

CAPÍTULO 5. RESULTADOS DEL EXAMEN SOBRE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES CUANTIFICADOS Y LA TRANSPARENCIA Y FIABILIDAD DEL SISTEMA DE RECOGIDA DE DATOS

5.1. PERTINENCIA DE LOS INDICADORES

5.1.1. Valoración global

Los indicadores constituyen un mecanismo de seguimiento, control y evaluación de los programas operativos incluidos en el Marco Comunitario de Apoyo Objetivo 1. Por tanto, todo análisis sobre su pertinencia debe responder a la capacidad de dichos indicadores para reflejar de forma fiel y ajustada el proceso de ejecución, los resultados obtenidos y el impacto inducido en el territorio de las actuaciones del Programa Operativo Local.

En términos globales, los indicadores son suficientemente expresivos y recogen información significativa sobre el desarrollo de las actuaciones englobadas en el programa operativo, ajustándose a los objetivos y naturaleza de los ejes y medidas del mismo.

No obstante, debe reseñarse que, en algunos casos y especialmente para determinadas medidas, es necesario realizar un proceso de homogeneización entre los valores y variables registrados en los distintos proyectos del Programa Operativo Local y las consignadas como indicadores de avance físico para éste; dicha homogeneización, por otra parte, es indispensable para poder introducir dichos datos en el aplicación de gestión Fondos 2000.

Es especialmente significativo el caso de aquellos proyectos cuyo importe financiero es muy reducido y los indicadores asociados de valores muy bajos, de forma que se producen dificultades:

- A la hora de introducir el valor definitivo de los proyectos, que suele asociarse al último pago del proyecto (y, por tanto, en el proceso de ejecución no existen cifras reflejadas en la aplicación Fondos 2000).

- La agregación de valores presenta dificultades entre aquellos proyectos vinculados a una determinada naturaleza de actuaciones e indicadores que están directamente relacionados con proyectos integrados y que, por tanto, pueden no coincidir exactamente.

Aún así, el grado de seguimiento y control de los proyectos obtenido a través de los indicadores utilizados puede considerarse como suficiente, sin retrasos especialmente preocupantes. Por otra parte, la naturaleza de los indicadores utilizados permite la realización de un análisis satisfactorio de la eficacia del POL.

No obstante, el análisis de la eficiencia de las actuaciones, a partir de los indicadores disponibles, puede verse dificultado, ya que la homogeneización de los datos de múltiples proyectos, muchos de los cuáles tienen importes reducidos (en términos relativos) y responden a requerimientos y circunstancias muy diferentes, enmascara realidades y dificultades locales y específicas que distorsionan el ratio unidad de medida/euro utilizado para su medición, así como la comparación entre proyectos.

En este sentido, los precios unitarios manejados en los proyectos responden a los existentes en el mercado, en tanto los procesos de adjudicación, además, han conseguido rebajar significativamente en algunos casos el precio licitado inicialmente, generando “sobrantes” reinvertidos en los propios proyectos.

Así pues, se detectan tres dificultades principales en la aplicación, mantenimiento y seguimiento de los indicadores de ejecución, resultados e impacto de los ejes y medidas incluidos en el POL:

1. Dificultades de integración de indicadores vinculados al principio horizontal de igualdad de oportunidades en todas aquellas actuaciones vinculadas a la generación de infraestructuras de comunicaciones y abastecimiento de “*utilities*” (básicamente conducciones e instalaciones de suministro de agua), puesto que el grado de neutralidad de dichas actuaciones es muy elevado y toda estimación de impacto en dicho ámbito debe realizarse de forma indirecta (a pesar de los esfuerzos constados por el equipo evaluador que desde las distintas instituciones implicadas se está realizando para integrar

indicadores con perspectiva de género en la realización y resultado de dichas actuaciones).

2. Dificultades técnicas para conseguir una sincronización exacta entre los grados de avance financiero y físico de aquellas actuaciones con menor importe, en determinados ejes y medidas. Esta situación lleva, en numerosas ocasiones, a cuantificar los indicadores una vez finalizada la actuación, de forma que se producen “saltos” en los niveles de ejecución recogidos en los indicadores.
3. Pérdida de “resolución” y capacidad explicativa de determinados indicadores en el proceso de integración de proyectos de pequeña medida y locales en una perspectiva pluriregional, como es la utilizada en el POL para el seguimiento de los indicadores.

