

SECCIÓN 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES OPERATIVAS

A la hora de realizar la evaluación intermedia del Objetivo 1, ha sido preciso tener muy en cuenta la finalidad del mismo. En concreto, este Programa Operativo busca:

- Garantizar una mayor coherencia y complementariedad con el conjunto de las medidas acometidas en el marco de la asistencia técnica y dar mayor visibilidad a las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.
- Apoyar a la autoridad de gestión, autoridad pagadora y autoridad de control en las actividades de su competencia.
- Facilitar las tareas de las distintas Unidades Administradoras de los Fondos Estructurales.
- Subvencionar los trabajos técnicos y publicaciones de la Red de Autoridades Medioambientales.

En cualquier caso, y es preciso destacar el carácter instrumental del Programa y cómo dentro de los diferentes aspectos que engloban la finalidad de dicho Programa, anteriormente mencionados, el cumplimiento de los reglamentos, y en consecuencia el Apoyo a la autoridad de gestión y autoridad pagadora en las actividades de su competencia aparece como un aspecto central del mismo.

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, así como un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de los aspectos relacionados con la gestión y asistencia técnica del Programa.

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.

En términos generales, existen una serie de factores 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 los primeros 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.

El Programa Operativo Objeto de Evaluación es **pertinente** no sólo a nivel nacional, y regional, sino también con la Comisión, dado que su puesta en marcha permite desarrollar de manera más eficaz lo establecido en sus propios reglamentos.

De esta forma, puede concluirse que el diseño del Programa operativo se basa en una necesidad clara a todos los niveles mencionados anteriormente, que se ha adaptado, partiendo del antecedente del programa anterior, a las nuevas necesidades, exigencias, así como a las propias valoraciones y conclusiones que se derivan de actuaciones realizadas en el periodo de programación anterior.

La **Coherencia interna y externa** del programa está clara a la luz de los objetivos del programa. Las actuaciones no sólo se han desarrollado en la “estricta observancia de las disposiciones del reglamento en materia de ejecución”, sino que al mismo tiempo se facilita y propicia la observancia y disposiciones de dichas políticas mediante la puesta en marcha de medidas concretas de difusión y publicidad, evaluaciones, estudios temáticos, etc....

Por las propias características del Programa, se puede decir que los objetivos globales del Programa, no se concretan en indicadores verificables. Por medidas únicamente se detallan indicadores de realizaciones, sin que se incluyan indicadores de resultados o impacto.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, los resultados de indicadores propuestos responden a las actuaciones programadas si bien se necesita otro tipo de indicadores, especialmente otros de tipo más cualitativo que sin duda serán de interés para la evaluación final del programa y, lo que es más importante, para la mejora y la definición del programa en el futuro.

Del análisis de la senda financiera por pagos realizados a fecha 31/12/2002, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El mayor nivel de pagos realizados en la medida 1 que corresponde a los fondos FEDER (64,58% de los pagos del periodo).
- La no imputación a la fecha de referencia de ningún pago (gasto) en la medida 3, si bien si se han realizado actividades en esta medida. (0 %)
- La progresiva evolución del nivel de pagos realizados en el marco de la medida 2 gestionada por el Fondo Social Europeo (35,42% de los pagos del periodo).
- El mayor volumen de pagos se ha concentrado en actuaciones se han realizado en el ámbito de preparación, ejecución, seguimiento y publicidad.

La eficacia de la ejecución física en términos globales es muy baja porque únicamente alcanza el 18,86% de los programado para el periodo 2000-2002 y el 5,64% de lo Programado para el conjunto del periodo. Esta baja ejecución física en términos globales se debe a la nula ejecución física imputada a la medida 3.

Sin embargo, tanto en el caso del FEDER (medida 1) como del FSE (medida 2) los niveles de ejecución son bastante cercanos a lo programado. De hecho hay más indicadores cuyo resultado supera el 100% que indicadores que se encuentran alejados del mismo.

