

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES PARA LOS AÑOS 2003-2006

Las acciones del Programa Operativo Integrado de I+D+I para el periodo 2000-2006 son en su totalidad **pertinentes y coherentes** con los objetivos del POI. A través de las diferentes medidas (proyectos de I+D, proyectos científicos, creación de nuevas infraestructuras, adquisición de nuevo equipamiento científico y tecnológico, acciones de formación, promoción de becas y contrataciones) se atienden diferentes facetas del sistema de ciencia y tecnología y, sobre todo, muchos de sus puntos débiles.

El Programa Operativo de I+D+I se enmarca a través del MCA, en el sistema de gestión, seguimiento, control e implementación de los Fondos Estructurales en las regiones Objetivo 1 españolas. La gestión de los fondos apoyan desde el año 2000 los **sistemas de seguimiento** informáticos FONDOS 2000 (FEDER) y SSU (FSE). A pesar de facilitar la gestión y coordinación de los fondos estructurales, el uso de estos sistemas, en concreto, FONDOS 2000 ofrece más posibilidades que todavía no se aprovechan al 100%.

Los **mecanismos de control, seguimiento** así como los circuitos financieros se adecuan a los reglamentos europeos y a los requerimientos del programa. No obstante, existe todavía una dotación insuficiente de recursos humanos y materiales así como una falta de oferta coordinada consultativa y formativa – en resumen, una cultura de gestión todavía poco orientada hacia la obtención de resultados – para hacer frente al creciente número de tareas complejas de gestión y seguimiento, garantizando un uso eficaz y eficiente de los fondos. Esto incluye un aprovechamiento limitado de vías de comunicación entre los organismos intermedios entre sí y las autoridades de gestión para resolver conjuntamente problemas y cuestiones comunes, por ejemplo, en cuanto a la integración de las prioridades horizontales o el desarrollo de indicadores comparables.

En cuanto a la **ejecución e implementación**, en general el programa demuestra un avance bueno. En algunos casos (sobre todo medidas 2.4, 9.1 y 9.2), la ejecución financiera y la implementación física presentan retrasos. La implementación de las medidas, sobre todo al principio del periodo, estaba haciendo frente a problemas, como los

- problemas de coordinación (debido a la nueva creación del MCYT y a la reestructuración de los departamentos),
- problemas de organización (actualizaciones de bases de datos, modificación de bases para convocatorias),
- los retrasos en la publicación de convocatorias, así como
- problemas relacionados con el sistema español de asignación de ayudas (bloqueo de fondos basados en anticipos).

Este último problema se debía a la falta de acuerdo entre los países miembros de la UE sobre el uso anticipado de los fondos FEDER, que llegó a crear un entorno de inseguridad entre los gestores y beneficiarios en los últimos años y causó el temporal bloqueo de los fondos basados en anticipos (de diciembre 2002 hasta mayo del 2003, y posteriormente se acordó la no elegibilidad de los anticipos para convocatorias cerradas después del 19 de febrero de 2003). Por la misma razón será necesario a partir del 2004 cambiar el sistema de asignación de fondos FEDER para proyectos de I+D, cuando se pasará de “liquidación contra certificación de anticipo” a la “liquidación contra certificación de gasto”. Dado que ya durante los años 2001 y 2002 se estaba intentando aplicar el nuevo sistema o, al menos, introducir las características necesarias para su aplicación, la implementación de las medidas no se pudo realizar de la manera prevista, aunque sí con avances considerables.

A fecha de 31/12/2002, los **resultados** incluyen sobre todo los efectos directos de la realización de proyectos y acciones, así como los resultados que se dejan notar a corto plazo. Eso incluye la creación y el mantenimiento de empleo a través de la implementación directa en proyectos así como la participación en acciones de construcción, puesta en marcha y gestión de instalaciones y equipamientos.

En cuanto a la **probabilidad de alcanzar los objetivos fijados** y los resultados esperados, las realizaciones y resultados intermedios indican un alto porcentaje de alcanzar o incluso superar los objetivos fijados en cuanto las medidas 2.1, 2.2, 2.3, 2.5 y 2.6. En relación con los objetivos de impacto (creación de empleo), las medidas 2.2 y 2.3 deberían aumentar el ritmo de realización y de eficacia. En el ámbito de la medida 2.4 hace falta un esfuerzo mucho mayor en los años 2003-2006 para poder alcanzar los objetivos. Pero, teniendo en cuenta que ya se han tomado medidas (reprogramación, cambiado el órgano ejecutor) para iniciar la actividad de la medida 2.4, se prevé que todavía se podrá cumplir un alto porcentaje de las previsiones.