5.1.2 Indicadores de realización

Los indicadores de ejecución en el POL responden a la naturaleza y características de los objetivos del programa y las actuaciones y proyectos planteados para alcanzarlos. No obstante, desde el punto de vista de obtención de datos, son los que presentan mayores dificultades para un seguimiento continuo. Este hecho es especialmente significativo en la medida **5.3 Infraestructuras y equipamientos para municipios de menos de 20.000 habitantes**. Tal hecho se deriva de, en numerosos casos, la escasa dimensión financiera y “física” de muchos de los proyectos, que obliga a la agregación de numerosos datos antes de la obtención de los valores definitivos para su introducción en la aplicación de “gestión agregada” que constituye Fondos 2000.

Así, tal y como se ha consignado en el punto anterior, los indicadores están diseñados para acumular datos desde una perspectiva pluriregional para el conjunto de las regiones de Objetivo 1. Esto implica la agregación y homogeneización de todas las variables generadas en el proceso de ejecución de las distintas actuaciones locales llevadas a cabo por los beneficiarios últimos de las medidas del programa. En el caso de la medida 5.3, el número total y los importes medios de los proyectos dificultan la acumulación continua de datos,

que debe, por tanto, realizarse de forma periódica y suficientemente espaciada como para agregar un volumen significativo de información. Asimismo, las características de los proyectos obligan a ciertos procesos de transformación de las unidades de medida utilizadas, ya que no siempre se adecuan los indicadores globales del POL a las características particulares de los proyectos locales (por ejemplo, en algunos casos se ha presentado la necesidad de transformar unidades de medida lineales en otras de capacidad, debido a que la naturaleza del proyecto concreto, si bien se encuadraba perfectamente en una determinada medida, los indicadores utilizados en la misma no coincidían exactamente con los resultados físicos de la ejecución del proyecto).

CUADRO INDICADORES DE EJECUCIÓN MEDIDAS DEL POL (AGREGACIÓN DE LOS SISTEMAS)

Eje	Medida	Definición	Medición	Previsto
3	1	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcelos urbanos	Km	125,00
3	1	Instalaciones destinadas al abastecimiento de agua	nº	125,00
3	3	Instalaciones destinadas al saneamiento de aguas residuales	nº	27,00
3	3	Redes de saneamiento nuevas y/o mejoradas	nº	396,00
3	4	Plantas de tratamiento, recuperación y reciclaje RSU	nº	6,00
3	4	Vertederos controlados, acondicionados y/o sellados	nº	4,00
3	4	Contenedores temáticos RSU	nº	21,00
3	6	Superficie de ribera mejorada	Has	85,00
3	6	Centros e instalaciones de educación ambiental	nº	25,00
3	6	Superficie restaurada	Has	800,00
3	6	Vías verdes	m	500,00
3	7	Centros o estaciones de vigilancia y/o control ambiental	nº	4,00
3	8	Suelo recuperado	m2	400.000,00
5	1	Equipamientos de mobiliario urbano instalado	nº	9.000,00
5	1	Acondicionamiento (calles, carreteras, aceras, etc.)	m	170.000,00
5	1	Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas	m	100.000,00
5	1	Carril bici	m	40.000,00
5	1	Creación y recuperación de zonas verdes	m2	800.000,00
5	2	Áreas estacionamiento creadas	nº	6,00
5	2	Autobuses no contaminantes	nº	10,00
5	3	Actuaciones de apoyo al desarrollo local	nº	8.473,00
5	3	Instalaciones destinadas al abastecimiento de agua	nº	125,00
5	3	Instalaciones destinadas al saneamiento de aguas residuales	nº	27,00
5	3	Red viaria local nueva y/o mejorada	Km	6.465,00
5	3	Plantas de tratamiento, recuperación y reciclaje RSU	nº	52,00
5	3	Vertederos controlados, acondicionados y/o sellados	nº	364,00
5	3	Contenedores temáticos RSU	nº	21,00
5	3	Redes de saneamiento nuevas y/o mejoradas	Km	2.409,00
5	3	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcelos urbanos	Km	2.680,00
5	3	Edificios rehabilitados y/o conservados	m2	-
5	3	Espacios naturales/urbanos recuperados	m2	-
5	4	Centros creados de acogida y asistencia a distintos colectivos	nº	18,00
5	5	Proyectos de apoyo al desarrollo local (asesoramiento, estudios financiados, etc.)	nº	157,00
5	7	Edificios turísticos y culturales construidos	nº	2,00
5	8	Actuaciones de apoyo al desarrollo local	nº	103,00
5	8	Actuaciones en edificios o monumentos	nº	30,00
5	8	Edificios rehabilitados y/o conservados	m2	39.000,00
5	9	Actuaciones de apoyo al desarrollo local	nº	85,00
5	9	Instalaciones construidas o reformadas	m2	-
5	10	Proyectos de carácter deportivo y/o de ocio	nº	103,00
5	10	Instalaciones construidas o reformadas	m2	-

