

SECCIÓN 7. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO.

7.1 VALORACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROGRAMACIÓN

El proceso de programación del Fondo no ha experimentado dificultades particulares en sí mismo. Se trata de un programa novedoso por su carácter Plurifondo, si bien cada medida se asocia a un fondo.

En cualquier caso, el carácter plurifondo ha introducido una complejidad adicional respecto a periodos de programación previos, de acuerdo con la opinión de los responsables de los Fondos, si bien se entiende como más coherente con la filosofía de la Comisión.

La definición del contenido del programa no ha revestido ningún tipo de dificultad máxime si se tiene en cuenta el hecho de que el mismo responde tal y como se ha comentado a dos aspectos muy claros:

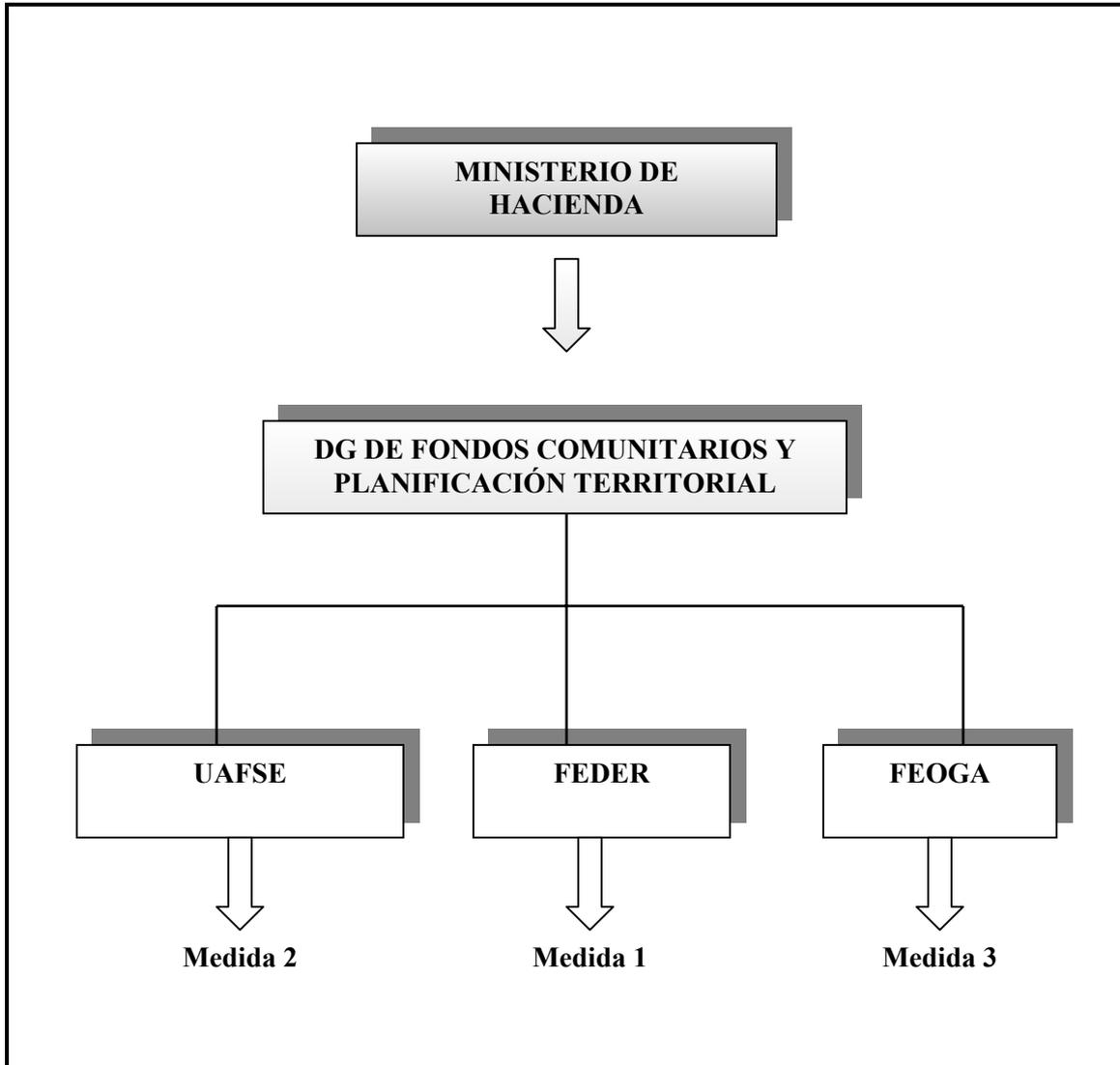
- La necesidad de dar respuestas a demandas derivadas del Reglamento nº 1260/1999 del Consejo sobre Fondos estructurales.
- A la necesidad de atender a demandas en torno a información, divulgación estudios o gestión de acuerdo con los objetivos del Marco Comunitario e Apoyo 2000-2006 para las regiones españolas Objetivo 1.

