

# ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

## 5.ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

---

### 5.1. INTRODUCCIÓN

Los criterios utilizados para el diseño del proceso evaluativo tienen que ver con algunas de las características del Programa Operativo apuntadas a lo largo del apartado anterior y que son las siguientes:

- ▣ Se trata de la Evaluación Intermedia donde se considera necesario abordar el análisis acerca de cómo ha sido la Articulación Institucional del mismo.
- ▣ Para el desarrollo del Programa Operativo se cuenta con una serie de Organismos gestores y ejecutores diferentes en cuanto a su contexto de actuación, competencias, naturaleza jurídica, etc.
- ▣ Cada una de las entidades tiene responsabilidades concretas y diferenciadas para el desarrollo del objetivo general del Programa Operativo.

La realización de este apartado de Articulación Institucional de la Evaluación Intermedia Externa se ha hecho sobre la base de un modelo básicamente cualitativo, apoyado en la celebración de entrevistas con las entidades implicadas en la gestión y ejecución del Programa Operativo <sup>71</sup>. El enfoque de la herramienta metodológica (entrevista a gestores-coordinadores<sup>72</sup>) ha perseguido recoger las

---

<sup>71</sup> Ver anexo, personas entrevistadas

<sup>72</sup> Sobre la base del guión facilitado por la entidad responsable de la evaluación del Marco Comunitario de Apoyo, QUASAR, con el fin de homogeneizar los sistemas de recogida de información.

aportaciones, intereses y opiniones de la pluralidad de agentes responsables de los niveles de gestión y ejecución de las Medidas.

En las entrevistas se han abordado, con carácter general, aspectos relativos a la calidad de la programación, la adecuación de la división de tareas y competencias, los sistemas de coordinación, de seguimiento y de publicidad de las intervenciones, la dotación de recursos humanos y materiales, la adecuación de los circuitos y flujos financieros y, finalmente, el respeto a la normativa y los principios comunitarios.

El contenido de este capítulo servirá para complementar los datos de la Evaluación Intermedia del MCA de las regiones de Objetivo 1, en los aspectos dedicados al análisis de la Articulación Estratégica.

A continuación se exponen las conclusiones obtenidas, clasificadas por los principales contenidos abordados en las entrevistas.

## 5.2. CALIDAD DE LA PROGRAMACIÓN

El Programa Operativo "Sociedad para la Sociedad de la Información" (2000-2006) se integra en el Marco Comunitario de Apoyo que define la estrategia de desarrollo de las regiones españolas de Objetivo 1. Las Autoridades competentes de la programación técnica del Programa Operativo han sido el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en colaboración estrecha con la Autoridad de Gestión y con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), responsable de la ejecución de la Medida 2.76.

Los documentos de programación se han definido conforme a la siguiente normativa comunitaria:

- ▣ Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de Julio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales,
- ▣ Reglamento 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER),
- ▣ La Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión, relativa a las Directrices para los programas del período 2000-2006 (1999/C 267/02).
- ▣ "Vademécum para la elaboración de los Planes de los Fondos Estructurales y documentos de programación", presentado el 29 de octubre de 1999 en el Plan de Desarrollo Regional para el período 2000-2006 previsto en el artículo 15 del reglamento CE nº 1260/1999, en el que, junto a una visión de conjunto de la estrategia general de desarrollo regional de España, se incluyen directrices, objetivos y Medidas concretas para las regiones de Objetivo 1 de los Fondos Estructurales Europeos.

El programa, también, es la expresión del compromiso contraído por los Estados miembros en la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 en favor de una Unión competitiva basada en la Sociedad del conocimiento. El Programa sigue, además, las orientaciones de la Iniciativa Comunitaria eEurope y el Plan de Acción "Una Sociedad de la Información para todos" lanzado por el Gobierno español, el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (2000 2003) y otros planes nacionales sobre la materia.

El proceso inicial de evaluación previa, realizado esencialmente durante el año 2000, estuvo basado en un trabajo preliminar de identificación tanto de las prioridades estratégicas, en materia de Sociedad de la Información y del Conocimiento, como del análisis de la experiencia del pasado en esta materia, y el diagnóstico de situación del sector en el estado español. El procedimiento adoptado entonces para la realización de la evaluación previa del Programa Operativo, fue el equivalente a una autoevaluación, es decir, no se recurrió a un servicio de evaluación externo. Una vez realizada esta etapa de planificación se establecieron los ejes prioritarios de intervención, las disposiciones de aplicación y el plan financiero.

El Programa Operativo fue presentado a la Comisión el 11 de noviembre de 2000 y fue aprobado por decisión de la Comisión C(2001) 3853, de 13 de diciembre de 2001.

Por lo que se refiere a las prioridades horizontales tales como el Medioambiente y la Igualdad de Oportunidades, los documentos de programación presentan un estudio de la situación inicial muy general y reflejan una ausencia de un análisis detallado sobre la repercusión prevista de la estrategia y de las intervenciones. Por lo que es recomendable que en las fases posteriores de la programación, las evaluaciones se realicen con más detalle.

Las Autoridades responsables en materia de Medioambiente han desempeñado un papel relevante en el proceso de planificación y programación estructural quedando garantizado dicho papel, desde el inicio del proceso, a través de la Red de Autoridades Ambientales, quien ha venido elaborando diversos documentos metodológicos de trabajo, tanto para realizar la evaluación previa ambiental del Plan de Desarrollo Regional Objetivo 1 como para definir indicadores sobre medioambiente de evaluación y seguimiento de las intervenciones financiadas con Fondos Comunitarios.