5.1.3 Indicadores de resultado

Los indicadores de resultado están directamente vinculados a los objetivos establecidos para el conjunto del Programa Operativo Local, así como con la propia naturaleza de las actuaciones ejecutadas.

Las características de los indicadores permiten una medición suficiente de los niveles de eficacia alcanzados por las actuaciones y, por tanto, resultan pertinentes en dicho ámbito. En este sentido, las principales dificultades que presentan estos indicadores derivan de la necesaria integración de un gran número de proyectos con características y peculiaridades propias, que si bien garantizan una significación suficiente desde la perspectiva pluriregional del POL, desdibuja los detalles concretos de dichos proyectos, muy especialmente en el caso de las actuaciones realizadas en la medida 5.3.

Por otra parte, y estrechamente vinculado a la dificultad antes reseñada, los indicadores de resultado del POL permiten únicamente la medición de los niveles de eficiencia absolutos de las medidas incluidas en el programa, sin ahondar en los detalles que, en el marco de un programa con proyectos heterogéneos y multitud de agentes institucionales ejecutantes, pudieran resultar de interés para una radiografía ajustada de los niveles de eficiencia realmente alcanzados, especialmente a la hora de realizar análisis comparativos por instituciones, áreas territoriales, tipología de proyectos, etc.

Así, el resultado es la disponibilidad, a nivel agregado, de información total sobre el nivel de ejecución financiera realizado y el volumen total de unidades de medida alcanzados en cada uno de los indicadores, resultando en un importe “medio” que “difumina” las particularidades de los distintos proyectos (y, con ello, la posibilidad de propiciar la detección y difusión de “mejores prácticas” entre las instituciones implicadas).

Por tanto, esta situación permite un análisis comparativo de los costes medios unitarios de las distintas medidas con referentes absolutos en el mercado, pero dificulta la realización de dicho análisis integrando las potenciales circunstancias que pudieran afectar a dicho coste medio en determinados ámbitos territoriales muy

específicos (como, por ejemplo, los costes añadidos que suponen determinadas actividades de dotación de equipamientos e infraestructuras para la Comunidad Canaria, Ceuta o Melilla, derivadas de su situación geográfica), que podrían presentar desviaciones específicas respecto a los valores medios y que, por tanto, dificultaría la comparación directa (esto es, sin los adecuados ajustes y elementos correctores) de estos territorios con otros situados en regiones de Objetivo 1.

Por ejemplo, en los casos de Ceuta y Melilla, sus características geográficas específicas encarecen enormemente todos los proyectos de construcción y obra pública, ya que los trabajos deben realizarse por empresas de la península (ya que las empresas más próximas geográficamente – marroquíes – no reúnen los requisitos para la contratación pública – calidad, capitalización, capacitación para contratación pública según el importe del contrato, etc.) y los materiales (incluidos, en muchos casos, los propios áridos) deben transportarse también desde la península (por ejemplo, en el caso de Ceuta, al no existir frontera comercial reconocida, los materiales deberían transportarse primero desde Marruecos a Algeciras y, desde allí, hasta la Ciudad Autónoma de Ceuta).