Además el hecho de que el número de agentes involucrados directamente haya sido muy reducido, ha simplificado la programación.

7.2 SISTEMA DE DIVISIÓN DE COMPETENCIAS

El Programa operativo tiene un carácter plurifondo y se gestiona por la autoridad de Gestión del MCA, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (DG FCFT).

El sistema de división de competencias (órganos decisorios, obligaciones y gama de necesidades) es clara y se organiza en función de los tres fondos implicados, cuyo esquema se recoge a continuación.



Las dificultades más significativas vinculadas a la gestión del proyecto y que se han tratado de ir resolviendo han sido:

- Necesidad de que el Complemento del Programa y el Programa aluda al Marco a su conjunto, por lo que estos documentos fueron modificados en consecuencia.
- La solicitud de consideración del límite máximo en relación a la Norma nº 11 del reglamento 1685/2000 para el conjunto del eje 9 del MCA, que fue aceptado por la Comisión pero que requirió un documento justificativo a nivel de MCA que mostrase la no superación de dichos límites.

- Asimismo, se solicitó por la Comisión una jerarquización de las prioridades en términos de los temas básicos de asistencia técnica: evaluación, seguimiento, información y publicidad y estudios. Aspecto éste que no se ha realizado hasta la fecha.
- Solicitud por parte de la Comisión que el Complemento del Programa medite los aspectos concretos como la evaluación, ex ante, indicadores, plan de financiación, plan de información y publicidad y sistema de intercambio de datos. En este sentido, se acordó la revisión de indicadores de seguimiento y eficacia que fue aceptada y aprobada.

7.3 MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO

En relación a los mecanismos de coordinación y seguimiento es preciso destacar dos aspectos. El primer mecanismo, de carácter interno al programa, consiste en el sistema informático de seguimiento que este programa ha desarrollado.

El sistema de seguimiento informático, que en términos generales es considerado como un avance interesante y útil, aplicado al programa, entraña las mismas dificultades que al resto de usuarios del mismo y que se derivan de la novedad del mismo, la capacidad de adaptación al mismo, y de la necesidad, debido a su juventud, de incorporar ajustes y adaptaciones que faciliten su óptima utilización.

La elaboración de manuales, y la realización de actividades de formación en torno a estos sistemas han sido elementos diseñados para mejorar y propiciar la coordinación y seguimiento de las actuaciones de los Programas Operativos y del MCA en su conjunto. Si bien estos son aspectos sobre los que parece preciso profundizar durante el resto de periodo de vigencia del Programa.

El segundo mecanismo, de carácter externo, hace referencia a los Comités de Seguimiento, cuya composición es un elemento que trata de garantizar la coordinación y el adecuado seguimiento de las actuaciones contempladas en el Programa.

Las complementariedades y sinergias derivadas de la interacción entre los distintos Fondos participantes pueden considerarse de gran interés. No cabe duda que los Comités de Seguimiento constituyen un punto de partida y un punto de encuentro para el establecimiento de complementariedades y sinergias.

De hecho, la integración del sistema informático de seguimiento y gestión de las actuaciones del FEDER y el FEOGA es un elemento objetivo destacado. Pero más allá de este hecho, que ha podido incidir negativamente en la ejecución financiera del programa y en particular en la medida 9.3, ha redundado en el proceso de establecimiento de complementariedades entre los fondos. Además, este carácter plurifondo de la medida de gestión, es un elemento que contribuye al intercambio de experiencias en materia de gestión y apoyo a las actuaciones de soporte, lo que redundará en definitiva en una gestión más coherente de las actuaciones financiadas vía Fondos Estructurales.