Siguiendo una metodología común, las Autoridades responsables en esta materia han elaborado, para cada una de las regiones de Objetivo 1, la evaluación previa ambiental. Buena parte de las recomendaciones básicas realizadas por éstas han sido recogidas en el Marco Comunitario de apoyo (MCA).

Igualmente, las Autoridades Ambientales han participado en la elaboración de los diferentes Programas Operativos, actuando, en los Plurirregionales, la Autoridad Ambiental nacional de la Red de Autoridades Ambientales.

El Instituto de la Mujer, como organismo de igualdad, también está desempeñado un papel concreto en el proceso de seguimiento y evaluación del Marco Comunitario de Apoyo.

Ambos organismos están presentes en el Comité de Seguimiento. Además, la Autoridad de Gestión del Programa Operativo es miembro activo de la Red de Autoridades Ambientales de España.

El Complemento de Programa, aprobado por el Comité de Seguimiento el 18 de abril de 2002 y comunicado a la Comisión el 14 de mayo de 2002, contiene una descripción más exhaustiva de las Medidas descritas en el correspondiente Programa Operativo, incluyendo indicadores de realización, distribución del gasto, criterios de selección de los proyectos, etc. También se incorporan, al presente documento, información sobre las disposiciones para garantizar la cofinanciación nacional, el respeto a las políticas comunitarias en diversas materias, las acciones de información y publicidad e intercambio de datos con la Comisión Europea.

Con el fin de garantizar que existen pautas fijadas para determinar qué tipo de proyectos se benefician de la ayuda de los Fondos Estructurales, en él se establecen los criterios de selección generales para las operaciones financiadas. Todas y cada una de las Medidas cuentan con consideraciones específicas en

la selección de los proyectos a cofinanciar y esto ha sido constatado por cada una de las personas entrevistadas.

Los criterios de selección, han sido propuestos por las entidades gestoras de las Medidas y aprobadas por el Comité de Seguimiento, de conformidad con el artículo 35.3b) del Reglamento CE 1260/1999. Las entidades gestoras son las responsables de especificarlos, difundirlos y aplicarlos en el marco de las convocatorias públicas.

## 5.3. GESTIÓN OPERATIVA

### 5.3.1. Funciones y responsabilidades de gestión de los Fondos Estructurales

La Autoridad de Gestión de este Programa Operativo es el Ministerio de Hacienda y concretamente la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Este organismo es el responsable de la eficacia y la regularidad de la gestión y de la ejecución de la intervención y la Autoridad de pago, sin perjuicio de las competencias de la Comisión.

Esta Dirección General, además, se encarga de asegurar la coordinación para la aplicación del mismo y, a tal fin, ha establecido los dispositivos necesarios que le permitan verificar que todas las actuaciones cofinanciadas respetan la normativa nacional y comunitaria aplicable, así como los mecanismos oportunos para garantizar la adecuada complementariedad de las actuaciones de los diferentes órganos ejecutores participantes.

Para ello, ha establecido un sistema de seguimiento que cubre la totalidad de las actuaciones del Programa. La Autoridad de Gestión del Programa informa con regularidad al Comité de Seguimiento del mismo de la actividad de coordinación llevada a cabo.

Las funciones entre los gestores están delimitadas, son compatibles y complementarias. En su definición, cada Medida del Programa Operativo Sociedad de la Información, tiene un sólo gestor que se corresponsabiliza, con la Autoridad de la de gestión, de la eficacia, la regularidad de la gestión y la adecuada ejecución de las acciones en los ámbitos de sus respectivas competencias. Dicho interlocutor con la Autoridad de Gestión conoce claramente sus competencias. Hasta el momento no se han producido conflictos de competencias, facilitado en parte por el carácter "monofondo" del Programa.

Estos organismos aseguran el flujo continuo de información y comunicación sobre el desarrollo de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo que son de su competencia. Dos veces al año se celebra un Comité de Seguimiento, y una vez al año se realiza una Reunión Técnica con los Gestores de cada Medida (encuentro anual con la Comisión, en el que se analiza el informe de anualidad y la eficacia y eficiencia financiera de lo realizado hasta el momento).

El encuentro anual del año 2002 se celebró el 16 de enero de 2003. En esta reunión se llegó al acuerdo de que se había de respetar el calendario previsto para la acción 2.71 y enviar cuanto antes la solicitud de Gran Proyecto, hecho que se produjo el 22 de abril de 2003.

Con relación a las Medidas 2.72 y 2.75 se pensó en la posibilidad de absorber presupuesto no gastado con las Medidas 2.73 y 2.74, por lo que se sugería una pronta modificación del complemento de Programa a fin de cumplir con la regla N+2 sin descompromiso automático.

También se insta a las entidades gestoras a incrementar presupuesto del plan de publicidad del Programa Operativo y desarrollar información sobre la cofinanciación europea de los programas en los sitios web.

El Comité de Seguimiento tiene reguladas sus funciones en el Programa Operativo y está presidido por la Autoridad de Gestión y conformado por representantes de la Comisión, los organismos ejecutores de las Medidas, el Ministerio de Medioambiente y el Instituto de la Mujer.