Otro ejemplo sería la mejora de carreteras provinciales y vías locales en zonas de especiales dificultades geográficas, como por ejemplo las zonas de serranía de la provincia de Jaén, donde, incluso dentro de la misma provincia, los costes medios del metro lineal de vía asfaltada varían significativamente según dónde se procede a la construcción del mismo.

De esta forma, todo análisis detallado de la eficiencia de las actuaciones concretas (y no de las medidas en su globalidad) debe remitirse a dos circunstancias específicas:

- El esfuerzo realizado por la Autoridad de Gestión y, especialmente (dadas las peculiaridades de la medida 5.3) el Ministerio de Administraciones Públicas para detallar indicadores y sistemas de acumulación y gestión de la información que superan los mínimos exigibles para la construcción de los indicadores reflejados en el Programa Operativo y su Complemento de Programa.

- Los métodos de asignación/adjudicación de las partidas presupuestarias (tanto de obras como de servicios) para su ejecución que, basados principalmente en métodos de concurso y subasta, permite asegurar un precio mínimo, respetando criterios de calidad y plazo de realización.

CUADRO INDICADORES DE RESULTADOS MEDIDAS DEL POL (AGREGACIÓN DE LOS SISTEMAS)

Eje	Medida	Definición	Medición	Previsto
3	1	Viviendas beneficiadas directamente	nº	6.130,00
3	3	Viviendas beneficiadas directamente	nº	23.000,00
3	4	Población beneficiada directamente	nº	10.000,00
5	3	Viviendas beneficiadas directamente	nº	1.300.000,00
5	3	Población beneficiada directamente	nº	4.450.000,00
5	4	Usuarios beneficiados de los servicios asistenciales	nº	150.000,00
5	5	Población beneficiada directamente	nº	40.000,00
5	8	Visitantes al año	nº	54.000,00
5	9	Población beneficiada directamente	nº	20.000,00
5	10	Población beneficiada directamente	nº	50.000,00
9	1	Gastos asociados a las acciones publicitarias y de difusión	Euros	158.487,00

5.1.4 Indicadores de impacto

Los indicadores de impacto del Programa Operativo Local, tal y como sucedía con los otros dos tipos de indicadores analizados anteriormente, son pertinentes y coherentes con la naturaleza y características de las medidas con las que se vinculan.

Por otra parte, estos indicadores adolecen de la problemática anteriormente reseñada para los vinculados a ejecución y resultados. Como elemento específico propio, cabe destacar que la naturaleza de los indicadores de impacto está muy vinculada a la capacidad de creación de empleo de las actuaciones incluidas en las distintas medidas. En este sentido, se detecta la dificultad de conjugar la necesidad de contar con indicadores relacionados con elementos de “contexto” y “entorno”, vinculados a la capacidad de desarrollo sostenible de los territorios y establecer vínculos sólidos entre las actuaciones contempladas en el POL (especialmente para las más numerosas y de menor importe) y dichos indicadores. Así, los indicadores de impacto se vinculan al volumen de población beneficiada por la ejecución de una determinada actuación, pero queda por establecer el paso siguiente, que sería analizar el impacto, como tal, que las actuaciones del POL han tenido en los niveles de bienestar de dicha población, por un lado, y en su capacidad para potenciar sus niveles de desarrollo en un contexto de sostenibilidad.

En este sentido, la medición del impacto acaba circunscribiéndose a un elemento que, si bien facilita la homogeneización de los datos, presenta un nivel de detalle incapaz de recoger el impacto completo real de la ejecución de las actuaciones en el territorio. Es cierto, por otro lado, que el elevado peso de las actuaciones de “infraestructura” dentro de los proyectos programados en el POL dificulta establecer relaciones causales directas entre su ejecución y la evolución de aquellos indicadores socioeconómicos que podrían aportar información sobre el grado de desarrollo de un territorio.

