de las evaluaciones previas de otros programas, el Programa Operativo Integrado de Asistencia Técnica no recoge un DAFO de partida. Este DAFO permitiría no sólo concluir de manera más expresa, si cabe, sobre la idoneidad del Programa sino también sobre la definición de indicadores no sólo cuantitativos, sino también cualitativos de las medidas propuestas.

Si bien es cierto que dicho análisis no resulta imprescindible dadas las características del Programa, hemos elaborado un DAFO con el objeto de ilustrar con mayor énfasis la validez del programa en sí y de las medidas previstas.

DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de seguimiento y control no suficientemente desarrollados. • Sistemas de soporte de la información no adaptados a las necesidades de la Comisión. • La no existencia de una serie de actuaciones de gestión orientadas a las acciones del MCA en su conjunto y que permitan asegurar la adecuada implantación y funcionamiento. • Limitaciones en torno al intercambio electrónico de datos con la Unión Europea. • La inexistencia de líneas permanentes de intercambio de información y experiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de seguimiento e información no suficientemente coordinados. • Costes adicionales que se generan por la posible duplicación o no maximización de las actuaciones. • Limitado volumen de recursos humanos en temas de gestión que requieren mayor eficacia en la gestión. • La necesidad de una continua y progresiva formación y cualificación del personal al cargo de la gestión y apoyo al MCA.
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de coordinar el conjunto de las actuaciones del MCA. • La capacidad de detectar aspectos de común interés para el desarrollo y gestión del MCA desde una perspectiva planificadora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de potenciar la información y publicidad de las actuaciones al conjunto de la sociedad. • Necesidad de profundizar en el impacto y coherencia de las políticas con las prioridades horizontales de la Comisión. • La coordinación plurifondo. • La mejora de la gestión y ejecución del conjunto del programa. • La capacidad de generación de sinergias entre los fondos, así como entre las actuaciones de asistencia técnica contempladas dentro de cada uno de los Fondos. • La obtención de sinergias derivadas de los trabajos de asistencia técnica. • La posibilidad de adoptar decisiones de conjunto a nivel de MCA.

A pesar de ello puede decirse que la evaluación previa establece de manera clara una serie de actuaciones sobre las que es necesario intervenir para la consecución del objetivo de este programa. En concreto, la información sobre la evaluación previa en términos generales puede considerarse válida y clara.

El tipo de medidas que se proponen en el Programa y que se definen en el Complemento del Programa, como las actividades de apoyo a las autoridades de gestión del MCA para el desarrollo de funciones que reglamentariamente tiene asignadas, aparecen detalladas en el siguiente cuadro.

MEDIDAS
Evaluación: estudio previo, coordinación y preparación de la evaluación intermedia.
Seguimiento: sistema de recogida y tratamiento de datos que permita el seguimiento financiero y cualitativo de las intervenciones
Información y publicidad de acuerdo con el artículo 46 del Reglamento 1260/1999 y con el Reglamento 1159/2000
Estudios y actividades relacionados con las actividades cofinanciadas
Refuerzo del equipamiento y la formación del personal adscrito a la autoridad de gestión.

Fuente: Evaluación Previa. Complemento Programa Operativo.

Asimismo el Programa contempla otras medidas:

- ❖ Creación de un dispositivo técnico de acompañamiento.
- ❖ Apoyo técnico a la Red de Autoridades Ambientales.

De esta manera, la evaluación previa del complemento del programa permite avanzar, a partir de las funciones que reglamentariamente tiene asignada la autoridad de gestión, en la concreción de los objetivos del Programa de manera coherente con las medidas contempladas.

Estos objetivos del Programa versan en torno a los siguientes puntos:

- Determinar el grado de eficacia y eficiencia de la ejecución de las actuaciones.
- Implementar un sistema de Seguimiento que permita el seguimiento financiero y cualitativo de las intervenciones.
- Establecer un Plan de Comunicación.
- Colaborar en la celebración y organización de Comités de seguimiento regionales y pluriregionales.
- Conocer aspectos de especial interés a través de la realización de estudios oportunos.
- Mejorar la capacidad de control de la gestión y de la autoridad pagadora sobre las intervenciones cofinanciadas.

- Dotar a las Unidades Administradoras del equipamiento necesario y atender a las necesidades de formación.

Por su parte, la evaluación previa no detalla los impactos, directos o indirectos, que se derivarán de la puesta en marcha de este proyecto en términos de impacto socioeconómico, sobre el medio ambiente y sobre la igualdad de oportunidades de manera explícita.

Las características singulares del Programa hacen que la valoración del impacto socioeconómico de las actuaciones no tenga sentido en si mismo, aunque si lo tienen indirectamente a través de la mejora de la gestión del conjunto del MCA. Este aspecto, que es, sin embargo claro, no se explicita en la evaluación Previa del Programa.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que tal y como se menciona en el Programa Operativo su adecuación a las políticas definidas en torno a la Igualdad de Oportunidades, la Estrategia Europea para el Empleo, la política de medioambiente, está implícita en las bases y directrices contempladas en las distintas medidas del Programa. Esto se debe al hecho de que este programa trata de apoyar, difundir, propiciar y facilitar la evaluación de dicha compatibilidad al conjunto de las actuaciones incluidas en el Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1.

La evaluación previa establece en primer lugar la diferencia existente entre las actividades de asistencia técnica realizada en el marco de otros Programas Operativos que forman parte del eje 9 de Asistencia Técnica del MCA.