En cualquier caso y en relación a este apartado, se considera de interés potenciar y extender esas complementariedades y sinergias en mayor medida al resto de los Programas Operativos integrantes del MCA. Las reuniones del Comité de Seguimiento del MCA son sin duda un aspecto central en este sentido, si bien debería buscarse mecanismos adicionales de participación más activa que permitan generar efectos multiplicadores más adecuados de las medidas y actuaciones integradas en el eje de asistencia técnica.

7.4 MECANISMOS DE ADECUACIÓN DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y CIRCUITOS FINANCIEROS

El desarrollo de este programa y de las actuaciones contempladas en él, ha permitido el desarrollo de los sistemas de seguimiento, aplicados al mismo programa y al conjunto del MCA.

En este sentido la Autoridad de Gestión de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento (CE 438/20002), ha elaborado y remitido a la Comisión un documento que recoge la “Organización y los Sistemas de gestión y Control”, donde se detalla el sistema organizado en torno a estos aspectos.

Dentro del sistema informático “FONDOS 2000” y en el desarrollo del mismo se ha incluido un subsistema de “gestión” que es el que permite recoger toda la información sobre pagos y datos requeridos en el Reglamento de gestión y control de ayudas de Fondos estructurales.

Además, el sistema ha implantado un mecanismo de certificación de gastos que recoge todos los pagos grabados y permite imprimir un modelo de certificación, que una vez firmado por el Responsable de la gestión y de la contabilidad del órgano ejecutor, será validado por la Autoridad de Pagos e incluido en la declaración de Gastos a la Comisión.

Además este sistema, que se ha desarrollado en el marco de este programa, ha continuado evolucionando de cara a la facilitar la

elaboración de informes anuales, etc. Asimismo, se han realizado las cargas de ficheros de solicitudes de pagos y de previsiones de cara al intercambio electrónico de datos con el sistema informático de la Comisión.

Una tarea destacada que en este sentido está realizando la Autoridad de Gestión y que responde a una serie de observaciones realizadas por la Comisión, consiste en *“dotar a la Unidad de Pagos y Control de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, así como de impartir las instrucciones necesarias a los distintos órganos responsables del sistema, para la correcta ejecución de procedimientos”* (Informe de Ejecución anualidad 2002).

Los manuales sobre los que se está trabajado son:

- Normas y procedimientos del FEDER.
- Manual de usuario para la aplicación FONDOS 2000.
- Guía de Gestión y control de las intervenciones de los objetivos 1,2,y 3.
- Manual de procedimiento del UAFSE.

Ellos son sin duda elementos que contribuirán favorablemente a mejorar los sistemas de seguimiento, control financiero, y evaluación del conjunto del MCA.

En el ámbito específico del control, habría que señalar que los controles durante este primer periodo del programa se han centrado de forma prioritaria en los relativos al periodo 1994-1999 que se encuentran en fase de cierre. No habiéndose realizado por tanto durante este periodo controles a nivel nacional, ni comunitario en relación a este Programa Operativo.

Asimismo, este sentido se observa una evolución positiva que se deriva de la propia creación de la unidad dentro de la UAFSE para tareas de control y la implantación por parte de la Autoridad Pagadora del FEDER de un nuevo sistema de control en base a lo establecido en el Reglamento 438/2001, en el marco del cual además de los controles de sistemas y procedimientos que pongan en marcha los distintos beneficiarios, realizará con carácter paralelo algunas auditorías financieras.

7.5 SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

El POI de Asistencia Técnica no sólo se han desarrollado de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de junio de 1999, sino también de acuerdo con el Reglamento (CE) 1159/2000, en especial con los artículos 34 y 46.