En el Marco Comunitario de Apoyo se ha constituido un Grupo Técnico de Evaluación. (GTE) es un instrumento de coordinación entre la Comisión y el Estado miembro, así como un foro de intercambio de ideas y experiencias en el ámbito de la evaluación que refuerza la función de la evaluación. Este Grupo está conformado por representantes de la Administración General del Estado, de las regiones y de la Comisión y los equipos de evaluación de cada uno de los Programas. Su principal misión es asistir a la Autoridad de Gestión en:

- ▣ Promover el respeto de los plazos previstos para cada Programa Operativo del Marco a fin de integrar los resultados de la evaluación en el ciclo decisorio de la intervención.
- ▣ Determinar y elaborar el contenido del proceso de evaluación y la metodología común a seguir, teniendo en cuenta, en el caso de las acciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, las orientaciones metodológicas definidas en el MCA Objetivo 1.
- ▣ Establecer los pliegos de condiciones técnicas, y en particular detallar las criterios de idoneidad a los que ha de responder el equipo de evaluación para evaluar los diferentes ámbitos de intervención de cada Fondo y proceder a una estimación de los recursos necesarios para llevar a cabo las evaluaciones.
- ▣ Realizar el seguimiento del estudio de evaluación.
- ▣ Valorar la calidad del informe final, concretamente la pertinencia de las informaciones y recomendaciones contempladas.
- ▣ Avalar la correcta utilización de los resultados de la evaluación con vistas a la reorientación de las intervenciones en curso.

El Grupo Técnico de evaluación del Programa Operativo para la Sociedad de la Información se constituyó el día 18 de junio de 2002. En dicha reunión fue aprobado el pliego de prescripciones técnicas para la contratación del equipo evaluador del Programa Operativo y de la evaluación previa sobre los criterios de aplicaciones de los Fondos Estructurales asignados en el Marco Comunitario de apoyo (2000-2006) al eje prioritario 2 "Sociedad del Conocimiento ". El concurso para la contratación fue publicado en el BOE del día 21 de septiembre de 2002, realizándose la adjudicación el 5 de noviembre de 2002 en mesa de contratación. El 31 de diciembre se presentaron las tareas de Evaluación Intermedia relativas a la vigencia de la evaluación previa y de la programación y a la Articulación Institucional.

Las personas entrevistadas manifiestan que la programación responde a un enfoque de arriba a abajo. La aplicación del principio de cooperación con Comunidades Autónomas y otras entidades locales en los

procesos de consulta para la recogida de la información y la planificación de los documentos de programación, en general se constata que ha sido muy limitada, incluso ausente para algunas de las Medidas.

Sin embargo, en la puesta en marcha de las acciones, será imprescindible, tanto el intercambio de información sobre los respectivos planes que las Comunidades Autónomas desarrollan para la Sociedad de la Información, como el establecimiento de líneas de cooperación en la ejecución de las acciones, principalmente en la Medida 2.75 Ciudades Digitales, en la promoción de contenidos digitales, y la implantación de equipamiento tecnológico para la enseñanza, puntos de acceso público a Internet en Bibliotecas, servicios de la S. I. al sector de la sanidad, etc. Medida 2.72.

Por otro lado, el contacto con las Comunidades Autónomas también queda reforzado en el marco del Grupo Temático de la Sociedad de la Información auspiciado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología para promover el desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco de INFO XXI.

Este Grupo estaba previsto, como grupo dependiente del Comité de Seguimiento del MCA y persigue, entre sus objetivos, el intercambio de experiencias y de ideas. Se constituyó el 15 de noviembre de 2002, presidido por la Subdirección General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Programación Territorial (Ministerio de Hacienda) en copresidencia con la D. G. de Desarrollo de la Sociedad de la Información del (MCYT). En esta reunión se decidió que el Ministerio de Ciencia y Tecnología se encargaría del trabajo de recopilación y actualización de la información acerca de lo que, en materia de Sociedad de la Información se está realizando en cada uno de los Organismos gestores de los Fondos Estructurales en España, con el fin de presentar los resultados en mayo de 2003.

### 5.3.2. Dotación de recursos humanos y materiales

De acuerdo con la información ofrecida por las personas entrevistadas, la dotación de recursos humanos asignada a la gestión y ejecución del Programa Operativo y de cada una de las Medidas, es la siguiente:

MEDIDAS		PERSONAS ASIGNADAS A LA COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
Medida 2.71	Potenciación del acceso a los nuevos servicios digitales: Acceso a Internet (TRAC)	2 personas funcionarias (*)
Medida 2.72	Acceso a infraestructuras y servicios digitales	Información no disponible
Medida 2.73	Fomento de la investigación técnica (Programa PROFIT)	22 personas funcionarias 13 personas contratadas
Medida 2.74	Apoyo a la introducción de la Sociedad de la Información y del comercio electrónico en las pymes (Programa ARTEPYME II)	5 personas contratadas 5 personas funcionarias
Medida 2.75	Aplicaciones y sistemas dinamizadores de la Sociedad de la Información (Programa Ciudades Digitales)	2 personas funcionarias (*)
Medida 2.76	Aplicaciones para la educación Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	5 personas funcionarias
Autoridad de Gestión		2 personas funcionarias

(\*) Cuando las Medidas estén en funcionamiento se requerirá más personal para llevar a cabo las labores de gestión y seguimiento de los proyectos.

La dotación de recursos internos asignada a cada una de las Medidas es heterogénea y está en función de los requerimientos de las tareas, tanto de gestión como de ejecución de las entidades responsables de cada una de las Medidas. No obstante, esta observación se formula con las reservas del caso, dada la falta de información sobre concreción en las funciones y carga de trabajo dedicada por parte de las/los integrantes de cada órgano de gestión.