**CUADRO INDICADORES DE IMPACTO MEDIDAS DEL POL
(AGREGACIÓN DE LOS SISTEMAS)**

Eje	Medida	Definición	Medición	Previsto
3	1	Empleos creados en fase de construcción	nº	112,00
3	3	Empleos creados en fase de construcción	nº	394,00
3	4	Empleos creados en fase de construcción	nº	27,00
3	6	Empleo creado en fase de mantenimiento	nº	125,00
3	6	Empleos creados en fase de construcción	nº	800,00
5	1	Empleo creado en fase de mantenimiento	nº	200,00
5	1	Empleos creados en fase de construcción	nº	1.000,00
5	2	Empleo estable	nº	10,00
5	3	Empleos creados en fase de construcción	nº	11.996,00
5	4	Empleo creado en fase de mantenimiento	nº	230,00
5	4	Empleos creados en fase de construcción	nº	300,00
5	5	Empleos creados	nº	222,00
5	8	Empleos creados	nº	146,00
5	9	Empleos creados	nº	120,00
5	10	Empleos creados	nº	146,00

5.2 TRANSPARENCIA Y FIABILIDAD DEL SISTEMA DE RECOGIDA DE DATOS

5.2.1 Descripción del sistema utilizado

El sistema de recogida de datos utilizado para el Programa Operativo Local se basa en la aplicación Fondos 2000, tal y como se especifica en el Complemento de Programa del mismo.

Dicha aplicación, gestionada (en cuanto a la información volcada) por la Subdirección General de Administración del FEDER y mantenida (y gestionada técnicamente) por la Intervención General del Estado (IGAE), acumula los datos financieros y físicos vinculados a la ejecución de las actuaciones cofinanciadas por Fondos Estructurales en el Estado español.

La introducción de datos en dicha aplicación tiene, para el caso del POL, dos fuentes principales de alimentación:

- El Ministerio de Administraciones Públicas para las actuaciones concernientes a municipios con un número de habitantes inferior a 50.000.
- El Ministerio de Hacienda para las actuaciones concernientes a municipios con un número de habitantes superior a 50.000.

En el primer caso, el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) cuenta con una aplicación propia, destinada a realizar el seguimiento de todas aquellas actuaciones que cuentan con la intervención del Ministerio, bien a través del programa de Cooperación Económica Local, bien a través de actuaciones cofinanciadas por Fondos Estructurales (para lo cual dicha aplicación cuenta con adaptaciones específicas vinculadas a los requerimientos normativos y reglamentarios establecidos para la gestión de dichos fondos por parte de la Comisión Europea).

Dicha aplicación (realizada sobre la tecnología de base de datos *Informix* por los servicios técnicos del propio ministerio y explotable a través de una interfaz de *Crystal Report*) recoge, de forma exhaustiva, todos los datos concernientes a cada una de las actuaciones llevadas a cabo por parte de las administraciones locales

implicadas en las mencionadas actuaciones. El grado de detalle alcanzado sobrepasa en gran medida a los requerimientos establecidos por los indicadores consignados en el Complemento de Programa del POL.

Así, la aplicación incluye, además de variables relacionadas con los importes, niveles de cofinanciación de las distintas instituciones implicadas, indicadores físicos, etc., datos como el tipo de adjudicación de las contrataciones (si se tercian) para la realización de las actuaciones, el adjudicatario, las fechas establecidas para la ejecución, etc.

La carga de datos en la aplicación del MAP se realiza tanto por parte de las propias administraciones locales, a través de una conexión “punto a punto” con la red del ministerio, como con la remisión, en formato papel o digital, de los datos en formularios estándar, mecanizados posteriormente en el mismo MAP.

Una vez procesados los datos en esta aplicación, periódicamente, se procede al volcado de la información en la aplicación de Fondos 2000, según los formatos y procedimientos acordados entre los servicios técnicos implicados (MAP e IGAE), básicamente a través de un procedimiento de “carga masiva”, por el que los registros de la aplicación del MAP se configuran según un formato predeterminado y se exportan a la aplicación Fondos 2000.

En el segundo caso, la Autoridad de Gestión utiliza directamente la aplicación Fondos 2000 para la acumulación de información. Esta aplicación ha sido desarrollada específicamente para ayudar en el seguimiento y gestión de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y, por tanto, cumple las especificaciones y requerimientos normativos y reglamentarios aplicables al efecto.

La aplicación está construida sobre una arquitectura *Oracle* de base de datos, con una interfaz para su explotación programada en HTML. Dicha aplicación es accesible tanto por parte de la Subdirección General de Administración del FEDER como por los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes de Objetivo 1 del Estado. Así, la carga de datos se produce bien por el acceso directo de las administraciones locales a la aplicación, bien a partir de un envío de los datos en formato digital o físico, siendo mecanizados en el propio ministerio.