Las actuaciones concretas de publicidad y difusión realizadas tanto para garantizar el cumplimiento de la normativa, así como informar a la opinión pública, abarcan una amplio espectro y aglutinan actividades variadas pero con la misma finalidad. Entre ellas destacan:

- La celebración de ruedas de prensa.
- La publicación y divulgación de documentos.
- Elaboración de libros específicos sobre temas de interés para el MCA.
- La comunicación a los promotores de ayudas de la normativa comunitaria y otros aspectos relacionados con la puesta en funcionamiento de los PO y las medidas que contemplan.
- Participación en cursos, seminarios y jornadas técnicas sobre temas de interés.
- La colaboración con la Comisión europea en la elaboración y difusión de información de interés.
- La creación y la adecuación de las Páginas webs de los diferentes fondos en línea con las recomendaciones del Consejo (DOCE C 86, de 10 de abril de 2002) con el objeto de hacerla más accesible. Este ha sido el caso de la página web de la UAFSE que se ha sometido a un proceso de reestructuración, así como la web del Ministerio de Hacienda.
- Actividades de difusión relacionados con la ejecución de los resultados obtenidos.
- Intercambio de experiencias con miembros de otros países beneficiarios de fondos estructurales.

De esta forma se cumple y difunde la normativa en torno a las acciones y resultados de las mismas y se facilita el acceso a toda la información disponible en relación a los Programas Operativos y al MCA en su conjunto.

En este sentido se está trabajando en el ámbito de la medida 9.1 en la elaboración un Plan General de Comunicación que reforzará a nivel de MCA:

- La transparencia de los Programas incluidos en el MCA.
- Facilitará Información sobre el contenido de los Programas.
- Proporcionará Información que facilite la correcta utilización financiera de las dotaciones asignadas.

- Informará a la opinión pública sobre el papel de la Unión Europea en las actuaciones contempladas en el MCA y en sus programas.

En cualquier caso estas medidas que tienen una importancia destacada deberían adquirir una relevancia más destacada en el resto de ejercicio. La existencia de un estrategia nacional de Comunicación dentro de la medida 1 y la colaboración de las Comunidades Autónomas en este apartado, que está previsto, parece una línea de trabajo adecuada y coherente con los objetivos del Programa Operativo.

7.6 PERTINENCIA, ADECUACIÓN Y APLICACIÓN E LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN

Los criterios de selección de las actuaciones y los mecanismos de selección se ajustan a lo establecido por el Real Decreto 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que tiene en cuenta los preceptos de las Directivas Comunitarias en esta materia.

Para el caso concreto de las evaluaciones intermedias y los sistemas informáticos de gestión y seguimiento, se han respetado estos criterios para la contratación de evaluadores independientes. Asimismo, y en relación a este aspecto y de cara a asegurar la transparencia e independencia requeridas, se han constituido una serie de Grupos Técnicos de Evaluación (GTE). En concreto la reunión Constitutiva del GTE de Asistencia Técnica se estableció el 10 de Marzo de 2003.

Asimismo, y en el caso de propuestas procedentes del Estado miembro a través de otros organismos públicos y privados sin ánimo de lucro, se analizan en consonancia con el interés y oportunidad en relación a los contenidos y el desarrollo del MCA. En este sentido, no parece existir una elevada demanda de propuestas, que más que fruto de la selección son resultado de propuestas concretas que son evaluadas. Es por ello que debería pensarse en mecanismos más activos que permitan el desarrollo de estas actuaciones contempladas dentro del POI.

El principal criterio de valoración es según responsables, el que el contenido de las actuaciones se inserte en el ámbito nacional, y que sea de interés común a las regiones Objetivo 1. Si bien, con carácter excepcional se pudiera actuar, apoyando algún tipo de actuación piloto de interés en el marco de las actuaciones vinculadas a la Política Regional Comunitaria.

7.7 DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES EMPLEADOS

Las propias características del programa permiten que se disponga de recursos adicionales para el apoyo a la gestión. En este sentido destaca dentro de la medida 9.1. el apoyo a la contratación de asistencia técnica de apoyo a la gestión, seguimiento y control.

Asimismo, esta medida ha contribuido a solventar los problemas que en el ámbito de gestión han planteado otros organismos ejecutores de Programas Operativos dentro del MCA Objetivo 1. Este ha sido por ejemplo el caso en el año 2002 donde con cargo al programa de Asistencia Técnica se ha procedido a la contratación de personal de apoyo en la coordinación de proyectos del P.O. I+D+I 2000-2006. El objetivo es poner medios adicionales a disposición de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en las tareas de gestión, administración, seguimiento, control y evaluación de los Fondos FEDER.