En general, la dotación de los recursos humanos disponibles para la gestión de las actividades de las Medidas se ha valorado como adecuada y capacitada para la realización de las tareas tanto de coordinación como de gestión. Sin embargo y atendiendo a las tareas de seguimiento y evaluación más cualitativa, se considera que la carga de trabajo que requieren las tareas administrativas, disminuyen la posibilidad de dedicación a estas funciones, por lo que sería recomendable fortalecer al equipo en

términos cuantitativos. En algunas de estas Medidas como en la 2.73 PROFIT, 2.74 ARTEPYME se ha intentado resolver esta cuestión contratando un servicio específico para este tipo de labores. También mencionan que lo harán la Medida 2.72 y la Medida 2.75.

La contratación de empresas o personas externas para la prestación de servicios de consultoría vinculados a la Asistencia Técnica, se considera un procedimiento idóneo para garantizar los niveles de especialización técnica y la objetividad de la visión "desde fuera" que, en muchos de sus aspectos, requieran estas intervenciones.

En el transcurso de las entrevistas, se ha valorado como suficientes la dotación de equipamientos informáticos y las conexiones informáticas permanentes entre los centros gestores y la Autoridad de Gestión.

La capacitación de los equipos humanos para utilizar esta aplicación Fondos 2000 se considera adecuada, aunque al principio surgieron algunos problemas de familiarización en el manejo de la misma. Es necesario señalar, que se han detectado ciertas carencias, aunque no significativas, en materia adaptación a los requisitos tecnológicos de utilización aplicación. La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), concretamente, ha tenido ciertas dificultades de carácter técnico en la aplicación y una vez que se determinen las causas se solventarán.

## 5.4. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN-COORDINACIÓN

Para el período 2000-2006, las responsabilidades de gestión se definieron sobre la base de los principios de descentralización y subsidiariedad. Los requerimientos de estos principios son la exigencia de transparencia, en particular en materia de gestión financiera, control de las acciones concretas y procedimientos de selección de los proyectos, así como una mejor delimitación de las responsabilidades entre responsables de programación, gestores de los programas y Autoridades pagadoras.

Desde el punto de vista de los gestores, los elementos de organización y coordinación las administraciones gestoras del Programa Operativo presentan una relativa facilidad y su práctica está resultando sencilla. Las entidades gestoras han manifestado que la coordinación se está desarrollando sin problemas. Se especifican dos razones:

- ▣ Se trata de un Programa "monofondo".
- ▣ Las actuaciones se concentran en sólo dos organismos: la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Un aspecto a matizar en el ámbito, tanto de las fases previas de concreción del contenido de las Medidas, como en las posteriores fases de puesta en marcha y desarrollo, es la participación de diversas administraciones en la realización de un mismo proyecto. Así, por ejemplo, en la fase inicial de la Medida 2.75 Ciudades Digitales han surgido ciertas dificultades a la hora de elegir las ciudades y territorios beneficiarios, a pesar de haber transferido esa decisión a las Comunidades Autónomas que, a su vez, han de establecer acuerdos con entidades locales. En la puesta a punto de programas, tales como "Internet en la escuela" o "Internet para todos" la dificultad viene de la mano de la dispersión geográfica y del elevado número de participantes.

Según se ha comunicado al equipo evaluador, en ambos casos se están realizando las negociaciones para encauzar las dificultades, todo ello ha supuesto un consumo de recursos y dilatación en el tiempo.

De otra parte, indicar que los diferentes equipos de trabajo que intervienen en la coordinación, gestión y desarrollo son valorados positivamente desde el punto de vista cualitativo, con la salvedad de que algunas de las Medidas no han sido comenzadas y no se dispone, por tanto, de suficientes elementos de juicio.

## 5.5. PROCEDIMIENTOS DE SEGUIMIENTO

La Autoridad de Gestión, en cumplimiento de del Reglamento(CE) nº 1260/1999 del Consejo, ha establecido los sistemas y ha diseñado los procedimientos que deberán ser utilizados por los beneficiarios finales con el fin de garantizar un adecuado seguimiento del Programa Operativo.

Para ello, se han cursado las correspondientes instrucciones y se ha elaborado la guía "Sistema de gestión de los Fondos Estructurales" en la que se detalla la información que, de acuerdo al Anexo IV del Reglamento 438/2001, debe existir en soporte informático para todos los proyectos cofinanciados.

Con esa finalidad, la Aplicación Fondos 2000<sup>73</sup> lleva incorporado un subsistema de gestión que permite efectuar un seguimiento de cada operación, posibilitando el control de las ayudas otorgadas por los Fondos Estructurales.

El Programa Operativo, Sociedad de la Información, utiliza el sistema de seguimiento contenido en la herramienta informática Fondos 2000, a la cual vuelca toda la información solicitada por la aplicación referida a las realizaciones financieras de acuerdo con los indicadores diseñados ad-hoc.

Se detecta en el sistema de seguimiento, la deficiencia en aspectos relativos a indicadores cualitativos para determinar la información diferenciada por regiones de Objetivo 1 (ejem. Mapificación del gasto), los resultados alcanzados en términos de Cohesión Económica, Desarrollo Sostenible y Medioambiente e Igualdad de Oportunidades, así como las repercusiones tangibles e intangibles en los distintos ámbitos territoriales y la visibilización de las mejores prácticas. Se deberían reflejar estos elementos en los sistemas de seguimiento y evaluación específicos para cada Medida.

Para llevar a cabo un seguimiento más exhaustivo de alguna de las actuaciones, se ha procedido a desarrollar y utilizar bases de datos locales que incorporan más información, a partir de los cuales se carga la aplicación Fondos 2000. Estos sistemas de sistematización de datos propios, proporcionarán un mayor grado de información sobre los distintos proyectos y su funcionamiento para sus gestores.