Como conclusión destacar un aspecto que contrasta claramente a la hora de analizar la eficacia física y financiera. Este es, la relativamente alta eficacia física, frente a la eficacia financiera. Las razones que explican este aparente contradicción son una combinación de los siguientes elementos:

- Las disfunciones en la programación financiera.
- La infravaloración de algunos de los indicadores de realizaciones previamente elegidos, y ello incluso a pesar de que como en el caso de la medida 1 se ha realizado una revaloración de las previsiones a 31/12/2002.
- La variedad de las medidas y actuaciones incluidas, incluso dentro de la mismo ámbito de actuación que hacen relativamente poco fiables los resultados analizados únicamente desde una perspectiva cuantitativa.
- La propia implementación del programa y las adaptaciones realizadas (inclusión del sistema informático del FEOGA en FONDOS 2000, la creación de una unidad de gestión dentro de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, etc..) que han reducido el nivel de gasto necesario pero no a costa de la no

realización de las actuaciones, sino a la realización de las mismas de una manera más coordinada y/o eficiente.

Las sinergias y complementariedades de este programa operativo son claras y coherentes con su propio contenido y se han producido a tres niveles.

- Entre fondos.
- Con el resto de los programas Operativos incluidos en el MCA.
- En relación a otras regiones objetivo.

La valoración de la *incidencia sobre el entorno socioeconómico* es un aspecto que no encuadra en este Programa Operativo. De hecho, las características singulares del Programa hacen que la valoración del impacto socioeconómico de las actuaciones no tenga sentido en si mismo, aunque si lo pueda tener indirectamente a través de la mejora de la gestión del conjunto del MCA.

A lo que si está contribuyendo directamente este programa es a poner los mecanismos que favorezcan y faciliten identificar y valorar dichos impactos socioeconómicos que serán objetivo central de la Evaluación Final del MCA que se realice.

Por su parte, *el impacto territorial del Programa* operativo sobre el conjunto de las regiones Objetivo 1 está garantizado desde el momento que este programa se concibe para el conjunto de las acciones del MCA. Este programa trata de contribuir a potenciar un desarrollo equilibrado de la gestión de los Fondos Estructurales, incidiendo por igual en el conjunto de las regiones Objetivo 1.

En relación a este último apartado se podría concluir diciendo que la coherencia y **compatibilidad con las políticas comunitarias** de las actuaciones previstas se garantiza en si misma, dado que este programa trata de apoyar, difundir y propiciar dicha compatibilidad en el conjunto de las actuaciones incluidas en el Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1.

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, la difusión de información relativa a las actuaciones financiadas vía Fondos Estructurales y la normativa en relación a información, difusión y publicidad.

Asimismo el programa ha facilitado el apoyo a la contratación de asistencia técnica de apoyo a la gestión, seguimiento y control y la formación de personal como elemento claramente positivo para el adecuado desarrollo no sólo de este Programa, sino también del Conjunto del MCA.

Además la característica singular de los indicadores que se definen es que no deben limitarse a este programa, sino que deben ser referidos al conjunto del MCA.

En relación a los indicadores de reserva de la eficacia indicar que los indicadores de la reserva de gestión a los que corresponde su valoración en este informe intermedio presentan un nivel de cumplimiento adecuado, si bien hay otros criterios de gestión y de ejecución física cuya valoración final deberá realizarse a finales del año 2003.

Los indicadores de eficacia sobrepasan ampliamente a 31/12/2002 el 80% de su valor previsto, en las medidas gestionadas por el FEDER y el FSE, si bien la medida 3 gestionada por el FEOGA se sitúa en el 0%.