En el caso de la UAFSE, al estructuración de la unidad ha permitido contar con personal adicional para desarrollar las tareas de control, lo que ha permitido que las mismas adquieran un carácter más ordinario.

Además, las actuaciones emprendidas en el marco de este programa, como la informatización de los sistemas de gestión, se supone permitirán una gestión más eficaz de los recursos humanos. Si bien como es lógico, la novedad de los sistemas de gestión ha impedido que dichos efectos se dejen notar en el corto plazo.

Asimismo, este Programa contempla actuaciones dirigidas a la formación en relación a diversos aspectos relacionados con el Programa Operativo y que se han considerado de interés de cara a la más adecuada gestión no sólo del Programa, sino también en relación al conjunto del MCA.

Estas acciones realizadas, tanto en el marco de la Medida 9.1 como 9.2, se han orientado a los siguientes temas, que se pueden agrupar principalmente en estos grandes capítulos:

- Sistemas Informáticos.
- Idiomas.
- Gestión económica y presupuestaria.
- Procedimientos administrativos.

La valoración de estos aspectos, tal y como se ha mencionado anteriormente requerirá un enfoque global y deberá ser objeto de una evaluación final.

7.8 CALIDAD Y FIABILIDAD DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO POR INDICADORES

Tal y como se ha comentado anteriormente los indicadores identificados en el marco del PO son principalmente de realizaciones y no de resultados e impacto por lo que no contemplan de manera cualitativa los beneficios y resultados que se desprenderán del adecuado desarrollo de este programa.

Además el contraste entre ejecución física y financiera pone de manifiesto la relativa importancia de los indicadores, así como la infravaloración, a pesar de las modificaciones realizadas, de los mismos.

Ya se ha repetido en numerosas ocasiones específicas el carácter singular de este programa, sin embargo consideramos que la adecuada evaluación posterior de este programa debe vincularse a otro tipo de indicadores de cumplimiento y otros de carácter cualitativo, ligados a los propios objetivos del Programa y al cumplimiento de las nuevas exigencias de la Comisión en materia de gestión, control y seguimiento de las actuaciones financiadas vía fondos estructurales.

Además la característica singular de dichos indicadores es que no deben limitarse a este programa, sino que deben ser referidos al conjunto del MCA Objetivo 1. Únicamente de esta forma permitirá reconocer de manera coherente el valor que este programa tiene, pero “no como un *fin* en sí mismo, sino como un medio” de apoyo al conjunto de los ejes del MCA.

Esto sin lugar a dudas complejiza el seguimiento que además debe tener en cuenta de manera global todas las actuaciones que en materia de asistencia técnica se integren en el apartado 9 del MCA.

Por ello, se puede concluir diciendo que la incidencia de las actuaciones realizadas dentro del Programa Operativo Integrado de Asistencia Técnica no tienen sentido directamente, aunque si lo tienen indirectamente a través de la mejora de la gestión del conjunto del MCA. Es por ello que la incidencia debe medirse en términos de:

- Mayor coordinación y coherencia de las actuaciones.
- La existencia de recomendaciones y orientaciones claras que se desprenden de las evaluaciones y que previsiblemente incidirán sobre la ejecución de los programas en todos sus ámbitos de actuación: física, financiera y de impacto.
- Disposición de sistemas de seguimiento y control de las actuaciones homogéneos, eficaces, y perfectamente adecuadas a las normativa y exigencias de la Comisión.
- Mayor capacidad técnica de los gestores de los proyectos de los Fondos Estructurales.
- Mayor dotación de medios técnicos.

- Generalización no sólo sobre los beneficiarios, sino también sobre opinión pública de la información y conocimiento de las actuaciones e impactos de las mismas en el marco de los Fondos Estructurales.
- Identificación progresiva de nuevos temas y aspectos que inciden directamente sobre la capacidad administrativa de los fondos estructurales.
- Profundizar en seguimiento y en el conocimiento en mayor detalle de cómo las actuaciones contempladas en el Marco Comunitario de Apoyo de las Regiones objetivo 1 se insertan y adecuan a las orientaciones establecidas por la Estrategia Europea del Empleo, el principio de la igualdad de oportunidades la protección y el respeto del medioambiente.