Así, dentro del Programa ARTEPYME (Medida 2.74) y en el Programa PROFIT (Medida 2.73) se han diseñado Bases de Datos que recogen con detalle algunos aspectos a resaltar del Programa: solicitudes, organismos, concesiones, tipología de proyectos, cronogramas de ejecución, ayudas concedidas, pagos efectuados, etc. que les permite conocer en tiempo real la situación del Programa. Concretamente, ARTEPYME II, tiene previsto hacer accesible por Internet la situación de cada uno de los proyectos y otra información de interés para las pymes y los organismos intermedios participantes.

---

<sup>73</sup> La Aplicación Informática Fondos 2000 incluye la programación financiera de cada organismo así como la previsión de indicadores de cada Medida

La Universidad Nacional a Distancia (UNED) también manifiesta la intención de realizar una autoevaluación cuantitativa y cualitativa sobre el proceso de ejecución y los resultados alcanzados.

En un escenario opuesto al anterior, el modelo de seguimiento de la Medida 2.71 todavía no está elaborado y posiblemente será determinado en su aprobación como Gran Proyecto<sup>74</sup>.

El actual sistema de seguimiento de manera global se considera acertado, si bien el seguimiento interno particularizado de las Medidas es diferente para cada una, debiendo por tanto cada gestor montar el procedimiento más adecuado, como se ha indicado, unos ya en funcionamiento y otros en expectativa de desarrollo o implantación.

La Aplicación Fondos 2000 está siendo utilizada para cargar las informaciones de las Medidas del Programa PROFIT, Programa ARTEPYME y Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), y que hasta este momento, son las únicas Medidas que han comenzado a ejecutarse. Los problemas surgidos han sido los normales de familiarización con una nueva aplicación por parte de los técnicos y personal administrativo encargado de su manejo. A estos efectos, se procedió a la formación de un número limitado de personas en el uso de la aplicación, con objeto de asegurar su correcto uso<sup>75</sup>.

El seguimiento físico depende de los tipos de proyectos que se vayan ejecutando. En los casos en que ya existen proyectos en marcha, como ocurre con las Medidas 2.73 (PROFIT), 2.74 (ARTEPYME) y 2.76 Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el procedimiento está perfectamente sistematizado y articulado. En el resto de las Medidas se irá estableciendo en las sucesivas fases de realización. Así, en la tramitación del Gran Proyecto TRAC se hablará del modelo de seguimiento; en la Medida 2.75 Programa Ciudades Digitales en los Convenios con las CC.AA. y con los Ayuntamientos se especificará el tipo de controles y seguimiento a efectuar.

Las Medidas 2.72 y 2.75 llevarán a cabo diferentes modelos de seguimiento interno, dependiendo del tipo de proyectos de los organismos participantes y beneficiarios involucrados. Por el momento se tiene planificado la contratación de una asistencia externa para facilitar este seguimiento y este control tanto físico como financiero.

Por lo que respecta a la composición del Comité de Seguimiento la gran mayoría de las personas entrevistadas consideran adecuada la composición y el funcionamiento del mismo, si bien han sido únicamente dos los celebrados hasta la fecha. De la misma manera, aprecian adecuada la proporción entre hombres y mujeres en el Comité de Seguimiento, a pesar de que son conscientes de la infrarrepresentación femenina. Opinan que esta situación está motivada por que la mayoría de cargos están ocupados por hombres, tienen una posición neutra ante esta composición y piensan que en el momento en que las mujeres ocupen puestos de mayor responsabilidad, también se equilibrará esta representación en los Comités de seguimiento.

En el apartado denominado "Cuantificación de los objetivos" en el punto 4.3.1, del presente documento, se menciona que los Indicadores para medir la consecución de los objetivos y la eficacia del programa son pertinentes para la cuantificación de los principales objetivos y disparidades planteadas en el Programa Operativo. Sin embargo, el sistema de indicadores relacionado en los documentos de programación, no parece cubrir toda la extensión de los objetivos expuestos con anterioridad, sino solamente la parte mensurable.

---

<sup>74</sup> La solicitud de Gran Proyecto TRAC se envió a la Comisión el 22 de abril de 2003.

<sup>75</sup> Información recogida del Informe de la Anualidad 2001 del Programa Operativo.

En conclusión, el conjunto de indicadores señalados para medir la consecución de los objetivos permitirán obtener una información adecuada sobre resultados físicos y eficacia presupuestaria, pero no son del todo suficientes para los fines de un seguimiento y una evaluación que realice un balance de los progresos cualitativos alcanzados, visibilice las buenas prácticas y obtenga conclusiones para sugerir mejoras en determinados aspectos, etc. Por este motivo, sería recomendable complementar con información cualitativa, diseñada adhoc.

Además, y a pesar de la idoneidad de los indicadores propuestos para medir la consecución de los objetivos específicos y operativos del Programa Operativo, sería necesario incorporar indicadores que evalúen el grado de contribución del POSI a las prioridades de la política de la Unión Europea: Medioambiente e Igualdad de Oportunidades.

Después de las entrevistas con los responsables de las diferentes Medidas, se puede aseverar que, desde su punto de vista, se consideran apropiados los indicadores señalados para llevar a cabo el seguimiento del Programa Operativo, en los términos recomendados por las normativas comunitarias y nacionales. Pero, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, tienen la intención de fortalecer sus sistemas propios de seguimiento con el fin de recoger información más cualitativa y que permita visibilizar los procesos y resultados llevados a cabo, intentando atender a los principios horizontales comunitarios.