La **incidencia** de las actuaciones realizadas dentro del POI de I+D+I sobre el **entorno socioeconómico** es muy variada y no se limita al impacto sobre el empleo. En el análisis de casos se han detectado una serie de impactos socioeconómicos que se harán efectivos con la realización y finalización de las acciones. Entre estos impactos se encuentran los siguientes:

- Generación de empleo y mejora de las cualificaciones profesionales de los beneficiarios finales
- Mejora de la productividad y competitividad de las empresas y, también, de los organismos públicos y privados que realizan actividades de I+D
- Potenciación de la investigación española y de un Espacio Europeo de Investigación, mantenimiento y atracción de investigadores y científicos españoles
- Calidad de vida, salud y seguridad de los ciudadanos

- Promoción de tecnologías y métodos que ayudan a ahorrar energía y recursos y que así promueven un desarrollo más sostenible
- Promoción de nuevas cooperaciones entre centros de I+D, universidades, empresas y el sector público
- Formación de calidad de investigadores, técnicos y personal de apoyo
- Integración del personal científico en centros de investigación y centros productivos y
- Movilidad de investigadores y técnicos para la difusión y el intercambio de conocimientos.

En general, a fecha de 31/12/2002 es todavía pronto de hablar de **impactos** concretos a nivel **macroeconómico**, dado que muchas acciones están todavía en sus primeras fases y los resultados previstos a medio y largo plazo todavía no se dejan notar. Identificar los impactos concretos sobre los grandes agregados (Patentes, Empleo creado y mantenido, Gasto en I+D, Número de Investigadores y Personal de I+D, etc.), y determinar su relación causal o no con el Programa Operativo, será, por lo tanto, el objetivo de la Evaluación Final.

No obstante, ya se pueden valorar los impactos cualitativos posibles de las acciones, y la evaluación es positiva. Sin embargo, esta estimación sólo es válida si se implementarán las medidas tal y como está previsto en el POI. Se recuerda que para eso es necesario aumentar el ritmo de ejecución en la mayoría de las medidas y resolver los problemas de realización que aun permanecen en algunos casos.

En cuanto a los indicadores que sirven para la **asignación de la reserva de eficacia**, la valoración es positiva. Los indicadores de eficacia superan el valor necesario del 50% del gasto programado y cumplen el requisito de representar más de la mitad de dicho gasto. La eficacia de las actuaciones en general es buena y supera el 80% del valor objetivo previsto. Los cinco indicadores de eficacia alcanzan o sobrepasan a fecha de 31/12/2002 el 80% de su valor previsto, lo que resulta en un **grado de eficacia total de un 91,92%**.

A pesar de no detectar incumplimientos graves en el desarrollo del POI, la evaluación intermedia ha permitido identificar algunos puntos a mejorar en la implementación, ejecución y el seguimiento del programa, lo que ha llevado a formular algunas **recomendaciones operativas** para mejorar la eficacia y eficiencia del POI para el resto del periodo, es decir, en los años 2003-2006:

**RECOMENDACIÓN 1:
MEJORAR LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO**

Junto con las autoridades de control financiero y el debido apoyo informático, la autoridad de gestión debería optimizar los sistemas informáticos de seguimiento y adecuarlos mejor a las necesidades reales de seguimiento y las posibilidades de los organismos intermedios y órganos ejecutores. (véase recomendación 4)

**RECOMENDACIÓN 2:
AUMENTAR EL RITMO DE EJECUCIÓN**

Los órganos ejecutores, responsables especialmente para la medida 2.4 y las medidas de la asistencia técnica y, en menor medida, para las otras medidas con retraso en la ejecución deberían tomar las medidas necesarias para aumentar el ritmo de ejecución. Se considera que con la reprogramación del año 2003 ya se ha reaccionado a los principales problemas de ejecución que presentaban algunas medidas. Si a pesar de los pasos realizados no se avanza (por ejemplo, en el periodo de un año) en la ejecución real, se recomienda por parte del evaluador otra reprogramación del POI, y en concreto de las medidas 2.4 y 9.1, con el fin de transferir fondos a medidas y órganos ejecutores que presentan una elevada capacidad de absorción (por ejemplo a la medida 2.2 y a la medida 9.2) en detrimento de aquellas que experimentan retrasos.

**RECOMENDACIÓN 3:
ESTABLECER UNA CULTURA DE GESTIÓN ORIENTADA MÁS HACIA LOS RESULTADOS – FACILITAR EL SEGUIMIENTO DEL POI**

En el futuro, los indicadores y los objetivos (valores previstos) deberían adecuarse mejor a las actuaciones reales y basarse en definiciones acordadas y menos ambiguas. Todos los agentes implicados deberían hacer previsiones lo más ajustadas y rigurosas que resulte posible a nivel de acciones e iniciar, al mismo tiempo, el seguimiento de las actuaciones concretas, estableciendo así una cultura de gestión más orientada hacia los resultados. En concreto, se recomienda

- el uso de indicadores y datos del *European Innovation Scoreboard* en cuanto a la definición de indicadores comparables de I+D+I a nivel regional.
- en cuanto a los indicadores de realización, se debería avanzar en la definición, la matización y la difusión de conceptos claros. Por ejemplo, existen a veces dudas por parte los beneficiarios de

contestar a preguntas sobre resultados cuando existen indicadores diferentes para un mismo resultados como “centros de I+D equipados”, “centros beneficiados”, “equipos cofinanciados”, “centros renovados”, “centros que reciben subvención”.