A pesar de la relativamente baja ejecución financiera, la valoración global del programa puede considerarse “relativamente” positiva, dado que las actuaciones realizadas están permitiendo avanzar de manera firme en los objetivos que persigue el programa. A pesar de ello, sería interesante trabajar de cara a la mejora de la eficacia y eficiencia del POI para el resto del periodo 2003-2006, para lo cual proponemos una serie de **recomendaciones operativas**:

RECOMENDACIÓN 1: POTENCIAR EN MAYOR MEDIDA EL EJE DE ASISTENCIA TECNICA

Este eje de actuación tiene un potencial enorme y resulta de gran interés para el conjunto de las actuaciones contempladas en el MCA. Es por ello que parecería pertinente potenciar una serie de aspectos que van a incidir de manera firme en los resultados e impactos de las actuaciones contempladas en el MCA.

De esta forma, se trata de **priorizar en mayor medida las actuaciones dirigidas a la realización de estudios**, que en términos financieros, tienen un peso reducido en el conjunto del Programa.

En este sentido, parece de interés potenciar la realización de estudios complementarios a las actuaciones incluidas en el MCA.

- Este sería el caso de estudios de análisis en profundidad sobre qué tipo de medidas contribuyen a reforzar la eliminación de desigualdades y fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las de protección del medio ambiente.
- Asimismo sería interesante la realización de estudios benchmarking con otros Programas Operativos Integrados de Asistencia Técnica en otros países lo que redunde en definitiva

en la mejora de la gestión y en la utilización de herramientas más eficaces.

- Estudios temáticos sobre determinados tipos de medidas implementadas en el Plan (Ingeniería Financiera, Centros de excelencia, etc....) y su adecuación o no al entorno socioeconómico y a la demanda existente en las regiones objetivo 1.
- Evaluaciones – Valoraciones – más cualitativas de los proyectos.

Un aspecto clave en este sentido será potenciar la creación de Grupos de Trabajo del tipo a los constituidos en relación a las prioridades horizontales para tratar otros aspectos de interés del MCA. Algunos temas que nos parecen interesantes cara a las tendencias europeas actuales, son:

- Nuevas medidas de apoyo al Desarrollo Local y la investigación de las Autoridades Locales.
- El impacto territorial del MCA – la cohesión entre las regiones.

En este sentido, la coordinación con las Comunidades Autónomas y otros gestores de los Programas Operativos, así como con las entidades públicas y organismos sin fines de lucro se convierte en un elemento esencial que se debe reforzar para identificar nuevos temas de interés conjunto para el MCA.

De esta forma, se conseguirá aumentar el ritmo de ejecución y mejorar el nivel de ejecución reforzando la consecución y el efecto multiplicador de los resultados del Programa Operativo Integrado dentro del MCA.

RECOMENDACIÓN 2: ESTABLECIMIENTO DE UN PLAN DE ACTUACION

Es necesario y urgente tener una valoración real del grado de ejecución del Programa Operativo Integrado en su conjunto, pero ello requiere la imputación de los gastos y compromisos reales realizados en el marco de la medida 3 de FEOGA.

Esta actuación es necesaria, así como el replanteamiento de la medida en su conjunto, a la luz de que la actuación con mayor peso programada inicialmente que era la correspondiente a la informatización del sistema se realizara de manera integrada dentro del sistema informático previsto en la medida 9.1 del FEDER.

Este aspecto que puede ser valorado de manera positiva dado que incide positivamente en la eficacia de las actuaciones, debe contribuir a

replantear las actuaciones de la medida 9.3 y de esta forma del conjunto del Programa en su Conjunto.

Sólo llegado a este punto se estará en situación de ver la capacidad real de ejecución del programa, y, en consecuencia, de plantearse la necesidad o no de reprogramación del programa.

RECOMENDACIÓN 3: POTENCIAR EL SEGUIMIENTO CONJUNTO DEL EJE DE ASISTENCIA TÉCNICA Y LA COORDINACION

Es necesario potenciar el seguimiento conjunto del eje de Asistencia Técnica más allá del propio programa y extenderlo al conjunto del Marco. Esto implicará la necesidad de otorgar un carácter monográfico al eje 9 dentro de los Comités de Seguimiento del MCA y/o incorporar la presencia de gestores de otros Programas Operativos integrados en el MCA Objetivo 1 en las reuniones del Comité de Seguimiento del Programa Operativo Integrado de Asistencia Técnica.