La calidad de seguimiento, atendiendo a las respuestas de los entrevistados, queda asegurada, haciendo en todo caso la salvedad que de las Medidas del Programa Operativo, hasta la fecha solamente tres han comenzado su ejecución. En la Medida 2.71 no se han recogido informaciones relativas al seguimiento. Sin embargo en las medidas 2.72 y 2.75 (aunque aún no se han imputado gastos al eje 2, pero sí han realizado acciones), van a establecer mecanismos de seguimiento y control con cargo a la Asistencia Técnica.

En el Informe de la Anualidad 2002 aparecen los datos de seguimiento por indicadores de realización, resultado e impacto, además de las realizaciones financieras. Dichos indicadores coinciden con los establecidos en el Complemento de Programa. La información acerca de la ejecución financiera y física, así como del avance de lo realizado hasta la fecha, se encuentran explicitada en los siguientes capítulos de esta Evaluación Intermedia.

Vale la pena mencionar la celebración de tres Comités de Seguimiento y especialmente el de 20 de mayo de 2003 que, entre otras tareas, trató y aprobó la modificación de algunos indicadores<sup>76</sup>.

## 5.6. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA- ADECUACIÓN DE LOS CIRCUITOS Y FLUJOS FINANCIEROS

El Programa Operativo y el Complemento de Programa incluyen una descripción de los sistemas de gestión y control y en particular la designación de las Autoridades de gestión y de pago y sus competencias respectivas, así como la descripción de las disposiciones en materia de control y correcciones financieras, construidas sobre los sistemas ya establecidos.

---

<sup>76</sup> A la fecha de redacción de este informe de Evaluación Intermedia, no dispone de copia del Acta del mencionado Comité de Seguimiento, pero se ha hecho una revisión crítica, tanto de los anteriores indicadores como de los nuevos, en el capítulo 4.3.1.4. Cuantificación de los objetivos.

La Autoridad pagadora para este Programa Operativo es la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda (coincide con la Autoridad de Gestión). De acuerdo con el artículo 32 del Reglamento (CE) 1260/1999, las funciones de la Autoridad pagadora son:

- ▣ recibir los pagos de la Comisión,
- ▣ certificar y presentar a la Comisión las declaraciones de gasto,
- ▣ velar por que los beneficiarios finales reciban las ayudas de los Fondos,
- ▣ poner en marcha sistemas de detección y prevención de irregularidades.

Para ello la Autoridad pagadora con base en la Aplicación Fondos 2000 dispone del sistema informático de seguimiento de los flujos financieros, donde la información requerida se alimenta por cada uno de los gestores de las Medidas interconectado con el servidor de la aplicación.

El sistema informático agrega todos los pagos grabados en el sistema por cada organismo, el cual da de alta un certificado que recoge todos los pagos grabados e imprime un modelo de certificación, que una vez firmado por los responsables del organismo gestor y por el responsable de la contabilidad se envía a la Autoridad de Pago quien lo validará e incluirá en la Declaración de Gastos a la Comisión.

El sistema también permite llevar un registro de las transferencias efectuadas a los destinatarios y permite garantizar la pista de auditoría y todos los aspectos de gestión y control exigidos por el Reglamento 438/2001.

Atendiendo al circuito de pagos, la Autoridad pagadora recibe de la Comisión un anticipo del 7% (31.259.760 euros) de la intervención del FEDER en el Programa, que fue abonado el 14/01/02. Durante el desarrollo de la intervención, se recurrirá al anticipo para sufragar la participación comunitaria, sin necesidad de esperar a la recepción de los pagos intermedios por las declaraciones de gasto efectuadas. La Autoridad financiera repercutirá a los beneficiarios finales la parte proporcional del anticipo, en el plazo más breve posible.

Hasta el 31-12-2002, España ha presentado a la Comisión dos declaraciones de gastos (8/07/02 y 28/10/2002). Las solicitudes de pago fueron tramitadas por la Comisión Europea dentro del plazo establecido por el Reglamento Financiero (60 días).

Los pagos realizados por la Autoridad pagadora a los beneficiarios finales, con base en las declaraciones de pagos efectuadas, asciende a 31 de diciembre de 2002 a 11.051.186,33 euros<sup>77</sup>. Durante 2003 la Comisión realizó dos nuevos pagos, uno el 15 de abril y otro el 8 de julio.

Hasta el momento actual no se han realizado acciones de control en el sentido de lo dispuesto en el Reglamento 438/2001, si bien, las actuaciones cofinanciadas en el Programa Operativo han cumplido los requisitos impuestos por la legislación nacional y comunitaria, en particular los relativos a la fiscalización previa, la contratación pública y la legislación medioambiental.<sup>78</sup>

En relación con el nivel de definición de las etapas del circuito financiero que siguen los recursos comunitarios y sobre la mayor o menor claridad de la normativa aplicable y de los aspectos susceptibles de mejora, ahora se relacionan una serie de opiniones al respecto:

<sup>77</sup>Ha habido una solicitud de pago en abril de 2003 que presenta correcciones financieras para el 2000.

<sup>78</sup> Información obtenida del "Informe de Ejecución Anualidad 2002 ".

- ▣ La Autoridad de Gestión considera que el circuito financiero está perfectamente delimitado y establecido según la normativa vigente (Reglamento 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones sobre los Fondos Estructurales), valorando como positivos los ritmos de pago. En estos momentos se tienen retrasos de, aproximadamente, cuatro meses.

Quizá, desde el punto de vista de la Autoridad de Gestión, el uso y el perfeccionamiento de las herramientas y aplicaciones tecnológicas para la generación de informes, haría que éstos fueran redactados de una manera más rápida y ágil, una vez que se haya recibido la información dada por cada gestor de las Medidas. Este elemento permitiría que los informes pedidos por la Comisión pudieran ser remitidos en un plazo más breve.