5.2.2 Valoración global del sistema: transparencia y fiabilidad

El sistema de recogida y gestión de información utilizado permite acumular la información generada en la ejecución de los proyectos incluidos en el POL, “guardando” la pista de dicha generación, así como su inclusión en las aplicaciones correspondientes tras una adecuada fiscalización de los mismos. Por tanto, ante la detección de posibles incongruencias o errores en los datos, resulta posible identificar el punto donde se ha producido la incidencia y proceder a su corrección.

Así, puede concluirse que el sistema de recogida de datos es:

- Transparente, en tanto recoge todas las variables necesarias para la realización de un seguimiento correcto y un análisis de la eficacia y eficiencia financiera de las actuaciones realizadas. Asimismo, detalla suficientemente la participación y responsabilidad en la introducción de datos de cada una de las administraciones implicadas en la ejecución y gestión del POL.
- Fiable, en tanto los datos, antes de considerarse definitivos, son revisados como mínimo dos veces, por parte de las administraciones ejecutantes y del personal técnico de los ministerios encargados de la gestión de los fondos. Asimismo, la “ruta” seguida por los datos está suficientemente explicitada como para permitir la identificación y subsanación temprana de posibles errores o inconsistencias.

No obstante, sí caben realizar algunas matizaciones y comentarios al sistema empleado, tanto al proceso mismo de proceso de datos como a la naturaleza de los indicadores utilizados:

- El proceso de recogida de datos presenta numerosos pasos intermedios que, si bien cuentan con sucesivos procesos de verificación, suponen incrementar las posibilidades de errores de transcripción y/o proceso de datos. Asimismo, reduce los márgenes de maniobra, en cuanto a plazos de acumulación de información, para potenciales rectificaciones.

- Si bien la interoperabilidad de los sistemas está garantizada por la existencia de una base tecnológica común, así como por un proceso de volcado de datos entre aplicaciones estandarizados, la existencia de diversas aplicaciones (si bien responde a las necesidades operativas de cada una de las administraciones implicadas en la gestión del POL) para la recogida y procesamiento de datos supone alargar el proceso de acumulación definitiva de la información en una única base de datos, consignada por la Autoridad de Gestión para la realización del seguimiento de la ejecución del proyecto, así como la certificación de los importes ejecutados y los indicadores físicos asociados (y, por tanto, la validación definitiva de los mismos). Asimismo, supone una dispersión relativa de la información hasta su inclusión definitiva en la aplicación Fondos 2000, de forma que, en períodos de ejecución intermedios y no directamente vinculados a la certificación de gastos frente a la Comisión Europea, puede complicar la explotación de la información compilada en dichos períodos.
- Las características de los proyectos incluidos en el programa, especialmente respecto a la medida 5.3, provocan en algunos casos un proceso de acumulación de información “sincopado”, ya que los volúmenes financieros y físicos generados en un período determinado de tiempo (por ejemplo, mensualmente) no son suficientes como para permitir su inclusión en la aplicación Fondos 2000, ya que ésta presenta una relación pago-indicador físico sin la suficiente flexibilidad como para acumular pequeños avances (en términos relativos al POL, puesto que para un determinado proyecto puede suponer un avance notable en el nivel de ejecución financiera y física).

A modo de resumen se incluye un cuadro con las principales fortalezas y debilidades del sistema de recogida de datos empleado en el seguimiento y control del POL:

Fortalezas	Debilidades
Detalle, flexibilidad y capacidad de explotación de la información (MAP).	Proceso de recogida de datos con numerosos pasos intermedios.
Agilidad en la introducción de datos (SGAFEDER) en la aplicación Fondos 2000.	Falta de flexibilidad en la introducción y explotación de los indicadores físicos asociados a la ejecución financiera.
	Gestión y mantenimiento de la aplicación delegada en un tercero (Fondos 2000).
	“Decalage” en el seguimiento en tiempo real de los niveles de ejecución, debido a los plazos entre la “ejecución real” física de las actuaciones y su plasmación definitiva en Fondos 2000.