En concreto, la evaluación previa establece como enfoque del Programa Operativo Integrado de Asistencia Técnica la puesta en marcha de actuaciones orientadas a las acciones del MCA en su conjunto, así como aquellas que no se incluyen dentro de los restantes Programas Operativos y cuyo objetivo central sea *“asegurar la implantación y funcionamiento del MCA, apoyando a los órganos de gestión, seguimiento y control responsables reglamentarios de dichas funciones”*.

Tal y como se desprende de la evaluación previa un aspecto claramente positivo de este programa es que tal y como está definido pretende adquirir un carácter **complementario** a las actuaciones de asistencia técnica previstas a escala plurirregional y regional en el periodo 2000-2006.

Se trata, tal y como señala la evaluación previa, de un campo de actuación susceptible de encontrarse con nuevas necesidades y entornos, para lo cual se cuenta con dotaciones conservadoras estimadas en función de los gastos realizados en este capítulo en el periodo de programación previo.

En términos generales puede decirse que los cambios en las condiciones que pueden afectar a la ejecución de la intervención se encuentran ya completadas en su propia definición y ejecución de las actuaciones. Estas actuaciones se realizan en “*estricta observancia de las disposiciones del reglamento en materia de ejecución*”, y las medidas tienen un carácter muy vinculado al propio desarrollo concreto de las acciones contempladas no sólo en este Programa Operativo, sino en el MCA en su conjunto.

En concreto, los cambios significativos que han incidido sobre la ejecución del programa a lo largo de los diferentes periodos:

- La no disponibilidad de una versión definitiva aprobada del PO en el año 2000.
- La dificultad de puesta en marcha de una forma de intervención que incorpora novedades en términos de gestión y seguimiento, especialmente en las primeras anualidades.
- La aprobación del nuevo Real Decreto que regula las funciones y procedimientos de gestión de la UAFSE, el Real Decreto 683/2002, de 12 de Julio para adaptar al UAFSE a los nuevos cometidos definidos en la legislación comunitaria. Si bien esto no ha tenido implicaciones directas en los objetivos ni en las actuaciones.
- La realización de propuesta de modificación en el Complemento del Programa Operativo en lo referente a los gastos sometidos a límite de acuerdo con la Norma 11 del Reglamento (CE) 1685/2000, que fue autorizada por la Comisión a condición de que la suma de los gastos de asistencia técnica, sujetos a límites de los demás Pos Objetivo 1 no superen los importes máximos establecidos en los puntos 2.4 y 2.6 de la Norma.

Un aspecto al que la evaluación previa le confiere especial importancia es el referente a la coherencia y coordinación con otras formas de intervención.

En concreto, se contempla que bajo la supervisión de la Autoridad de Gestión del MCA en España (D.G.F.C.F.T), y atendiendo a las competencias de los distintos órganos ejecutores se asegura la inexistencia de duplicaciones y la superposición de actuaciones.

De esta forma, la evaluación previa constata el carácter coordinador que tiene este Programa Operativo respecto al resto de actuaciones contempladas en el eje 9 de Asistencia Técnica del Marco Comunitario de Apoyo en la búsqueda de un doble objetivo:

- ❖ La obtención de sinergias derivadas de los trabajos de asistencia técnica.
- ❖ Adoptar decisiones de conjunto a nivel de Marco Comunitario de Apoyo.

La herramienta fundamental con la que se cuenta para la consecución de este doble objetivo son los propios comités de seguimiento, que tal y como indica el propio Programa Operativo Integrado son:

“los foros para la coordinación, homologación y transferencia de experiencias en el ámbito de la asistencia técnica” (Programa Operativo Integrado de Asistencia Técnica 200-2006)

De esta forma el comité de seguimiento constituye un instrumento que sienta las bases para que dichas sinergias se generen de manera progresiva en el tiempo. Siendo conscientes de la validez e interés de dicho instrumento, además de para el desarrollo de su propia función, para el intercambio de experiencias entre los fondos, es preciso destacar la necesidad de periodos de tiempo más dilatados para crear el clima y las condiciones necesarias para que se generen dichas sinergias.

Por todo ello puede concluirse con una serie de recomendaciones en torno a la estrategia que sin ser imprescindibles, porque la misma es válida a la luz de la evaluación previa, contribuirían a hacerla más comprensiva. Estas recomendaciones pasan por:

- Elaborar un DAFO de partida, que haga referencia igualmente a las nuevas exigencias reglamentarias a las que este Programa trata de dar respuesta y propiciar.
- Ofrecer un enfoque más coordinado y comprensivo de las actuaciones integradas en este Programa con las realizadas a nivel de Conjunto del MCA, en el mismo apartado de Asistencia Técnica y una priorización de las mismas.
- Establecer un marco lógico que partiendo del DAFO concluya en la definición de objetivos, medidas de actuación y resultados esperados.
- Avanzar en la definición de indicadores no sólo de realización sino también de resultados e impacto de las actuaciones previstas.

Un aspecto clave es que este DAFO debe realizarse desde la perspectiva del MCA en su conjunto y de las actuaciones y experiencias que a nivel de Programa Operativo se han ido sucediendo.

En este último sentido, es cierto que a petición de la Comisión se han revisado determinados aspectos del Complemento del Programa para que éste fuera más coherente con las actuaciones programadas. En este sentido, destaca la revisión que ya se realizó en relación a los indicadores. Con esta revisión se pretendía no sólo medir el estado de ejecución del programa, sino también su comparabilidad con otros programas del objetivo 1. A pesar de ello este es un aspecto sobre el que es preciso seguir trabajando.