Como ya se ha dicho anteriormente, España, hasta el momento, ha presentado a la Comisión dos solicitudes de pago, después de la declaración de gastos, con fecha (11/07/02 y 04/11/2002) que fueron tramitadas por la Comisión Europea dentro del plazo establecido por el Reglamento Financiero (60 días). Así, el 27 de agosto de 2002 se recibió un cobro de la Comisión por valor de 8.131.157,72 euros y el 19 de diciembre de ese mismo año, otro cobro por importe de 2.875.379,26. En total se han recibido 42.266.296,98 euros. Ha habido en 2003 dos pagos más, uno el 15 de abril y otro el 8 de julio.

En el caso de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) los temas de tramitación administrativa entre Hacienda y/o el Tesoro tienen su interlocución con el Rectorado, por lo que a la Unidad de Gestión de la Medida les llega mucho más tarde, y explican que sería conveniente se habilitaran fórmulas para que paralelamente la información pudiera llegar a la Gerencia. También demanda información más detallada sobre las partidas a las que corresponde cada uno de los pagos FEDER realizados por el Tesoro.

En referencia a la formación sobre el funcionamiento de los Fondos Estructurales, algunos organismos gestores manifestaron que, a pesar de conocer los Reglamentos y normas de funcionamiento, estarían interesados en conocer con mayor profundidad estos procedimientos. Concretamente, esto ocurrió en el caso de la Medida 2.76 y Medida 2.73. En este sentido, la Unidad de Apoyo de la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (MCYT) organizó el curso, en el año 2003, dirigido a los recursos humanos del Ministerio de Ciencia y Tecnología denominado "Gestión de Fondos Estructurales de la Unión Europea". Este curso fue impartido por personas claves en la gestión de Fondos FEDER en España.

## 5.7. SISTEMAS DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

Los Programas financiados por Fondos Estructurales han de ir acompañados de ciertas exigencias de publicidad, definidas en el Reglamento (CE) 1159/2000 sobre información y publicidad. Concretamente para el Programa Operativo, el principal requerimiento consistirá en la inclusión del símbolo de la bandera europea y la referencia explícita a la Unión Europea y a FEDER en todos los documentos y conferencias públicas relativas a la ejecución de sus Medidas y proyectos.

Las actividades para la difusión del Programa Operativo conforman parte del compromiso adquirido por la mayoría de los gestores de la Medida, incluida la Autoridad de Gestión, que han contribuido, aunque de

manera desigual, la promoción tanto de las acciones como de la difusión de la Comisión Europea y FEDER como parte fundamental de la cofinanciación.

La Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ha enviado a cada uno de los gestores un documento con las principales recomendaciones para atender a las exigencias de publicidad definidas en el Reglamento. En particular, se ha instado a los gestores, a cumplir las siguientes recomendaciones:

- ▣ Informar sobre las posibilidades ofrecidas para la intervención a los beneficiarios finales potenciales, a las organizaciones profesionales, a los interlocutores económicos y sociales, a los organismos de promoción de la Igualdad de Oportunidades y alas correspondientes organizaciones no gubernamentales.
- ▣ Informar a la opinión pública de los resultados de la intervención y del papel desempeñado por la Unión Europea a favor de aquélla.

La Autoridad de Gestión ha participado en conferencias promovidas por la Comisión Europea, como son la Reunión Anual de Redes de Información de la Unión Europea, en ella se ha presentado la estrategia española en materia de Sociedad de la Información. También se participó en el seminario "Impacto y futuro de la política regional de la Unión Europea en España".

Para llevar a cabo actuaciones de información y publicidad, la Dirección General de Fondos Comunitarios y financiación Territorial elaboró, a mediados de 2002, un pliego de prescripciones técnicas para contratar una Asistencia Técnica, que incluía acciones de apoyo informático para explotar la base de datos Fondos 2000 y acciones informativas y de publicidad dentro del MAC Objetivo 1 y, con cargo al Programa Operativo de Asistencia Técnica. En las condiciones del pliego se incluye la elaboración de un "plan de publicidad e información" y la elaboración de una página web. El Plan fue bien acogido por la Comisión Europea.

Desde esta la Autoridad de Gestión, por consiguiente, se considera que los gestores de cada una de las Medidas tienen información suficiente para aplicarlas correctamente, lo cual garantiza su cumplimiento estricto. Cabe señalar que la publicidad de las intervenciones de cada Medida, corre a cargo de la Autoridad administrativa responsable de su ejecución. Las personas entrevistadas han manifestado el conocimiento de la normativa, aunque son conscientes de que hasta ahora, no todas las Medidas lo han aplicado en todas sus dimensiones, pero manifiestan el compromiso decidido de adaptar las herramientas y contenidos de difusión a estos requisitos.

En consonancia con el plan de acciones de información y publicidad redactado en el Complemento de Programa, los mecanismos de publicidad y difusión empleados para asegurar el cumplimiento de la normativa, son el material gráfico elaborado para la difusión de las acciones realizadas en el marco del Programa Operativo, las páginas de Internet diseñadas para ofrecer información sobre cada una de las Medidas y las jornadas de información previstas en los planes de comunicación. Así se ha mencionado específicamente en el Programa PROFIT(2.73), ARTEPYME (2.74), Ciudades Digitales (2.75), en el Programa de Aplicaciones para la Educación (2.76) y la Medida 2.72 Acceso a infraestructuras y servicios digitales.