- debido al elevado porcentaje de realización física para algunos de las actuaciones, se recomienda la revisión de los indicadores empleados y de las previsiones de cumplimiento de los objetivos. En concreto, se refiere a la medida 2.2, indicador “Inversión inducida en empresas colaboradoras en proyectos cofinanciados” y “Investigadores implicados”, en la medida 2.3 el indicador “Centros beneficiados”, en la medida 2.5 “Empleos creados”.
- del mismo modo, se deberían definir previsiones y objetivos para los indicadores donde todavía no se dispone de objetivos cuantificados, como por ejemplo para la medida 2.2 “Centros que reciben subvención”, “Empleos mantenidos”, “Patentes”, “Proyectos de colaboración entre empresas y centros de investigación”, así como en la medida 2.3 “Equipos de I+D cofinanciados” y “Centros equipados”.

RECOMENDACIÓN 4:

ADECUAR LA DOTACIÓN DE MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES A LAS TAREAS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y GESTIÓN

Se deberían adecuar la dotación de medios humanos (número personas, formación) y materiales (formativo, soft y hardware, espacio) al número creciente de tareas de gestión, seguimiento, control financiero y evaluación continua. En relación con el sistema de seguimiento FONDOS 2000 se proponen concretamente la elaboración de una Guía de utilización, más extensa que la actual y la formación periódica y continuada del personal que ha de utilizarlo cotidianamente.

RECOMENDACIÓN 5:

MEJORAR LA COORDINACIÓN Y LA COMUNICACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS EJECUTORES Y ORGANISMOS INTERMEDIOS Y HORIZONTALES

Dado que la gestión del POI contaba con ciertos problemas de coordinación lo que llevó entre otros a retrasos en la presentación de los informes anuales, se recomienda mejorar la coordinación entre la Autoridad de Gestión, los órganos ejecutores y los beneficiarios finales. Como acciones concretas, la Autoridad de Gestión debería volver a informar a los órganos ejecutores y a los beneficiarios sobre los gastos elegibles y la elegibilidad de los conceptos, así como supervisar más estrictamente el cumplimiento de los plazos para informes de seguimiento, informes anuales de ejecución y reuniones.

Del mismo modo, cara a la solución de problemas y cuestiones comunes, los órganos ejecutores y las autoridades de gestión deberían mejorar las vías de comunicación y la coordinación entre sí y con los organismos intermedios de políticas horizontales. Por ejemplo, la *integración de la protección de espacios de la RED NATURA 2000* o la *consideración de nuevos indicadores referentes a la igualdad de oportunidades entre*

mujeres y hombres son cuestiones comunes, donde existe información detallada en los departamentos temáticos responsables (centrales y en las Comunidades Autónomas). No obstante, esta información muchas veces no llega de forma operativa a los órganos ejecutores, por lo que se deberían mejorar los canales de comunicación o ampliar las acciones de difusión, una tarea idónea para los fondos del Eje 9, de Asistencia Técnica.

**RECOMENDACIÓN 6:
TENER EN CUENTA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

La integración del principio de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres está todavía sin completar. Para eso, se debería responder a la necesidad de información y formación de responsables y gestores en igualdad de oportunidades, con el fin de que en su actividad cotidiana incorporen la igualdad de género. Asimismo, se deberían incluir indicadores especificados para seguir la implicación de la mujer en las actividades de I+D+I y tomar las medidas necesarias en campos donde existan deficiencias de integración.

**RECOMENDACIÓN 7:
NO BASARSE ÚNICAMENTE EN EL EMPLEO COMO IMPACTO FINAL DE LAS ACCIONES DEL POI**

El impacto no debería ser reducido a la creación o el mantenimiento de empleo, dado que los objetivos del POI enfocan otros ámbitos y mejoras. Se deberían incluir en el POI indicadores que reflejan el desarrollo de sistemas regionales y nacionales de innovación, sobre todo, cara a la evaluación final.

**RECOMENDACIÓN 8:
RESPETAR LAS ESPECIFICIDADES REGIONALES EN LAS REGIONES OBJETIVO 1**

Tal y como se está haciendo ahora, las medidas del POI deberían respetar las especificidades regionales en las regiones Objetivo 1, tanto las socioeconómicas como la posible existencia de proyectos particulares como son las Estrategias Regionales de Innovación (RIS) o las Acciones Innovadoras. El POI debe seguir respondiendo a la variedad en los contextos y capacidades de la I+D+I. Para incrementar las sinergias, se debería reforzar la coordinación entre las políticas regionales de I+D+I y el Programa Operativo Integrado de I+D+I, así como la cooperación entre las entidades y organismos regionales y centrales. Se deberían concretar actuaciones de cooperación y proyectos conjuntos a través de convenios específicos, así como considerar las especificidades regionales en la definición de áreas prioritarias de actuación conjunta en los Acuerdos Marco.