El objetivo de esta recomendación es incrementar la eficiencia y eficacia de las actuaciones, tratando siempre de mantener la agilidad y operatividad del Comité, y potenciar el papel del Comité de Seguimiento como facilitador y generador de sinergias entre los tres fondos participantes.

RECOMENDACIÓN 4: TRABAJAR SOBRE EL SISTEMA INFORMÁTICO DE GESTION

El sistema informático de gestión de los tres fondos es un elemento que ha adquirido una importancia central en términos financieros dentro del Programa Operativo. Su importancia es clave para la gestión de los Programas financiados con Fondos Estructurales.

Es por ello, que a pesar del importante avance que el sistema FONDOS 2000 y SSU ha supuesto, la novedad, y la complejidad del mismo requiere esfuerzos adicionales. Esfuerzos que deben concentrarse en la optimización de los sistemas y en la mejor adecuación de los mismos a los organismos ejecutores y a las necesidades de seguimiento y evaluación.

Este aspecto, debe ser por tanto analizado en profundidad, para lo cual y a la luz de las conclusiones que se extraigan de la evaluación intermedia del Marco, es necesario realizar un estudio detallado que concluya con propuestas operativas de mejora y la implantación de las mismas.

RECOMENDACIÓN 5: DEFINIR NUEVOS INDICADORES Y CONSENSUARLOS

Quizás una de las debilidades del Programa es que no ha definido indicadores más allá de los de realizaciones. Este hecho puede desvirtuar la importancia esencial que tiene este programa.

Es por ello que siendo conscientes de las dificultades que entraña la identificación de indicadores como los aquí propuestos es necesario consensuar unos indicadores de resultados e impacto más amplios que reflejen la importancia estratégica que este eje tiene para el conjunto del Marco Comunitario de Apoyo Objetivo 1.

RECOMENDACIÓN 6: FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La eficacia en la gestión, además de en otros factores se encuentra directamente relacionada con la existencia de personal formado en gestión de Fondos Estructurales.

Las actuaciones en este sentido se han desarrollado especialmente en el marco de la medida 9.1 y 9.2. En este sentido, la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo ha realizado en el marco de este programa esfuerzos para la formación de gestores en distintos ámbitos que abarcan desde la utilización del SSU, hasta la formación en materia de Fondos Estructurales, aspectos relativos al control financiero, etc.

Pero a pesar de los esfuerzos éste es un aspecto sobre el que no se deben escatimar medios y recursos. En este sentido, podría pensarse en la formación en este ámbito más allá de los organismos ejecutores centrales, implicando a otros organismos intermedios cuya formación es crucial e incidirá de manera positiva no sólo en los aspectos relacionados directamente con la gestión, sino también en relación a aquellos vinculados con la implementación de las actuaciones previstas. En este apartado especial atención en el capítulo de formación debería prestarse a los aspectos relativos a la perspectiva medioambiental y la de la igualdad de oportunidades.

RECOMENDACIÓN 7: DEFINICIÓN DE UN PLAN GLOBAL DE COMUNICACIÓN

Esta línea de trabajo abierta debe adquirir una importancia clave en el marco del programa de Asistencia Técnica. Es por ello que debe definirse una Estrategia o Plan de Comunicación que empezando por la definición

clara de los colectivos objetivo, defina tipos concretos de publicidad y marketing y medios de soporte ad-hoc.

Este Plan de Comunicación, siendo global, debe ser capaz de llegar de manera diferenciada a los distintos colectivos y estratos de la sociedad. El Plan de Comunicación debe ser concebido desde una perspectiva que cuide de manera explícita los aspectos relativos a la igualdad de oportunidades y el respeto a la política medioambiental.