En relación con las actividades ejecutadas y los resultados obtenidos, en el caso de PROFIT y ARTEPYME, siempre que existe una notificación al beneficiario último expresando que la Unión Europea participa en la financiación de las mismas y se insta a las entidades beneficiarias de la subvención a tener en consideración esta normativa a la hora de promover los resultados de sus acciones.

Además ARTEPYME y PROFIT han llevado a cabo jornadas de presentación y elaboración de diversos materiales gráficos de acuerdo a la normativa comunitaria y con la colaboración de otras organizaciones como la Fundación Universidad-Empresa.

Es interesante resaltar que ARTEPYME ha sido seleccionado como práctica emblemática de política de promoción de negocio electrónico en Europa dentro del estudio sobre comparación de políticas nacionales y regionales de promoción del negocio electrónico entre las pymes, auspiciado por la Comisión Europea. Ello ha dado lugar a su presentación en la Conferencia celebrada en Bruselas el 20 de junio de 2002.

La Comisión, por su parte, está muy interesada en estos procesos e insta a las entidades gestoras a incrementar el presupuesto para el plan de publicidad del Programa Operativo y a visibilizar más la información sobre la cofinanciación europea de los programas en sus sitios web.

Este apartado sobre actuaciones de publicidad se ve completado en el punto 6.2. Principales realizaciones y valoración por Medida.

## 5.8. RESPETO DE LAS POLÍTICAS Y PRIORIDADES HORIZONTALES COMUNITARIAS

Las prioridades horizontales comunitarias son el conjunto de principios que, de acuerdo a la legislación comunitaria, deben regir todas las acciones a desarrollar en el marco de los Fondos Estructurales. A saber:

- ▣ Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.
- ▣ Sociedad de la Información y nuevas tecnologías.
- ▣ Desarrollo local y urbano.
- ▣ Medioambiente.
- ▣ y la Complementariedad y coordinación entre las intervenciones del Fondo de Cohesión y FEDER.

Todas ellas contenidas en el documento de la Comisión de directrices para los programas del período 2000-2006.

Las prioridades estratégicas de Competitividad, Cohesión Social y Equilibrio Territorial, han sido introducidas en la programación de forma clara y explícita a través del objetivo general del Programa Operativo. Todas las personas entrevistadas coinciden que éstas están perfectamente integrada en su Medida.

El Medioambiente queda atendido principalmente a través del respeto a la normativa en materia medioambiental<sup>79</sup>, según establecen los documentos de programación del POSI y esta normativa se utiliza para la evaluación de proyectos cofinanciados por FEDER.

A su vez, la Autoridad de Gestión<sup>80</sup> del Programa Operativo, participa activamente en la Red de Autoridades Ambientales de España. Éste es un órgano de cooperación entre Autoridades nacionales y regionales que vela por la integración del Desarrollo Sostenible en las actuaciones financiadas con los Fondos Estructurales y de Cohesión, sobre la base de los principios recogidos en el V Programa Comunitario de Acción en materia de Medioambiente.

En general y de acuerdo con la opinión de las personas entrevistadas, las actuaciones incluidas en cada Medida respetan el conjunto de prioridades horizontales comunitarias, centrandose su influencia en la potenciación de las pequeñas y medianas empresas (ARTEPYME; PROFIT), indicando además que ambas tienen un efecto indirecto positivo en la creación de empleo, en el Desarrollo Sostenible y Medioambiente y en la Igualdad de Oportunidades y, observando en todo caso, la normativa vigente en el ámbito de la competencia.

La Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres queda implícitamente contemplada en la Medida 2.76 ya que se tiene previsto visibilizar aspectos que, sobre esta materia, se desarrollen en el marco de la misma. Por ej.: digitalización de contenidos específicos con Perspectiva de Género, desagregación de datos por sexo, atención a la utilización de un lenguaje no sexista, etc. No obstante, en otras Medidas también se tratarán de formular acciones específicas, por ejemplo en el Programa PROFIT, se persigue realizar estudios que respeten la Perspectiva de Género, desagregando los datos por sexos siempre que sea posible.

Por otra parte, en el Comité de Seguimiento participan como miembros permanentes el organismo nacional de Igualdad de Oportunidades (Instituto de la Mujer) y Ministerio de Medioambiente, que velarán por la aplicación de dichas políticas en la ejecución del Programa. Se ha elaborado un documento de aplicación de la Perspectiva de Género en la consecución de las Medidas del Marco Comunitario de Apoyo. Sin embargo, se señala un desconocimiento del mismo por parte de los Organismos gestores a los que se les ha entrevistado.

Con relación a la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres y a las fórmulas de integración de este principio, las personas entrevistadas indican que tienen un conocimiento limitado sobre la operativa de incorporar esta perspectiva, aunque sí coinciden en que la revolución digital ofrecerá muchas oportunidades para las mujeres y se deben aunar esfuerzos para que éstas lleguen a las mujeres y los hombres de manera igualitaria.

La información de sobre el respeto y la atención a las prioridades horizontales en cada Medida, se amplía en el apartado 6.3. "Principales realizaciones y valoración por Medida" y en el informe específico sobre "la Evaluación de la Integración Ambiental" (Capítulo 7 del Informe de Evaluación Externa Intermedia).

---

<sup>79</sup> Respeto de las obligaciones derivadas de la Red Natura 2000, la Autoridad Medioambiental responsable adopta las medidas tomadas para la conservación y protección de las zonas que componen la Red Natura 2000 comprendidas dentro de los límites geográficos elegibles para el Programa.

<sup>80</sup> La Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial,