
CAPÍTULO 4. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

4.1. INTRODUCCIÓN.

Resulta obvio, que las posibilidades de éxito de una determinada estrategia vendrá condicionada en gran medida por la capacidad organizativa de los agentes encargados de llevarla a cabo, en otras palabras, por la adecuada articulación institucional de los diferentes niveles administrativos que intervienen en el desarrollo de la misma. En esta línea, el presente capítulo tiene como objetivo básico el análisis y valoración de la articulación institucional de las diferentes Administraciones que intervienen en el POIA 2000-2006.

El capítulo se estructura en cinco grandes apartados que siguen a esta introducción. En primer lugar, se estudia la problemática de la Gestión Operativa del POIA 2000-2006. En este apartado, después de abordar los aspectos relativos a la gestión de la programación, se analizan las funciones y responsabilidades en la puesta en acción de los distintos Fondos Estructurales, así como la adecuación de la división de competencias entre administraciones. Asimismo, se lleva a cabo un análisis de la dotación de recursos humanos y materiales.

El segundo apartado, se ocupa del procedimiento de seguimiento del POIA 2000-2006. En concreto, tras el análisis y definición del sistema de seguimiento se estudia el proceso de recopilación de la información y su fiabilidad; se realiza una valoración del sistema y de la pertinencia de los indicadores; se describe su composición y funcionamiento y por último, se detallan los sistemas de información, difusión y publicidad.

En tercer lugar, se estudia la gestión administrativa y financiera del POIA 2000-2006, haciendo especial hincapié en tres cuestiones fundamentales: La valoración de la agilidad de la tramitación administrativa; la adecuación de los circuitos financieros y finalmente, el cumplimiento de la normativa comunitaria.

En cuarto termino, se dedica un apartado al estudio de la cultura de la evaluabilidad. El capitulo se cierra con un apartado de recomendaciones y conclusiones.

En general en el texto sólo se incluyen cuadros estadísticos referentes a Ejes y Tipos de Administración. Los datos relativos a Órganos Ejecutores y Medidas se añaden en un anexo.

4.2. GESTIÓN OPERATIVA DEL POIA 2000-2006

4.2.1. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN

A) El proceso de planificación.

El proceso de programación estratégica está basado en el documento de programación general de la Junta de Andalucía en vigor, a saber, el Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000, así como en todos los Planes Sectoriales vigentes en la fecha de elaboración de la citada programación.

Del análisis de estos Planes y de la información actualizada por los Centros Directivos de la Junta de Andalucía y previa deliberación con los agentes económicos y sociales, con los cuales existe un grupo de trabajo periódico para el seguimiento de POIA, se llegó a la elaboración del documento del Plan de Desarrollo Regional para Andalucía 2000-2006 (PDR). En el citado Plan se llevó a cabo un diagnóstico de la realidad andaluza, abordada desde numerosas perspectivas: sectores productivos, empresas, sociedad del conocimiento, recursos humanos y mercado de trabajo, dotación de infraestructuras, medio ambiente, etc. Del diagnóstico realizado se derivaron numerosas razones que justificaban la necesidad y viabilidad de desplegar una estrategia que impulsara las transformaciones necesarias en el sistema socioeconómico andaluz y permitiera avanzar en el desarrollo de Andalucía hasta alcanzar la convergencia real con la Unión Europea. La estrategia se ha basado en la Generación de Valor y se desarrolla en el Capítulo 9 del propio Plan de Desarrollo Regional. Para realizar el PDR se contaron con datos estadísticos actualizados de EUROSTAT, del INE así como del IEA.

El Plan fue concertado en su integridad con los agentes económicos y sociales con fecha 25 de junio de 1999, acordando su contenido, tanto en términos del diagnóstico de la

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

situación de Andalucía, como de la estrategia formulada y el escenario financiero. Asimismo, como antes se ha comentado, se creó un grupo de trabajo conjunto par efectuar el seguimiento de la ayudas estructurales europeas. De la misma forma, el Plan fue aprobado por el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía.

En el Cuadro 4.1 hemos recogido las respuestas de los gestores institucionales sobre el proceso de programación en relación con cinco cuestiones de gran relieve en este campo:

- a) Escasa implicación de los órganos ejecutivos
- b) Dificultad de encontrar proyectos viables
- c) Problemas de coordinación
- d) Deficiencias en la tramitación de la información
- e) Insuficiencia de la información estadística

distinguiéndose, entre las respuestas de la Administración Central y las Administraciones Autonómicas.

Cuadro 4.1 ¿Cómo ha sido el proceso de programación estratégica?

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Escasa implicación de los órganos ejecutivos</i>	4,8	76,1	19,1	(21)
<i>Dificultad en encontrar proyectos viables</i>	0,0	80,9	19,1	(21)
<i>Problemas de coordinación</i>	4,8	71,4	23,8	(21)
<i>Deficiencias en la tramitación de la información</i>	0,0	76,2	23,8	(21)
<i>Insuficiencia de la información estadística</i>	0,0	76,2	23,8	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Escasa implicación de los órganos ejecutivos</i>	16,7	33,3	50,0	(6)
<i>Dificultad en encontrar proyectos viables</i>	0,0	50,0	50,0	(6)
<i>Problemas de coordinación</i>	16,7	16,7	66,6	(6)
<i>Deficiencias en la tramitación de la información</i>	0,0	33,3	66,7	(6)
<i>Insuficiencia de la información estadística</i>	0,0	33,3	66,7	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Escasa implicación de los órganos ejecutivos</i>	0,0	93,3	6,7	(15)
<i>Dificultad en encontrar proyectos viables</i>	0,0	93,3	6,7	(15)
<i>Problemas de coordinación</i>	0,0	93,3	6,7	(15)
<i>Deficiencias en la tramitación de la información</i>	0,0	93,3	6,7	(15)
<i>Insuficiencia de la información estadística</i>	0,0	93,3	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Como ponen de relieve las cifras recogidas en el reseñado cuadro; en general, no han aparecido grandes deficiencias en ninguna de las cuestiones planteadas. Sólo aparecen con signo afirmativo algunas respuestas en los ítem a) y c), aunque con un carácter muy minoritario; algo superior cuando se contemplan las respuestas de la Administración Central.

Por su parte, en cuanto a la disyuntiva de si el proceso de programación estratégica ha sido específico para la elaboración del Programa Operativo o por el contrario ha complementado de manera coherente una estrategia de desarrollo, las respuestas de los gestores se inclinan de forma mayoritaria por la segunda afirmación. Asimismo, coinciden en resaltar que la programación ha resultado de los criterios de las estrategias sectoriales (ver Cuadro 4.2), como hemos señalado anteriormente.

Cuadro 4.2 En el proceso de programación estratégica ¿ ha sido específico para la elaboración del PO?

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Específico para la elaboración del PO</i>	19,1	71,4	9,5	(21)
<i>Ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo</i>	81,0	9,5	9,5	(21)
<i>Resulta de los criterios de estrategias sectoriales</i>	76,2	14,3	9,5	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Específico para la elaboración del PO</i>	33,3	50,0	16,7	(6)
<i>Ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo</i>	66,6	16,7	16,7	(6)
<i>Resulta de los criterios de estrategias sectoriales</i>	50,0	33,3	16,7	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Específico para la elaboración del PO</i>	13,3	80,0	6,7	(15)
<i>Ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo</i>	86,6	6,7	6,7	(15)
<i>Resulta de los criterios de estrategias sectoriales</i>	86,6	6,7	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

En relación a la metodología utilizada en la planificación de la estrategia, se constata que se ha empleado un método de abajo hacia arriba, y que él mismo es calificado como adecuado por la mayoría de los gestores (ver Cuadros 4.3 y 4.4).

Cuadro 4.3 ¿Cuál ha sido el método utilizado en la planificación de la estrategia?

<i>Porcentajes</i>	
AMBAS ADMINISTRACIONES	
<i>De arriba hacia abajo</i>	9,5
<i>De abajo hacia arriba</i>	66,7
<i>Ambas repuestas</i>	9,5
<i>NS/NC</i>	14,3
Total	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<i>De arriba hacia abajo</i>	33,3
<i>De abajo hacia arriba</i>	0,0
<i>Ambas repuestas</i>	33,3
<i>NS/NC</i>	33,3
Total	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
<i>De arriba hacia abajo</i>	0,0
<i>De abajo hacia arriba</i>	80,0
<i>Ambas repuestas</i>	13,3
<i>NS/NC</i>	6,7
Total	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Cuadro 4.4 ¿Lo considera adecuado?

<i>Porcentajes</i>	
AMBAS ADMINISTRACIONES	
<i>SI</i>	81,0
<i>NO</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	19,0
Total	100,0
ADMISNISTRACIÓN CENTRAL	
<i>SI</i>	50,0
<i>NO</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	50,0
Total	100,0
ADMISNITRACIÓN AUTONÓMICA	
<i>SI</i>	93,3
<i>NO</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	6,7
Total	100,0

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

En cuanto a la cuestión de si se han utilizado criterios de selección de proyectos para optimizar la eficacia y la eficiencia de las intermediaciones, se observa que la respuesta es mayoritariamente afirmativa, (ver Cuadro 4.5). En general, se han empleado los criterios definidos para cada una de las medidas del Programa Operativo Integrado de Andalucía y así aparecen reflejados en cada una de las fichas incluidas en el Complemento del Programa.

Cuadro 4.5 ¿Se han empleado criterios de selección de proyectos para optimizar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones?

<i>Porcentajes</i>	
<i>AMBAS ADMINISTRACIONES</i>	
<i>SI</i>	81,0
<i>NO</i>	4,7
<i>NS/NC</i>	14,3
<i>Total</i>	100,0
<i>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</i>	
<i>SI</i>	50,0
<i>NO</i>	16,7
<i>NS/NC</i>	33,3
<i>Total</i>	100,0
<i>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</i>	
<i>SI</i>	93,3
<i>NO</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	6,7
<i>Total</i>	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Por último, por lo que respecta a si las Directrices de programación marcadas por la Comisión (DG Regio), están suponiendo una aportación o mejora respecto a los procedimientos clásicos de programación, nos encontramos con una respuesta afirmativa casi unánime (un 93,3%) (ver cuadro 4.6).

Cuadro 4.6 ¿Considera que las Directrices de programación marcadas por la Comisión (DG Regio) están suponiendo una aportación o mejora respecto a los procedimientos clásicos de programación?

<i>Porcentajes</i>	
<i>AMBAS ADMINISTRACIONES</i>	
<i>SI</i>	76,2
<i>NO</i>	4,8
<i>NS/NC</i>	19,0
<i>Total</i>	100,0
<i>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</i>	
<i>SI</i>	33,3
<i>NO</i>	16,7
<i>NS/NC</i>	50,0
<i>Total</i>	100,0
<i>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</i>	
<i>SI</i>	93,3
<i>NO</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	6,7
<i>Total</i>	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

B) Participación de los Agentes Socio-económicos

Por lo que respecta a la participación de lo Agentes socio-económicos, las respuestas obtenidas de los gestores convienen en señalar de manera general un elevado grado de participación.

Los datos recogidos en el Cuadro 4.7 vienen a refrendar la anterior afirmación. No obstante, hemos de señalar que la participación no se manifiesta de manera homogénea entre los distintos agentes socio-económicos, apareciendo como agentes más participativos las Asociaciones Empresariales, los sindicatos, la Sede de Autoridades Medio Ambientales y el Instituto de la Mujer. Asimismo, cabe resaltar que las respuestas de los gestores de la Administración Central son menos contundentes que las de la Administración Autonómica.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Cuadro 4.7 ¿Han participado los agentes socioeconómicos en el diseño de la actividades cofinanciadas?

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Asociación Empresarial</i>	71,5	4,7	23,8	(21)
<i>Sindicatos</i>	71,5	4,7	23,8	(21)
<i>Consejo Económico y Social Regional</i>	9,5	61,9	28,6	(21)
<i>Expertos Independientes</i>	66,6	14,3	19,1	(21)
<i>Cámaras de Comercio</i>	0,0	71,5	28,5	(21)
<i>CC.LL.</i>	23,8	52,4	23,8	(21)
<i>Red de Autoridades Medio Ambiente</i>	71,5	4,7	23,8	(21)
<i>Instituto de la Mujer</i>	66,7	4,7	28,6	(21)
<i>Otros</i>	4,7	61,9	33,4	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Asociación Empresarial</i>	33,3	16,7	50,0	(6)
<i>Sindicatos</i>	33,3	16,7	50,0	(6)
<i>Consejo Económico y Social Regional</i>	16,7	16,7	66,6	(6)
<i>Expertos Independientes</i>	33,3	33,3	33,3	(6)
<i>Cámaras de Comercio</i>	0,0	33,3	66,7	(6)
<i>CC.LL.</i>	16,7	33,3	50,0	(6)
<i>Red de Autoridades Medio Ambiente</i>	33,3	16,7	50,0	(6)
<i>Instituto de la Mujer</i>	16,7	16,7	66,6	(6)
<i>Otros</i>	16,7	16,7	66,6	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Asociación Empresarial</i>	86,7	0,0	13,3	(15)
<i>Sindicatos</i>	86,7	0,0	13,3	(15)
<i>Consejo Económico y Social Regional</i>	6,7	80,0	13,3	(15)
<i>Expertos Independientes</i>	80,0	6,7	13,3	(15)
<i>Cámaras de Comercio</i>	0,0	86,7	13,3	(15)
<i>CC.LL.</i>	26,7	60,0	13,3	(15)
<i>Red de Autoridades Medio Ambiente</i>	86,7	0,0	13,3	(15)
<i>Instituto de la Mujer</i>	86,7	0,0	13,3	(15)
<i>Otros</i>	0,0	80,0	20,0	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

En cuanto a la forma en que se ha materializado dicha participación, nos encontramos con que básicamente han colaborado en la definición de la orientación general del Programa, y

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 en menor medida han participado en el suministro de información, en la definición de objetivos y/o acciones o expresando sugerencias u orientaciones (ver Cuadro 4.8).

Cuadro 4.8 Modalidad de Participación

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Han suministrado información básica</i>	61,9	4,8	33,3	(21)
<i>Han sido consultados para elaborar el Plan, pero sin tener incidencia sobre el Programa</i>	61,9	9,5	28,6	(21)
<i>Han participado en la definición de la orientación general del Programa</i>	66,7	0,0	33,3	(21)
<i>Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones</i>	57,1	9,5	33,3	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Han suministrado información básica</i>	0,0	0,0	100,0	(6)
<i>Han sido consultados para elaborar el Plan, pero sin tener incidencia sobre el Programa</i>	16,7	0,0	83,3	(6)
<i>Han participado en la definición de la orientación general del Programa</i>	0,0	0,0	100,0	(6)
<i>Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones</i>	0,0	0,0	100,0	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Han suministrado información básica</i>	86,6	6,7	6,7	(15)
<i>Han sido consultados para elaborar el Plan, pero sin tener incidencia sobre el Programa</i>	80,0	13,3	6,7	(15)
<i>Han participado en la definición de la orientación general del Programa</i>	93,3	0,0	6,7	(15)
<i>Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones</i>	80,0	13,3	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

4.2.2. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.

En este apartado se procede a analizar la adecuación de la división de competencias y a valorar los mecanismos de coordinación existentes.

A) Adecuación de la división de competencias.

Se trata de considerar, tanto la división de competencias entre las distintas Administraciones que intervienen en la ejecución del programa como la posible existencia de conflictos de competencia entre ellas.

En relación a la primera cuestión, se puede observar que en Andalucía, tanto en el Programa Operativo Integrado como en el Complemento del Programa, aparecen claramente definidas las tareas y competencias de las distintas administraciones. Así la Administración General del Estado es tanto la Autoridad de Gestión como la responsable de llevar a cabo los pagos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía asume las funciones siguientes:

- 1) Recibir aclaraciones de gastos de los beneficiarios finales o de los organismos o empresas que lleven a cabo operaciones y elaborar una declaración pormenorizada de gastos que agrupe, por cada operación, todas las partidas de gasto con el fin de calcular el importe total certificado.
- 2) Elabora un registro contable de las declaraciones pormenorizadas recibidas de los beneficiarios finales o de los organismos o empresas que lleven a cabo las operaciones.
- 3) Conservar los registros contables de cada operación y de los importes totales de los gastos certificados por los beneficiarios finales.
- 4) Presentar a la autoridad de gestión las certificaciones de gasto correspondiente a los organismos ejecutores. Estas certificaciones deberán ir firmadas por el responsable del órgano intermedio encargado de la gestión de Fondos estructurales, así como por el responsable del control financiero de dicho órgano.
- 5) Coordinar y atender las visitas de control que las distintas entidades y órganos con competencias de control realicen con relación a los organismos ejecutores.
- 6) Remitir a la autoridad de gestión los informes parciales de los órganos ejecutores para la elaboración de los informes anuales y finales de ejecución de la intervención.
- 7) Garantizar ante la autoridad de gestión la compatibilidad de las actuaciones cofinanciadas en el ámbito de las competencias de los organismos ejecutores con las demás políticas comunitarias.
- 8) Garantizar en las actuaciones de competencia de los organismos ejecutores, el adecuado cumplimiento de la normativa de información y publicidad de las

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006
acciones cofinanciadas por los Fondos estructurales según lo que disponga el
Reglamento (CE) 1159/2000.

Cuadro 4.9. ¿Se hallan claramente delimitadas las funciones/competencias de las distintas Administraciones?

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
<i>AMBAS ADMINISTRACIONES</i>				
<i>Entre responsable de cada fondo</i>	66,7	14,3	19,0	(21)
<i>Entre Administraciones</i>	71,5	9,5	19,0	(21)
<i>Entre gestores de una misma medida</i>	81,0	14,3	4,7	(21)
<i>Entre gestores de distintas Consejerías</i>	66,7	9,5	23,8	(21)
<i>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</i>				
<i>Entre responsable de cada fondo</i>	50,0	16,7	33,3	(6)
<i>Entre Administraciones</i>	50,0	16,7	33,3	(6)
<i>Entre gestores de una misma medida</i>	83,3	16,7	0,0	(6)
<i>Entre gestores de distintas Consejerías</i>	33,3	0,0	66,7	(6)
<i>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</i>				
<i>Entre responsable de cada fondo</i>	73,3	13,3	13,3	(15)
<i>Entre Administraciones</i>	80,0	6,7	13,3	(15)
<i>Entre gestores de una misma medida</i>	80,0	13,3	6,7	(15)
<i>Entre gestores de distintas Consejerías</i>	80,0	13,3	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

La división de funciones entre responsables de cada Fondo y Administraciones responsables de la ejecución y gestión del Programa aparece definida con claridad en los documentos de programación antes citados. Entre gestores de una misma medida se establecen la separación de funciones en función de las actuaciones que desarrollan cada uno dentro de ésta, es decir las operaciones que componen una medida son las que delimitan las funciones a realizar por cada uno de los gestores. Entre gestores de diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía las diferentes funciones se fijan en los respectivos Decretos de estructura orgánica de éstas, por lo que no existen solapamientos.

Esta postura viene desarrollada por la opinión de los diferentes gestores, tal como se recogen en el Cuadro 4.9. No obstante, en relación a la falta de entendimiento entre administraciones se aprecian algunas disfuncionalidades que según los resultados de la encuesta, vienen de la mano de las siguientes razones:

- La propia estructura del reparto financiero del Programa donde la Administración General del Estado gestiona en algunas materias más del 90%

de la programación, cuando la competencia forestal es plena de la Comunidad Autónoma.

- El hecho de que tanto la Autoridad de Gestión como las Pagadoras hayan residenciado en la Administración General del Estado y que para la administración de la Comunidad Autónoma solo se haya arbitrado una fórmula haciéndola “corresponsable” de la eficacia, regularidad de la gestión y adecuada ejecución, se podría cambiar avanzando en la aplicación del principio de subsidiariedad, sobre todo en actuaciones con un acentuado carácter regional, tales como la Subvención Global FEDER ó la parte del Programa cofinanciada con el Fondo Social Europeo.
- Han aparecido distorsiones en cuanto a la aplicación de las competencias autonómicas en materia de evaluación de impacto ambiental y certificaciones sobre incidencias en la Red Natura 2000, donde podrían aparecer conflictos de competencias, que afecten a la ejecución del Programa Operativo, en las materias mencionadas.

Para resolver dichas disfuncionalidades, el equipo evaluador propone las siguientes pistas de solución:

- a) Deberían reprogramarse fondos dedicados a actuaciones forestales, biodiversidad y espacios naturales, incluidos en el eje 3, a favor de los órganos ejecutores más eficaces.
- b) La fórmula de corresponsabilidad de ambas administraciones incluida en el Programa debe desarrollarse mas ampliamente, dando un mayor protagonismo a la administración regional en temas tales como la gestión del anticipo o las funciones de autoridad pagadora en la parte del Programa cofinanciada por el Fondo Social Europeo, donde solo participa la Junta de Andalucía.
- c) Debe aplicarse estrictamente la legislación medioambiental respetando el nivel competencial de cada Administración.

Por su parte, en cuanto a la naturaleza de la articulación institucional de las competencias que desarrolla la Comunidad Autónoma de Andalucía, las mismas se desarrollan dentro de una estructura que responde a las siguientes pautas. Para la coordinación de las distintas intervenciones, la Administración Autónoma, ha dispuesto una estructura administrativa

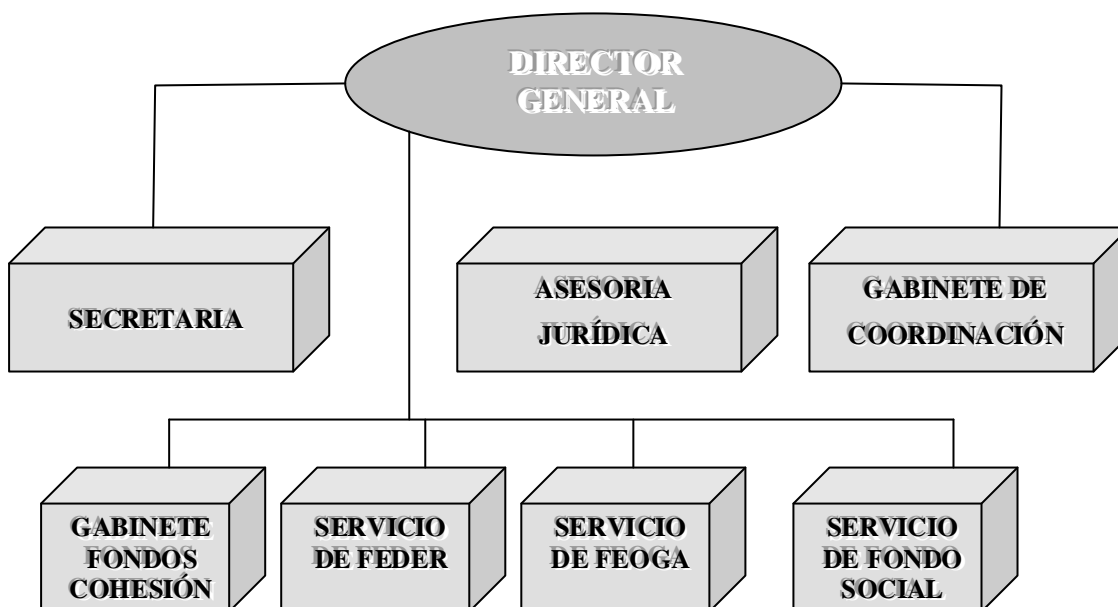
Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006

consistente en un servicio para cada uno de los fondos, de carácter vertical y responsables de la programación, evaluación y seguimiento de los mismos. Igualmente, se ha dispuesto un servicio de Coordinación, de carácter horizontal encargado de la gestión de ingresos y gastos, certificaciones, ejecución y comprobación. Estos servicios están radicados en la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda. Dicha Dirección General de Fondos Europeos que ostenta las competencias de gestión, seguimiento y control de los Fondos Europeos tiene una estructura administrativa de carácter vertical consistente en un servicio para cada uno de los Fondos que integran el Programa Operativo Integrado de Andalucía (FEDER, FSE y FEOGA-O); cada servicio es responsable de la programación, evaluación y seguimiento del Fondo de su competencia. Existe un cuarto servicio de coordinación, de carácter horizontal encargado de la gestión de ingresos y gastos, certificaciones, ejecución y comprobación.

Esta estructura se completa con las estructuras existentes en cada uno de los órganos Gestores de la Junta de Andalucía que gestionan Fondos Europeos. Estas varían en función de la importancia cuantitativa de los Fondos que Gestiona un determinado órgano Gestor llegando algunas de ellas a tener un Coordinador de actuaciones estructurales que supervisa y coordina los distintos servicios que gestionan Fondos.

En la Figura 4.1, se recoge un esquema del organigrama de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.

Figura 4.1 Estructura orgánica de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.



En tercer lugar en cuanto a la valoración de los equipos gestores de los Programas/Fondos, se plantean dos cuestiones: una primera de orden cuantitativo, relativa al número de personas que conforman los respectivos equipos gestores y, una segunda de orden cualitativo referida a su nivel de capacitación técnica.

Con relación al número de personas ocupadas en los equipos gestores la práctica totalidad de los encuestados califican de regular su cuantía, salvo dos que la señalan como mala. Sin embargo, existe unanimidad en cuanto a la valoración de su capacitación como muy buena (ver Cuadro 4.10)⁴⁴.

Cuadro 4.10. ¿Cómo valora la composición de los equipos gestores de los Programas / Fondos?

	<i>MUY BUENA</i>	<i>BUENA</i>	<i>REGULAR</i>	<i>MALA</i>	<i>MUY MALA</i>	<i>NS / NC</i>
CUANTITATIVA						
<i>(Nº Individuos que la constituyen)</i>	0,0	4,8	76,1	4,8	4,8	9,5
CUALITATIVA						
<i>(Capacitación Técnica)</i>	66,7	23,8	0,0	0,0	0,0	9,5

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

⁴⁴ Sobre esta cuestión se incide más adelante en el apartado de dotación de recursos humanos y materiales.

B) Valoración de los mecanismos de coordinación:

Como queda recogido en el texto del Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, la Autoridad de Gestión del MCA asegurará la coordinación para la aplicación del mismo, a tal fin establecerá los dispositivos necesarios que le permitan verificar que todas las actuaciones presentadas a cofinanciación respetan la normativa nacional y comunitaria aplicable, así como los mecanismos oportunos que permitan garantizar la adecuada complementariedad de las actuaciones de los diferentes órganos ejecutores participantes en las intervenciones y establecerá un sistema de seguimiento y evaluación que cubrirá la totalidad de las actuaciones del ámbito del MCA.

Tales dispositivos y mecanismos se basarán en un régimen de corresponsabilidad con las Unidades de la Administración General del Estado (AGE) responsables de la administración de los Fondos Estructurales y con las administraciones territoriales y los organismos ejecutores participantes en los Programas. Así, la Autoridad de Gestión del MAC, asegura la coordinación de la aplicación de los recursos de los Fondos Estructurales y la coordinación entre la Administración General del Estado y las demás Administraciones.

La coordinación entre programas regionales y plurirregionales es indispensable, especialmente para:

- evitar el solapamiento de operaciones;
- garantizar la coherencia de las intervenciones en un mismo sector;
- garantizar la correlación entre intervenciones y territorio.

La Autoridad de Gestión del MCA, precisará y contrastará los datos regionales de las intervenciones plurirregionales y facilitará la información a todas las partes interesadas. Por su parte las Comunidades Autónomas designarán una unidad que mantenga la interlocución con las Autoridades de gestión y pagadoras y garantice la adecuada coordinación del conjunto de los organismos regionales intervinientes en las acciones cofinanciadas.

Cuadro 4.11. ¿Qué valoración le merece la coordinación entre los responsables de cada fondo de las distintas Administraciones?. ¿Y entre ellas mismas?. Porcentajes

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

	<i>Muy Buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>NS/NC</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Entre responsable de cada fondo</i>	4,7	19,0	52,5	23,8
<i>Entre Administraciones</i>	0,0	71,5	4,7	23,8
<i>Dentro de las CC.AA.</i>	57,1	14,3	0,0	28,6
<i>Entre los gestores del PO</i>	62,0	19,0	0,0	19,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Entre responsable de cada fondo</i>	0,0	50,0	0,0	50,0
<i>Entre Administraciones</i>	0,0	50,0	0,0	50,0
<i>Dentro de las CC.AA.</i>	0,0	16,7	0,0	83,3
<i>Entre los gestores del PO</i>	0,0	50,0	0,0	50,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Entre responsable de cada fondo</i>	6,7	6,7	73,3	13,3
<i>Entre Administraciones</i>	0,0	80,0	6,7	13,3
<i>Dentro de las CC.AA.</i>	80,0	13,3	0,0	6,7
<i>Entre los gestores del PO</i>	86,6	6,7	0,0	6,7

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Asimismo, dado que las autoridades ambientales han participado en la integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible, habrá que asegurar la necesaria coordinación con las autoridades ambientales.

Con el objetivo de constatar en que medida se están desarrollando los procedimientos de coordinación, en la encuesta institucional se han destinado cuatro preguntas. En primer lugar se ha requerido de los diferentes gestores su valoración sobre la coordinación entre los responsables de cada Fondo en el seno de las distintas Administraciones y entre ellas mismas.

Las respuestas las encontramos en el Cuadro 4.11. De las cifras recogidas en el mismo hay que destacar que se han planteado desde el inicio del período algunas situaciones de falta de coordinación entre las distintas unidades administradoras de los Fondos con la Administración General del Estado. Estas potenciales faltas de coordinación, unidas a veces a la no-homogeneidad de criterios produce una carga de trabajo añadida para la Administración Regional.

Por su parte, la coordinación dentro de la Administración del Estado se considera muy buena en lo que se refiere a la gestión de los Programas y regular en cuanto a su elaboración.

En segundo término, se ha planteado la cuestión sobre si se han puesto de manifiesto elementos o circunstancias que han dificultado el buen desarrollo de las tareas de organización y de gestión de las actuaciones, y en caso afirmativo se ha preguntado si se han puesto los medios para solventar el problema.

Las principales disfunciones detectadas en este campo podemos enumerarlas de la siguiente forma:

- En primer lugar hay que citar el retraso de la firma del convenio de la Subvención Global de Desarrollo Endógeno de zonas rurales debido a que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación envía directamente los fondos a los Grupos en vez de optar por la norma general de enviarlos a la Junta de Andalucía y de ahí a los Grupos, como ya se viene haciendo en la Subvención Global FEDER. La solución adoptada fue que en aras de desbloquear el problema planteado, la Junta de Andalucía cedió a las pretensiones del Ministerio.
- En segundo lugar, cabe destacar, porque dificulta y ralentiza la gestión injustificadamente, los problemas que desde el inicio del periodo de programación está produciendo el procedimiento de cargas masivas desde la Comunidad Autónoma hacia la base de datos FONDOS 2000 que ha demostrado no tener capacidad para asumir correctamente ficheros con un número de registros superior a 1000 (esta cuantía de registros por fichero en nuestra Comunidad es una excepción, los ficheros generalmente son mucho mayores suelen estar en una media de 5000 registros y algunos han superado la cifra de 10.000 registros). Esta situación continuamente puesta de manifiesto por la Dirección General de Fondos Europeos ante la Autoridad de Gestión, se pretende solucionar coordinando actuaciones tanto con la subdirección General del FEDER como con la Intervención General del Estado.
- En tercer lugar, hay que citar el retraso en la aprobación del régimen de ayudas regional a pymes de la Junta de Andalucía que provocó una demora, a su vez,

en la puesta en marcha de la SGA y afectó sobre todo a la anualidad programada de 2001. El IFA presentó un régimen de ayudas a la Comisión Europea en julio de 1999, pero finalmente la Comisión recomendó la existencia de un solo régimen en lugar de la multitud correspondiente a los distintos centro gestores. Para compensar este retraso, se instrumentó por el IFA un régimen de mínimos que sirviera de transición hasta la aprobación del régimen de ayudas.

La tercera cuestión recogida en el cuestionario plantea que tipo de medidas se podrían establecer para mejorar las carencias y problemas detectados en la realización y gestión de las actuaciones desarrolladas. Al respecto, entre las medidas propuestas podemos destacar las siguientes:

- a) Adoptar el procedimiento general de gestión para la Subvención Global de Desarrollo Endógeno de zonas rurales.
- b) Integrar el SSU en FONDOS 2000 con todas sus particularidades, a los efectos de tener una única Base de Datos. Hubiera sido deseable no crear tantos sistemas independientes para la gestión de los Fondos Estructurales y seguir la filosofía de un Programa Integrado, lo que hubiera facilitado la gestión y entendemos que evitaría a su vez muchos de los problemas de coordinación entre las distintas unidades administradoras de los Fondos.
- c) Incluir las aportaciones financieras correspondientes al Fondo de Cohesión en el Programa Operativo de Andalucía, de forma que se incrementaran las partidas destinadas a programas medioambientales y de infraestructura de transportes, pero la Administración General del Estado es quien tiene las competencias en esta materia y no lo ha considerado así.
- d) Mejorar la planificación de los proyectos a realizar, especialmente su coste y fases de ejecución y, al tratarse de proyectos cofinanciados, coordinar de forma más vinculante las actuaciones previstas en los programas con las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones.
- e) Simplificación de la normativa comunitaria y del proceso de aprobación del Programa, así como la necesidad de incrementar la informatización de los procesos de gestión.

- f) Flexibilizar el sistema de seguimiento, en la vía de permitir la modificación de indicadores de un año a otro, a la vez que se puedan eliminar aquellos que no resulten lo suficientemente representativos.
- g) Ampliar la dotación de recursos financieros par aun mejor complemento de las exigencias de seguimiento del periodo 2000-2006.

La última cuestión que se aborda en relación con la valoración de los mecanismos de coordinación es la referida a si ha existido una adecuada complementariedad e integración de las actuaciones del POIA 2000-2006 con el Fondo de Cohesión.

En cuanto a las infraestructuras de transporte esta complementariedad e integración no existe ya que prácticamente no se financian proyectos en este ámbito dentro de Andalucía, lo que supone una grave discriminación ya que todos los proyectos de alta velocidad se están financiando con el Fondo de Cohesión a excepción del AVE Córdoba-Málaga, que consume recursos del FEDER en el Programa Integrado de Andalucía. Por otra parte, destacar que en tales proyectos es difícil de hacer operativo la integración, dado que la Junta de Andalucía no participa en virtud de que la AGE no ha previsto la entrada hasta ahora de las Comunidades Autónomas. No obstante, según la AGE, en el caso del AVE si existe coordinación entre la financiación del FEDER y la del Fondo de cohesión tal como se explica en el denominado “Informe sobre la coordinación entre el FEDER y el Fondo de Cohesión para el Comité de Seguimiento del MCA 2000-2006 (Ministerio de Hacienda)”. En este documento, apartado 2, pp. 5, se expone que “el ferrocarril Córdoba-Málaga puede financiarse por FEDER, por estar situado en una región objetivo 1 y también por que los recursos del Fondo de Cohesión son, en su conjunto, insuficientes para financiar todas las inversiones previstas en transporte, y especialmente en la alta velocidad ferroviaria. Cabe la posibilidad de que avanzado el período de programación y en línea con lo previsto en los programas operativos, se concretarán nuevos proyectos de AVE en la programación FEDER”.

4.2.3. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

4.2.3.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores coordinadores

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

En la entrevista institucional se destina un apartado, a recabar información sobre la dotación de recursos materiales y humanos que esta disponible par el desarrollo de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación de las diferentes intervenciones recogidas en el POI de Andalucía.

En concreto se plantean dos preguntas: una primera referida a dichos medios materiales y humanos resultan suficientes para acometer las tareas requeridas, y en caso negativo que se especifique el por qué. El resultado de la misma aparece reflejado en el Cuadro 4.12 y el Cuadro 4.13.

Cuadro 4.12 ¿Cuales son los medios -materiales y humanos- disponibles para el desarrollo de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación de las intervenciones?

<i>Medios materiales y humanos</i>	<i>SI</i>	<i>%</i>	<i>NO</i>	<i>%</i>	<i>Total %</i>
<i>Conexiones informáticas</i>	19	90,5	2	9,5	100,0
<i>Aplicaciones informáticas</i>	18	85,7	3	14,3	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Cuadro 4.13 ¿Le parecen suficientes los medios materiales y humanos disponibles?

	<i>Respuestas</i>	<i>%</i>
<i>TOTAL SI</i>	8	38,1
<i>TOTAL NO</i>	13	61,9

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Como podemos apreciar, se recogen las respuestas otorgadas en cuanto a la disponibilidad de medios materiales y humanos, distinguiendo entre conexiones informáticas, aplicaciones informáticas, destacándose que la respuesta es afirmativa en un 90,5 % y un 85,7%, en cada uno de los apartados antes mencionados. Por otro lado, en cuanto al grado de cobertura de las necesidades, a un 61,9% les parecen insuficientes, reclamándose un mayor esfuerzo en este campo. Como consideraciones particulares se apuntan las siguientes:

- La continuada generación de problemas con la transmisión masiva de datos a la base de datos FONDOS 2000, debidos al gran volumen de información a transmitir. Sería necesario que todos estos problemas quedaran definitivamente solucionados al efecto de poder llevar a cabo una correcta gestión del programa.
- La insuficiencia de medios humanos se generan por la progresiva complejidad y complicación de los procesos, así como por la proliferación de los

requerimientos de información que se han de trasladar hacia la Autoridad de Gestión.

- En cuanto a los medios materiales, se cree que en algunos casos los recursos informáticos son excesivos, como en el caso del FSE que utiliza FONDOS 2000 y S.S.U. Sería más provechoso tener un solo sistema de seguimiento informático, entre los coordinadores regionales y la coordinación central, que recabara toda la información necesaria y que fuese más ágil en su funcionamiento.

En el caso particular del Fondo de Cohesión, debido a sus propias especificidades que no permiten introducir una planificación de recursos a largo plazo, la insuficiencia de medios materiales se hace más patente:

- Se observa la necesidad de mejorar la cualificación de los recursos humanos, en especial se contempla la idoneidad de otorgar una mayor formación a los órganos ejecutores.
- Sería conveniente incrementar la dotación de recursos humanos del órgano intermedio y de los órganos ejecutores.
- Se reclama seguir mejorando la adaptación de las aplicaciones informáticas a los nuevos indicadores.

En relación al número de personas ocupadas en las distintas tareas recogidas en el Cuadro 4.14, los resultados de la encuesta permiten realizar la siguiente consideración general. En cuanto al nivel cualitativo, se considera adecuado el grado de formación y competencia del personal que está llevando a cabo las respectivas funciones y tareas.

En el orden cuantitativo, a pesar de que la cuestión relativa a la división de las distintas tareas entre los individuos se puede prestar a confusión, de los datos se desprende (ver Cuadro 4.14) que el mayor número de trabajadores se concentra en las tareas de gestión de programas y bases de datos, seguidas a distancia de por la elaboración de informes y solicitud de información. Estas dotaciones son calificadas mayoritariamente de insuficientes, demandándose un incremento de las mismas con vistas al futuro.

Cuadro 4.14 Número medio de trabajadores por tareas realizadas

Trabajadores (%)

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

<i>Gestión Programas</i>	36,5
<i>Elaboración de informes</i>	18,7
<i>Base datos</i>	33,3
<i>Solicitud información</i>	8,1
<i>Otras</i>	3,4
TOTAL	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

4.2.3.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.

Los cuadros 4.15 a 4.18 recogen los datos relativos a los ejes 1 a 7 sobre esta cuestión.

Cuadro 4.15. Valoración de la cantidad de los recursos humanos de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

<i>Eje</i>		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	41.20	35.30	23.50	0.00	0.00	100.00	17
	2.	0.00	28.00	52.00	16.00	4.00	0.00	100.00	25
	3.	0.00	27.80	16.70	50.00	0.00	5.60	100.00	18
	4.	0.00	24.30	73.00	0.00	0.00	2.70	100.00	37
	5.	0.00	44.40	55.60	0.00	0.00	0.00	100.00	18

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
	6.	0.00	27.30	72.70	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	0.00	11.10	55.60	11.10	11.10	11.10	100.00	9
	9.	0.00	0.00	66.70	33.30	0.00	0.00	100.00	3
Tipo de administración	CENTRAL	0.00	57.10	7.10	28.60	0.00	7.10	100.00	14
	AUTONÓMICA	0.00	25.80	58.90	12.10	1.60	1.60	100.00	124
Clasificación por fondo	FEDER	0.00	32.60	43.00	20.90	1.20	2.30	100.00	86
	FSE	0.00	25.60	74.40	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	0.00	15.40	61.50	7.70	7.70	7.70	100.00	13
Total POIA		0.00	29.00	53.60	13.80	1.40	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Cuadro 4.16. Valoración de la calidad de los recursos humanos de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (%)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
Eje	1.	23.50	52.90	23.50	0.00	0.00	0.00	100.00	17
	2.	4.00	56.00	32.00	8.00	0.00	0.00	100.00	25
	3.	27.80	44.40	5.60	0.00	0.00	22.20	100.00	18
	4.	21.60	64.90	10.80	0.00	0.00	2.70	100.00	37
	5.	0.00	88.90	11.10	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6.	36.40	63.60	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	11.10	55.60	22.20	0.00	0.00	11.10	100.00	9
	9.	66.70	0.00	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
Tipo de administración	CENTRAL	21.40	42.90	7.10	0.00	0.00	28.60	100.00	14
	AUTONÓMICA	17.70	62.10	16.90	1.60	0.00	1.60	100.00	124
Clasificación por fondo	FEDER	17.40	55.80	18.60	2.30	0.00	5.80	100.00	86
	FSE	23.10	66.70	10.30	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	7.70	69.20	15.40	0.00	0.00	7.70	100.00	13
Total POIA		18.10	60.10	15.90	1.40	0.00	4.30	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Cuadro 4.17. Valoración de la cantidad de los recursos materiales de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (%)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	70.60	11.80	17.60	0.00	0.00	100.00	17
	2.	0.00	52.00	32.00	16.00	0.00	0.00	100.00	25
	3.	0.00	66.70	5.60	22.20	0.00	5.60	100.00	18
	4.	0.00	62.20	35.10	0.00	0.00	2.70	100.00	37
	5.	0.00	83.30	16.70	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6.	0.00	81.80	18.20	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	0.00	55.60	22.20	11.10	0.00	11.10	100.00	9
	9.	0.00	66.70	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
	<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	0.00	64.30	0.00	28.60	0.00	7.10	100.00
AUTONÓMICA		0.00	66.10	25.80	6.50	0.00	1.60	100.00	124
FEDER		0.00	67.40	17.40	12.80	0.00	2.30	100.00	86
<i>Clasificación por fondo</i>	FSE	0.00	61.50	38.50	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	0.00	69.20	15.40	7.70	0.00	7.70	100.00	13
<i>Total POIA</i>		0.00	65.90	23.20	8.70	0.00	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Cuadro 4.18. Valoración de la calidad de los recursos materiales de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	82.40	17.60	0.00	0.00	0.00	100.00	17
	2.	0.00	52.00	40.00	8.00	0.00	0.00	100.00	25
	3.	0.00	44.40	27.80	22.20	0.00	5.60	100.00	18
	4.	29.70	56.80	10.80	0.00	0.00	2.70	100.00	37
	5.	0.00	77.80	22.20	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6.	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	11.10	44.40	22.20	0.00	11.10	11.10	100.00	9
	9.	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	3
	<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	0.00	42.90	21.40	28.60	0.00	7.10	100.00
AUTONÓMICA		9.70	66.10	20.20	1.60	0.80	1.60	100.00	124
FEDER		1.20	69.80	19.80	7.00	0.00	2.30	100.00	86
<i>Clasificación por fondo</i>	FSE	25.60	59.00	15.40	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	7.70	38.50	38.50	0.00	7.70	7.70	100.00	13
<i>Total POIA</i>		8.70	63.80	20.30	4.30	0.70	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

Con relación a este punto, y en lo concerniente a la valoración de la dotación cuantitativa de los recursos humanos, el 59% de los agentes ejecutores entrevistados dentro del eje 1 considera que la dotación de recursos es regular o mala, porcentaje que, aunque es elevado, resulta inferior a la media del POIA (ver Cuadro 4.15). No obstante, desde la perspectiva del órgano ejecutor de la SGA-FEDER (IFA) la valoración de este ítem es buena. Este resultado puede indicar que, para el eje 1, la insuficiente dotación cuantitativa de recursos humanos dedicados a las tareas de gestión y seguimiento del POIA no es un problema que pueda achacarse de manera exclusiva al citado programa sino que es un hecho generalizado de la mayoría de órganos que forman parte de la administración de la Junta de Andalucía. Desde la perspectiva de la dotación cualitativa de los recursos humanos, los agentes ejecutores entrevistados para las medidas del eje 1 consideran en cambio de forma mayoritaria que es buena o muy buena. Sin embargo, hay que hacer excepción para las medidas 1.6 y 1.7 en esta valoración. Los agentes ejecutores entrevistados en estas medidas, pertenecientes a la Consejería de Economía y Hacienda, consideran que cualitativamente la dotación de recursos humanos es regular.

Esta distinta percepción de los agentes ejecutores puede responder al hecho, desde la perspectiva del equipo evaluador, de que se han detectado algunas carencias formativas entre los agentes ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales. Esta situación se agrava por el hecho, también comentado por alguno de los entrevistados, de que, debido a los efectos de la política de promoción del personal de la administración de la Junta de Andalucía, existe una elevada rotación en los puestos que dificulta precisamente el aprendizaje en el puesto de trabajo de estas tareas por parte de los trabajadores. En este sentido, aunque en los últimos diez años se han realizado grandes avances, puede ser conveniente que la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía siga profundizando en la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a reforzar la formación de los agentes ejecutores⁴⁵ de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales orientada a facilitar el correcto desarrollo del

⁴⁵ En este contexto, son de destacar los cursos de gestión de fondos europeos realizados en colaboración con el Instituto Andaluz de Administración Pública, así como el convenio con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) para la elaboración de cursos de formación a distancia sobre esta materia.

Reglamento (CE) nº 1159/2000⁴⁶, tal como se pone de manifiesto en el Informe de Ejecución del año 2001 (p. 354).

Para valorar la cantidad y calidad de los medios materiales empleados en la gestión y seguimiento de sus operaciones, la opinión de los agentes ejecutores mejora sensiblemente, por cuanto la mayoría se declara satisfecho. Los agentes ejecutores del Eje 1 lo están, además, por encima de la media del Programa, más con la calidad (82,4% la consideran Buena) que con la cantidad (Buena en un 70,6%). La excepción dentro de este eje la constituye la medida 1.4 “Apoyo a empresas de economía social” ejecutada por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para cuyos agentes ejecutores tanto la calidad como la cantidad de medios disponibles solo puede calificarse de “Regular”. La valoración desde la perspectiva del equipo evaluador en este caso es coincidente con la percepción mayoritaria de los agentes ejecutores: las posibles carencias en los recursos dedicados a las tareas de control y seguimiento del POIA son principalmente de naturaleza humana, no material. Estas carencias no son particulares de dicho programa sino generales en el conjunto de la administración andaluza.

Eje 2

La queja por la falta de personal está extendida entre los agentes ejecutores del Programa Operativo, donde apenas un tercio considera que tiene el personal suficiente. No ocurre lo mismo con respecto a la valoración que hacen de la cualificación de ese personal, ya que el cuatro de cada cinco la consideran como “Buena” o “Muy Buena”. En el Eje 2 solo los agentes ejecutores de la medida 2.7 están satisfechos con el volumen de personal de que disponen, que consideran “Bueno” en un 60%, el doble que la media del POIA y del propio eje. Más allá del dato cuantitativo, y en opinión del evaluador, la queja por la falta de personal no responde en principio a causas objetivas sino más bien al deseo, humano por otra parte, de poder contar con una plantilla más amplia. De hecho, en alguna de las entrevistas personales y tras calibrar posibles respuestas, el encuestado optaba por rebajar en el cuestionario su verdadera opinión por si ésta pudiera tener como consecuencia mejores expectativas laborales en su departamento. Esto, y las relaciones personales,

⁴⁶ La DG de Fondos Europeos ha realizado un gran esfuerzo en corregir las posibles deficiencias en el desarrollo del Reglamento con la puesta en marcha de un contrato con una empresa especializada al que nos referimos en páginas posteriores.

justificarían en parte las diferencias entre los datos de la valoración cuantitativa frente a la cualitativa.

No puede decirse que los agentes ejecutores de las medidas del Eje 2 disponen de los medios suficientes para sus actividades. Al menos eso se desprende de sus respuestas, las cuales se dividen casi a partes iguales entre los que consideran “Buena” y los que se decantan por “Mala “ o “Regular”. En estos últimos ítem doblan la media del POIA. Las opiniones dentro de este eje son muy variadas. Así, por ejemplo, los agentes ejecutores de las medidas 2.2, 2.3 y 2.4 dividen sus respuestas a partes iguales entre los tres ítem indicados (ninguno señaló “Muy Buena”) en lo que se refiere a la valoración cuantitativa aunque no coincidieron luego en la valoración cualitativa (donde ninguno señaló “Mala”). Caso particular lo constituye la medida 2.5 en la que sus agentes ejecutores, pertenecientes a la DG de Industria y Minas de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y que gestionan también operaciones de las medidas 1.1 y 2.2, indicaron “Mala” la cantidad de recursos materiales y “Buena” su calidad, idéntica valoración que realizaron de los recursos humanos, despreciando posibles respuestas intermedias sin duda más cómodas desde el punto de vista formal.

Eje 3

La insuficiencia de recursos humanos y, en menor medida, materiales destinados por los diferentes órganos ejecutores para el seguimiento y gestión de las diferentes operaciones en que participan, es la nota dominante en las medidas del Eje 3, que está por debajo de la media del POIA en estos aspectos. Se pone de manifiesto un déficit de personal para desarrollar estos cometidos, aunque la formación del mismo sea más que aceptable. Sería recomendable una mayor dotación material y humana para estos cometidos, al tiempo que se constata en buena parte de los órganos y agentes ejecutores una renovación y cambios en el personal vinculado a estas tareas a lo largo de el periodo de vigencia del POIA, lo que dificulta y retrasa la obtención y tratamiento de la información relevante con objeto de todo tipo de seguimiento y evaluación de las operaciones. En la mayoría de los órganos ejecutores que gestionan las operaciones del Eje 3 el personal dedicado a estas tareas no lo hace con exclusividad sino que son una más de sus muchas funciones dentro del organismo correspondiente.

A juicio de los agentes ejecutores, solamente existe una buena dotación humana cuantitativa en la Dirección General de Costas, Aguas de la Cuenca del Sur y en la Consejería de Obras Públicas. En el resto de los agentes ejecutores puede calificarse como regular o mala.

Se aprecian grandes deficiencias de personal sobretodo en las Confederaciones Hidrográficas, hasta el punto de no haber cumplido, en el tiempo establecido, los requerimientos mínimos de facilitar la información requerida por parte del equipo de evaluación intermedia del POIA. La falta de colaboración de la Confederación Hidrográfica del Sur con el equipo evaluador a lo largo de todo el proceso de evaluación intermedia es de resaltar, aunque se ignora si en este caso concreto es debido principalmente a la escasez de recursos humanos y materiales de este agente ejecutor.

En cuanto a la valoración cualitativa de los equipos humanos encargados de la gestión de los Fondos por parte de los órganos y agentes ejecutores, en ningún caso puede considerarse mala, predominando el personal titulado, si bien no necesariamente especializado en la gestión de Fondos Europeos. Poco personal, aunque muy cualificado, es la regla general en el Eje 3.

Por lo que respecta a los recursos materiales, dos tercios de los agentes ejecutores consideran que son buenos, pero desde un punto de vista cualitativo la mitad otorgan una valoración regular o mala. En este sentido el equipo evaluador considera que son necesarios no más, sino mejores recursos materiales para llevar a cabo las tareas de seguimiento y gestión de las operaciones del POIA en el Eje de Medio Ambiente; especialmente en las medidas 3.2 y 3.6.

Eje 4

La valoración dentro del eje 4 en cuanto a la dotación cuantitativa de los recursos humanos empleados en las labores de gestión y seguimiento es por término medio de “regular” en un 73%, y solo de “buena” en un 24,3%. En ningún caso es considerada como “mala” o “muy mala”. Por término medio, se aprecian mejores resultados en el eje 4 que en la totalidad del POIA 2000-2006. Por ejemplo, en este último, el porcentaje de respuestas situadas en las categorías de “regular” y “mala” son del 53,6 y 13,8%, respectivamente. Cuando se

analizan las respuestas por medidas, no se aprecian diferencias importantes con respecto a la totalidad del eje. Sólo en las medidas 4A.13, 4E.17 y 4E.18, el 100% de las respuestas se concentran en el categoría de “buena”. No obstante, cuando se analizan estos resultados es especialmente importante diferenciar entre personal administrativo y personal técnico. Aunque en la encuesta no se diferenciaban entre ambas categorías de personal contratado, a partir de las entrevistas realizadas se deduce a nivel general que existe un importante numero de administrativos pero una escasez de técnicos especializados. Según nuestra opinión está diferenciación es extremadamente importante ya que trabajar con datos agregados esconde importantes desequilibrios. Por tanto, la estructura ocupacional no es la adecuada para la ejecución correcta de las medidas que gestionan. La dotación de un mayor número de técnicos es la petición más solicitada para el buen funcionamiento operativo del órgano gestor del que estamos hablando.

Cualitativamente, el 86.5% de los agentes ejecutores consideran que es “muy buena” o “buena”. Estos resultados son ligeramente superiores a los obtenidos a nivel global del POIA 2000-2006 (un 78.2% para ambas categorías). La alta cualificación de los recursos humanos, como nota predominante dentro de este eje, contrasta con las respuestas obtenidas anteriormente sobre la cantidad disponible. Cuando se desciende a nivel de medidas, la cualificación es “muy buena” en los agentes ejecutores que desarrollan las medidas 4A.13 (Consejería de Educación y Ciencia), 4E.17 y 4E.18 (Instituto Andaluz de la mujer y Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico). La cualificación es “regular” en las medidas 4A.12 y 4B.6 dentro de la Consejería de Agricultura y Pesca, y en la 4B.8 de la Consejería de Economía y Hacienda.

En términos generales, los agentes ejecutores echan en falta la existencia de técnicos especializados en fondos europeos que envíen información a la Dirección General de Fondos Europeos. En la práctica, son personas dedicadas a otras tareas (generalmente técnicos) dentro del órgano gestor las que se están encargando de suministrar esta información. Esta sobrecarga de trabajo unido a la falta de especialización puede llevar a errores en el envío de la información. Para el equipo evaluador sería necesario dotar a los agentes ejecutores de personal cualificado y especializado en fondos y temas europeos con el objetivo de conseguir un mejor funcionamiento, e incluso mayor compromiso por parte

de algunos agentes ejecutores, con respecto a los fondos estructurales que provienen de Europa y en nuestro caso con respecto al FSE.

Otro aspecto muy importante a reseñar es el alto grado de rotación de las plantillas dentro de las direcciones generales del eje 4 (cada tres meses salen a concursos para nuevas plazas internas). Esta alta rotación afecta al correcto funcionamiento de los agentes ejecutores ya que en muchos casos, cuando una persona adquiere los conocimientos necesarios para realizar de manera eficiente y correcta las tareas y funciones que tiene asignadas cambia de puesto a otra consejería o dirección general. En nuestra opinión debería reducirse considerablemente esta rotación y consolidar de este modo las plantillas.

En el eje 4, la cantidad de recursos materiales es considerada por término medio de “buena” (un 62,2%). Los resultados para este eje son muy parecidos a los obtenidos para la globalidad del POIA 2000-2006, y no se aprecian diferencias significativas. Cuando se analiza esta cuestión dentro de las medidas que integran el eje 4, se aprecia una dotación “regular” especialmente en las medidas 4C.3 y 4C.4, ambas de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y en la medida 4B.6 de la Consejería de Agricultura y Pesca, sobre todo en lo referido a recursos informáticos y sistemas de recogida de información. El equipo evaluador ha detectado la necesidad de mejorar las aplicaciones informáticas existentes y los recursos informáticos, dado que pueden contribuir de manera muy significativa a la operativa y funcionamiento diario de las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores.

El nivel cualitativo de los recursos materiales utilizados en el eje 4, son valorados por el 86,4% como “muy buena” o “buena”. Esta cifra es superior a la que se obtiene para la totalidad del POIA 2000-2006, la cual se sitúa en el 72,5%. Por medidas, los resultados son muy similares a los obtenidos para la totalidad del eje 4. Sólo en la medida 4A.12 desarrollada por la Consejería de Agricultura y Pesca se aprecia una menor calidad de los recursos materiales con respecto al resto de medidas del eje 4.

Eje 5

En el Eje 5 la valoración que hacen los agentes ejecutores de los recursos humanos empleados en la gestión de las operaciones financiadas, desde el punto de vista de la

cualificación de los mismos, es más positiva que la del conjunto del POIA, si bien ninguno se sitúa en la calificación más alta. Sin embargo, desde el punto de vista cuantitativo más del 50% considera que existen deficiencias. Desde el equipo evaluador sí se ha detectado cierto grado de deficiencias tanto en uno como en otro aspecto, hasta el punto que la entrevista relativa a la medida 5.10 no ha llegado a realizarse porque el grado de ocupación del agente ejecutor adscrito a la Dirección General de Tecnología e Infraestructura Deportiva de la Consejería de Turismo y Deporte no le ha permitido atender al miembro del equipo evaluador que debería hacerla, pese a cursar varias visitas al citado organismo y a realizar un elevado número de llamadas requiriéndole para tal tarea. Además en otros órganos ejecutores, (Consejería de Economía y Hacienda, Consejería de Cultura), la persona encargada de atender al evaluador manifestaba claro desconocimiento de la tarea encomendada. En el equipo evaluador se considera, pues, que es necesario destinar más recursos humanos dedicados específicamente a la gestión de estas operaciones, dotándolos previamente de la formación y de la información necesarias.

En relación con la dotación de recursos materiales, en el Eje 5 se realiza una valoración positiva por los agentes ejecutores entrevistados por encima de la media del POIA, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo, aunque como se verá más adelante, para las labores de recopilación de la información diversos agentes ejecutores sí reclaman más y mejores medios materiales.

Eje 6

También desde la perspectiva mayoritaria de los agentes ejecutores entrevistados para las medidas del eje 6, la dotación cuantitativa de los recursos humanos empleados en estas tareas es regular, con la excepción, dentro de las medidas 6.1. y 6.3., de la valoración buena que conceden a este ítem los agentes ejecutores del Ministerio de Fomento y de RENFE. Se pone de manifiesto entonces que, para el eje 6, la insuficiente dotación cuantitativa de recursos humanos dedicados a las tareas de gestión y seguimiento del POIA es un problema que parece limitarse a los órganos que forman parte de la administración de la Junta de Andalucía. Desde la perspectiva de la dotación cualitativa de los recursos humanos, la totalidad de los agentes ejecutores entrevistados para las medidas del eje 6 consideran que es buena o muy buena. Es importante indicar que, desde la perspectiva del equipo evaluador, la importancia de las posibles carencias formativas entre los agentes

ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciados por los Fondos Estructurales puede ser menor en las medidas del eje 6 que en el conjunto de los agentes ejecutores del POIA. Con relación a la dotación cuantitativa y cualitativa de recursos materiales empleados en las tareas de seguimiento y control, los agentes ejecutores encuestados para el eje 6 conceden una valoración buena en su totalidad. La valoración desde la perspectiva del equipo evaluador en este caso es coincidente con la percepción de los agentes ejecutores.

Eje 7

La valoración cuantitativa de los recursos humanos destaca principalmente su escasez pues el 66,7 % considera que es regular y el 22,2% que es mala o muy mala. El primer porcentaje es ligeramente superior al del POIA, pero el segundo es superior (22,2% frente a 15,20%). No obstante resulta muy preocupante el porcentaje de los que consideran esta dotación buena pues está muy por debajo de la media del eje y de otros fondos. Desde la perspectiva de los evaluadores la escasez de personal señalada puede responder a necesidades de cobertura de los servicios que están expuesto a una no equilibrada distribución de la carga de expedientes a tramitar entre distintos departamentos. También se señaló por parte de algunos gestores el efecto pernicioso que tenía la rotación de personal entre los departamentos derivada de los concursos de traslado que ocasiona una pérdida de experiencia sobre las peculiaridades del trabajo que se lleva a cabo en cada departamento suplida sólo con el aprendizaje del nuevo personal.

La valoración de la calidad del personal que es calificada como muy buena o buena en un 66.7 % de los casos y sólo en un 22.2% como regular. La comparación con la media del POIA que califica la calidad de los recursos humanos como buena o muy buena en un 78,2% pone de manifiesta un nuevo déficit que de alguna forma se palia con preparación y buen hacer, lo que permite realizar de forma adecuada su trabajo aunque con un superior esfuerzo. No obstante se señala la necesidad de mejora de la formación de los gestores en la gestión de fondos estructurales y en particular en la aplicación de seguimiento de gestión.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

De forma diferenciada se valora la cantidad y calidad de los recursos materiales utilizados. En este sentido, se califica como buena o muy buena un 55,6% frente al 65,9% de media del POIA; y en calidad de recursos, el 55,5% del eje 7 frente al 72,5% del POIA. Sin embargo los resultados obtenidos están por debajo de la media del POIA aunque en línea con la media del fondo correspondiente (FEOGA). Sólo un gestor encuestado señala deficiencias en la conexión al programa informático común y la necesidad de una herramienta informática específica para el seguimiento de los proyectos.

4.3.- PROCEDIMIENTOS DE SEGUIMIENTO DEL POIA 2000-2006

4.3.1.- DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO. DISPOSICIONES

En el texto del POIA 2000-2006, capítulo 5, se detallan “los dispositivos de gestión, seguimiento y evaluación” (epígrafe 3) establecidos y se remite para un desarrollo más extenso de algunos aspectos, al contenido del Capítulo 6, epígrafe 6.4. del texto del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las Regiones Españolas del objetivo 1. Estas disposiciones se complementan con los desarrollos incluidos en el Complemento del POIA 2000-2006 (CPOIA 2000-2006)⁴⁷. En especial, en este texto se detallan las normas de seguimiento y evaluación de las dos subvenciones globales antes mencionadas (capítulo 3, epígrafe 3.4. “Normas de seguimiento y evaluación de la subvención Global” de Andalucía (FEDER) y “Normas de seguimiento y evaluación de la Subvención global Desarrollo Endógeno de zonas rurales” (FEOGA-FEDER), capítulo 4, epígrafe 4.4.).

Según todos los documentos citados, el sistema de gestión y seguimiento que deberá establecer la Autoridad de Gestión del Programa debe permitir (POIA 2000-2006, pág. 264):

- a) Registrar la información relativa a la realización al nivel previsto en el artículo 36 del reglamento (CE) 1260/1999.
- b) Disponer de datos financieros y físicos fiables y, cuando sea posible agregables.
- c) Facilitar información específica que, eventualmente pudiera ser precisa con motivos de los controles, preguntas parlamentarias o supuestos semejantes.

También en el texto citado (POIA 2000-2006, pp. 264-267), se especifica la necesidad de establecer un sistema de seguimiento que vincule a todos los titulares de las medidas cofinanciadas con Fondos Estructurales y los objetivos que debe cubrir dicho sistema, así como las disposiciones relativas a las actuaciones del FSE que desarrollen medidas del POIA 2000-2006.

⁴⁷ Versión 0-0.

Las disposiciones relativas al sistema informativo de gestión se recogen en el apartado 3.2. del texto antes mencionado, y en los apartados 3.4. y 4.4.2. del CPOIA 2000-2006. Resaltar que, en el caso de ambas Subvenciones Globales, además de la “conexión e integración del organismo intermediario al sistema informático de gestión (Fondos 2000) recogido en el POIA 2000-2006, se dispone “la implementación de un sistema de gestión en el propio organismo intermediario integrado en un procedimiento de calidad certificado conforme a las normas, ISO 9000 (CPOIA 2000-2006, pp. 448 y 530). En todos los textos citados en este subepígrafe (MCA 2000-2006, POIA 2000-2006 y CPOIA 2000-2006) se especifican los requisitos, características y normas de funcionamiento del sistema informático que se utilizará durante el presente periodo de programación (FONDOS2000).

La creación, composición y funciones del “Comité de Seguimiento” del POIA 2000-2006 se regula en el apartado 3.3. del texto del Programa Operativo. Culmina este apartado con las disposiciones referentes a la posible constitución en el seno del Comité de Seguimiento de grupos de trabajos sectoriales y temáticos y, en especial, se determina la constitución de un grupo de trabajo para analizar las operaciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación en el marco del presente Programa Operativo.

Por último, el Complemento de Programa incluye una descripción exhaustiva de las medidas y define indicadores de realización, resultado e impacto, con previsiones cuantificadas siempre que ha sido posible. Así pues, la elaboración del POIA 2000-2006 “ha permitido detallar la programación a nivel de medidas, concreción que ha motivado diversas modificaciones en la cuantificación de los indicadores del Programa”, y que se describen y relacionan en las páginas 338, 339 y 340 del texto del Complemento en cuestión.

4.3.2. EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SU FIABILIDAD

4.3.2.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores.

En este subepígrafe se describe los siguientes aspectos relacionados con la calidad del sistema de seguimiento:

- A) Aplicación informática en la que se está volcando la información.
- B) Existencia de sistemas de seguimiento global de las operaciones específicas a nivel de POIA 2000-2006.
- C) Desarrollo del actual sistema de seguimiento, y
- D) Disponibilidad de publicaciones oficiales útiles para las tareas de seguimiento.

A) Aplicación informática en la que se está volcando la información.

En el texto del POIA 2000-2006 (pp. 213-214) se aclara que “el sistema informático que se utilizará durante el periodo 2000-2006 (Fondos 2000) ha sido diseñado para permitir la gestión integral de las distintas formas de intervención cofinanciadas por la Comisión dentro del MCA. La aplicación de dicho sistema informático prevé el tratamiento de los distintos fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP)⁴⁸”. Las respuestas de las entrevistas sobre esta cuestión se recogen en el Cuadro 4.19.

Cuadro 4.19. Aplicaciones informáticas en los que se está volcando la información

<i>Aplicaciones informáticas</i>	<i>Fondos 2000</i>	<i>SSU</i>	<i>Otros</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES					
<i>FEDER</i>	71,4	0,0	61,9	4,7	(29)
<i>FSE</i>	57,1	52,3	52,3	4,7	(35)
<i>FEOGA</i>	61,9	0,0	47,6	4,7	(24)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL					
<i>FEDER</i>	66,6	0,0	16,6	0,0	(5)
<i>FSE</i>	33,3	16,6	0,0	0,0	(3)
<i>FEOGA</i>	33,3	0,0	0,0	0,0	(2)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA					
<i>FEDER</i>	73,3	0,0	80	6,6	(24)
<i>FSE</i>	66,6	66,6	73,3	6,6	(32)
<i>FEOGA</i>	73,3	0,0	66,6	6,6	(22)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Las respuestas han dependido obviamente del cargo que ocupa cada uno de los entrevistados. Así, de la revisión individualizada de cada cuestionario se concluye que:

⁴⁸ Esta disposición es general para todo el MCA, puesto que el IFOP no cofinancia operaciones en el POIA 2000-2006.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- 1) Todas las entrevistas pertenecientes a la Subdirección General de Administración del FEDER, a la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía y varios representantes de Consejerías, han señalado como aplicaciones informáticas todas las posibles para los tres fondos. A saber, Fondos 2000 para FEDER, FSE y FEOGA y SSU para el FSE.
- 2) En los casos de entrevistados que solo gestionan uno de los fondos se ha limitado a indicar Fondos 2000 y cuando era pertinente el SSU y FEOGA.

Por lo tanto, en opinión del equipo de evaluación, a este nivel de análisis los entrevistados conocen –con una sola excepción, clasificado en NS/NC- las diversas aplicaciones, informáticas, cada uno en su ámbito de actuación. Además, no se observan diferencias apreciables en las respuestas consignadas por entrevistados de ambas administraciones, salvo las derivadas de las competencias de cada gestor-coordinador respecto al (los) fondo(s) que coordina. Así mismo, el equipo evaluador coincide en la opinión de reunir en una sola aplicación informática el conjunto de los datos de todos los fondos.

B) Existencia de sistemas de seguimiento global de las operaciones específicas a nivel de POIA 2000-2006.

Los sistemas de seguimiento específicos existentes se han clasificado en tres apartados:

a) Sistema de seguimiento global de la Junta de Andalucía. En el ámbito de la Junta de Andalucía, funciona desde 1996 el subsistema informático EUROFON específico para el seguimiento y gestión de Fondos Europeos, integrado en el Sistema Júpiter de contabilidad pública. La información que registra, para todos los Fondos, es financiera al máximo nivel de desagregación (pago a pago), que se agrega por proyectos, medidas, ejes, Fondos y Programas Operativos. EUROFON está a su vez dotado de varios subsistemas que permiten el seguimiento y gestión de los Fondos Europeos como son el de programación y reprogramación, el de elaboración del presupuesto, el de certificación y el de seguimiento a través de indicadores físicos. Característica destacable de EUROFON es la posibilidad que ofrece de obtener ficheros de forma automática con la información que es necesario exportar a FONDOS 2000.

b) Sistemas de seguimientos propios de organismos dependientes de la Junta de Andalucía.

En primer lugar, el Instituto de Fomento de Andalucía dispone del Sistema Integrado de Seguimiento (SIS) que incluye una base de datos para la gestión de todos los expedientes de ayuda, base específica del Departamento de Incentivos Europeos, que recoge los proyectos cofinanciados por FEDER con los datos necesarios par certificaciones e informes. Desde este dispositivo, se vuelca la información solicitada en el sistema FONDOS 2000.

En segundo lugar, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía dispone del Sistema SAETA (Sistema de apoyo para el seguimiento de expedientes y actuaciones). Este sistema alimenta en materia de medio ambiente al subsistema EUROFON de la Junta de Andalucía. El sistema SAETA registra, pues, la información financiera y física específica para los proyectos ambientales. A partir de la información introducida en el sistema, la Consejería de Medio Ambiente gestiona los procesos de justificación de los fondos europeos (FEDER, FEOGA, etc.) ante las instancias correspondientes.

En tercer lugar, la Dirección General de Formación Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico tiene como objetivo incorporar el SSU a su Programa de Ayuda para la Gestión de Empleo (PAGE). Este programa consiste en un conjunto de aplicaciones informáticas centralizadas, con un alto grado de integración entre ellas y con otras aplicaciones externas, con una arquitectura abierta y con un diseño modular que acercan al ciudadano el seguimiento de sus expedientes de ayudas al empleo y facilitan a los técnicos el proceso de tramitación de los mismos desde las diversas sedes de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.

Finalmente, el Comisionado para la Drogodependencia (Consejería de Asuntos Sociales) ha organizado en cada una de sus Delegaciones Provinciales una base de datos que recoge la información necesaria sobre realizaciones, resultados e impactos de la parte del POIA 2000-2006 que gestiona. La información se haya centralizado en el Comisionado para la Drogodependencia.

c) Sistemas de seguimiento de organismos de la Administración General del Estado.

La Oficina Presupuestaria del Ministerio de Fomento, desde el año 1994, tiene un programa informático que recoge todos los proyectos cofinanciados con fondos FEDER y donde aparecen todos los datos que pueden exigir los diferentes Reglamentos comunitarios. Por otra parte, también la Oficina Presupuestaria, está conectada a la Central Contable de la Intervención General de la Administración del Estado, por lo que en todo momento se sabe el movimiento de los sucesivos pagos que tiene cualquier proyecto del Ministerio de Fomento y, por tanto, de los cofinanciados por FEDER.

Este programa informático se ha actualizado para el período 2000-2006, recogiendo todas las innovaciones de la Comisión en sus reglamentos para este período. Por tanto, se puede comprender que la Oficina Presupuestaria realiza un seguimiento total de las inversiones realizadas por las direcciones Generales de Carreteras y Ferrocarriles, incluidas las cofinanciadas.

En RENFE existe una aplicación a través de la Dirección de Sistemas Contables para recuperar los pagos de los proyectos que forman parte de los Programas Operativos y que previamente han sido seleccionados por la Dirección de Control de Inversiones Corporativo. La Unidad de Negocio de RENFE responsable de la inversión se encarga de suministrar los datos relativos a la descripción del proyecto, coste total e indicadores.

Por otra parte, para los proyectos gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente existe un Sistema de Información que permite la certificación y seguimiento de los proyectos. Contiene datos sobre el tipo de proyectos, pagos, indicadores, ... En este Ministerio también está en desarrollo un Sistema Integrado para cubrir los requerimientos de información realizados por la Autoridad de Gestión a los Órganos Intermedios. Asimismo, la Secretaría de Estado de Agua y Costas dispone de un sistema de seguimiento para la puesta en marcha y gestión de los proyectos.

C) Desarrollo del actual sistema de seguimiento

En todos los organismos dependientes de la Administración Regional, incluido el IFA en lo referente al SIS y al BDAE, el sistema de seguimiento global a nivel de Programa Operativo se desarrolló de forma autónoma. No obstante, dado que la Comisión Europea

demanda cada vez más información, el subsistema se ha ido adaptando para cumplir con los requerimientos del nuevo periodo de programación 2000-2006. Estas adaptaciones han supuesto, en ocasiones, profundas y costosas modificaciones.

Por su parte, en RENFE el sistema de seguimiento es similar al disponible en el anterior MCA 1994-1999 y en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte los cambios producidos en los sistemas que en dicho organismo se utilizan se derivan principalmente de las novedades introducidas en el Anexo I del Reglamento 438/2001 (Pistas de auditoría).

D) Disponibilidad de publicaciones oficiales útiles para las tareas de seguimiento

Ambas administraciones disponen de publicaciones oficiales; desde la Administración Central, el Ministerio de Hacienda ha elaborado un Manual de Normas y Procedimientos⁴⁹, con el objetivo de “contribuir al proceso de clarificación de las competencias y funciones de cada uno de los agentes o de ordenación de los circuitos de información y de documentos y documentar las actuaciones que deberán llevar a cabo y/o garantizar los diferentes responsables de la gestión y el control en el periodo de programación que finalizará en el año 2006, incluidas las exigencias en términos de información a la Comisión”.

Este Manual consta de tres partes (Tomo I) y un conjunto variado de anexo e instrumentos (Tomo II). El Tomo I se divide en los apartados siguientes:

- I. Objeto y alcance del documento.
- II. Organización y órganos participantes.
- III. Los procesos y los procedimientos.

A su vez, el Tomo II contiene un anexo normativo, además de información de gran utilidad sobre las relaciones entre los principales órganos que intervienen en la gestión y los pagos, relaciones de órganos intermedios y beneficiarios finales y un glosario de términos. Por su parte, las publicaciones oficiales destinadas a las tareas de seguimiento en la esfera de la

⁴⁹ Ministerio de Hacienda (2002): Manual de Normas y Procedimientos, dos tomos, Madrid.

Junta de Andalucía, se describen a continuación. Es necesario dejar constancia, en primer lugar, de la Instrucción Conjunta de 1 de julio de 2002, suscrita por las distintas Direcciones Generales de la Consejerías de Economía y Hacienda⁵⁰, denominada “Reglas para la Gestión y Coordinación de las intervenciones Cofinanciadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Junta de Andalucía. Esta instrucción pretende servir de guía y libro de procedimiento para todos los gestores de fondo, normalizando de este modo los procesos de gestión, seguimiento y control. Esta instrucción conjunta consta además de una Exposición de motivos, de las reglas relativas a:

- Ámbito de aplicación
- Programación
- Presupuestación, Gestión y Certificación
- Pagos a terceros
- Seguimiento
- Control, coordinación y fiscalización

Además, incorpora un Glosario de términos relacionados con la gestión y coordinación de las intervenciones cofinanciadas con Fondos Europeos y cinco anexos donde recogen los modelos de formularios para:

- Anexo I. Certificación de gastos pagados.
- Anexo II. Compatibilidad con las políticas comunitarias (información y publicidad, normativa medioambiental, contratación pública, grandes proyectos, redes transeuropeas de transporte, Fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, política de competencia y coordinación con otros fondos y otras actuaciones.
- Anexo III. Estructura del registro de pagos.
- Anexo IV. Solicitud de asociación de un proyecto de inversión o una aplicación a una medida europea.
- Anexo V. Seguimiento de actuaciones del FSE.

⁵⁰ Instrucción conjunta de 1 de Julio de 2002 de la Dirección General de Presupuesto, de la Dirección General de Planificación, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Sistemas de Información Económica y Financiera por la que se establecen reglas, para la gestión y

En segundo lugar, la Dirección General de Fondos Europeos ha publicado como continuación y actualización del periodo anterior de programación las “Normas de Gestión de Fondos Europeos” (Reglamentos, Directivas, Normativa Estatal, Normativa Autonómica, etc.). Esta publicación, presentada en dos tomos, se ha diseñado en formato de hojas intercambiables para hacer posible su permanente actualización. Desde su primera edición en 1999 ha sido objeto de tres actualizaciones. Finalmente, las siguientes herramienta tratan de facilitar las tareas de seguimiento:

- Resolución de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, sobre determinados aspectos de la gestión del MCA del Objetivo 1 y de los Documentos Únicos de Programación del Objetivo 2 (citados por el representante del IFA).
- Guía de Gestión elaborada por la UAFSE, de gran ayuda para la actualización del SSU.
- Documentos de la Red de Autoridades Ambientales.
- Además de estos documentos, que llevan tiempo siendo empleados, la Dirección General de Fondos Europeos tiene previsto acometer en el año 2003 la elaboración de un manual de procedimiento más exhaustivo.

Todas las publicaciones citadas son de gran utilidad en la gestión y, por tanto, para la recogida veraz de la información. No obstante, el equipo evaluador, ha observado un gran desconocimiento de estas publicaciones –sobre todo del Manual procedente del Ministerio de Hacienda- entre los gestores-coordinadores. Sería conveniente dar una mayor difusión a estos instrumentos y no sólo a este nivel de gestión, sino también a nivel de agentes ejecutores.

4.3.2.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.

Respecto del proceso de recogida de la información necesaria para el sistema de seguimiento y control de las operaciones, la valoración es en general bastante positiva, ya que la mayoría de los agentes ejecutores del POIA (cuatro de cada cinco) consideran que es un sistema fiable; en referencia a los plazos, y como se comentará más adelante, si

existen algunas quejas y recomendaciones de mejora que hacen que la valoración actual baje sensiblemente.

Eje 1

La fiabilidad del proceso de recogida de información que requieren los sistemas de seguimiento y control de las operaciones se valora buena por parte de los agentes ejecutores de las medidas del eje 1 en el 94% de los casos. Sin embargo, cuestionados sobre su valoración personal del cumplimiento de los plazos fijados en el suministro de la información, consideran que el cumplimiento es regular el 35% de los entrevistados que responden a la pregunta. Éste es el caso concreto del IFA, como Organismo Intermediario de la SGA-FEDER, y de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico en la medida 1.7. Probablemente, como se ha indicado anteriormente, el origen de los problemas en el cumplimiento de los plazos tenga su origen en la estructura descentralizada de gestión de las operaciones (Delegaciones Provinciales) y los sistemas establecidos a nivel de Consejería con relación a la remisión de la información y su posterior tratamiento informático (digitalización). Hay que añadir además que el Organismo Intermediario para la SGA-FEDER (IFA) ha puesto de manifiesto alguna dificultad en la transmisión de información a FONDOS 2000. En relación con este tema, la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía ha comunicado al Ministerio de Hacienda que la aplicación FONDOS 2000 sólo ofrece información en los modelos oficiales de aquellas operaciones en la que se ha certificado algún pago, aunque se haya ejecutado el proyecto por parte de los Órganos ejecutores que, en consecuencia, no constan en dicha Base de Datos. Este hecho puede entonces generar interpretaciones incorrectas (sesgadas a la baja) de la ejecución real de las operaciones y debería por tanto ser corregido.

Cuadro 4.20. Valoración de la fiabilidad en la recogida de la información de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	94.10	5.90	0.00	0.00	0.00	100.00	17
	2.	8.00	64.00	28.00	0.00	0.00	0.00	100.00	25
	3.	0.00	50.00	38.90	5.60	0.00	5.60	100.00	18
	4.	40.50	56.80	2.70	0.00	0.00	0.00	100.00	37
	5.	11.10	72.20	11.10	0.00	0.00	5.60	100.00	18

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

	6.	18.20	81.80	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	12.50	37.50	12.50	0.00	0.00	37.50	100.00	9
	9.	33.30	33.30	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
Tipo de administración	CENTRAL	21.40	35.70	21.40	7.10	0.00	14.30	100.00	14
	AUTONÓMICA	16.30	67.50	13.80	0.00	0.00	2.40	100.00	124
Clasificación por fondo	FEDER	9.30	67.40	19.80	1.20	0.00	2.30	100.00	86
	FSE	35.90	59.00	5.10	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	7.69	53.85	7.69	0.00	0.00	30.77	100.00	13
Total POIA		16.80	64.20	14.60	0.70	0.00	3.60	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 2

Los agentes ejecutores del Eje 2 son algo más críticos, especialmente en lo que se refiere a los plazos. Así el 72% valora positivamente la fiabilidad frente al 44% que lo hace con los plazos. En este último apartado la mayoría de los agentes ejecutores del eje (54,2%) lo considera “Regular”.

El evaluador debe señalar, sin embargo, el espíritu positivo que ha percibido de los agentes ejecutores en cuanto a su disposición para solventar los problemas de interpretación y cumplir fielmente con sus obligaciones. En este sentido hay que interpretar las sugerencias de mejora que estos realizan y que son las siguientes:

- Se sugiere que debe acortarse el plazo de certificaciones y de remisión de indicadores, al objeto de tener una imagen más fiel, sobre todo en aquellas operaciones que incluyen ayudas o subvenciones a terceros (nivel V). Se sugiere en este sentido una certificación trimestral.
- Mejora de los canales de información, haciendo llegar los agentes ejecutores directos de las operaciones toda la información relevante para ellos de forma sintética y comprensiva.
- Mejorar el sistema JUPITER de tal forma que permita los agentes ejecutores la captura de datos que previamente hayan introducido, así como referencias a otras operaciones similares. De este modo se convertiría en una herramienta útil para la auto-evaluación.
- Se estima conveniente por algunos agentes ejecutores, especialmente los del Eje 2, y también por parte del evaluador, una mayor utilización de las nuevas

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de
seguimiento, tanto para hacer llegar información a los agentes ejecutores
directos como para enviar éstos a la DG de Fondos Europeos los informes de
ejecución y cumplimiento de las políticas comunitarias.

Eje 3

Mientras que en el conjunto del Programa Operativo en el 80% de los casos se valora como buena u muy buena la fiabilidad con relación a la recogida de la información necesaria para llevar a cabo el proceso de seguimiento y control de las operaciones, en el Eje 3 solamente en la mitad de los casos puede considerarse como buena, y en ninguno como muy buena. Respecto al cumplimiento de los plazos la valoración es aun inferior, ya que sólo en una tercera parte de los casos la valoración es buena, frente a algo más de la mitad en el conjunto del POIA.

Cuadro 4.21. Valoración del cumplimiento de los plazos en la recogida de la información de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
Eje	1.	0.00	64.70	35.30	0.00	0.00	0.00	100.00	17
	2.	4.00	40.00	56.00	0.00	0.00	0.00	100.00	25
	3.	0.00	33.30	61.10	0.00	0.00	5.60	100.00	18
	4.	10.80	56.80	32.40	0.00	0.00	0.00	100.00	37
	5.	0.00	72.20	27.80	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6.	18.20	81.80	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	0.00	55.60	11.10	0.00	0.00	33.30	100.00	9
	9.	33.30	33.30	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
	Tipo de administración	CENTRAL	14.30	35.70	42.90	0.00	0.00	7.10	100.00
AUTONÓMICA		4.80	57.30	35.50	0.00	0.00	2.40	100.00	124
FEDER		4.70	55.80	38.40	0.00	0.00	1.20	100.00	86
Clasificación por fondo	FSE	10.30	56.40	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	0.00	46.20	30.80	0.00	0.00	23.10	100.00	13
Total POIA		5.80	55.10	36.20	0.00	0.00	2.90	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Se aprecia una alta correlación entre ambas cuestiones, destacándose en la parte superior la medida 3.5 donde se considera buena tanto la fiabilidad como el cumplimiento de los plazos, así ocurre también en la medida 3.6 por parte de la Consejería de Medio Ambiente,

sin embargo en el reto de las medidas en que este órgano participa, a saber: 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9 y 3.10 el cumplimiento de los plazos en la recogida de la información se valora como regular. En la medida 3.6 la valoración es muy dispar en función del agente ejecutor en cuestión.

En general es necesario cumplir con los plazos establecidos en la recogida de la información en el Eje 3, ya que ello afecta negativamente al proceso de seguimiento y evaluación. No obstante, en diversas medidas de este Eje, se manifiesta la necesidad de otorgar un mayor plazo a las actividades de seguimiento y control de las mismas, considerados como muy breves frente a la cantidad de información que ha de ser elaborada, resultando complicado el cumplimiento de los mismos. Asimismo, diversos agentes ejecutores manifiestan que para mejorar el seguimiento y control de las operaciones es preciso definir mejor algunos de los indicadores de ejecución física, tal como se señaló en los apartados precedentes.

Eje 4

Con respecto a la fiabilidad en la recogida de información, el 97.3% de los agentes ejecutores del eje 4 la consideran “muy buena” o “buena”, muy superior al registrado para la totalidad del POIA 2000-2006, la cual se sitúa en el 81%. Cuando se analizan estos porcentajes a nivel de medida las diferencias son mínimas. Sin embargo, los agentes ejecutores de la medida 4C.2 de la Consejería de Medio Ambiente consideran “regular” la fiabilidad en la recogida de información.

A pesar de las respuestas obtenidas en la encuesta, las entrevistas con los agentes ejecutores ponen de manifiesto problemas que deben de tenerse muy en cuenta. El equipo evaluador considera que una de las mayores dificultades es la carencia de una aplicación informática propia que agilice y facilite la recogida de información. La recomendación del equipo evaluador, en este sentido, va encaminada a la necesidad de crear un sistema informático integrado propio de recogida de información para la totalidad de agentes involucrados. También podría optarse por eliminar la independencia operativa existente entre las bases de datos que se utilizan a todos los niveles, que permita vincular tales aplicaciones con los sistemas de contabilidad presupuestaria. Debido a que el destinatario final de toda esa información es la D.G. de Fondos Europeos sería necesario dotar de

mayores recursos informáticos a la misma ya sea con personal propio de la Junta de Andalucía o personal externo contratado.

Con respecto al cumplimiento de los plazos sólo el 10,8% los agentes ejecutores del eje 4 lo consideran “muy buena”, el 56,8% “buena” y el 32,4% como “regular”. Estos porcentajes no distan mucho de los obtenidos para la totalidad del POIA 2000-2006, excepto para la respuesta “muy buena” donde el porcentaje cae hasta el 5,8%. A nivel de medidas, las diferencias son muy apreciables incluso entre diferentes órganos ejecutores involucrados en el desarrollo de una misma medida.

Eje 5

En el Eje 5, tanto el cumplimiento de los plazos en la recogida de la información como la fiabilidad de la misma tiene una valoración positiva por encima de la media del POIA, con mayor diferencia en el cumplimiento de los plazos. No obstante existe un 28% de los agentes ejecutores encuestados que consideran que no se cumplen adecuadamente los plazos y un 11% que califican de regular la información recogida. En opinión del equipo evaluador, en los órganos ejecutores con responsabilidad en la ejecución de las medidas 5.1, 5.2, 5.7 y 5.9 se considera conveniente mayor comunicación entre los agentes ejecutores y los responsables de la ejecución directa y del seguimiento de las obras. A ello ayudaría la dotación de más medios humanos y materiales para hacer el seguimiento cuando se trata de obras. Por otro lado sería necesario estandarizar la información requerida para hacer el seguimiento ya que se ha detectado la solicitud a los agentes ejecutores de la misma información desde distintas instancias de la administración con la consiguiente pérdida de tiempo e ineficiencia en la utilización de los recursos.

Eje 6

En el caso de las medidas comprendidas dentro del eje 6, la totalidad de los agentes ejecutores encuestados otorgan una valoración buena o muy buena a la fiabilidad y el cumplimiento de los plazos de recogida de información para alimentar los sistemas de seguimiento.

Eje 7

La fiabilidad en la recogida de la información de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones es valorada como buena o muy buena en el 50% de los casos y sólo un 12.5 % considera que es regular. Estos porcentajes están en línea con los totales del fondo correspondiente (FEOGA-O) pero muy por debajo del total del POIA. Hay que resaltar que, en línea con las respuestas de los demás ejes, ningún agente ejecutor considera que dicha fiabilidad sea mala o muy mala. Algo análogo ocurre en cuanto a su valoración del cumplimiento de los plazos pues un 55,6% consideran que es buena, un 11,1% regular y en ningún caso mala o muy mala. No obstante, queremos destacar el alto porcentaje de respuesta del ítem *no sabe/no contesta* en este eje (33,3%), muy superior al resto de ejes. Los evaluadores consideramos que hay una importante falta de información sobre este particular entre los gestores.

4.3.3. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES

4.3.3.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores.

En este apartado se expone la visión que los gestores-coordinadores tienen de la fiabilidad del sistema de seguimiento y su valoración de los indicadores inicialmente incluidos en el CPOIA 2000-2006. Se finaliza el apartado con la relación realmente existente de indicadores según consta en la última versión (versión 0-3-0, de 24/03/03) del Complemento del Programa.

A) Fiabilidad del sistema de seguimiento.

Para valorar los errores o problemas del actual sistema de seguimiento los gestores-coordinadores entrevistados deben puntuar en una escala de 1 a 5, donde el 5 indica la menor gravedad, cada uno de los problemas sugeridos en el Cuestionario.

En el Cuadro 4.22 se recoge la puntuación media de cada apartado. Esta puntuación media se ha calculado sumando las puntuaciones individuales de cada casilla y dividiendo por el número de entrevistados que ha respondido a cada ítem de la pregunta. Se han excluido, por tanto, en todos los casos, las no respuestas.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Para el conjunto de ambas administraciones de los seis problemas señalados, en cinco la puntuación media es igual o superior a 3. Esto significa que no se aprecia gravedad en ese tipo de problemas si consideramos una situación como satisfactoria partir de los 2,5 puntos. No obstante, se observa claramente una mejor percepción y ausencia de problemas en las respuestas de los representantes de la Administración Central. En las respuestas de los representantes de la Administración Autonómica consta que existen reservas sobre el correcto funcionamiento de intercambio de información (buzoneo). A este respecto, se indica que dado que se transmiten datos financieros de certificaciones, indicadores y reprogramaciones, el sistema de buzoneo podría no ser el más adecuado, ya que previo a la recepción de un buzón se ignora el contenido y sólo se tiene información de la comunicación del órgano remitente; no obstante, al recepcionarlo se sustituye todo el contenido que con anterioridad al respecto existía en la base de datos. Además, se reitera la solicitud a los responsables de la aplicación Fondos 2000 consistente en que una vez recepcionado un buzón este debería desaparecer de los disponibles para recepcionar, porque de lo contrario se corre el riesgo de recepcionarlo más de una vez y de modificar posiblemente la información de la Base de datos. No obstante, en opinión de la Administración Central, esto no es totalmente cierto ya que existe una “pantalla de contraste” donde se puede ver lo que contiene el buzón antes de aceptarlo.

Cuadro 4.22. Valoración de la Fiabilidad del Sistema de Seguimiento. Valores Medios

<i>Valores Medios</i>	
AMBAS ADMINISTRACIONES	
<i>Retraso en la generación de información financiera.</i>	3,6
<i>Suministro de información esencialmente administrativa sobre ejecución financiera.</i>	3,1
<i>Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuados.</i>	3,4
<i>Elevada sensibilidad de los organigramas de gestión a los cambios políticos.</i>	4,2
<i>Deficiente sistema de almacenaje de la información.</i>	3,9
<i>Deficiencia en el intercambio de información (buzoneo).</i>	2,9
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<i>Retraso en la generación de información financiera.</i>	4,5
<i>Suministro de información esencialmente administrativa sobre ejecución financiera.</i>	4,0
<i>Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuados.</i>	4,5
<i>Elevada sensibilidad de los organigramas de gestión a los cambios políticos.</i>	4,0
<i>Deficiente sistema de almacenaje de la información.</i>	5,0
<i>Deficiencia en el intercambio de información (buzoneo).</i>	4,5
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

<i>Retraso en la generación de información financiera.</i>	3,4
<i>Suministro de información esencialmente administrativa sobre ejecución financiera.</i>	2,9
<i>Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuados.</i>	3,1
<i>Elevada sensibilidad de los organigramas de gestión a los cambios políticos.</i>	4,3
<i>Deficiente sistema de almacenaje de la información.</i>	3,7
<i>Deficiencia en el intercambio de información (buzoneo).</i>	2,6

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Además, de los errores o problemas que los entrevistados han procedido a valorar numéricamente, éstos han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

- La ausencia de un flujo de información escrita entre la Autoridad de Gestión y Pagos y la Administración de la Comunidad Autónoma (Órgano intermedio) no permite estar al corriente de los cambios y novedades que se van introduciendo en la gestión.
- La necesaria adaptación de los sistemas de recogida de datos de los distintos gestores a las exigencias de la SSU ha sido indicado como el mayor problema por parte de los encuestados relacionados con el FSE. Este problema se debe al carácter tan desagregado de los datos solicitados, muchos de los cuales deben obtenerse de los beneficiarios últimos lo que ha motivado un cambio de normativa para adaptarse a las nuevos requerimientos. Estos mismos entrevistados mencionan la falta de recursos para la realización del seguimiento.
- La imposición de hecho de los indicadores físicos de las medidas desde la Autoridad de Gestión del Programa, sin tener en cuenta en la mayoría de los casos la propuesta de indicadores realizada por la Junta de Andalucía, ha provocado que haya habido que establecer un sistema de medición que no existía en ese momento o que no se consideraba relevante para medir la eficacia de la intervención, hecho que ha producido retrasos que se han tratado de solventar para agilizar el seguimiento del Programa.

Esta valoración corresponde a gestores coordinadores adscritos a la Junta de Andalucía. La valoración de los de la Administración Central diverge sustancialmente. Para esta administración se acordó elaborar una lista de indicadores comunes para todos los PO con objeto de que hubiese homogeneidad con vistas a la evaluación del MCA y para conseguir una gestión más eficaz. Esta lista fue enviada a todos los órganos ejecutores para que

hiciesen las observaciones que creyesen convenientes. La lista final fue consensuada y solamente se rechazaron las peticiones de inclusión de indicadores que, o bien ya aparecían en la tabla aunque con otra denominación, o no se consideraban representativos. Se han mantenido contactos permanentes y se han modificado cuando se han considerado necesario.

Finalmente, se sintetizan las sugerencias realizadas por los encuestados que, en su opinión, subsanar los problemas detectados. A continuación se presenta una síntesis de lo recogido en los cuestionarios:

- En cuanto al suministro de información financiera de los Programas Plurirregionales con incidencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se debería arbitrar formalmente un mecanismo que, a través de las Autoridades de Gestión de estos Programas, permitiera saber en tiempo real cuál es la ejecución de estas formas de intervención en Andalucía, ya que para realizar un análisis integrado de la incidencia de los Fondos en el territorio es imprescindible conocer la totalidad de las actuaciones desarrolladas en la Comunidad. Así, se sugiere que como órgano intermedio y en aplicación del principio de corresponsabilidad, la Junta de Andalucía pueda tener libre acceso a toda la información almacenada en Fondos 2000.
- Respecto al necesario flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y la Administración de la Comunidad Autónoma se considera que se debe normalizar, no mediante soluciones puntuales sino afrontándolos como verdaderos problemas que dificultan la gestión y seguimiento del Programa.
- Los entrevistados que gestionan Medidas cofinanciada por el FSE, opinan que los problemas relacionados con el suministro de información esencialmente administrativa se han originado por la falta de adaptación de los sistemas a unas exigencias de información que se han concretado cuando la gestión estaba ya avanzada, sobre todo en lo que respecta a los indicadores físicos. Sugieren la necesidad de mayores dotaciones de recursos y consideran que conforme se vayan finalizando los sistemas de adaptación, el suministro de información administrativa será más ágil y rápido. No obstante, apuntan que se tiene que incorporar en los sistemas de seguimiento una mayor flexibilidad para que sea posible la adaptación a los nuevos requerimientos.

- La responsable entrevistada del Instituto Andaluz de la Mujer expone que para mejorar el sistema de seguimiento hubiera sido necesario que los indicadores consensuados previamente a la ejecución de las medidas no hubieran sido modificados en el año 2002 para realizar el informe de ejecución y seguimiento del año 2001. Además sugiere que se deben actualizar las distintas aplicaciones informáticas relacionadas con los indicadores.
- Finalmente, uno de los entrevistados sugiere la necesidad de reforzar la disponibilidad de indicadores en la medidas cofinanciadas con el FEOGA-Orientación.

De las sugerencias realizadas por los encuestados para resolver los problemas detectados, el equipo evaluador comparte la necesidad de avanzar en la cooperación y el desarrollo del principio de corresponsabilidad haciendo posible que:

- Se alcance el consenso en la selección de los indicadores del Programa con objeto de facilitar su implementación. No obstante, el equipo evaluador considera que los indicadores, una vez seleccionados y aprobados en el órgano correspondiente, deberían ser objeto de las menores modificaciones posibles.
- Finalmente, los problemas relacionados con el flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y el Órgano Intermedio se afronten a nivel de MCA, pero teniendo en cuenta las propuestas de solución de los órganos intermedios.

B) Valoración de la propuesta de indicadores.

En este apartado se presenta la valoración que han realizado los gestores-coordinadores entrevistados respecto a:

- 1) Las principales dificultades para la realización del seguimiento físico de los proyectos;
- 2) La definición de indicadores al inicio del periodo y establecimiento de valores objetivos;
- 3) El modo de selección de los indicadores utilizados; y
- 4) Finalmente, la adecuación de los indicadores para la realización del seguimiento.

1) Principales dificultades para la realización del seguimiento físico de los proyectos.

La lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información es la dificultad más aguda detectada en ambas administraciones (Cuadro 4.23). En cambio, no hay acuerdo sobre las dificultades que siguen en orden de importancia. Mientras que para los encuestados adscritos a la Administración Central, la segunda dificultad más apremiante consiste en identificar buenos indicadores, para los adscritos a la Administración Autonómica, son las dificultades materiales.

Revisando cada una de las entrevistas con objeto de explicar el elevado porcentaje de entrevistados que indican la existencia de “lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan y disponen de la información” se puede comprobar que todos los entrevistados adscritos a la Dirección General de Fondos Europeos y los pertenecientes a organismos dependientes de la Administración Central integran este grupo. Así pues, podría afirmarse que todos los entrevistados situados entre la gestión directa de los proyectos y las Autoridades de Gestión y Pagos padecen esta dificultad. En cambio, la existencia de dificultades materiales es puesta de manifiesto básicamente por los entrevistados adscritos a las diversas Consejerías de la Junta de Andalucía. Por otra parte, la dificultad de identificar buenos indicadores ha sido puesta de manifiesto por los representantes del Instituto de Fomento de Andalucía, de la Consejería y del Ministerio de Medio Ambiente, de RENFE, del Instituto Andaluz de la Mujer, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y del jefe del Servicio de Fondos Europeos (FEOGA), aunque este entrevistado aclara que estas dificultades sólo se produjeron al inicio del Programa. Posiblemente, las características de algunos de los proyectos gestionados por los organismos mencionados provocan la dificultad de identificar indicadores de calidad. No obstante, todas las consideraciones vertidas en este párrafo se complementan con los resultados de las entrevistas a agentes ejecutores expuesta en el epígrafe siguiente.

Cuadro 4.23. Dificultades para la realización del seguimiento físico de los proyectos (Porcentajes de entrevistados que responden afirmativamente a cada dificultad)

	<i>Porcentajes</i>
<i>AMBAS ADMINISTRACIONES</i>	
<i>Dificultad de identificar buenos indicadores</i>	33,3
<i>Dificultades materiales (falta personal, ausencia de seguimiento, etc)</i>	42,8
<i>Lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información</i>	61,9

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

<i>Otras</i>	14,2
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<i>Dificultad de identificar buenos indicadores</i>	50,0
<i>Dificultades materiales (falta personal, ausencia de seguimiento, etc)</i>	16,6
<i>Lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información</i>	33,3
<i>Otras</i>	16,6
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
<i>Dificultad de identificar buenos indicadores</i>	26,6
<i>Dificultades materiales (falta personal, ausencia de seguimiento, etc)</i>	53,3
<i>Lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información</i>	73,3
<i>Otras</i>	13,3

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

2. Definición de indicadores de realización, resultado e impacto al inicio del periodo y establecimiento de valores objetivos.

En el Cuadro 4.24 se presentan los resultados de agrupar las respuestas obtenidas de los gestores-coordinadores. Puede observarse, en primer lugar, que las diferencias entre administraciones no son apreciables. De hecho, puede comprobarse revisando las respuestas de los entrevistados que si consideramos que los indicadores de realización deben definirse a nivel de medidas, las respuestas afirmativas alcanzarían el 100% (la totalidad de encuestados). Así, los tres entrevistados que contestan que no fueron definidos este tipo de indicadores al inicio del Programa, aclaran que “por lo que se refiere al Fondo Social Europeo, es necesario distinguir entre los indicadores de realización y resultados definidos, a nivel de medida, en el Complemento del Programa Operativo que si estuvieron disponibles al comienzo del periodo y los definidos, a nivel de actuación, en el S.S.U., cuya definición se terminó a mediados del ejercicio 2001. Por tanto, se puede concluir que en todos los casos, los indicadores de realización, a nivel de medidas, se definieron al inicio del periodo.

Cuadro 4.24. Definición de indicadores de realización, resultados e impactos al inicio del periodo.
(Porcentajes de entrevistados que responden afirmativamente)

	<i>Porcentajes</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES	
<i>Realización</i>	80,9
<i>Resultados</i>	85,7
<i>Impacto</i>	47,6
<i>No</i>	14,2

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

<i>Otros</i>	4,7
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<i>Realización</i>	83,3
<i>Resultados</i>	100,0
<i>Impacto</i>	50,0
<i>No</i>	0,0
<i>Otros</i>	16,6
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
<i>Realización</i>	80,0
<i>Resultados</i>	80,0
<i>Impacto</i>	46,6
<i>No</i>	20,0
<i>Otros</i>	6,6

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

En segundo lugar, los indicadores de resultados estuvieron definidos al inicio del periodo según el 85,7% de los entrevistados.

En tercer lugar, el 47,6% de los entrevistados manifiestas haber contado con indicadores de impacto definidos al inicio del periodo. La inexistencia de este tipo de indicadores se produce, según los resultados de las entrevistas, en las medidas cofinanciadas con el FSE, las gestionadas por la Administración Central (RENFE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Ministerio de Medio Ambiente) y las Consejerías de Medio Ambiente, Turismo y Deporte y Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía.

En cuarto lugar, tan sólo uno de los entrevistados (Instituto Andaluz de la Mujer) ha puesto de manifiesto la existencia de indicadores de contexto.

En quinto lugar, varios entrevistados hacen constar que la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía diseñó, con tiempo, un subsistema de indicadores (programa informático para medir la ejecución física de indicadores) y realizó un estudio donde fueron encuestados todos los gestores implicados, para diseñar los distintos indicadores que debían medir la ejecución del Programa; sin embargo, la propuesta de indicadores realizada por la Junta de Andalucía no fue aceptada por la Autoridad de Gestión del Programa Operativo Integrado, quedando los indicadores limitados, en la

mayoría de los casos, a la lista establecida por dicha Autoridad sin posibilidad de negociación.

Finalmente, veinte de los encuestados (95,2%) corroboran el establecimiento de valores objetivos junto a la definición de los indicadores, en tanto que el entrevistado en representación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte pone de manifiesto la situación contraria. Para este entrevistado, fue inviable la definición de indicadores de resultados e impactos al inicio del periodo debido a la naturaleza de las inversiones gestionadas.

3) Modo de selección de los indicadores para el seguimiento de las operaciones.

Como puede observarse en el Cuadro 4.25, las respuestas a esta cuestión difieren sensiblemente entre los entrevistados pertenecientes a distintas administraciones; así, para más de la mitad de los entrevistados (53,3%) pertenecientes al ámbito de la Junta de Andalucía los indicadores vinieron determinados por la Autoridad de Gestión, porcentaje que se reduce al 33,3% entre los consultados que pertenecen a la Administración Central.

Revisando las opiniones vertidas no se ha encontrado en este caso ninguna regularidad derivada del organismo representado ni del tipo de Fondo. Quizás, habría que haber diferenciado más claramente cada una de estas dos posibles respuestas entre sí. De hecho, algún entrevistado ha respondido a ambas simultáneamente. En el apartado de Otros se han tabulado tres respuestas:

- La de la representación del Instituto Andaluz de la Mujer que afirma que los indicadores fueron modificados a partir de una propuesta remitida; pero que, con posterioridad, la selección de indicadores por ellos modificados fue objeto de una segunda modificación.
- En el caso de RENFE, los indicadores fueron cuantificados por los gestores (entre ellos el entrevistado), pero de acuerdo con los determinados por la Autoridad de Gestión del POIA 2000-2006.
- Finalmente, un tercer entrevistado considera que los indicadores a veces se discutían con los gestores y se ajustaban (FEOGA).

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Cuadro 4.25. Modo de selección de los indicadores utilizados para el seguimiento (Porcentajes de encuestados que responden afirmativamente a cada opción)

	<i>Porcentajes</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES	
<i>Vinieron determinados por los responsables de la gestión del PO</i>	47,6
<i>Los elaboramos nosotros exclusivamente</i>	0,0
<i>Los elaboramos nosotros, pero con su ayuda</i>	9,5
<i>Se nos envió un propuesta de indicadores que nosotros modificamos</i>	28,5
<i>Otras</i>	14,2
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<i>Vinieron determinados por los responsables de la gestión del PO</i>	33,3
<i>Los elaboramos nosotros exclusivamente</i>	0,0
<i>Los elaboramos nosotros, pero con su ayuda</i>	16,6
<i>Se nos envió un propuesta de indicadores que nosotros modificamos</i>	16,6
<i>Otras</i>	33,3
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
<i>Vinieron determinados por los responsables de la gestión del PO</i>	53,3
<i>Los elaboramos nosotros exclusivamente</i>	0,0
<i>Los elaboramos nosotros, pero con su ayuda</i>	6,6
<i>Se nos envió un propuesta de indicadores que nosotros modificamos</i>	33,3
<i>Otras</i>	6,6

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

4) Adecuación de los indicadores para la realización del seguimiento.

La inmensa mayoría de los entrevistados (71,4%) considera adecuados los indicadores para la realización del seguimiento establecidos. El resto de los entrevistados, o bien muestra su desacuerdo con los indicadores establecidos (19,5%) o se sitúa en la categoría de NS/NC debido, como a continuación se indica, a las particularidades de los proyectos que gestiona (ver Cuadro 4.26).

Cuadro 4.26. Adecuación de los indicadores para la realización del seguimiento.

	<i>Porcentajes</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES	
<i>Adecuación</i>	71,4
<i>No Adecuación</i>	19,5
<i>NS/NC</i>	9,5
<i>Total (N)</i>	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
<i>Adecuación</i>	83,3
<i>No Adecuación</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	16,6
<i>Total (N)</i>	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
<i>Adecuación</i>	66,6
<i>No Adecuación</i>	26,6
<i>NS/NC</i>	6,6
<i>Total (N)</i>	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

El desacuerdo con los indicadores establecidos se ha motivado con los siguientes argumentos:

- Al imponerse, en muchos casos, los indicadores desde la Autoridad de Gestión del Programa, se ha estado provocando que en algunos de ellos haya que establecer un sistema de medición que no existía en aquel momento o que no se consideraban relevantes para medir la eficacia de la intervención por los gestores específicos de las medidas, con lo que se han producido retrasos que están siendo solventado en aras al más ágil seguimiento del Programa.
- Por otra parte, esa posición de la Autoridad de Gestión hace necesario que en los Comités de Seguimiento del Programa se propongan supresiones / adiciones / modificaciones de los indicadores existentes que hacen que se retrase la

plasmación de su medición en Fondos 2000, ya que es necesario esperar a que la Comisión dé el visto bueno al informe anual que se propone al Comité, que contiene dichas incidencias.

- Es decir, en muchas medidas del Programa no puede sostenerse que no existe ejecución física por cuanto no hay valor del indicador a una determinada fecha, sino que simplemente el indicador no puede medirse de la forma en que está contemplado el sistema.
- Los indicadores en la mayoría de los casos no son adecuados, porque no proceden de un análisis de la gestión in situ; ya que ha sido establecido simultáneamente para todos los programas operativos, por la Autoridad de Gestión. La homogeneidad de los indicadores no garantiza su bondad, porque cada Programa Operativo tiene objetivos y características diferentes.
- Para el Instituto Andaluz de la Mujer, algunos de los indicadores establecidos no se adecuan a sus programas específicos o son irrelevantes para sus colectivos.
- Por su parte el IFA aclara su no-respuesta a esta cuestión, matizando que, para la medida 1.55 que incluye actuaciones de ingeniería financiera, los indicadores seleccionados no son los que inicialmente se definieron con ayuda de un consultor por la Junta de Andalucía, que incidían en aspectos como la reducción del tipo de interés y otros más específicos de los instrumentos. Finalmente se optó por los tradicionales de inversión y empleo.

Finalmente, se han realizado los siguientes sugerencias respecto a la idoneidad de los indicadores establecidos:

- Los indicadores, al ser un reflejo fiel de la realidad, deben estar sujetos a posibles modificaciones a la luz de los resultados que vaya arrojando el seguimiento.
- Debería de existir la posibilidad de modificar y de añadir indicadores a los inicialmente previstos, ya que al ser tan extenso el periodo de programación (7 años), los indicadores iniciales pueden variar bien en su cuantificación o bien en la inclusión de nuevos al existir modificación en la tipología de las inversiones que se puedan efectuar.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- Los indicadores son excesivos y difícilmente asumibles desde la perspectiva de la gestión. Asimismo, algunos de esos indicadores no aportan nada al conocimiento y evaluación de las actuaciones, siendo discutible la de otros.
- Para la Autoridad de Gestión, como se ha dejado constancia en páginas anteriores, no ha habido imposición de indicadores. Además, la Autoridad de Gestión considera que la inclusión de nuevos indicadores es posible en la aplicación informática.

Cuadro 4.27. Número de indicadores de cada tipo según el complemento de Programa.

		<i>Realizaciones físicas</i>				<i>Resultados</i>				<i>Impactos</i>			
		No		SI		No		SI		No		SI	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<i>Eje</i>	1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	0	0,0	11	100,0	0	0,0	11	100,0	2	18,2	9	81,8
	2.-Sociedad del conocimiento	0	0,0	6	100,0	1	16,7	5	83,3	2	33,3	4	66,7
	3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	0	0,0	10	100,0	1	10,0	9	90,0	1	10,0	9	90,0
	4.-Desarrollo de los recursos humanos	0	0,0	16	100,0	5	31,3	11	68,8	16	100,0	0	0,0
	5.-Desarrollo local y urbano	0	0,0	9	100,0	1	11,1	8	88,9	1	11,1	8	88,9
	6.-Redes de transporte y energía	1	12,5	7	87,5	2	25,0	6	75,0	1	12,5	7	87,5
	7.-Agricultura y desarrollo rural	0	0,0	5	100,0	0	0,0	5	100,0	0	0,0	5	100,0
	9.-Asistencia técnica	1	33,3	2	66,7	2	66,7	1	33,3	2	66,7	1	33,3
	FEDER	1	2,6	38	97,4	4	10,3	35	89,7	5	12,8	34	87,2
<i>Clasificación por fondo</i>	FEOGA	0	0,0	9	100,0	0	0,0	9	100,0	0	0,0	9	100,0
	FSE	1	5,0	19	95,0	8	40,0	12	60,0	20	100,0	0	0,0
<i>Total</i>		2	2,9	66	97,1	12	17,6	56	82,4	25	36,8	43	63,2

Fuente: Complemento de Programa (versión 0-3-0)

C) Los indicadores en el Complemento del Programa

Con objeto de contrastar la información proporcionada por los gestores-coordinadores se ha procedido a revisar la relación de indicadores que consta en la última versión, disponible del Complemento de Programa (versión 0-3-0). En el Cuadro 4.27 se presenta resumida la información respecto a la disponibilidad de indicadores por ejes y fondos. Puede observarse que:

- a) A nivel del POIA 2000-2006, el 97,1% de las medidas incorporan indicadores de realizaciones físicas; este porcentaje desciende al 82,4% para los indicadores de resultados y al 63,2% para los de impacto. Por tanto, a nivel agregado la cobertura proporcionada para el sistema de seguimiento es muy elevada.
- b) Según fondos, las medidas cofinanciadas por el FSE, presentan el menor número de indicadores; en concreto, se observa ausencia total de indicadores de impactos.
- c) Tan solo una medida de los ejes 6 y 9 carece de indicadores de resultados.
- d) Finalmente, sólo los ejes 1 y 7 presentan en todas sus medidas indicadores de resultados.

Puede observarse, pues, que en el CPOIA el porcentaje de medidas para las que se dispone de indicadores de realizaciones físicas es 16,2 puntos porcentuales superior a la manifestada por los gestores-coordinadores encuestados; también es superior en 15,6 puntos porcentuales la disponibilidad real de indicadores de impacto. En cambio, sucede lo contrario respecto a los indicadores de resultados, aunque en este caso la diferencia es inferior (3,3 puntos porcentuales). Estas discrepancias se explican porque algunos gestores-coordinadores entrevistados no tienen una visión global del programa, quizá debido a que están adscritos a Órganos Ejecutores concretos y no a Organismos que ejercen tareas de coordinación.

4.3.3.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.

A) Fiabilidad del sistema de seguimiento.

Eje 1

Los agentes ejecutores de las medidas integradas en el eje 1 otorgan una valoración buena o muy buena (en un 82% de los casos) a la eficacia de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones en las que participan. No obstante, en el caso concreto de los agentes ejecutores de las medidas 1.6 y 1.7 conceden una valoración regular a la eficacia de dichos sistemas. En estos casos, señalan concretamente que los principales factores que pueden afectar a la eficacia de los sistemas de seguimiento son los siguientes:

- Insuficiencia de información sobre normativa comunitaria y de formación de los encargados de generar y suministrar información.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- En el caso concreto de las Consejerías en las que sus delegaciones territoriales son parte activa del proceso de implementación de los proyectos, carencias de recursos humanos (numéricas y formativas) en las Delegaciones Provinciales.

Cuadro 4.28. Valoración de la eficacia de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	5.90	76.50	17.60	0.00	0.00	0.00	100.00	17
	2.	0.00	60.00	20.00	20.00	0.00	0.00	100.00	25
	3.	11.10	38.90	38.90	5.60	0.00	5.60	100.00	18
	4.	29.70	67.60	2.70	0.00	0.00	0.00	100.00	37
	5.	5.60	88.90	5.60	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6.	18.20	81.80	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	11.10	44.40	22.20	0.00	0.00	22.20	100.00	9
	9.	33.30	33.30	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
	<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	21.40	42.90	21.40	7.10	0.00	7.10	100.00
AUTONÓMICA		12.90	67.70	13.70	4.00	0.00	1.60	100.00	124
<i>Clasificación por fondo</i>	FEDER	8.10	65.10	19.80	5.80	0.00	1.20	100.00	86
	FSE	25.60	69.20	2.60	2.60	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	15.40	53.80	15.40	0.00	0.00	15.40	100.00	13
<i>Total POIA</i>		13.80	65.20	14.50	4.30	0.00	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Desde la perspectiva del equipo evaluador, este último aspecto es especialmente importante porque, probablemente, los posibles retrasos en el suministro de información requerida por el sistema pueden tener su origen en las relaciones establecidas en el Nivel IV (relaciones entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías o Gerencias Provinciales del IFA). Como se ha apuntado anteriormente, en muchas ocasiones, este último escalón es el que gestiona etapas fundamentales de las operaciones comunitarias y, en consecuencia, genera buena parte de la información que alimenta al sistema.

Eje 2

La eficacia del sistema de seguimiento y control es, en general, bien valorada por los agentes ejecutores del POIA, donde cuatro de cada cinco lo consideran “Bueno” o “Muy

Bueno”. Tan solo lo consideraron como “Malo” en seis cuestionarios, cinco de los cuales desarrollan operaciones dentro del Eje 2. De hecho, es este eje el único dentro del Programa en el que ninguno de sus agentes ejecutores ha marcado la opción “Muy Bueno” y uno de los que peor valoran el sistema ya que solo los agentes ejecutores encuestados en el Eje 7 tienen peor opinión del mismo. No obstante, hay que señalar que cuatro de esos cuestionarios fueron realizados por dos agentes ejecutores pertenecientes a la misma Consejería y servicio y que un tercer agente ejecutor de la misma Consejería y diferente servicio, ejecutor en la medida 2.7, señaló como “Bueno” el sistema de seguimiento y control, lo que, a juicio del evaluador, matizaría en buena medida la opinión de los dos primeros.

Eje 3

En el Eje 3 la valoración de la eficacia de los sistemas establecidos para el seguimiento y control de las operaciones es muy dispar según las medidas y los agentes ejecutores que gestionan la mismas. En conjunto la valoración que realizan los propios agentes ejecutores es inferior a la media del POIA, en el sentido que mientras en el conjunto del programa en el 79% de los casos se considera buena o muy buena, en el Eje 3 solamente esta valoración se realiza por la mitad de los agentes ejecutores.

En los extremos nos encontramos con que mientras en la medida 3.5 se considera muy buena, así como en la 3.6 por la Consejería de Medio Ambiente, en esta misma medida es considerada como mala por la Confederación Hidrográfica del Guadiana. En el resto de las medidas y agentes ejecutores la valoración es buena o regular. Es de destacar como dentro de un mismo órgano ejecutor, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, se otorga una calificación diferente según la medida en la que participa, así en las medidas 3.9 y 3.10 el sistema de seguimiento y control de las operaciones puede considerarse como bueno, en las medidas 3.3, 3.4, 3.7 y 3.8 solo puede considerarse de regular.

Eje 4

En el eje 4, el 29.7% de los agentes ejecutores considera que los sistemas de seguimiento son “muy buenos”, mientras que el 67,6% considera que son “buenos”. Sólo un 2,7% de los agentes considera que es “regular” (para las medida 4C.2). Si se comparan estos resultados con los obtenidos para el POIA 2000-2006, se aprecia que en este último, el

porcentaje de respuestas en la categoría “muy buena” se reduce hasta el 13,8% y el porcentaje de “regular” aumenta hasta el 14,5%. Es decir, la valoración de los agentes implicados en el eje 4 es superior, en términos cuantitativos, al obtenido para todo el POIA 2000-2006.

A pesar de que la valoración global de la eficacia de los sistemas de seguimiento ha resultado positiva en términos generales, las encuestas y las entrevistas personales con los agentes ejecutores ponen de manifiesto una serie de carencias y problemas que desde la perspectiva del evaluador son relevantes. En este sentido, se pueden distinguir entre problemas genéricos de los sistemas de seguimiento extensibles a la mayoría de los agentes encuestados, de aquellos otros que son específicos para alguno de estos agentes. Entre los problemas genéricos reseñados el equipo evaluador ha detectado los siguientes:

- Se debería incidir directamente sobre los órganos ejecutores para propiciar una mayor implicación y responsabilidad de éstos en los sistemas de seguimiento, ya que, no se asimila la envergadura de los requerimientos de información y no se movilizan los recursos necesarios para llevar a cabo una adecuada gestión de los mismos. En definitiva, se detecta la necesidad de que exista un mayor compromiso por parte de los agentes ejecutores para suministrar la información requerida en los plazos exigidos.
- En relación a los comentarios realizados en el apartado 4.2.2.1 correspondiente a dotación de recursos humanos, la falta de personal cualificado y especializado en Fondos Europeos, repercute negativamente en el cumplimiento de los plazos y en la adaptación de los procedimientos de cada órgano ejecutor a los requisitos formales exigidos en los sistemas de seguimiento.
- En el caso de los órganos ejecutores que realizan sus actuaciones a través de sus Delegaciones Provinciales, como por ejemplo la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico o la Consejería de Agricultura y Pesca, se dificulta la elaboración de las tablas de seguimiento dado que su elaboración depende del envío de información de dichas Delegaciones.
- Se detecta la necesidad de adecuar los sistemas informáticos propios de cada órgano ejecutor a las necesidades de los sistemas de seguimiento.

Entre los problemas específicos, para algunos de los agentes ejecutores encuestados, cabe resaltar los siguientes:

- En el caso de las actuaciones de la D.G. de Formación Profesional Ocupacional perteneciente a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se plantea la necesidad de interrelacionar los datos del sistema contable oficial de la Junta de Andalucía con los datos de gestión del sistema de Formación Profesional Ocupacional. Para ello, los instrumentos informáticos tendrán que implementarse en el proceso de elaboración del Programa Operativo y en consecuencia los indicadores de seguimiento deben ser conocidos de antemano.
- En el caso de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente las tareas de coordinación y seguimiento entre la D.G. de Fondos Europeos y el agente ejecutor, se realiza a través de un agente coordinador, que es la Secretaría General Técnica, en el primer caso, y la Dirección General de Planificación, en el segundo.
- La situación descrita en el apartado anterior no es aplicable en el caso de la Consejería de Educación y Ciencia. En las entrevistas personales realizadas con los agentes encuestados de esta Consejería, se pone de manifiesto la necesidad de que exista, dentro de la misma, un agente coordinador de las distintas Direcciones Generales que realizan actuaciones cofinanciadas con fondos FEDER. Este cambio facilitaría enormemente la elaboración de ciertos indicadores de seguimiento, dado que precisan del envío de información desde estas Direcciones Generales.
- Desde la Consejería de Educación y Ciencia se considera igualmente muy interesante que la D.G. de Fondos asignen técnicos especialistas a cada órgano ejecutor para llevar a cabo el seguimiento, la elaboración de indicadores y el envío de información.

Eje 5

En el Eje 5, el sistema establecido para el seguimiento y control de las operaciones se considera eficaz en cinco puntos porcentuales por encima de la media global del POIA.

Eje 6

En el caso de las medidas incluidas en el eje 6, la totalidad de los agentes ejecutores consideran buena o muy buena la eficacia de los sistemas de control y seguimiento. Sin embargo, en el caso concreto de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se indica que podría facilitar las tareas de seguimiento de las operaciones ejecutadas por empresas públicas (GIASA, por ejemplo) que en el sistema integrado Júpiter se habilitasen opciones de consulta que permitieran proporcionar información específica y aislada de las operaciones que ejecutan dichas empresas. De nuevo en este caso, se pone de manifiesto la necesidad de agilizar los procedimientos para el seguimiento de las actuaciones en el escalón más bajo de las relaciones que se establecen entre los distintos organismos implicados en la ejecución de las operaciones cofinanciadas por los Fondos.

Eje 7

En cuanto a la fiabilidad del sistema de seguimiento, los agentes ejecutores consideran que está es buena o muy buena en un 55.5% de los casos, porcentaje muy por debajo del correspondiente al total del FEOGA-O y del POIA. Esta fuerte discrepancia puede obedecer a una falta de conocimiento profundo de los sistemas establecido para el seguimiento y control de las operaciones. No obstante, en ningún caso se considera inadecuada la fiabilidad del sistema de seguimiento.

B) Valoración de la propuesta de indicadores.

Eje 1

Se ha recabado la opinión de los agentes ejecutores para las distintas medidas en las que se organiza el POIA en tres aspectos que permiten obtener una valoración del sistema de indicadores contenidos en el Complemento de Programa. Estos aspectos concretos son los siguientes:

- Valoración de la pertinencia del sistema de indicadores.
- Aspectos en los que podrían mejorarse el sistema de indicadores.
- Valoración de la capacidad de los indicadores para proporcionar una imagen fiel de la ejecución de los indicadores.

Con relación a la pertinencia de los indicadores del eje 1, el 77 % de los entrevistados en el Nivel III que se pronuncian sobre este aspecto ofrecen una valoración buena del sistema de indicadores. No obstante, en la medida 1.3, dos tercios de los entrevistados que responden valoran regular y mala la pertinencia de los indicadores de realizaciones del Complemento de Programa. Si se comprueba cuáles son los indicadores de realizaciones propuestos ((427) Superficie acondicionada (m²) y (442) Unidades previstas de adscripción (n°), y se analizan la variedad de operaciones que se han ejecutado dentro de esta medida (construcción de edificios de servicios a las empresas, adquisición de suelo con el propósito de construir en el futuro instalaciones de servicios a las empresas, creación y adecuación de polígonos industriales e, incluso, la creación de una red de servicios avanzados a las empresas Red CSEA), resulta evidente también desde la perspectiva del equipo evaluador la clara inadecuación existente entre los indicadores y las actuaciones desarrolladas dentro de esta medida concreta. Luego, en el caso de esta medida concreta, sería oportuno redefinir el sistema de indicadores de realizaciones. Respecto a la pertinencia de los indicadores de resultados, la valoración general de los agentes ejecutores para el eje 1 es buena en un 71 % de los casos. Sin embargo, de nuevo en la medida 1.3., se detecta una valoración regular o mala en el 66 % de los entrevistados. Como se ha comentado anteriormente, la naturaleza de algunas de las operaciones desarrolladas dentro de esta medida no se adecuan al indicador de resultados propuesto ((548) Inversión privada inducida (euros)) o la cuantificación de dicho indicador resulta muy complicada para los agentes ejecutores en las fases iniciales de desarrollo de las operaciones. Por último, en el caso de los indicadores de impacto, se obtiene una valoración general para el eje 1 más baja. En concreto, el 41% de los entrevistados que ofrecen su valoración consideran que la pertinencia de los indicadores de impacto es regular y mala. Lógicamente, en esta fase de desarrollo del POIA, resulta muy complicado cuantificar los impactos de las actuaciones cuando, en muchas ocasiones, aún no se ha finalizado la construcción de la infraestructura correspondiente o no ha transcurrido el tiempo necesario para poder apreciar los efectos a largo plazo de las actuaciones desarrolladas.

Desde el punto de vista del evaluador, los indicadores de realización física de la medida 1.1 parecen adecuados, con algunos matices respecto a su relación con otros indicadores de la medida, aunque el indicador “185-Ayudas concedidas (total)” parece redundante por cuanto es una simple suma de los indicadores de realización “202-Ayudas a la creación” y

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

“203-Ayudas a la modernización/ampliación”. El indicador “2110-Estudios de apoyo y difusión a PYMES” parece haberse incluido ad hoc para medir la operación “AM200101200003-Estudios de apoyo y difusión a grandes organizaciones empresariales” de la Consejería de Medio Ambiente, cuyo valor de realización se limita a un estudio. De ser así, y al margen de la duda razonable que le plantea al evaluador la inclusión de esta operación en la medida 1.1 “Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios”, no parecería adecuado un indicador destinado a PYMES para medir estudios de grandes organizaciones empresariales. Menos fiables parecerían los indicadores de resultados de esta medida, ya que plantean cierta confusión. Si bien el indicador “548-Inversión privada inducida” está acorde con los objetivos de ayuda a las empresas, no se entienden convenientemente el resto de los indicadores:

Cuadro 4.29. Valoración de la pertinencia de los indicadores de realizaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1	0.00	76.50	17.60	5.90	0.00	0.00	100.00	17
	2	4.00	32.00	56.00	4.00	4.00	0.00	100.00	25
	3	0.00	44.40	33.30	16.70	0.00	5.60	100.00	18
	4	10.80	62.20	27.00	0.00	0.00	0.00	100.00	37
	5	5.60	55.60	38.90	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6	0.00	63.60	36.40	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7	11.10	77.80	11.10	0.00	0.00	0.00	100.00	9
	9	0.00	33.30	33.30	0.00	0.00	33.30	100.00	3
	<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	0.00	35.70	42.90	14.30	0.00	7.10	100.00
AUTONÓMICA		5.60	58.10	32.30	2.40	0.80	0.80	100.00	124
<i>Clasificación por fondo</i>	FEDER	2.30	51.20	39.50	4.70	1.20	1.20	100.00	86
	FSE	10.30	59.00	28.20	0.00	0.00	2.60	100.00	39
	FEOGA-O	7.70	76.90	7.70	7.70	0.00	0.00	100.00	13
<i>Total POIA</i>		5.10	55.80	33.30	3.60	0.70	1.40	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En primer lugar, resulta confusa la distinción entre los indicadores “572-Empresas ampliadas o reestructuradas”, “574-Empresas beneficiarias de servicios” y “577-Empresas nuevas industriales”. Las razones: las empresas beneficiarias de servicios pueden ser nuevas o no y habérseles ayudado a ampliarse o reestructurarse; en este último caso,

¿deben computar al mismo tiempo en el indicador 572 y en el 574?. No parece razonable, como tampoco lo parece que se contabilicen las empresas nuevas industriales (indicador 577) y no lo hagan las nuevas de servicios. En este sentido, y si lo que se quiere es obtener por separado datos de las empresas industriales y de las de servicio, parecería más adecuada una batería de indicadores como los siguientes:

- Empresas nuevas (o consolidadas) comerciales y de servicios
- Empresas nuevas (o consolidadas) industriales
- Empresas ampliadas/reestructuradas/modernizadas comerciales y de servicios
- Empresas ampliadas/reestructuradas/modernizadas industriales

No se incluyen indicadores del tipo “Empresas beneficiarias (total)” por cuanto, y como se ha indicado antes, parece innecesario a juicio del evaluador.

En segundo lugar, existe la duda del evaluador con respecto a la pertinencia de los propios indicadores, por que si el objetivo del eje 1 es la “mejora de la competitividad y el desarrollo del sistema productivo” y el de la medida 1.1 el “apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios”, ¿son realmente el número de empresas ayudadas un resultado o una realización?; dado que esas ayudas ya están contabilizadas en los indicadores de realización, ¿no se trata en definitiva de una forma diferente de medir esas realizaciones?; por otro lado, ¿no deberían existir indicadores que midieran de alguna forma la evolución de la competitividad de las empresas a las que se ayuda?.

Los indicadores de impacto de esta medida, “768-Empleos creados” y “772-Empleo mantenidos” son los habituales en el POIA. Dado que las ayudas van dirigidas a empresas para mejorar su competitividad y que se recoge el empleo mantenido, el evaluador sugiere que debe incluirse algún indicador adicional que recoja las empresas a las que se ha ayudado a permanecer en el mercado, como el “785-Nivel de supervivencia 18 meses” y/o el “786-Nivel de supervivencia 18 meses. PYMES”.

Cuadro 4.30. Valoración de la pertinencia de los indicadores de resultados. Datos primarios por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	70.60	23.50	5.90	0.00	0.00	100.00	17
	2.	0.00	24.00	56.00	4.00	4.00	12.00	100.00	25

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

	3.	0.00	38.90	50.00	5.60	0.00	5.60	100.00	18
	4.	0.00	54.10	27.00	0.00	0.00	18.90	100.00	37
	5.	0.00	77.80	11.10	11.10	0.00	0.00	100.00	18
	6.	20.00	30.00	0.00	30.00	0.00	20.00	100.00	11
	7.	0.00	88.90	11.10	0.00	0.00	0.00	100.00	9
	9.	0.00	33.30	33.30	0.00	0.00	33.30	100.00	3
Tipo de administración	CENTRAL	0.00	15.40	38.50	15.40	0.00	30.80	100.00	14
	AUTONÓMICA	1.60	55.60	29.00	4.80	0.80	8.10	100.00	124
Clasificación por fondo	FEDER	2.40	48.20	31.80	9.40	1.20	7.10	100.00	86
	FSE	0.00	51.30	28.20	0.00	0.00	20.50	100.00	39
	FEOGA-O	0.00	76.90	23.10	0.00	0.00	0.00	100.00	13
Total POIA		1.50	51.80	29.90	5.80	0.70	10.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Debemos señalar que, precisamente, entre los agentes ejecutores del Eje 1 que han sugerido mejoras en los indicadores, uno de cada cuatro se han referido a mejoras en los indicadores de las políticas comunitarias de PYMES y Competitividad, seguidos de las de Sociedad de la Comunicación.

En medida 1.4, su agente ejecutor ha señalado la inexactitud de los indicadores como consecuencia de la naturaleza de las ayudas concedidas: según este agente ejecutor, el programa Fondos 2000 no permite cargar datos más que de las ayudas que se hayan efectivamente pagado; como puede transcurrir un plazo de hasta 18 meses entre que se concede la ayuda y ésta finalmente se certifica (véase el epígrafe 4.4.2.), los indicadores reflejan por lo general un grado de eficacia menor del real. Esta problemática, común a otros agentes ejecutores de otras medidas del eje, cobran aquí una mayor importancia, ya que son ayudas destinadas a empresas de economía social que suelen agotar los plazos legales de justificación de dicha ayuda.

En opinión del evaluador, entre los indicadores de esta medida se produce solapamiento, con la agravante que se da entre indicadores de realización y resultado. En efecto, el indicador de realización “280-Empresas beneficiarias” se contabiliza mediante la suma de dos indicadores de resultados: el “572-Empresas ampliadas o reestructuradas” y el “576-Empresas nuevas (o consolidadas)”. Al margen de los comentarios realizados con respecto a estos últimos indicadores en la medida 1.1.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Los indicadores de la medida 1.10 merecen una consideración especial, ya que a juicio del evaluador son perfectamente mejorables. En lo que se refiere a los indicadores de realización, habría que definir perfectamente qué se entiende por “Campaña publicitaria”, ya que no está nada claro a la vista de la forma en que el agente ejecutor de la medida (la Empresa Pública de Turismo de Andalucía dependiente de la Consejería de Turismo y Deportes) ha estado contabilizando el indicador “209-Campañas” ya que, por poner un ejemplo, las campañas de promoción incluidas dentro de la “Campaña de promoción turística de Andalucía” han computado como una sola operación. Esto está teniendo incidencia a la hora de valorar el grado de ejecución, ya que los objetivos del Programa se cifraban en 348 campañas al final del mismo y, con el criterio del agente ejecutor, se llevan realizadas 14. A efectos de un mejor conocimiento del coste de la promoción, se sugiere añadir algún indicador adicional como el “184-Inserciones publicitarias”. El único indicador de resultados “599-Intercambio de experiencias” parece adecuado, aunque podría mejorarse si se distinguiera entre las producidas en Andalucía, el territorio nacional o el extranjero.

Cuadro 4.31. Valoración de la pertinencia de los indicadores de impacto. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	52.90	35.30	5.90	0.00	5.90	100.00	17
	2.	0.00	28.00	52.00	8.00	4.00	8.00	100.00	25
	3.	0.00	22.20	55.60	16.70	0.00	5.60	100.00	18
	4.	0.00	51.40	27.00	0.00	0.00	21.60	100.00	37
	5.	0.00	66.70	16.70	16.70	0.00	0.00	100.00	18
	6.	0.00	50.00	0.00	30.00	0.00	20.00	100.00	11
	7.	0.00	77.80	11.10	0.00	0.00	11.10	100.00	9
	9.	0.00	0.00	0.00	50.00	0.00	50.00	100.00	3
	<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	0.00	15.40	46.20	15.40	0.00	23.10	100.00
AUTONÓMICA		0.00	49.60	30.10	8.90	0.80	10.60	100.00	124
<i>Clasificación por fondo</i>	FEDER	0.00	44.00	35.70	13.10	1.20	6.00	100.00	86
	FSE	0.00	46.20	28.20	0.00	0.00	25.60	100.00	39
	FEOGA-O	0.00	61.50	15.40	15.40	0.00	7.70	100.00	13
<i>Total POIA</i>		0.00	46.30	31.60	9.60	0.70	11.80	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En los indicadores de impacto de la medida 1.10 surgen también dudas sobre su pertinencia. Así, se está utilizando solamente el indicador “752-Incremento de ingresos por turismo”. Este indicador es problemático por dos razones: la primera, conceptual, ya que parte de la idea de que toda la variación que se produzca en los ingresos por turismo es consecuencia de la campaña de promoción, lo que claramente no es sostenible ya que supone olvidar los esfuerzos de los agentes sociales y de la propia Administración en la mejora del producto turístico; la segunda, es un indicador que, además de estar sujeto a diferentes fuerzas económicas y monetarias externas, debe definirse en términos reales, lo que supone tener como referencia un año base y un índice de precios que sirva como deflactor. No es una cuestión menor, ya que en el Complemento de Programación se recoge como valor objetivo un incremento del 46% (debemos suponer que el programador pensaba en magnitudes nominales al consignar un valor tan alto) en tanto que el agente ejecutor de la medida afirma que se están midiendo las variaciones tomando como base el año 2000 y como deflactor el IPC de la rúbrica “Hostelería y Turismo” (es decir, midiendo en magnitudes reales), siendo el valor alcanzado hasta la fecha declarado por el agente ejecutor de un incremento del 4,9% (en FONDOS 2000 aparece como dato un incremento del 7,52%). En cualquier caso, pueden proponerse otros indicadores que, cumpliendo con los objetivos de la medida, solventen los problemas anteriores. Es el caso del indicador “688-Incremento en el número de turistas” que evaluaría el conjunto de la promoción, o del indicador “731-Impacto de los anuncios de campañas de publicidad (Gross rating point)”.

Con relación a los aspectos de los indicadores que desde la perspectiva de los agentes ejecutores del eje 1 podrían mejorarse son, en orden de importancia, los siguientes (Cuadro 4.35):

- Sociedad de la Información (22% de las respuestas)
- Desarrollo Local y Urbano (22%)
- PYME (17%)
- Competitividad (11%)
- Igualdad de Oportunidades (11%)
- I + D + I (11%)
- Redes Transeuropeas (6%)

Resulta destacable el hecho de que el 33% de las respuestas de los agentes ejecutores se concentren en los ámbitos de la Sociedad de la Información e I+D+I.

Tomando como referencia la opinión de los agentes ejecutores sobre los aspectos relacionados con las prioridades comunitarias en función de los que sería conveniente reforzar el sistema de indicadores diseñado en el Complemento de Programa, se realiza a continuación una propuesta de indicadores de seguimiento seleccionados teniendo en cuenta la propuesta contenida en el Documento de Trabajo nº 3 de la DG XVI de la Comisión “Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones Metodológicas”. Los contenidos de la propuesta de indicadores que desde la perspectiva de las prioridades comunitarias para el eje 1 se realiza desde el equipo de evaluación se recogen en el Cuadro 4.32:

Cuadro 4.32. Propuesta de Indicadores desde la perspectiva de las prioridades horizontales para las medidas FEDER del Eje 1.

REALIZACIONES	RESULTADOS
Nº de empresas que reciben ayuda financiera para proyectos de I+DTI y adquisición de tecnología	Incremento de la inversión en I+DT+I de las empresas que participan en proyectos conjuntos
Nº de servicios de I+DTI conjuntos creados	Nº de PYME con acceso a los servicios conjuntos
Nº de empresas recién creadas que prestan servicios relacionados con las tecnologías de la información	% de PYME satisfechas con los servicios conjuntos creados
	Nº de puestos de trabajo creados en I+D
	PYME que desarrollan y comercializan servicios relacionados con la tecnologías de la información

Además de la propuesta de indicadores realizada en función de las opiniones de los agentes ejecutores, se han detectado la existencia de indicadores contenidos en FONDOS 2000 que no se han utilizado en el POIA y que pueden ser relevantes desde la perspectiva del equipo de evaluación. Este hecho puede ser consecuencia, como han señalado algunos agentes ejecutores a que no se están utilizando indicadores homogéneos para los distintos Programas del MCA 2000-2006. Esta propuesta se concreta en el caso del POIA 2000-2006 en el Cuadro 4.33.

Cuadro 4.33. Propuesta de Indicadores para las medidas FEDER del Eje 1.

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
1.3	185 Ayudas concedidas (Total) N°	3044 Empresas ubicadas en los Cies N°	
	428 Superficie de espacios productivos y de servicios a las empresas m ²		
1.6	232 Empresas beneficiarias (PYMES) N°	589 PYMES que consolidan la exportación N°	732 Incremento de ventas en la facturación global %
	280 Empresas beneficiarias N°		
	363 Planes de iniciación a la promoción exterior N°		
1.7	160 Empresas certificadas ISO 9000/150 14000 N°		768 Empleos creados N°
	232 Empresas beneficiarias (PYMES) N°		772 Empleos mantenidos N°
1.51	232 Empresas beneficiarias (PYMES) N°	553 Inversión privada inducida en PYMES Euros	786 Nivel de supervivencia PYMES 18 meses %
	280 Empresas beneficiarias N°		
1.53	428 Superficie de espacios productivos y de servicios a las empresas m ²		

1.55	185 Ayudas concedidas (Total) N°	785 Nivel de supervivencia %
	280 Empresas beneficiarias N°	

Finalmente, y según el Cuadro 4.40, el 59% de los entrevistados para el eje 1 valoran como buena a la capacidad de los indicadores de seguimiento para proporcionar una imagen fiel y en los plazos fijados de la ejecución de las operaciones. Se ha detectado, en consecuencia, que una proporción importante de los entrevistados tienen reservas en cuanto a la valoración general del sistema de indicadores (medidas 1.3, 1.6, 1.7 y para la SGA-FEDER). En este sentido, las críticas señaladas anteriormente pueden justificar esta valoración.

Eje 2

En el Eje 2 es, junto con el Eje 9, donde se señalan más problemas con la capacidad descriptiva de los indicadores. La mayoría de los agentes ejecutores de las medidas de este eje estiman “Regular” la idoneidad de los indicadores de realización, considerándolos así el 56%, idéntico porcentaje que los indicadores de resultados. De estos últimos sólo tienen una opinión positiva uno de cada cuatro agentes ejecutores del eje, lo que lo sitúa a la cola, en este aspecto, del conjunto del POIA. Una situación similar ocurre con los indicadores de impacto, con la diferencia en este caso de no ocupar la última posición dentro del programa. Las razones de este descontento son diversas. Así, se ha indicado la dificultad de medir el número de personas y mujeres beneficiarias (indicadores 304 y 906) sin una referencia temporal, por parte del agente ejecutor de la medida 2.1. Por otro lado, existe la idea por parte de los agentes ejecutores de que deben rellenar todos los indicadores de la medida en que se encuadre su operación, cuando esto no siempre es posible, lo que genera confusión. Por ejemplo, el agente ejecutor de la Consejería de Educación y Ciencia en la medida 2.2 concede ayudas a grupos de investigación (medibles a través del indicador 2111) pero desconoce cuantos proyectos de I+D se financian gracias a ello (indicador 262). Finalmente, alguna de las operaciones encuadradas en esta medida son difícilmente evaluables con los indicadores propuestos pero no tanto por estos últimos sino más bien por que deberían haberse incluido en otro eje. Es el caso, por ejemplo, del proyecto CIBERPyme encuadrado en la medida 2.7 y que, básicamente, consiste en la ayuda económica a las PYMES para la compra de pequeño equipamiento informático. Por su propia naturaleza (ayudas económicas a la modernización) quizá debió incluirse en la

medida 1.1. Aún se está a tiempo, dado que esta operación ha empezado a ejecutarse en marzo de 2003 no existiendo ninguna acción en el periodo de la Evaluación Intermedia.

Es en el Eje 2 uno de los que más agentes ejecutores han sugerido mejoras en los indicadores de seguimiento. La mitad de los agentes ejecutores del POIA que creen mejorables los indicadores de I+D+I desarrollan medidas de este eje. La mitad de los agentes ejecutores del propio eje consideran mejorables los indicadores de la Sociedad del Conocimiento (I+D+I y Sociedad de la Información), aunque sus sugerencias se limitan al desglose de los indicadores existentes por organismos y áreas temáticas. Debe recordarse, en este momento, que muchos de los agentes ejecutores creen obligado cumplir con todos los indicadores señalados en el Complemento de Programa lo que, como se indicó con anterioridad, no siempre es posible, lo que condiciona sus respuestas.

Como se ha indicado con anterioridad, la prioridad horizontal Sociedad del Conocimiento (I+D+I y Sociedad de la Información) es, con diferencia y respecto de sus indicadores, el aspecto en el que se sugieren mas mejoras por parte de los agentes ejecutores del POIA, manifestándose en este sentido uno de cada tres encuestados que señalan mejoras en los indicadores. Por ejes, es lógicamente en el Eje 2 (coincidente con los objetivos del principio horizontal) donde existe una mayor preocupación por su fiabilidad, aunque también en el Eje 7 sus agentes ejecutores distribuyen sus sugerencias entre estos indicadores y los de medio ambiente.

El análisis de los indicadores en función de su capacidad para proporcionar una imagen fiel de las operaciones en los plazos fijados para su ejecución viene a dibujar, en su mayor parte, el mismo paisaje que en la valoración de los indicadores de realización. Así, en el conjunto del POIA, casi dos tercios de los agentes ejecutores considera “Buena” o “Muy Buena” esta capacidad, frente al tercio que la considera “Mala “ o “Muy Mala”. En el Eje 2, la opinión de los agentes ejecutores es sensiblemente más negativa que la media del POIA. Así, solo la consideran “Buena” poco menos de un tercio de ellos, siendo mayoría los que la consideran “Regular”. Por medidas, el 100% de los agentes ejecutores de las medidas 2.2, 2.3 y 2.4 consideraron “Regular” la capacidad de los indicadores en los plazos fijados; nuevamente, el agente ejecutor de la medida 2.5 se constituye en una excepción al considerar “Buenos” sus indicadores. Las diferencias entre los agentes

ejecutores de la medida 2.7 “Sociedad de la Información” puede justificarse plenamente por la naturaleza dispar de las operaciones que bajo este epígrafe se desarrollan.

Eje 3

En las medidas del Eje 3 existen algunas dificultades a hora de proceder a efectuar el seguimiento físico de los proyectos por parte de los agentes ejecutores. Junto a las dificultades derivadas de la recogida de la información, que se analizan en el apartado siguiente, la mayores dificultades se relacionan con el establecimiento de indicadores físicos que tratan de cuantificar las realizaciones obtenidas en las diversas operaciones.

En primer lugar es necesario señalar el grado de pertinencia de los indicadores, es decir si se adecuan a los objetivos de la medida, o si reflejan realmente lo realizado por los diferentes agentes ejecutores en el POIA en cada caso.

En algo más de la mitad de los casos el grado de pertinencia de los indicadores de realizaciones físicas puede calificarse como regular o malo en el Eje de Medio Ambiente, valoración inferior a la media del POIA. La disparidad es importante y diferente entre las medidas, incluso los mismos agentes ejecutores califican buena la pertinencia de los indicadores en una medida y mala en otra de las que también ellos mismos gestionan, principalmente dentro de la Consejería de Medio Ambiente. La pertinencia es adecuada en la totalidad de las medidas 3.4, 3.5, 3.8 y 3.10, e inadecuada en las medidas 3.7 y 3.9. Ocupando el resto, medidas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.6, una situación intermedia, siendo dispar la valoración efectuada, dentro de cada una, por los diferentes órganos que las gestionan.

En cuanto a la pertinencia de los indicadores de resultados e impactos, también el Eje 3 presenta una valoración inferior a la media del Programa Operativo, especialmente en impactos, donde 3 de cada 4 agentes ejecutores valoran mal o regular la pertinencia de los indicadores propuestos. No son extrañas estas respuestas si se tiene presente que en más de la mitad de las medidas de este Eje se propone, como máximo, un solo indicador de resultados; y en tres de ellas uno solo, como máximo, de impactos. En este aspecto el equipo evaluador se identifica con las respuestas dadas por los agentes ejecutores. Hay que destacar la valoración efectuada en la medida 3.5, única medida donde la pertinencia de los indicadores puede considerarse como buena tanto en realizaciones, resultados e impactos.

En la medida 3.6, la Confederación Hidrográfica del Guadiana es el único caso que se destaca en sentido contrario al considerar como mala la pertinencia de los indicadores en los tres aspectos considerados.

Similar valoración puede efectuarse a la hora de ver la capacidad que en conjunto tienen los indicadores de seguimiento para proporcionar una imagen fiel y en los plazos fijados de la ejecución de las operaciones. Sólo en una tercera parte del Eje puede considerarse como buena, frente a las dos terceras partes ofrecida como media en el conjunto del POIA. Nuevamente el conjunto de las medidas 3.4, 3.5 y 3.8 destacan con una buena valoración y, en el extremo opuesto, la Confederación Hidrográfica del Guadiana con la calificación de mala, ocupando el resto de las medidas y agentes ejecutores una valoración intermedia.

Es importante tener presente que en algunas medidas, especialmente en la 3.1, 3.2 y 3.6, algunos de los indicadores de realizaciones físicas no están bien definidos para que en la práctica puedan medirse y seguirse correctamente, se recomienda pues una mejor definición de los indicadores en general para que ofrezcan una imagen más fiel de la realidad. Por ejemplo:

- En la medida 3.6 el indicador 3004 “Nº de infraestructuras de uso público construidas o mejoradas” no refleja bien las inversiones y actuaciones realizadas, pues considera de igual magnitud la construcción de un Aula de la naturaleza o de un Centro de visitantes que la construcción de un punto de información o la mejora de un mirador. Se recomienda especificar mejor los tipos de infraestructuras computables, limitándolas a las que superen cierta envergadura.
- Algo análogo ocurre en la medida 3.8 con el indicador 331 “Actuaciones de recuperación y regeneración”, en la medida 3.9 con los indicadores 690 y 691 “Número de actuaciones en bosque privados” y con el indicador 694 de la medida 3.10 “Actuaciones restauración de ecosistemas degradados”. Al medir todos ellos en número se otorga igual valor a actuaciones pequeñas que grandes; sería recomendable establecer como unidad de medida la Hectárea.
- El indicador 3003 “Superficie reforestada” deja al margen otros tipos de tratamiento silvícola, tales como limpiezas forestales, podas, etc..

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- En la medida 3.1 el indicador nº 349 “Presas construidas” valora igual una pequeña presa que una gran obra de infraestructura.
- El indicador 118 mide la longitud de “Redes de abastecimiento nuevas o mejoradas a núcleos urbanos”, sin embargo el 117 “Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas” no incluye las mejoradas.
- Diversos indicadores, como el anteriormente citado 118, el 227 “Depósitos de agua construidos o mejorados”, etc. consideran lo mismo una nueva construcción que una mejora o reforma, cuando tendrían que constituir indicadores diferentes.
- Junto a todo lo anterior, habría que señalar que el agente ejecutor de la medida 3.7 considera que el indicador 199 “Auditoria ambientales a empresas” tendría que añadir también “Diagnósticos ambientales” y que en el indicador 343, la unidad de medida (número) es errónea, debe de ser el número de estaciones en explotación y años (Nº x años).

Hay que destacar también que en algunos casos no existen indicadores que puedan medir realizaciones que realmente se llevan a cabo, tal es el caso de importantes inversiones que se realizan en estudios generales, proyectos y asistencias técnicas, estudios de restauración de ecosistemas, obras de reparación, infraestructuras complementarias, señalizaciones, adquisiciones de equipos, elaboración de planes y programas, levantamiento de información cartográfica, mantenimiento de viveros forestales, etc. O incluso determinadas actuaciones quedan infravaloradas, como la demolición del Gran Hotel Zahara en la medida 3.5, con una cuantiosa inversión que se refleja en unos escasos “m2 de costa recuperada” definidos por el indicador correspondiente (nº 140).

No se aprecia solapamiento en las medidas del Eje 3 entre indicadores de realizaciones, resultados e impactos. Aunque es recomendable una mejor correspondencia entre los de realizaciones y resultados.

A juicio de este equipo de evaluación, los indicadores de resultados e impactos son insuficientes, aunque en general los de resultados están bien definidos, no así en el caso de los indicadores de impacto, su función es medir los efectos de las actuaciones a largo

plazo, sin embargo en la mayoría de las medidas el indicador seleccionado se limita a medir el número de empleos creados, bien en fase de construcción o de mantenimiento.

Los indicadores definidos en las diversas medidas del Eje 3 al inicio del periodo establecen valores objetivos o previsiones a alcanzar para todo el periodo del POIA. Sin embargo dichas magnitudes no permiten valorar si las actuaciones llevadas a cabo hasta un momento dado, como por ejemplo el que es objeto de la presente evaluación, están cumpliendo su objetivo. Teóricamente tendría que haberse realizado un porcentaje de realizaciones físicas equivalente al tiempo transcurrido hasta la fecha, sin embargo, muchas actuaciones solo se computan o valoran en el momento de su terminación, principalmente en grandes proyectos de infraestructuras hidráulicas, pero también en otros de menor tamaño. De otro lado no se especifican valores objetivos dentro de la medida para cada agente ejecutor que participa en las mismas.

Como es de prever por lo señalado previamente, diversos agentes ejecutores de este Eje manifiestan algunas críticas a la selección de indicadores realizada para el seguimiento de las operaciones. Como se ha indicado anteriormente, muchas veces los indicadores de realizaciones no pueden completarse hasta que no está el proyecto finalizado totalmente, lo que no implica que el proyecto se encuentre en un avanzado estado de realización. Sería recomendable el establecimiento de indicadores intermedios que pudieran valorar las realizaciones físicas efectuadas hasta un momento dado aún sin completar totalmente el proyecto en cuestión. Por ejemplo en el caso de construcción de una presa, el indicador podría ser metros cúbicos de hormigón utilizado.

Asimismo, en la medida 3.5 la Dirección General de Costas señala como otros indicadores de realizaciones a tener en cuenta los siguientes: nº 148 “Recuperación de Marismas” y nº 168 “Accesos y senderos construidos”. En el Cuadro 4.34, el equipo evaluador propone una serie de indicadores adicionales para las medidas FEDER del Eje 3.

Cuadro 4.34. Propuesta de Indicadores para las medidas FEDER del Eje 3.

<i>MEDIDAS REALIZACIONES</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
3.2	805 Reducción de pérdidas en la red de suministro (%) Reducción de nº de días con suministro insuficiente (por	

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

		mil hogares)	
3.3	413 Redes de saneamiento nuevas o mejoradas	Aguas residuales urbanas tratadas (%)	717 Población conectada a depuradoras
		Plantas depuradoras de aguas residuales en funcionamiento (nº)	Aguas residuales depuradas reutilizadas (%)
3.4		Residuos sólidos urbanos reciclados (%)	Población atendida por plantas de recuperación y reciclado (%)
		Incremento del nº de puntos de recogida selectiva de residuos	Reducción del porcentaje de RSU no tratados

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

<i>MEDIDAS REALIZACIONES</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
3.5	Disminución del número de playas no aptas para el baño Incremento del nº de playas con bandera azul	Aumento del nº de visitantes a las playas andaluzas
3.6	Incremento de superficie reforestada. Incremento de vías pecuarias y senderos señalizados.	Reducción de superficie afectada por incendios forestales (Has) Aumento de nº de visitantes a Espacios Naturales
3.7	Nº de inspecciones anuales a empresas emisoras Incremento de nº de puntos de vigilancia acústica Nº de municipios que poseen estaciones de control de la contaminación aire/ruido	Nº de días con niveles de contaminación superiores a los establecidos Aumento del % de consumo de energías alternativas Incremento de consultas médicas por problemas relacionados con la contaminación/ruido. Nº de denuncias anuales por contaminación/ruido
3.8		794 Espacios degradados recuperados para uso social o económico (Ha)

Finalmente se recomienda que se mejoren los indicadores de seguimiento principalmente en lo que se refiere a las prioridades y políticas horizontales comunitarias. Es recomendable la necesidad de establecer indicadores que midan los posibles riesgos de daños ambientales y en general de actuaciones ambientales. Especialmente son los agentes ejecutores en el Eje 3 los que manifiestan mayoritariamente esta necesidad. Este aspecto se analizará con más detalle en el Capítulo 7 al estudiar la Prioridad Horizontal de Respeto al Medio Ambiente (Epígrafe 7.2)

Eje 4

a) Grado de pertinencia

Con respecto a los indicadores de realizaciones, un 10.8% de los agentes ejecutores del eje 4 consideran que son “muy buenos” y un 62,2% “buenos”. El resto, un 27% consideran que son “regulares”. Estos resultados pueden considerarse como mejores si se comparan con los resultados obtenidos para el POIA 2000-2006, en el cual el porcentaje de respuestas “regular” aumenta hasta el 33.3%. A nivel de medidas, destacar como en las

medidas, 4C.3, 4C.4, 4B.6, 4B.7, 4B.8, 4B.9 4E.16 y 4E.18 la pertinencia es considerada de “regular”.

Pasando ahora a los indicadores de resultados, el 54,1% de los agentes del eje 4 lo califican de “buena”, y un 27% de “regular”. Es importante destacar que no existen respuestas en la categoría “muy buena”, y que existe un elevado porcentaje de agentes que responden “no sabe/no contesta” (un 18.9%), Estos resultados son muy similares si se comparan con los obtenidos para la totalidad del POIA 2000-2006. A nivel de medida, de nuevo se aprecian deficiencias en los indicadores de las medidas 4C.3, 4C.4, 4B.6, 4B.7, 4B.8, 4B.9 4E.16 y 4E.18, a las que se les unen ahora los de las medidas 4D.10 y 4D.11.

Por último, cuando se les pregunta a los agentes del eje 4 sobre la pertinencia de los indicadores de impacto, ésta no procede ya que no existen, excepto para la medida 4A.1. Para esta medida en concreto los agentes ejecutores consideran “bueno” el indicador de impacto existente.

En términos generales, el equipo evaluador ha detectado el desconocimiento y carencia de formación que tiene los agentes en cuanto a los indicadores y su tipología. A partir de las entrevistas realizadas, se ha podido comprobar este hecho en muchos agentes ejecutores, donde ha sido necesario explicarles la diferencia entre cada tipo de indicador y el objetivo último de los mismos. Es decir, se ha tenido que hacer una labor de formadores para poder obtener respuesta a la pregunta formulada. Se insiste de nuevo en formar a los recursos humanos en temas europeos para poder cumplir eficazmente con los requerimientos de la D.G. de Fondos Europeos.

b) Aspectos a mejorar en los indicadores en relación a las prioridades horizontales

Los agentes ejecutores del eje 4 inciden de manera importante en que tendrían que mejorarse los indicadores relativos a “Medio Ambiente” (un 31.6%), a “Sociedad de la Información” (un 31.6%) y a “Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” (un 26.3%). Un 5.3% de los agentes considera que había que mejorar los indicadores de “PYMES” e “I+D+I”. Es significativo también apuntar que ningún agente ejecutor del eje 4 consideró la necesidad de mejorar los indicadores relativos a “Desarrollo local y urbano”, “Redes transeuropeas” y “Competitividad”.

En opinión del equipo evaluador es especialmente relevante dentro del eje 4 las respuestas dadas sobre la mejora del indicador relativo a igualdad de oportunidades, ya que dentro del eje 4 existen medidas específicas para reducir las diferencias entre hombres y mujeres dentro del mercado laboral (4B.9, 4E.16, 4E.17, 4E.18). Comparativamente con el POIA 2000-2006, se aprecian diferencias significativas que pueden tener su justificación en cómo los objetivos propios de cada eje, en nuestro caso el eje 4, influyen significativamente en la mayor o menor necesidad de mejorar unos indicadores u otros. A nivel general del POIA 2000-2006 se detecta un mayor peso del indicador de igualdad de oportunidades en aquellos subejos y medidas que tienen una relación directa y muy definida con el indicador.

c) Imagen fiel y en los plazos fijados

Por lo que respecta a la capacidad de los indicadores de seguimiento para proporcionar una imagen fiel y en los plazos fijados de la ejecución de las operaciones, un 94,5% de los agentes ejecutores encuestados en el eje 4, hacen una valoración “buena”; porcentaje éste muy superior a la valoración realizada para el conjunto de agentes encuestados en el POIA 2000-2006 que se sitúa en el 61,6%. Justo al contrario sucede cuando comparamos la valoración “regular” en ambos ámbitos. En este caso, mientras que la valoración para el eje 4 se sitúa en el 5,4%, para el conjunto del POIA 2000-2006 alcanza el 31,2%. En resumen, se puede considerar que los indicadores de seguimiento utilizados para evaluar el desarrollo de las operaciones del eje 4 captan mejor la imagen y los plazos fijados para dichas operaciones, que para el conjunto del Programa Operativo.

A nivel de medidas dentro del eje 4, cabe destacar las valoraciones realizadas por los agentes encuestados en las medidas 4C.2 y 4E.18, dado que para el resto de medidas el 100% de los agentes hacen una valoración “buena”. Concretamente, en el caso de la medida 4C.2, hay un reparto igualitario entre la valoración “muy buena” y “buena”; mientras que en la medida 4E.18 la valoración de todos los agentes encuestados es de “regular”. El motivo de esta última valoración se debe al hecho de que según el IAM, los indicadores de seguimiento de esta medida son muy escasos y no recogen la imagen fiel de la variabilidad de las operaciones que se realizan.

d) Calidad y fiabilidad de los indicadores existentes

En opinión del equipo evaluador y utilizando no sólo este análisis descriptivo sino también los comentarios de las entrevistas personales realizadas con los agentes ejecutores, se detecta claramente que el grado de pertinencia y la imagen que proporcionan los indicadores de seguimiento respecto a las operaciones que se ejecutan no son adecuadas para la mayoría de ellos. Esta circunstancia se pone de manifiesto en la opinión de diferentes agentes pertenecientes a la Consejería de Medio Ambiente, a la Consejería de Educación y Ciencia o al IAM, al considerar que muchos de estos indicadores no son apropiados para recoger con precisión las características específicas y la diversidad de operaciones que se realizan.

En otros casos la falta de fiabilidad de los indicadores puede deberse a problemas de coordinación entre distintos órganos ejecutores. En aquellas medidas relacionadas con la formación profesional ocupacional que son llevadas a cabo por agentes ejecutores distintos a la D.G. de Formación Profesional Ocupacional, se ve afectada la imagen fiel de sus indicadores de seguimiento como consecuencia de la falta de cooperación y coordinación entre la D.G. de Formación Profesional Ocupacional y dichos agentes. Esta circunstancia también es extensible a los indicadores de seguimiento de la medida 4A.1 en la que, según opinión de uno de los agentes encuestados, para mejorar su fiabilidad sería necesario coordinar la información enviada desde todas las Direcciones Generales de la Consejería de Educación y Ciencia que intervienen en el desarrollo de esta medida.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, algunos agentes ejecutores como los pertenecientes a la D.G. de Empleo e Inserción y a la D.G. de Formación Profesional Ocupacional hacen una valoración más positiva acerca de la pertinencia y fiabilidad de los indicadores debido más a circunstancias propias de las mayores exigencias y sobrecarga de trabajo y a las dificultades de sus sistemas informáticos para enviar más indicadores de seguimiento o indicadores distintos, ante una posible reprogramación, que al hecho en sí de que realmente todos los indicadores actuales sean pertinentes para valorar las realizaciones, los resultados y los impactos de las operaciones que realizan. No obstante, sí que es cierto que desde la D.G. de Empleo e Inserción se pone de manifiesto la necesidad de compatibilizar los indicadores de seguimiento de sus medidas en el POIA 2000-2006, con los indicadores de seguimiento recogidos en el Plan Nacional de Empleo.

Además de las valoraciones realizadas sobre la pertinencia y fiabilidad de los indicadores de seguimiento, el equipo evaluador quiere remarcar dos cuestiones de carácter metodológico que pueden afectar de forma muy significativa a la elaboración de dichos indicadores y por tanto a su calidad.

En primer lugar, se han detectado problemas metodológicos en la definición de algunos indicadores, al requerir de la interpretación subjetiva del órgano ejecutor. Concretamente, desde la Consejería de Educación y Ciencia, se pone de manifiesto que al tratar con indicadores relacionados con la sociedad del conocimiento, por ejemplo *nº de cursos relacionados con las TIC sobre total de cursos*, se tienen que hacer valoraciones subjetivas para determinar dentro de las distintas especialidades formativas, qué cursos están relacionados con las TIC. Esta valoración no tienen porqué coincidir con la que se realizan en otras regiones receptoras de Fondos Estructurales. En definitiva, desde esta Consejería se pone de manifiesto la necesidad de definir una metodología específica para la elaboración de indicadores de seguimiento, que sea uniforme y extensible a todas las regiones que reciben fondos europeos, con el objetivo de que las comparaciones entre dichos indicadores y su valoración puedan tener algún sentido.

En segundo lugar, al cumplimentar la información de los indicadores de seguimiento vinculados a operaciones que tienen una proyección de pagos plurianual, los agentes ejecutores tienen dificultades para hacer la imputación correspondiente, dado que algunos de estos agentes asignan el valor al indicador tomando como referencia el último pago realizado, otros tomando como referencia el primer pago, mientras que otros prorratan los pagos para asignar el valor al indicador. Esta situación se plantean, por ejemplo, en la tramitación de expedientes vinculados a la D.G. de Infraestructuras dentro de la medida 4A.1, o en las becas para formación y comercio exterior de la medida 4B.8 que tienen una duración de dos años. En este último caso, las dificultades aumentan cuando existe renuncia de becas en cuyo caso se dificulta especialmente el seguimiento de la información requerida.

Cuadro 4.35. ¿En qué aspectos podría mejorarse en su opinión estos indicadores de seguimiento?

		<i>Medio</i>	<i>Igualdad</i>	<i>Sociedad</i>	<i>Desarrollo</i>	<i>Redes</i>		<i>Competi-</i>		<i>Otros</i>	
		Ambiente	Oportuni- dades	Informa- ción	Local	Trans- europeas	PYMES	tividad	I+D+I	ámbitos	Total
<i>Eje</i>	1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	0,0	11,1	22,2	22,2	5,6	16,7	11,1	11,1	0,0	100,0
	2.-Sociedad del conocimiento	3,7	0,0	11,1	11,1	14,8	0,0	3,7	40,7	14,8	100,0
	3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	25,6	11,6	9,3	16,3	9,3	9,3	9,3	9,3	0,0	100,0
	4.-Desarrollo de los recursos humanos	31,6	26,3	31,6	0,0	0,0	5,3	0,0	5,3	0,0	100,0
	5.-Desarrollo local y urbano	6,3	6,3	6,3	31,3	6,3	6,3	6,3	6,3	25,0	100,0
	6.-Redes de transporte y energía	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	7.-Agricultura y desarrollo rural	33,3	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	100,0
	9.-Asistencia técnica	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	0,0	100,0
<i>Tipo de</i>	Central	28,6	0,0	0,0	28,6	28,6	0,0	0,0	0,0	14,3	100,0
<i>Administración</i>	Autonómica	15,0	10,5	16,5	13,5	9,0	7,5	6,8	15,8	5,3	100,0
	FEDER	11,9	8,3	11,9	15,6	12,8	7,3	8,3	16,5	7,3	100,0
<i>Clasificación por Fondo</i>	FEOGA	30,8	7,7	23,1	23,1	0,0	7,7	0,0	7,7	0,0	100,0
	FSE	27,8	22,2	33,3	0,0	0,0	5,6	0,0	11,1	0,0	100,0
<i>Total</i>		15,7	10,0	15,7	14,3	10,0	7,1	6,4	15,0	5,7	100,0

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

e) Solapamiento entre tipos de indicadores

A la hora de analizar la existencia o no de un solapamiento entre los indicadores hay que tener en cuenta la diversidad de indicadores que se están utilizando dentro del eje 4 diferenciando si son indicadores de realizaciones, resultados o impactos (ver Cuadro 4.36).

Cuadro 4.36. Indicadores utilizados para las medidas FSE del Eje 4.

<i>REALIZACIONES</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
(175) Acciones.	(675) Unidades escolares creadas/adaptadas.	(769) Empleos creados en fase de construcción
(180) Alumnos.		
(304) Personas beneficiarias	(954) Número de personas ocupadas a los 6 meses.	
(902) Número de alumnos en Sociedad de la Información.	(955) Número de personas que mantienen su empleo.	
(903) Número de discapacitados	(957) Número de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro.	
(904) Número de discapacitados e inmigrantes		
(905) Número de inmigrantes.	(958) Número de empresas que continúan activas a los doce meses.	
(906) Número de mujeres beneficiarias.	(959) Número de empresas creadas que continúan activas a los doce meses	
(907) Número de personas que reciben acciones preventivas.		
(908) Número de formadores formados.		

Como puede observarse existen 10 indicadores de realizaciones diferentes en todo el eje 4. En un principio podría hablarse de solapamiento entre el indicador 904 y los indicadores 903 y 905. Sin embargo, desde el punto de vista del equipo evaluador el indicador 904 no debería de utilizarse, sino usar en su lugar el 903 y 905.

En el caso de los indicadores de resultados existen 6 diferentes en todo el eje 4. Aunque puede parecer que existe un solapamiento entre los indicadores 954 y 955 hay que tener en cuenta que el primero se aplica en las medidas 4D.10, 4D.11, 4E.16, 4B.6, 4B.7 y 4B.8 relacionadas con inserción en el mercado laboral de jóvenes, discapacitados, inmigrantes, etc. y el segundo indicador en las medidas 4C.2 y 4C.3 relacionadas con formación dirigida a personas ya ocupadas. Lo mismo ocurre con los indicadores 958 y 959. Aunque puedan parecer idénticos y por tanto existir solapamiento, hay que tener en cuenta que el primero se aplica en la medida 4C.4 cuyo objetivo es fomentar los procesos de modernización de las empresas existentes que favorezcan la creación y la estabilidad del

empleo, y el segundo en la medida 4E.17 dirigida a favorecer la actividad empresarial de las mujeres a través del autoempleo (por ese motivo se utiliza en el indicador 959 la expresión “empresas creadas”)

Sólo existe un indicador de impacto, concretamente para la medida 4A.1, y no tiene sentido hablar de solapamiento.

Por último, hay que tener en cuenta que la valoración del grado de solapamiento entre los indicadores utilizados del eje 4 está fuertemente relacionado con el número de indicadores existentes, sobre todo en lo relativo a indicadores de resultados y de impactos (muy pocos en el eje 4): A mayor número de indicadores mayor probabilidad de existencia de un posible problema de solapamiento.

f) ¿Son realmente indicadores de resultados o impactos los incluidos en el eje 4?

Para valorar esta pregunta hay que tomar como punto de partida la definición exacta de lo que es un indicador de realizaciones, resultados e impactos. Teniendo en cuenta lo que se pretende con cada tipo de indicador (documento nº 3 de la D.G. XVI de Política Regional y Cohesión, pp. 9) y a la vista de los indicadores que se están utilizando en el eje 4, consideramos que cada indicador de realización, resultado e impacto utilizado está correctamente definido para cumplir con los objetivos fijados para cada uno de ellos. Es decir, los indicadores de realizaciones miden adecuadamente los bienes y servicios producidos por la medida (objetivos operativos), los de resultados miden los efectos directos e inmediatos (objetivos específicos) y los de impactos recogen los efectos a largo plazo de la medida (objetivos globales)⁵¹

g) Propuesta de indicadores alternativos para el eje 4

Los indicadores de realizaciones son los que tiene mayor peso dentro del eje 4. Así, un 80.2% del total de indicadores existentes en el eje 4 son de realizaciones. Aunque existen pocos indicadores de resultados en el eje 4, a juicio del equipo evaluador la mayor carencia detectada en las medidas del eje 4 es la nula existencia de indicadores de impacto, excepto para la medida 4A.1. Desde nuestro punto de vista este tipo de indicadores tiene un papel

⁵¹ Ver documento nº 3 de la D.G. XVI de Política Regional y Cohesión, pp. 6.

fundamental dentro del eje 4, ya que las acciones desarrolladas por los agentes ejecutores deben ir encaminadas a la consecución del objetivo último que es la “creación de empleo”.

Cuadro 4.37. Propuesta de Indicadores desde la perspectiva de las prioridades horizontales para las medidas FSE del Eje 4.

RESULTADOS	IMPACTOS
Aumento del índice de participación de la mano de obra en la formación (% Hombres /mujeres).	Puestos de trabajo en la empresa o centros creados o conservados como consecuencia de proyectos medioambientales financiados (nº y %).
Mujeres en puestos directivos (nº).	Aumento del número de PYMES que recurren a Formación Continua (nº y %).
Mujeres autoempleadas (nº y %)*.	Puestos de trabajos brutos/netos creados/mantenidos al cabo de 2 años (nº y % del total de empleo) ⁵² .
Empresas creadas en el sector medioambiental (nº).	Reducción del desempleo en poblaciones afectadas, como por ejemplo, mujeres, discapacitados, jóvenes, drogadictos, etc (%).
Empresas creadas relacionadas con la Sociedad del Conocimiento (nº)*.	Aumento en el empleo de las mujeres en sectores con predominio de hombres (%)
Formadores que han participado en cursos de formación para mejorar su nivel de cualificaciones (nº)*.	
Cursos formativos impartidos para formadores (nº)*	
Empleados recibiendo formación sobre I+D+I y Sociedad de la información (nº).	
Personas recibiendo formación continua con un contrato temporal sobre el total de personas formadas (nº y %)*.	
Número de personas con un contrato temporal que han recibido formación continua que continúan ocupadas a los 6 meses (nº y %)*	

(*) Indicadores propuestos por los evaluadores no recogidos en ningún documento.

Para reducir la carencia anteriormente comentada de indicadores relacionados con las prioridades horizontales de “Medio Ambiente”, “Sociedad de la Información” e “Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” dentro del eje 4, se proponen una serie de indicadores a partir del documento 3 de la D.G. XVI de Política Regional y Cohesión y por iniciativa propia del equipo evaluador, se han recogido en el Cuadro 4.37.

A nivel de medidas y a partir de los indicadores recogidos en Fondos 2000 que no se encuentran incluidos en el POIA 2000-2006 se proponen los indicadores recogidos en el

⁵² La D.G. XVI ha publicado una nota metodológica sobre el cálculo de los efectos netos del empleo titulada “Cómputo de los puestos de trabajo”: Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos Estructurales (1997).

Cuadro 4.38, con el objetivo de solventar las carencias detectadas por los propios agentes ejecutores y el equipo evaluador:

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Cuadro 4.38. Propuesta de Indicadores para las medidas FSE del Eje 4.

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
4A.1	(267) Proyectos que incluyen inversión en mejora medioambiental o energética (nº).	(507) Incremento de usuarios atendidos en centros financiados (%).	(703) Beneficiarios de colectivos con especiales dificultades de inserción (%). (704) Puestos habilitados o adaptados (nº).
4D.10	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)		
4D.11	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%)	
4A.12	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(953) N° de personas ocupadas a los 6 meses de finalizar la formación (nº)	
4A.13	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(953) N° de personas ocupadas a los 6 meses de finalizar la formación (nº)	
4A.14	(909) N° horas de formación en nuevas tecnologías de la información (nº).		
4A.15	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(954) N° de personas ocupadas a los 6 meses (nº)	
4E.16	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%)	
4E.17	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº) (903) Número de discapacitados (nº) (905) Número de inmigrantes (nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4E.18	(345) Personas formadas (nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%)	
4C.2	(280) Empresas beneficiarias (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº) (901) Número de acciones de anticipación (nº)		

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
4C.3	(280) Empresas beneficiarias (nº) (345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº) (901) Número de acciones de anticipación (nº)	(957) Número de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centros (nº).	
4C.4	(346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº) (901) Número de acciones de anticipación (nº)		
4B.6	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4B.7	(346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4B.8	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4B.9	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº)		

Eje 5

En relación con la pertinencia de los indicadores el porcentaje de satisfacción de los agentes ejecutores entrevistados es considerablemente reducido, sobre todo en los indicadores de realización, resultado de la falta de adecuación de algunos de ellos a las actuaciones realizadas dentro de este Eje. Esta deficiencia se ha hecho patente, en el caso de los mencionados indicadores de realización, al utilizarlos para el cálculo de los costes unitarios y en que cuando se plantea a los agentes ejecutores del Eje 5 qué aspectos de los indicadores de seguimiento podrían mejorarse, la mayoría manifiesta que los de Desarrollo Local y Urbano. Los problemas planteados por los agentes ejecutores y que se comparten

desde el equipo evaluador son los que exponemos a continuación, a algunos de los cuales sugerimos solución, obtenida de Fondo 2000 en algunos casos:

- Falta de adecuación de los indicadores a las actuaciones realizadas, en la Medida 5.3 sólo existe un indicador referido a construcción y/o adaptación de edificios para bibliotecas (73 Edificios nuevos, conservados y/o rehabilitados (actividades sociales, culturales)), y debería figurar al menos otro referido a equipamiento y otro a informatización de las mismas.
- En la Medida 5.8, la medición en M^2 de las actuaciones en rehabilitación y o conservación de edificios resulta poco adecuada por la variedad de actuaciones que se realizan en función del tipo de edificio y del estado de los mismos.
- En la Medida 5.2 el único indicador existente (3017 Intercambios construidos) no representa a todas las actuaciones realizadas, podría añadirse uno nuevo Soterramiento de vías de ferrocarril, medido en Km.
- En la Medida 5.9, en el área sanitaria algunos indicadores son excesivamente genéricos para las actuaciones a las que se refieren dada la numerosa tipología existente, (278 Dotaciones de equipamiento sanitario), sería conveniente realizar un desglose del mismo.
- En la Medida 5.9, en el área de infraestructuras sociales falta indicador para recoger las actuaciones de equipamiento de los centros de servicios sociales comunitarios, por ejemplo 178 Actuaciones en equipamiento.
- En las medidas cuyas actuaciones consisten en la realización de obras o adecuación de espacios faltarían indicadores para las actuaciones pendientes de finalización, es decir de realización intermedia.

Además de estos casos concretos planteados en las entrevistas con los agentes ejecutores, analizando el conjunto de operaciones realizadas o inicializadas, hasta el 31-12-2002 en las distintas medidas integradas en este Eje 5 desde el equipo evaluador se considera conveniente integrar un conjunto de indicadores que figuran en Fondos 2000 y que no se han incorporado en la última versión de los complementos de programa del POIA ya que colaborarían a elevar el grado de pertinencia de los mismos (ver Cuadro 4.39).

Por otro lado, la valoración que hacen los agentes ejecutores de los indicadores de resultado y de impacto es más positiva que la de los indicadores de realización, si bien se

detecta por parte del evaluador un desconocimiento de los mismos por parte de los agentes ejecutores.

Cuadro 4.39. Propuesta de Indicadores para las medidas FEDER del Eje 5.

<i>MEDIDAS</i>	<i>REALIZACIONES</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
5.1	(2) Acondicionamiento (calles, carreteras, aceras etc) (m) (90) Espacios urbanos revalorizados (M ²) (254) Nuevos accesos al mar creados (Nº)		
5.4		(679) Usuarios beneficiados de los servicios asistenciales (Nº)	
5.7	(111) Rutas, accesos y senderos habilitados y señalizados (Km) (141) Superficie de playa recuperada o regenerada (M ²) (291) Establecimiento de oficinas de información turística y atención a turistas		
5.9	(253) Nuevas consultas creadas (Nº) (300) Hospitales construidos y equipados (Nº) (302) Instalaciones construidas o reformadas (M ²)	(600) Pacientes atendidos al año en las infraestructuras financiadas (Nº) (633) Población beneficiada directamente (Nº) (679) Usuarios beneficiados de los servicios asistenciales (Nº)	(687) Incremento del nº de usuarios de las instalaciones (Nº)

Cuadro 4.40. Valoración de la eficacia de los indicadores de seguimiento de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	0.00	58.80	35.30	5.90	0.00	0.00	100.00	17
	2.	0.00	32.00	56.00	8.00	4.00	0.00	100.00	25
	3.	0.00	33.30	55.60	5.60	0.00	5.60	100.00	18
	4.	0.00	94.60	5.40	0.00	0.00	0.00	100.00	37
	5.	0.00	72.20	22.20	5.60	0.00	0.00	100.00	18
	6.	18.20	45.50	36.40	0.00	0.00	0.00	100.00	11
	7.	0.00	66.70	22.20	0.00	0.00	11.10	100.00	9
	9.	0.00	66.70	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
	<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	14.30	14.30	50.00	14.30	0.00	7.10	100.00

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

	AUTONÓMICA	0.00	66.90	29.00	2.40	0.80	0.80	100.00	124
Clasificación por fondo	FEDER	2.30	47.70	41.90	5.80	1.20	1.20	100.00	86
	FSE	0.00	92.30	7.70	0.00	0.00	0.00	100.00	39
	FEOGA-O	0.00	61.50	30.80	0.00	0.00	7.70	100.00	13
Total POIA		1.40	61.60	31.20	3.60	0.70	1.40	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 6

Con relación a la pertinencia de los indicadores de realizaciones del eje 6, el 64 % de los agentes ejecutores entrevistados ofrecen una valoración buena del sistema de indicadores. No obstante, en la medida 6.3 el 33% de los agentes ejecutores y en las medidas 6.4 y 6.6 el 100% de los entrevistados otorgan una valoración regular a la pertinencia de los indicadores de realizaciones. Si se comprueba cuáles son los indicadores de realizaciones propuestos y se analizan la naturaleza de las operaciones que se han ejecutado dentro de esta medida, resulta evidente también desde la perspectiva del equipo evaluador la necesidad de ampliar la batería de indicadores de realizaciones propuesta en el Complemento de Programa para estas medidas. Además, en el caso de la medida 6.3, algunos agentes ejecutores han manifestado la existencia de heterogeneidad de los indicadores según el Programa Operativo en el que se insertan. Luego, en el caso de estas medidas, sería oportuno redefinir y homogeneizar el sistema de indicadores de realizaciones de acuerdo con la propuesta que se realiza más adelante. Respecto a la pertinencia de los indicadores de resultados, la valoración general de los agentes ejecutores para el eje 6 es buena o muy buena en un 63 % de los entrevistados que han respondido. Sin embargo, de nuevo en las medidas 6.3., 6.4. y 6.6. se detecta una valoración mala en el la mayoría de los entrevistados. Por último, en el caso de los indicadores de impacto, se obtiene una valoración general para el eje 6 variable entre los agentes ejecutores en las distintas medidas. En concreto, en el caso las medidas 6.3., 6.4. y 6.6. se detecta de nuevo una valoración mala en la mayoría de los entrevistados. Lógicamente, los entrevistados consideran que en esta fase de desarrollo del POIA, resulta muy complicado cuantificar los impactos de las actuaciones cuando, en muchas ocasiones, aún no se ha finalizado la construcción de la infraestructura correspondiente o no ha transcurrido el tiempo necesario para poder apreciar los efectos a largo plazo de las actuaciones desarrolladas.

Con relación a los aspectos de los indicadores que desde la perspectiva de los agentes ejecutores del eje 6 podrían mejorarse, cabe destacar que la totalidad de los entrevistados señala la necesidad de reforzar los contenidos del sistema con relación a las Redes Transeuropeas. El hecho de que el 100% de las respuestas de los agentes ejecutores se concentren en el ámbito de las Redes Transeuropeas (RTE) responde a que no se incluye en la batería de indicadores del Complemento de Programa ni uno sólo que haga referencia a esta prioridad, especialmente relevante, en el caso de las intervenciones de infraestructuras de transporte y energéticas. Tomando como referencia esta opinión, la propuesta del equipo de evaluación sería reforzar el sistema de indicadores desde la perspectiva de las prioridades comunitarias para el eje 6 tal y como se recoge en el Cuadro 4.41.

Cuadro 4.41. Propuesta de Indicadores desde la perspectiva de las prioridades horizontales para las medidas FEDER del Eje 6.

<i>REALIZACIONES</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
Autopista construida o mejorada perteneciente a la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T) (km.)	Tiempo ahorrado (tiempo de trayecto por volumen de carga y pasajeros) en la RTE-T	Incremento del tráfico de pasajeros/mercancías en la RTE-T al cabo de un año (%)
Aumento en el grado de realización de la RTE-T por Carretera (%)		
Ferrocarril de alta velocidad construido perteneciente a la RTE-T (km.)		
Ferrocarril convencional construido perteneciente a la RTE-T (km.)		
Aumento en el grado de realización de la Red RTE-T por Ferrocarril(%)		

Además de la propuesta de indicadores realizada en función de las opiniones de los agentes ejecutores, se han detectado la existencia de indicadores contenidos en FONDOS 2000 que no se han utilizado en el POIA y que pueden ser relevantes desde la perspectiva del equipo de evaluación. Este hecho puede ser consecuencia, como han señalado algunos agentes ejecutores a que no se están utilizando indicadores homogéneos para los distintos Programas del MCA 2000-2006. Esta propuesta se concreta en el caso del POIA 2000-2006 en los indicadores recogidos en el Cuadro 4.42.

Cuadro 4.42. Propuesta de Indicadores para las medidas FEDER del Eje 6.

<i>MEDIDAS</i>	<i>REALIZACIONES</i>	<i>RESULTADOS</i>	<i>IMPACTOS</i>
6.1		533 Inversión en medidas de corrección ambiental por Km	696 Disminución del nº de accidentes al año %

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

		Euros/Km	
		663 Tiempo ahorrado por nº de usuarios Horas/año	
6.3	112 Actuación pasos a nivel Nº	663 Tiempo ahorrado por nº de usuarios Horas/año	723 Incremento de carga (Tn. mercancías año) %
	134 Mejora de infraestructura. Puntos tratados Nº		
6.4	69 Material de relleno m ³		
	70 Material de cantera Tn		
	72 Metros cúbicos de hormigón m ³		
6.6	105 Instalaciones de estaciones de autobuses interurbanas creadas o acondicionadas Nº	1002 Volumen de mercancías atendido Miles Tm/año	739 Incremento del tráfico de mercancías al año %
	438 Terminales construidos o mejorados Nº	472 Empresas o comercios instalados en la zona Nº	743 Incremento del tráfico de pasajeros al año %
	50 Centros multimodales Nº	592 Usuarios Nº	
	710 Paradas de autobuses Nº	658 Vehículos que pueden utilizar los centros de transporte Nº	

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
6.8	1012 Red de transporte y distribución de gas construida Kms.	493 Incremento capacidad mejorada de fuentes de energía Km/Mw	689 Reducción de la contaminación (CO2, SO2, Nox) %
	1018 Red de transporte de energía eléctrica construída Km	495 Incremento capacidad nueva de fuentes de energía Km/Mw	699 Empleo creado en fase de mantenimiento N°
	103 Grandes terminales N°	515 Incremento en el consumo industrial de gas Mm3/año	772 Empleos mantenidos N°
	27 Cables/tuberías nuevas o mejoradas Km	516 Incremento en el consumo doméstico/comercial de gas Mm3/año	
	368 Plantas de gas natural licuado nuevas o mejoradas N°	643 Población beneficiada por mejora red gas (hab.) N°	
	416 Posiciones de subestación construida N°	688 Ampliación de potencia KW	
	418 Posiciones de subestación mejorada N°		
	419 Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas m		
	687 Turbocompresores N°		
	716Centros de transformación N°		
6.9	1018 Red de transporte de energía eléctrica construida Km.	496 Incremento consumo de energía renovable por habitantes (ktep/año) (%)	728 Incremento de participación en la oferta (% y Ktep/año) %
	109 Instalaciones públicas con sistema de alumbrado de alta eficiencia energética N°	548 Inversión privada inducida Euros	772 Empleos mantenidos N°
	1103 Paneles solares fotovoltaicos KWp	560 Mejora de la capacidad de producción de energía. Potencia instalada %	804 Reducción de consumos energéticos Euros/TEP
	317 Nuevas centrales Biomasa N°		
	320 Nuevas centrales Eólicas N°	661 Sustitución por fuentes renovables Ktep/año	
	323 Nuevas centrales Fotovoltaicas N°		
	326 Nuevas centrales Mini-hidraulicas N°		
	329 Nuevas centrales Solares N°		
	357 Paneles solares m ²		
	367 Plantas de cogeneración N°		
	383 Proyectos de sustitución de fuel a otro carburante N°		
	416 Posiciones de subestación construida N°		
	418 Posiciones de subestación mejorada N°		
	419 Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas m		
62 Consumos térmicos en renovables TEP			
6.10	266 Proyectos de reducción de emisiones aprobados N°	558 KWh de energía renovable producidos Kwh	803 TEP reducidas en consumos energéticos TEP
	280 Empresas beneficiarias N°	560 Mejora de la capacidad de producción de energía. Potencia instalada %	
	383 Proyectos de sustitución de fuel a otro carburante N°		

Por último, con relación a la valoración del equipo evaluador de la propuesta de indicadores, es necesario resaltar las siguientes reflexiones con carácter general:

- Además de los indicadores incluidos en la base de datos FONDOS 2000, para las operaciones consistentes en obras de infraestructura sería conveniente incluir en el sistema indicadores de ejecución intermedia. La razón de esta

propuesta, sugerida por alguno de los agentes ejecutores entrevistados, está en que, al inicio de las obras, no existe una correspondencia entre la ejecución financiera del proyecto y los indicadores de ejecución física dado que éstos normalmente permiten cuantificar las realizaciones sólo cuando están concluidas. Así, por ejemplo, se pueden utilizar indicadores del tipo de los incluidos dentro de FONDOS 2000 como son: (69) Metros cúbicos de material de relleno, (70) Toneladas de material de cantera utilizado o (72) Metros cúbicos de hormigón.

- Consideramos oportuno homogeneizar el sistema de indicadores para los distintos Programas Operativos del MCA 2000-2006 si, como ha sido puesto de manifiesto por algunos de los agentes ejecutores entrevistados, resulta no homogéneo.
- Respecto a los indicadores de impacto cabe señalar que los indicadores de puestos de trabajo (brutos o netos) creados o mantenidos se deben de cuantificar, al menos, dos años después de concluida la operación.

Eje 7

Los agentes ejecutores de este eje valoran de forma muy positiva tanto los indicadores de realizaciones como de resultados pues un 88.9% los valora como buenos o muy buenos en el primer caso, porcentaje que sube al 100% si incluimos aquellos que los califican como regulares, estos porcentajes son idénticos para los indicadores de resultados. La misma valoración se obtiene para los indicadores de impacto. El resultado es ligeramente peor para los indicadores de seguimiento de las operaciones, que disminuye al 66.7% en la valoración de bueno y un 22.2% como regular. Estos resultados son mejores, en todos los casos, que los obtenidos para el total del FEOGA y para el POIA en su conjunto.

Esta valoración de conjunto puede ser matizada por las sugerencias que han realizado algunos gestores encuestados respecto a la dificultad de definir algunos indicadores de impacto (como por ejemplo el empleo mantenido) y en general, el carácter excesivamente abstracto de este tipo de indicadores, que son los que, en definitiva, parece que presentan mayores dificultades en cuanto a su pertinencia.

En lo respecta a los aspectos que podrían mejorarse, los agentes encuestados coinciden en que deberían perfeccionarse o implementarse indicadores relacionados con el medio ambiente y la sociedad de la información, seguidos de los vinculados con el desarrollo local y urbano e igualdad de oportunidades.

4.3.4. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

En el Cuadro 4.43 se resumen las opiniones de los gestores-coordinadores entrevistados. Puede observarse que el 77,8% de las respuestas avalan la adecuación de la actual composición del Comité de Seguimiento del Programa; en cambio, desciende hasta un 61,9% los que manifiestan su acuerdo con su funcionamiento, y sólo un 38% responde que existe equilibrio entre hombres y mujeres. No obstante, esta última apreciación aparece matizada en la mayoría de las respuestas.

Cuadro 4.43. Valoración de la composición y funcionamiento del Comité de Seguimiento del Programa

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total (N)</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Composición</i>	76,2	14,2	9,5	(21)
<i>Funcionamiento</i>	61,9	23,8	14,2	(21)
<i>Equilibrio entre hombres y mujeres</i>	38,0	23,8	38,0	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Composición</i>	83,3	16,7	0,0	(6)
<i>Funcionamiento</i>	66,7	33,3	0,0	(6)
<i>Equilibrio entre hombres y mujeres</i>	16,7	16,7	66,6	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Composición</i>	73,4	13,3	13,3	(15)
<i>Funcionamiento</i>	60,0	20,0	20,0	(15)
<i>Equilibrio entre hombres y mujeres</i>	46,6	26,7	26,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores-coordinadores (I Fase)

Según las administraciones, la valoración de la composición y seguimiento es más positiva entre los entrevistados adscritos a la Administración Central; en cambio, los gestores-coordinadores de la Junta de Andalucía tienen una perspectiva más favorable sobre el equilibrio entre hombres y mujeres.

La composición del Comité de Seguimiento genera un desacuerdo entre los entrevistados. Para algunos, su número es excesivo y para otros se debería ampliar incluyendo a los agentes económicos y sociales como miembros de pleno derecho y no como meros observadores.

Respecto al funcionamiento, los entrevistados han realizado las siguientes críticas y sugerencias:

- Primera, aún cuando el funcionamiento previsto en el Reglamento Interno del Comité se considere adecuado, de hecho sucede que las intervenciones de los representantes de la Comisión Europea, en determinadas circunstancias ralentizan decisiones competencia del Comité de Seguimiento.
- Segunda, ya que la Comisión está suficientemente representada en el Comité, todos los acuerdos que se alcancen en él deberían entenderse aprobados desde ese mismo momento, sin necesidad de elaborar un documento recopilatorio de las decisiones adoptadas en dicho Comité para someterlo previamente a la aprobación de la Comisión.
- Tercera, se argumenta también que la calidad de la información ofrecida sobre actuaciones ambientales de la Administración del Estado es muy pobre en los informes 2000 y 2001.
- Finalmente, un cuarto entrevistado argumenta que tanto los procedimientos como el funcionamiento del Comité son tediosos, quizás debido a la propia naturaleza de la política comunitaria.

A juicio del equipo evaluador, la integración de los agentes económicos y sociales como miembros de pleno derecho no se considera procedente; ya que la participación en la configuración de las prioridades del Programa y sus posibles modificaciones se considera distinta de la gestión del mismo. Por ello, es conveniente separar las consecuencias de decisiones respecto a prioridades de política económica y social de la ejecución de los fondos comunitarios una vez diseñadas las prioridades. Asimismo, el equipo evaluador comparte la sugerencia respecto a la necesidad de que los acuerdos adoptados en el Comité de seguimiento se consideren aprobados en el momento de su adopción, para evitar retrasos innecesarios.

Finalmente, el reducido porcentaje de entrevistados que consideran adecuado el equilibrio entre hombres y mujeres en el Comité, debe interpretarse teniendo en cuenta que:

- Primero, dicho equilibrio es difícil de obtener plenamente ya que muchos organismos sólo tienen un único representante. Incluso en el caso de disponer de más de un representante, es difícil conseguir paridad, pues, dependerá en cada momento de las personas que ocupen los cargos.
- Segundo, se considera que el equilibrio no es tanto numérico como de que no exista discriminación. En este sentido, ningún entrevistado ha puesto de manifiesto la existencia de discriminación.

Quizás, los argumentos anteriores y la dificultad de responder sin ambigüedad a esta pregunta explique el elevado porcentaje de entrevistados que se han abstenido de responder. Con el objetivo de completar las observaciones de los entrevistados se ha elaborado el Cuadro 4.44.

Cuadro 4.44. Composición según géneros de Comité de Seguimiento de POIA 2000-2006

ÁMBITO INSTITUCIONAL	MUJERES	VARONES	Total(N)
<i>Acta 23/ Marzo/2001</i>			
<i>Total</i>	29,2	70,8	100,0 (48)
<i>Comisión Europea</i>	33,3	66,7	100,0 (3)
<i>Administración Central</i>	42,8	57,1	100,0 (7)
<i>Administración autonómica</i>	33,3	66,7	100,0 (27)
<i>Otros(*)</i>	27,3	72,7	100,0 (11)
<i>Acta 7/ Julio/ 2002</i>			
<i>Total</i>	36,2	63,8	100,0 (47)
<i>Comisión Europea</i>	20,0	80,0	100,0 (5)
<i>Administración Central</i>	43,7	56,3	100,0 (16)
<i>Administración autonómica</i>	43,5	56,5	100,0 (23)
<i>Otros(**)</i>	0,0	100,0	100,0 (3)

(*) Administración local y agentes económicos y sociales.

(**) Agentes económicos y sociales. No asisten representantes de la Administración Local

Fuente: Relación de asistentes a las sesiones del Comité de Seguimiento del POIA 2000-2006 celebrados el 23 de Marzo de 2001 y el 7 de Julio de 2002.

Puede observarse que:

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- La composición según géneros varía entre sucesivas sesiones del Comité y depende en cada momento de las personas que ocupan los cargos.
- La menor presencia de mujeres se observa entre los representantes de la Comisión Europea y los agentes económicos y sociales.

El equipo evaluador considera que el equilibrio antes que numérico debe consistir en la ausencia de cualquier tipo de discriminación según géneros; avanzar más implicaría el compromiso de las administraciones de reservar una cuota mínima para las mujeres entre los altos cargos.

4.3.5. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

4.3.5.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores

En el texto el texto del POIA 2000-2006, Capítulo 5, epígrafe 8, se explicitan, a grandes rasgos, los objetivos que se debe alcanzar respecto a la información y comunicación. Así, se dispone que:

- Se preverán los medios adecuados de difusión de la información relativa al presente Programa Operativo, utilizando en particular las nuevas tecnologías de información y comunicación con objeto de aumentar la visibilidad de las acciones comunitarias, sensibilizando a la opinión pública del papel que desarrollan los diferentes Fondos Estructurales.
- La Autoridad de Gestión y los beneficiarios finales garantizarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento de la Comisión 1159/2000 de 30 de mayo, sobre información y publicidad de las intervenciones cofinanciadas por Fondos Estructurales.
- Cada informe anual de ejecución detallará las acciones ejecutadas de acuerdo con el plan de comunicación así como las modificaciones que se hayan introducido en dicho plan en función de los resultados obtenidos y de la demanda percibida.

Por su parte y de acuerdo con el art. 18.3 del Reglamento (CE) 1260/99, el Complemento del Programa describe el “Plan de Acciones de Información y Publicidad” (CPOIA 2000-2006, capítulo 9, pp. 602-608). Este Plan consta de los siguientes apartados:

- Objetivos y destinatarios del Plan.
- Contenido y estrategia de las actividades de comunicación e información.
- Evaluación de las actividades del Plan.
- Presupuesto indicativo.
- Servicios administrativos u organismos responsables de la ejecución del Plan.

Con la realización del Plan de Acciones de Información y Publicidad se pretende conseguir los siguientes objetivos:

- Garantizar la transparencia en la ejecución.

- Proporcionar información sobre el Programa y sobre la participación de los Fondos Estructurales en el mismo.
- Difundir la información que haga posible un correcto uso de las disponibilidades financiera.
- Informar a la Opinión Pública sobre el papel de la Política Regional Europea.

Una vez mencionadas las disposiciones de aplicación del Programa Operativo, se procede a analizar el nivel de información que ponen los gestores-coordinadores sobre la normativa comunitaria, sobre exigencias de publicidad y a constatar la posible existencia de planes de comunicación.

Respecto a la primera cuestión, la respuesta es unánime. A este nivel, todos los entrevistados manifiestan poseer información suficiente. Además, en muchos casos, los organismo implicados en la gestión de Fondos conocen el Reglamento (CE) nº 1159/2000 de la Comisión, de 30 de mayo, sobre las actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.

Por su parte, desde la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, se ha indicado al evaluador que los responsables del tramo regional del Programa Operativo han participado activamente en el Seminario desarrollado en marzo de 2002 en Bruselas sobre información y publicidad; igualmente, que se van a integrar en la plataforma informática creada por la Comisión en el ámbito del grupo informal para información y comunicación sobre los fondos estructurales, SFIT (Structural Funds Information Team).

Respecto a la segunda cuestión, las respuestas difieren ligeramente entre los entrevistados de ambas administraciones; en la administración regional se constata una mayor presencia de Planes de comunicación a favor del adecuado conocimiento y percepción de la acción comunitaria entre la opinión pública y agentes económicos y sociales (Cuadro 4.45).

Cuadro 4.45. Adopción de Planes de comunicación en las Administraciones donde se inscriben los entrevistados

<i>Porcentajes</i>	
<i>AMBAS ADMINISTRACIONES</i>	
<i>SI</i>	80,9
<i>NO</i>	4,7
<i>NS/NC</i>	14,2
<i>Total</i>	100,0
<i>ADMINISTRACIÓN CENTRAL</i>	
<i>SI</i>	66,6
<i>NO</i>	0,0
<i>NS/NC</i>	33,3
<i>Total</i>	100,0
<i>ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA</i>	
<i>SI</i>	86,6
<i>NO</i>	6,6
<i>NS/NC</i>	6,6
<i>Total</i>	100,0

Fuente: Encuesta a gestores-coordinadores (I Fase)

Entre las medidas adoptadas, consignadas en los cuestionarios, caben destacar las siguientes:

a) La Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda ha contratado por concurso una Asistencia Técnica para la elaboración y ejecución de un Plan de Información y Publicidad del Programa Operativo Integrado de Andalucía donde tendrán cabida todas las acciones previstas en el Plan de Acciones de Información y Publicidad. El mencionado contrato se encuentra informado favorablemente por el Gabinete Jurídico, intervenido favorablemente por la Intervención competente y publicado en DOCE, BOE y BOJA, para su publicidad. La empresa adjudicataria, con fecha 11 de abril de 2003, ha sido “Ipunto Publicidad, S.A.” por un importe de 1.077.112,80 euros.

Este Plan de Acciones de Información y Publicidad desarrollará las siguientes actividades:

- Desarrollo del Plan de Información y Publicidad. (*)
- Publicación y difusión del Manual de información y publicidad. (*)
- Elaboración, publicación y difusión de un documento descriptivo del Programa Operativo Integrado de Andalucía.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- Elaboración del apartado de “información y publicidad” de los informes anuales.
- Información, si procede, a los medios de comunicación con ocasión de los Comités de seguimiento, sobre el avance del Programa. (*)
- Seguimiento y comprobación del adecuado cumplimiento de las normas de información y publicidad que llevan a cabo los órganos gestores, así como asesoramiento a los mismos.
- Puesta en marcha y mantenimiento de un apartado específico de información y publicidad en la página web de la Consejería de Economía y Hacienda, donde se incluyan normativa, modelos de buenas prácticas, otras experiencias españolas o de la Unión Europea, etc. Igualmente se recogerán estos aspectos en soporte papel.
- Servicio de información y publicidad al ciudadano.
- Asesoramiento para realizar comunicados de prensa, artículos en periódicos y revistas, etc...
- Realización de anuncios, si procediera.
- Elaboración de una publicación periódica que informe sobre el avance del programa y sobre temas generales relativos a los Fondos Europeos. (*)
- Realización de folletos, hojas informativas, etc...
- Dar publicidad a los resultados de la evaluación intermedia.
- Organización de seminarios, jornadas y conferencias.
- Elaboración de un vídeo con los aspectos más relevantes del programa.
- Elaboración de una publicación con idéntico objetivo.
- Facilitar la información correspondiente al evaluador del Programa Operativo Integrado de Andalucía sobre el Plan de Acciones de Información y Publicidad.
- Creación de una base de datos de noticias publicadas en prensa sobre proyectos financiados con fondos europeos y su gestión en Andalucía.

(*): Estas actividades ya están realizadas.

El alcance del contenido de los trabajos realizados mediante el Plan de Acciones de Información y Publicidad comprenderá todas las actuaciones que en la ejecución del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2002-2006 se realicen por la Junta de Andalucía, cofinanciadas con el FEDER, FSE y FEOGA (Sección Orientación).

b) Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía señala que da publicidad de todas las actuaciones cofinanciadas con Fondos Europeos.

c) Los gestores-coordinadores de las actuaciones realizados por RENFE, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento (CE) 1159/2000 de 30 de mayo, relativo las actividades de información y publicidad colocan carteles informativos de aquellos proyectos que superan los 3 millones de Euros, ya que se tratan de actuaciones de infraestructura.

d) La Subdirección General de Administración del FEDER indica la existencia del diseño de un Plan de Publicidad realizado por la Administración General del Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas.

e) Finalmente, desde la Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) se ha puesto de manifiesto la existencia de una página web de la Unidad con abundante publicidad y la elaboración y distribución de documentos de diverso contenido (Recopilaciones normativas, manuales, publicaciones, trípticos, ...).

A pesar de que, en ambas administraciones se constata la existencia de planes de difusión y publicidad, el nivel de conocimientos sobre los aspectos de que tratan dichos planes varía sensiblemente entre ambas administraciones. Como puede observarse en el Cuadro 4.46, mientras en la Junta de Andalucía el nivel de conocimiento de los entrevistados es muy elevado, ocurre exactamente lo contrario en la Administración Central. Entre estos encuestados figuran, todos los adscritos a la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda y las Consejerías de Medio Ambiente y Agricultura y Pesca. En cambio, los encuestados pertenecientes a la Administración del Estado manifiestan desconocer las medidas que en estas materias se puedan estar adoptando a nivel general.

A juicio del equipo evaluador, en los aspectos tratados en este epígrafe, la administración regional está en vanguardia respecto a otras administraciones; este hecho se constata, además de por el contenido de los cuestionarios cumplimentados, por el interés y nivel de conocimiento sobre la realización en estas materias mostradas por los entrevistados.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Cuadro 4.46. Aspectos que tratan las tareas informativas (Porcentajes)

<i>Aspectos</i>	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total</i>
AMBAS ADMINISTRACIONES				
<i>Mecanismos de gestión de expedientes</i>	61,9	0,0	38,1	100,0
<i>Criterios de selección de las licitaciones</i>	57,1	0,0	42,8	100,0
<i>Mecanismos de evaluación</i>	57,1	0,0	42,8	100,0
<i>Criterios de subvencionalidad</i>	61,9	0,0	38,1	100,0
<i>Objetivos y publico destinatario</i>	57,1	0,0	42,8	100,0
<i>Presupuesto indicativo</i>	47,6	4,7	47,6	100,0
<i>Servicios administrativos u organismos responsables de su ejecución</i>	57,1	0,0	42,8	100,0
<i>Otras</i>	57,1	0,0	42,8	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
<i>Mecanismos de gestión de expedientes</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Criterios de selección de las licitaciones</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Mecanismos de evaluación</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Criterios de subvencionalidad</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Objetivos y publico destinatario</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Presupuesto indicativo</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Servicios administrativos u organismos responsables de su ejecución</i>	0,0	0,0	100,0	100,0
<i>Otras</i>	16,6	0,0	83,3	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
<i>Mecanismos de gestión de expedientes</i>	86,6	0,0	13,3	100,0
<i>Criterios de selección de las licitaciones</i>	80,0	0,0	20,0	100,0
<i>Mecanismos de evaluación</i>	80,0	0,0	20,0	100,0
<i>Criterios de subvencionalidad</i>	86,6	0,0	13,3	100,0
<i>Objetivos y publico destinatario</i>	80,0	0,0	20,0	100,0
<i>Presupuesto indicativo</i>	66,6	6,6	26,6	100,0
<i>Servicios administrativos u organismos responsables de su ejecución</i>	80,0	0,0	20,0	100,0
<i>Otras</i>	73,3	0,0	26,6	100,0

Fuente: Encuesta a gestores-coordinadores (I Fase)

4.3.5.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.

La inmensa mayoría de los órganos ejecutores disponen de un sistema de información y publicidad. Así lo afirman la mayor parte de los agentes ejecutores del POIA consultados (ver Cuadro 4.47). Incluso, entre aquellos agentes ejecutores que afirman que en su

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

organismo no existe tal sistema podría matizarse la información que transmiten, por cuanto otros agentes ejecutores de otras medidas del mismo organismo si conocen su existencia.

Cuadro 4.47. ¿Existe un sistema de información de las operaciones responsabilidad del órgano ejecutor?

		<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>NS/NC</i>	<i>Total</i>	<i>Nº Casos</i>
<i>Eje</i>	1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	82,4	17,6	0,0	100,0	17
	2.-Sociedad del conocimiento	69,6	26,1	4,3	100,0	25
	3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	72,2	22,2	5,6	100,0	18
	4.-Desarrollo de los recursos humanos	89,2	10,8	0,0	100,0	37
	5.-Desarrollo local y urbano	66,7	22,2	11,1	100,0	18
	6.-Redes de transporte y energía	90,9	9,1	0,0	100,0	11
	7.-Agricultura y desarrollo rural	70,0	30,0	0,0	100,0	9
	9.-Asistencia técnica	66,7	33,3	0,0	100,0	3
	<i>Tipo de administración</i>	Central	71,4	21,4	7,1	100,0
Autonómica		78,9	18,7	2,4	100,0	124
<i>Clasificación por fondo</i>	FEDER	72,9	22,4	4,7	100,0	86
	FEOGA	76,9	23,1	0,0	100,0	13
	FSE	89,7	10,3	0,0	100,0	39
<i>Total</i>		78,1	19,0	2,9	100,0	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En el cuestionario que se les facilitó a los agentes ejecutores se les indicaban tres aspectos que podrían incluirse en el sistema de difusión de la información, los cuales se recogen en el Cuadro 4.48:

- Información sobre tramites administrativos y mecanismos de gestión de los expedientes.
- Información sobre mecanismos de evaluación.
- Nombres o puntos de contacto para informar sobre el funcionamiento de las intervenciones y la subvencionalidad.

Eje 1

Los agentes ejecutores entrevistados para el eje 1 reconocen en un 82% de los casos la existencia de un sistema de difusión de la información por parte de los Órganos ejecutores. Para las medidas 1.3, 1.6, 1.7 y SGA-FEDER. Los aspectos en los que se fundamenta dicho sistema de difusión de la información son los siguientes:

- Información sobre trámites administrativos y mecanismos de gestión de los expedientes (40,6%).
- Funcionamiento de las intervenciones y la subvencionalidad (34,4%).
- Información sobre los mecanismos de evaluación (21,9%).

Eje 2

El primero de los aspectos del sistema de información sobre el que se preguntó a los agentes ejecutores se recoge en el 39,5% de los sistemas de los órganos beneficiarios del Ejes 2 que respondieron a esta cuestión, aunque uno de los agentes ejecutores no podía precisar sus respuestas. La información sobre los mecanismos de evaluación está menos presente ya que se señala en el 23,7% de los casos; finalmente el tercer aspecto se halla presente en el 26,3% de los casos. Las diferencias entre las medidas dentro del eje, cuando existen, no son significativas.

Eje 3

En 7 de las 10 medidas del Eje 3 hay establecido un sistema de difusión de la información. Solamente no existe un sistema organizado de difusión de la información en las medidas 3.4, 3.7 y 3.8 todas ellas gestionadas exclusivamente por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía; sin embargo en otras medidas que gestiona este mismo órgano ejecutor (3,6 3,9 y 3,10) si se tiene establecido un sistema de difusión de la información. Los datos anteriores son escasamente inferiores a la media del POIA, donde en conjunto en la gran mayoría de los casos existe un sistema de difusión de la información a los interlocutores y sociedad, en general, de las operaciones que se gestionan. Al igual que en el conjunto del POIA, la información sobre trámites administrativos y mecanismos de gestión de expedientes constituyen la modalidad más utilizada dentro del Eje 3 para materializar la difusión de la información. En mucha menor medida se manifiesta mediante el establecimiento de puntos de contacto para informar sobre el funcionamiento de las intervenciones y, finalmente, solo en tres casos hay establecido un sistema de información

sobre mecanismos de evaluación. Las medidas 3.1, 3.2 y 3.3 son las que concentran la mayor difusión de la información.

Eje 4

En el eje 4, el 89,2% de los agentes ejecutores encuestados responden afirmativamente a la existencia de un sistema de información dirigida a los interlocutores y beneficiarios finales. Este porcentaje cercano al 90% pone de manifiesto la importancia y relevancia que tiene para los agentes ejecutores implicados en el eje 4 la puesta en funcionamiento de sistemas de información adecuados. Este porcentaje es 11,1 puntos porcentuales superior al que existe para la totalidad del POIA 2000-2006, el cual se sitúa en el 78.1%. Dentro del eje 4, las medidas que no incorporan este sistema de información a los destinatarios finales son la 4A.1, 4A.12, 4A.14 y 4A.15, todas ellas desarrolladas por la Consejería de Educación y Ciencia.

Los aspectos incluidos en estos sistemas de difusión de la información (cuando existe) por orden de importancia en términos de mayor utilización dentro del eje 4 son: Información sobre trámites administrativos (en el 30,2% de los casos); información sobre el funcionamiento de las intervenciones y la subvencionalidad (en el 29,2% de los casos); información sobre mecanismos de evaluación (en el 26% de los casos) y; otros medios de información como por ejemplo, la oferta de cursos en la página web y periódicos por parte de la Dirección General de Formación Profesional Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo tecnológico (en el 14,6 % de los casos). Si se comparan estos porcentajes obtenidos para cada tipo de información suministrada dentro del eje 4 con los obtenidos con respecto al total del POIA 2000-2006 se aprecian algunas diferencias significativas. Por ejemplo, la información sobre mecanismos de evaluación es utilizada en el POIA 2000-2006 en el 21,4% de los casos, mientras que en el eje 4 este porcentaje se sitúa en el 26%. Por el contrario en el POIA 2000-2006, la información sobre trámites administrativos es utilizada en el 36,6% de los casos, es decir, 6,4 puntos porcentuales por encima del porcentaje existente para el eje 4.

Eje 5

En relación con el Eje 5, los órganos ejecutores que tienen establecido un sistema de difusión de la información destinado a los interlocutores y beneficiarios finales está por

debajo de la media del POIA. Ahora bien, si analizamos qué organismos o empresas son los destinatarios últimos de las operaciones de cada medida, consideramos que los que necesitan ese sistema, de una u otra manera sí lo tienen establecido. Entre los mecanismos utilizados se señalan: convocatorias realizadas a través del BOJA donde se informa tanto de los trámites administrativos como de los mecanismo y criterios de baremación (medidas 5.1, 5.2, 5.4, 5.7 y 5.9); establecimientos de puntos de contactos para informar (medidas 5.1, 5.6, 5.7 y 5.9) y realización de jornadas de difusión (medida 5.1).

No obstante, considera este evaluador que debería estar más generalizada su implantación y no excluir la utilización de sistemas de difusión que utilicen la combinación de varios de los mecanismos señalados a la vez.

Eje 6

El 91% de los entrevistados en el eje 6 reconocen que los Órganos ejecutores tienen establecidos sistemas de difusión de la información. Estos sistemas consisten en un 44,4% de los casos en información sobre trámites administrativos y un tercio de los entrevistados reconocen que dichos sistemas informan sobre el funcionamiento de las intervenciones y subvencionalidad y sobre mecanismos de evaluación. Cabe indicar que sólo en el caso de las medidas 6.8, 6.9 y 6.10 (dependientes de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (CEDT)) los entrevistados reconocen que el sistema de información integra estos dos últimos aspectos señalados.

Eje 7

El 70% de los gestores de programas correspondientes al eje 7 manifiestan que disponen de un sistema de difusión de la información destinada a los beneficiarios. No obstante, algunos gestores responsables de actuaciones englobadas en las medidas 7.2 y 7.8 señalan que no disponen de un sistema de información. En cuanto a los aspectos que se incluyen en el sistema de difusión de la información, básicamente se informa a los beneficiarios sobre los trámites administrativos y los mecanismos de gestión de expedientes. La medida 7.5 destaca por disponer de un sistema de información muy completo, que además de los mecanismos generales anteriormente citados, incluye puntos de contacto en los distintos Grupos de Desarrollo Rural, las páginas web de la Consejería y de los Grupos de Desarrollo Rural y las publicaciones del PRODER de Andalucía.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Cuadro 4.48. Aspectos que se incluyen en el sistema de difusión de la información. Porcentaje de los entrevistados en cada eje que señalan cada aspecto.

		<i>Información sobre trámites administrativos</i>	<i>Información sobre mecanismos de evaluación</i>	<i>Puntos de contacto para informar funcionamiento y subvencionalidad</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>	<i>Nº de Casos</i>
Eje	1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	40,6	21,9	34,4	3,1	100,0	32
	2.-Sociedad del conocimiento	39,5	23,7	26,3	10,5	100,0	38
	3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	42,9	14,3	23,8	19,0	100,0	21
	4.-Desarrollo de los recursos humanos	30,2	26,0	29,2	14,6	100,0	96
	5.-Desarrollo local y urbano	40,0	15,0	35,0	10,0	100,0	20
	6.-Redes de transporte y energía	44,4	16,7	16,7	22,2	100,0	18
	7.-Agricultura y desarrollo rural	40,0	10,0	30,0	20,0	100,0	10
	9.-Asistencia técnica	33,3	0,0	33,3	33,3	100,0	3
Tipo de Administración	Central	27,3	9,1	18,2	45,5	100,0	11
	Autonómica	37,0	22,0	29,1	11,9	100,0	227
Clasificación por Fondo	FEDER	40,3	20,2	27,4	12,1	100,0	124
	FEOGA	50,0	12,5	25,0	12,5	100,0	16
	FSE	29,6	24,5	30,6	15,3	100,0	98
Total		36,6	21,4	28,6	13,4	100,0	238

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

4.4. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL POIA 2000-2006

4.4.1. VALORACIÓN DE LA AGILIDAD DE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el Cuadro 4.49 se recoge la valoración realizada por los agentes ejecutores acerca de la agilidad en la tramitación administrativa de sus operaciones.

Cuadro 4.49. Valoración de la agilidad en la tramitación administrativa de las operaciones. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	11.80	41.20	41.20	0.00	0.00	5.90	100.00	17
	2.	8.00	32.00	24.00	12.00	16.00	8.00	100.00	25
	3.	5.60	44.40	44.40	0.00	0.00	5.60	100.00	18
	4.	43.20	43.20	10.80	0.00	0.00	2.70	100.00	37
	5.	5.60	66.70	27.80	0.00	0.00	0.00	100.00	18
	6.	0.00	54.50	27.30	0.00	0.00	18.20	100.00	11
	7.	11.10	33.30	33.30	11.10	0.00	11.10	100.00	9
	9.	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	3
<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	7.10	42.90	28.60	0.00	0.00	21.40	100.00	14
	AUTONÓMICA	17.70	46.00	25.80	3.20	3.20	4.00	100.00	124
	FEDER	8.10	46.50	32.60	3.50	3.50	5.80	100.00	86
<i>Clasificación por fondo</i>	FSE	38.50	46.20	10.30	0.00	2.60	2.60	100.00	39
	FEOGA-O	7.70	38.50	30.80	7.70	0.00	15.40	100.00	13
<i>Total POIA</i>		16.70	45.70	26.10	2.90	2.90	5.80	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

Dentro del eje 1, la valoración que realizan los agentes ejecutores de la agilidad en la tramitación administrativa de las operaciones resulta buena o muy buena en el 53% de los casos, ligeramente inferior al 62% que es la media del POIA. En el análisis por medidas se pone de manifiesto que los posibles obstáculos en la tramitación administrativa de las operaciones se encuentran de nuevo en el Nivel IV de las relaciones de los agentes. Concretamente, son las medidas en las que participa la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico donde se identifican la peor valoración en este sentido, señalando los entrevistados que la escasez de recursos humanos en las Delegaciones Provinciales

representa una posible fuente de ralentización en el seguimiento administrativo de las operaciones.

Eje 2

La visión que tienen los agentes ejecutores sobre la agilidad en los trámites administrativos es diversa y no demasiado positiva. Así, en el conjunto del Programa solo tienen una opinión favorable el 62,4% de los agentes ejecutores encuestados. En el Eje 2 este porcentaje disminuye al 41,6%, y donde una de cada tres encuestas considera “Mala “ o “Muy Mala” la tramitación de los expedientes. Con respecto a este eje solo sus homólogos del Eje 7 ofrecen una menor valoración.

En el Eje 2 hay opiniones para todos los gustos. Nuevamente, vuelve a darse la circunstancia de que dentro del mismo órgano beneficiario se dan opiniones extraordinariamente diferentes: los cuatro cuestionarios que señalaron como “Muy Mala” la tramitación administrativa fueron realizados por dos agentes ejecutores pertenecientes a la misma Consejería y servicio, en tanto que un tercer agente ejecutor de la misma Consejería y diferente servicio, ejecutor en la medida 2.7, fue uno de los dos que señaló como “Muy Bueno” el sistema de seguimiento y control, lo que, a juicio del evaluador, matizaría en buena medida la opinión de los dos primeros.

Todo proceso administrativo es mejorable y en este sentido se han manifestado diversas opiniones de los agentes ejecutores. Todas ellas podrían sintetizarse en las siguientes:

- Una mejor dotación en medios humanos, tanto en cantidad como debidamente formados, que facilite el trabajo administrativo.
- Reducción de las operaciones internas de demanda de documentación, a veces innecesaria por su duplicidad, que facilitaría las funciones entre los diferentes departamentos de un mismo órgano beneficiario.
- En la concesión de ayudas o subvenciones, un mayor énfasis en la selección previa de los proyectos lo que limitaría el nivel de incumplimientos, así como ser más rigurosos a la hora de conceder prorrogas o aplazamientos a los destinatarios últimos de las ayudas.

- Cambios en la normativa que posibiliten tratar los convenios con empresas públicas como transferencias de fondos y no como subvenciones, lo que aligeraría notablemente el proceso administrativo sin pérdida de rigor.
- Finalmente, un uso intensivo de las nuevas tecnologías tanto en la confección de la documentación como en su tramitación reduciría costes económicos y tiempos de espera, además de contribuir a facilitar una mayor información dentro del órgano ejecutor y desde o hacia los beneficiarios finales.

Eje 3

La tramitación administrativa de las operaciones en el Eje 3 puede y ha de mejorarse considerablemente. El equipo de evaluación intermedia comparte la opinión de buena parte de los agentes ejecutores en esta línea, ya que la encuesta realizada pone de manifiesto que solo en la mitad exacta de los casos puede considerarse buena o muy buena, esto último únicamente ocurre en la medida 3.6, y en concreto en los proyectos gestionados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana. La lentitud es superior en este Eje a la media del Programa.

La agilidad es buena en las medidas 3.5 gestionadas por la Dirección General de Costas, en las medidas FEOGA (3.9 y 3.10) ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente, así como en parte de las medidas 3.2, 3.3 y 3.6. Por el contrario, la tramitación administrativa es menos ágil en las medidas 3.3, 3.4, 3.7 y 3.8 ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente, así como también en la 3.1.

Tras el examen de las encuestas realizadas y las reuniones mantenidas con los órganos y los agentes ejecutores del Eje 3, el equipo evaluador propone que se tengan en cuenta, para mejorar y agilizar la tramitación administrativa de las operaciones del Eje Medio Ambiente, las siguientes recomendaciones:

- Incremento de los medios materiales y recursos humanos para la gestión de los Fondos.
- En especial la tramitación ambiental tendría que mejorarse para ser más ágil. Los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental sufren un retraso considerable en su puesta en marcha.

- Establecer al comienzo de cada ejercicio un calendario para los órganos ejecutores, en donde se reflejen actividades, documentación asociada a las mismas y plazos de entrega.
- Mayor continuidad administrativa en la ejecución presupuestaria entre sucesivos ejercicios
- Normalización, y en algunos casos disminución, de la demanda de datos por las diversas administraciones.
- Simplificación y racionalización de los controles y trámites administrativos internos, evitando duplicidades en su caso.
- Incorporación de presupuestos y gestión de órdenes de pago.

Eje 4

En el eje 4, el 43.2% de los agentes ejecutores considera “muy buena” la tramitación administrativa de las operaciones. Este mismo porcentaje se obtiene para la categoría “buena”, mientras que el 10.8% la considera “regular”. Comparativamente con el POIA 2000-2006, los resultados para el eje 4 son significativamente mejores. Por ejemplo, sólo el 16.7% de la totalidad de agentes ejecutores considera “muy buena” la tramitación administrativa, porcentaje muy inferior al del eje 4, el 43.2%. Por medidas, la tramitación es considerada “regular” en aquellas medidas del eje 4 gestionadas por la Consejería de Agricultura y Pesca (medidas 4A.12, 4A.16 y 4C.3). El agente de esta Consejería considera que sería necesario realizar las incorporaciones de crédito lo antes posible para así facilitar y agilizar la tramitación administrativa. En el otro extremo, consideramos que merece la pena destacar al Instituto Andaluz de la Mujer por la obtención del Certificado de Calidad ISO 2000 gracias a la agilidad y fluidez en la tramitación de las operaciones que realiza, justificado en parte, como los mismos agentes comentan, al reducido tamaño del Instituto.

Si bien la tramitación administrativa puede globalmente considerarse de relativamente rápida y bastante ágil y dentro de la normativa aplicable (p.e Ley 30/1992 de 26 de diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en algunos casos se han detectado problemas de excesiva burocracia, como, por ejemplo, en el caso de las solicitudes de subvenciones o ayudas (se produce una saturación de trabajo en el momento de la convocatoria de las mismas) y de escasez de recursos humanos implicados en la tramitación.

Eje 5

En el Eje 5, se produce un nivel de satisfacción en relación con la agilidad en la tramitación administrativa por encima de la media del POIA, aunque el porcentaje de los agentes ejecutores entrevistados que manifiestan reservas al respecto supera el 25%. No obstante, consideramos que entre los que manifiestan una valoración positiva de dicha tramitación se produce más “conformismo” que satisfacción propiamente dicha. Para la mayoría de estos agentes ejecutores la necesaria intervención de varios niveles de administración, autonómica, local y/o provincial, como se produce en gran parte de las operaciones incluidas en este Eje, lleva consigo plazos y trámites “ineludibles”, por la reglamentación de los procesos administrativos. Un elemento que se propone desde un agente ejecutor perteneciente a la Consejería de Salud, compartido por este evaluador, para ayudar a reducir documentación y plazos es el acceso a la administración electrónica en los procedimientos administrativos de contratación.

Eje 6

Para el 55% de los entrevistados en el eje 6 la tramitación administrativa de las operaciones es buena. En las medidas cuyo Organismo Beneficiario es la CEDT (medidas 6.8, 6.9 y 6.10) en donde se detecta la menor valoración de este ítem dentro de este eje. De nuevo se señala que el origen de la menor agilidad en los trámites administrativos radica en la escasez de los recursos humanos en las Delegaciones Provinciales y en las necesidades de mayor información y formación a los funcionarios sobre los contenidos de la normativa y prioridades comunitarias.

Eje 7

El 44,4% de los gestores de medidas correspondientes al eje 7 consideran que la agilidad de la tramitación administrativa puede ser considerada buena o muy buena. Lo que coincide prácticamente con la valoración media del POIA. Con respecto a los aspectos que los gestores piensan que pueden ser mejorados podemos señalar la falta de personal y la motivación insuficiente de algunos, la necesidad de adaptación de los técnicos de las OCAs al nuevo marco del MCA, la ralentización de algunas inversiones por la necesidad de seguir los trámites propios de las normas jurídicas que regulan la contratación de la Administración Pública, especialmente en lo referente a la adquisición de equipamientos.

También se incide en la idea de que una cosa es la tramitación administrativa del procedimiento y otra cuestión es la tramitación final del expediente de pago, señalando los gestores que lo que a ellos compete, en general el proceso es ágil. Se sugiere también la informatización del procedimiento para que el beneficiario pueda proceder a realizar algunos trámites a través de servidores propios ahorrando desplazamientos y tiempo de espera. En este sentido se han señalado distintos ritmos de adaptación a estas novedades telemáticas.

4.4.2. ADECUACIÓN DE LOS CIRCUITOS FINANCIEROS

4.4.2.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores

El Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo establece en su artículo 9, apartado o) la definición de autoridad pagadora como “una o varias autoridades nacionales, regionales o locales, organismos designados por el Estado miembro para elaborar y presentar solicitudes de pago y recibir pagos de la Comisión”.

La autoridad pagadora podrá ser la autoridad de gestión del programa u otra autoridad u organismo diferente, según se señala en el apartado n) del artículo 9 del Reglamento (CE) 1260/1999.

En este Programa Operativo Integrado las funciones de autoridad pagadora serán ejercidas por cada una de las tres Unidades Administradoras de los Fondos Estructurales de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales y Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las autoridades pagadoras dispondrán de un sistema informatizado de seguimiento de flujos financieros que, para el presente Programa Operativo, proporcionará, en base a documentos justificativos sometidos a verificación, información sobre:

- la participación de los Fondos Estructurales en los términos fijados en la Decisión,
- los pagos realizados a los beneficiarios finales,
- la conformidad con los compromisos y pagos comunitarios,
- la coherencia de la ejecución de las medidas con lo indicado en el Programa Operativo,

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- el registro de los importes recuperados como consecuencia de las irregularidades detectadas.

Las autoridades pagadoras del Programa Operativo Integrado de Andalucía recibirán de la Comisión Europea al efectuar el primer compromiso, tal como dispone el Reglamento (CE) 1260/1999 en el apartado segundo de su artículo 32, un anticipo del 7% de la participación de los Fondos en la intervención. En función de las disponibilidades presupuestarias este anticipo se podrá fraccionar, como mucho, en dos ejercicios.

Como se puede apreciar las etapas del circuito financiero de los recursos comunitarios aparecen, en general, bien definidas y expresamente recogidas en el Programa Operativo, y en este sentido se pronuncian la mayoría de los gestores que han respondido a esta cuestión en la encuesta institucional (ver Cuadro 4.50).

Cuadro 4.50 ¿Considera que se hallan bien definidas las etapas del circuito financiero que siguen los recursos comunitarios antes de llegar a su PO?

	<i>Nº respuestas</i>	<i>% respuestas totales</i>	<i>% respuestas reales</i>
TOTAL SI	11	52,38	73,33
TOTAL NO	4	19,04	26,67
BLANCOS	7	33,33	
Totales	21	100,00	100,00

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

No obstante conviene resaltar algunas cuestiones particulares que se han puesto de manifiesto, tales como las siguientes:

- a) Se podría considerarse la posibilidad de abonar directamente a la Autoridad Regional el anticipo del 7% en vez de a la Administración General del Estado.
- b) Se podría suprimir o bien simplificar algunos de los pasos del circuito financiero con la finalidad de recortar el tiempo que tarda en llegar el retorno de las certificaciones.
- c) Los responsables del Fondo Social Europeo del Programa Operativo consideran que al menos para este Fondo, donde toda la cofinanciación es regional, la autoridad pagadora debería ser la Junta de Andalucía, lo que incrementaría sustancialmente la agilidad del sistema en su conjunto.

Existe un alto grado de coincidencia entre todos los gestores en cuanto a la claridad de la normativa y a la agilidad de la tramitación administrativa (ver Cuadros 4.51 y 4.52).

Cuadro 4.51 ¿ Esta resultando ágil la tramitación administrativa de los proyectos?

	<i>Nº respuestas</i>	<i>% respuestas totales</i>	<i>% respuestas reales</i>
TOTAL SI	15	71,42	93,75
TOTAL NO	1	4,76	6,25
BLANCO	5	23,82	
Totales	21	100,00	100,00

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Cuadro 4.52. ¿Es suficientemente clara la normativa aplicable?

	<i>Nº respuestas</i>	<i>% respuestas totales</i>	<i>% respuestas reales</i>
TOTAL SI	15	71,74	88,24
TOTAL NO	2	9,52	11,76
BLANCO	4	19,04	
Total	21	100,00	100

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

También se detectan algunos aspectos complejos en la normativa en lo relativo a los datos ambientales exigidos de forma vinculante por la aplicación de Fondos 2000 y, a la aplicación de la regla n+2 del apartado 2 del artículo 31 del reglamento 1260/1999.

Por lo que respecta a la cuestión de si las respectivas Administraciones Públicas que cofinancian las actuaciones aportan puntualmente el pago de sus compromisos, todos los gestores-coordinadores coinciden en que tras algunas dificultades iniciales la situación se ha normalizado y se ha observado una notable mejora respecto al periodo anterior. Así mismo, señalar que La Junta de Andalucía siempre adelanta los fondos de sus propios recursos y no se resarce hasta que efectúa las certificaciones y obtiene el retorno de las mismas. O sea, la queja debe ser interpretada como un deseo de mejora y agilización del circuito interno y una reducción de los tiempos, ya que el circuito general de gestión de fondos europeos funciona perfectamente y se hace transparente al órgano gestor.

Por último, en relación a las posibilidades de mejora en la agilidad de los flujos financieros, se plantean las siguientes posibilidades:

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- a) Como ya se ha apuntado anteriormente que la Autoridad de Gestión y las Autoridades de Pago estuvieran en el ámbito de la administración de la Comunidad Autónoma, o en todo caso, tener acceso al anticipo del 7% de la programación.
- b) Recortar los retrasos temporales que se producen desde la certificación de los pagos por la autoridad intermedia hasta la recepción de los retornos de los Fondos.
- c) En relación al FEOGA, adelantar los pagos por parte de la Junta de Andalucía, hasta el límite del período.

4.4.2.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.

Desde el punto de vista de los agentes ejecutores, los procedimientos de los circuitos financieros de los Fondos son valorados tal como se muestra en el Cuadro 4.53.

Cuadro 4.53. Valoración de los procedimientos del circuito financiero de los Fondos. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)

		<i>Muy buena</i>	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	<i>NS/NC</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Nº de casos</i>
<i>Eje</i>	1.	11.80	76.50	0.00	0.00	0.00	11.80	100.00	17
	2.	4.00	52.00	16.00	16.00	0.00	12.00	100.00	25
	3.	16.70	44.40	11.10	0.00	0.00	27.80	100.00	18
	4.	24.30	59.50	10.80	0.00	0.00	5.40	100.00	37
	5.	5.60	83.30	5.60	0.00	0.00	5.60	100.00	18
	6.	0.00	54.50	27.30	0.00	0.00	18.20	100.00	11
	7.	22.20	11.10	11.10	22.20	0.00	33.30	100.00	9
	9.	0.00	66.70	0.00	0.00	0.00	33.30	100.00	3
<i>Tipo de administración</i>	CENTRAL	7.10	57.10	14.30	0.00	0.00	21.40	100.00	14
	AUTONÓMICA	13.70	58.10	10.50	4.80	0.00	12.90	100.00	124
<i>Clasificación por fondo</i>	FEDER	5.80	62.80	10.50	4.70	0.00	16.30	100.00	86
	FSE	28.20	56.40	12.80	0.00	0.00	2.60	100.00	39
	FEOGA-O	15.40	30.80	7.70	15.40	0.00	30.80	100.00	13
<i>Total POIA</i>		13.00	58.00	10.90	4.30	0.00	13.80	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

La valoración de los agentes ejecutores del eje 1 sobre el circuito financiero en su nivel de responsabilidad (Niveles III y IV) es buena o muy buena para la totalidad de los entrevistados que se han pronunciado (el 12% no ha ofrecido ninguna valoración). Como

se puede comprobar, esta proporción es sensiblemente superior a la media del Programa. Además, en el caso de los órganos ejecutores pertenecientes a la Junta de Andalucía, la definición de las envolventes de los Fondos Estructurales es responsabilidad de la Consejería de Economía y Hacienda, concretamente de la Dirección General de Fondos Europeos, que habilita de esta forma los créditos vinculados a la programación de gasto aprobada con cargo a los Fondos Estructurales. En consecuencia, dichas envolventes de gasto se integran anualmente en el ejercicio presupuestario de los distintos órganos ejecutores, estando los circuitos financieros que vinculan a éstos con el órganos intermedio y con terceros regulados mediante la Instrucción Conjunta de 1 de julio de 2002.

Las principales dificultades en los circuitos financieros pueden tener su origen, como ya se ha apuntado anteriormente, en los trámites administrativos que se establecen en el Nivel IV (Consejerías – Delegaciones Provinciales – Empresas Públicas) que afectan al proceso de certificación de pagos. Con relación al Nivel III, los agentes ejecutores entrevistados no han puesto de manifiesto la existencia de dificultades en el circuito financiero ni en el caso de que el órgano ejecutor pertenezca a la Junta de Andalucía ni cuando pertenece a la Administración General del Estado.

Eje 2

La percepción del evaluador es que el conocimiento de los circuitos financieros por parte de los agentes ejecutores del Eje 2 es, en general, bajo presentando diferencias en función del servicio al que estén adscritos. Es el caso, por poner solo algún ejemplo, de los agentes ejecutores del Servicio Andaluz de Salud en la medida 2.7, o los agentes ejecutores de la Consejería de Agricultura y Pesca en las medidas del Eje 2. De entre los que lo conocen, la mayoría lo considera “Bueno” o “Muy Bueno” (56,4%) aunque mejorable.

Pueden considerarse cuatro casos diferentes de circuitos financieros en estas medidas:

- Operaciones en las que el beneficiario final es ejecutor por sí mismo de las realizaciones físicas. En este caso hay que distinguir si se ejecuta directamente o a través de Delegaciones Territoriales como, por ejemplo, las operaciones de la medida 2.7 dependientes de la DG del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- Operaciones en las que el beneficiario final encarga su realización completa a una empresa pública no dependiente del mismo o a una empresa privada. Es el caso, por ejemplo, de alguna operación de la medida 2.7 de la Consejería de Agricultura y Pesca y de algunas operaciones de las medidas 2.2. y 2.5 de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.
- Operaciones en las que el beneficiario final es o acaba siendo una empresa pública dependiente del propio organismo. Por ejemplo, la Campaña de Promoción Turística de Andalucía, en la medida 1.10, se ha transferido completamente desde la Consejería de Turismo y Deportes hacia la Empresa Pública de Turismo de Andalucía, mediante Convenio; en esta situación se encuentra también la operación de la medida 2.7 “AM20020717002-Atención extra-hospitalaria y telemedicina” que gestiona la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES) por transferencia de la Consejería de Salud.
- Operaciones que consisten básicamente en la concesión de ayudas o subvenciones a particulares o empresas privadas. Este es el caso de las operaciones encuadradas en las medidas 2.1, 2.2, 2.4 en la Consejería de Educación y Ciencia.

Todas las operaciones se realizan en base al proceso de certificaciones establecido en la Instrucción Conjunta de 1 de Julio de 2002 y con el procedimiento habitual en contabilidad pública, no presentando en este sentido más dificultades en cuanto a su eficiencia y fiabilidad. Si se plantean, en términos de cumplimiento de la programación, algunas dificultades en el último de los casos planteados por cuanto el proceso de certificación no puede concluir hasta que no se haya realizado completamente la justificación de facturas y gastos por parte del destinatario último a través del beneficiario final y realizada la correspondiente resolución de la justificación. Dado que en esta fase el destinatario último puede solicitar aplazamientos y prorrogas que pueden retrasar hasta en seis meses adicionales el proceso, el periodo transcurrido entre el documento de autorización y disposición de compromiso de gastos (documento AD) y la propuesta del documento “J” a la Intervención pueden transcurrir hasta 18 meses.

Es de señalar que, de acuerdo con lo señalado por los agentes ejecutores de la medida 2.7 de la Consejería de Salud, a partir del año 2003 los acuerdos con EPES para la realización

del proyecto citado deben tramitarse como subvenciones y no como transferencias. De ser así, el proceso incurriría en parecidos retrasos a los señalados en el párrafo anterior.

Eje 3

En el Eje 3 los agentes ejecutores valoran positivamente los procedimientos establecidos en los circuitos financieros que permiten transferir recursos desde los Fondos Estructurales a los beneficiarios finales. Hay que resaltar la calificación de “muy buena” establecida por la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía que gestiona operaciones en las medidas 3.1, 3.2 y 3.3. En el resto se considera “buena” en la mayor parte de los casos, tanto en órganos dependientes de la Administración Central, tales como la Dirección General de Costas (medida 3.5) y la Dirección General de Obras Hidráulicas (medidas 3.1, 3.2 y 3.6) del Ministerio de Medio Ambiente, como en la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, especialmente en las medida FEOGA 9.1 y 9.10. La excepción la constituyen la Confederación Hidrográfica del Guadiana (medida 3.6) y Aguas de la Cuenca del Sur (medida 3.1) donde los procedimientos de agilidad financiera pueden calificarse como de regular. No obstante hay que destacar también que en una cuarta parte de los casos los agentes ejecutores desconocen los circuitos financieros establecidos en las transferencias de recursos financieros desde los Fondos Europeos hasta los beneficiarios finales.

Para agilizar la transferencia de Fondos a los beneficiarios finales la Administración Autónoma ha establecido anticipos de caja fija, así como también se han diseñado mecanismos y procedimientos para facilitar la gestión y el pleno aprovechamiento de los Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión y demás instrumentos financieros comunitarios plasmados en la instrucción conjunta de 1 de julio de 2002 de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Planificación, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Sistemas de Información Económica y Financiera por la que se establecen reglas para la gestión y coordinación de las intervenciones financiadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Junta de Andalucía.

No existe en el Eje 3 ningún circuito financiero de carácter especial o diferente al normal establecido en la administración autonómica. Tampoco en lo que se refiere a los órganos dependientes de la Administración Central hay establecidos mecanismos especiales que doten de mayor eficiencia la transmisión de los flujos financieros desde el Ministerio de Medio Ambiente y el órgano ejecutor, ya sean las Direcciones Generales, las Confederaciones Hidrográficas o las Sociedades Públicas Mercantiles vinculadas a las anteriores y al propio Ministerio.

Eje 4

El 24.3% de los agentes ejecutores del eje 4 consideran de “muy buenos” los procedimientos establecidos en los circuitos financieros. Cerca del 60% los consideran “buenos” y el 10.8% “regulares”. Estos resultados no distan mucho con respecto a los resultados obtenidos para el POIA 2000-2006, excepto para la respuesta “muy buenos”, en la cual el porcentaje de respuestas cae al 13% en este último. El porcentaje de respuestas “no sabe/no contesta” es inferior en el eje 4 que en el POIA 2000-2006 (un 5.6% frente a un 13.8%).

Una percepción general del equipo evaluador a la hora de preguntar a los agentes ejecutores sobre los circuitos financieros es que éstos poseen un conocimiento muy bajo y poco preciso de los mismos, ya que como muchos comentan, se sitúan al margen de la gestión de los Fondos Estructurales (FSE). Esto se ve justificado por el hecho de que en la inmensa mayoría de los casos los agentes disponen desde el principio del tramo comunitario (carácter prioritario en la gestión administrativa y la gestión económico presupuestaria de los Fondos Estructurales) y no tienen que esperar la llegada de los fondos desde la Comisión. El procedimiento de agilización se lleva a cabo con el adelanto de los fondos por parte de la Consejería de Economía y Hacienda.

A pesar del carácter prioritario de los fondos, la inmensa mayoría de los agentes se quejan de la distancia temporal tan elevada que existe entre la emisión de los documentos AD y OP y, finalmente, el documento J. En algunos casos la justificación del gasto ocurre un año y medio (p.e. en la D.G. de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico) a partir de la aprobación del gasto. Esto provoca, por ejemplo para el caso de

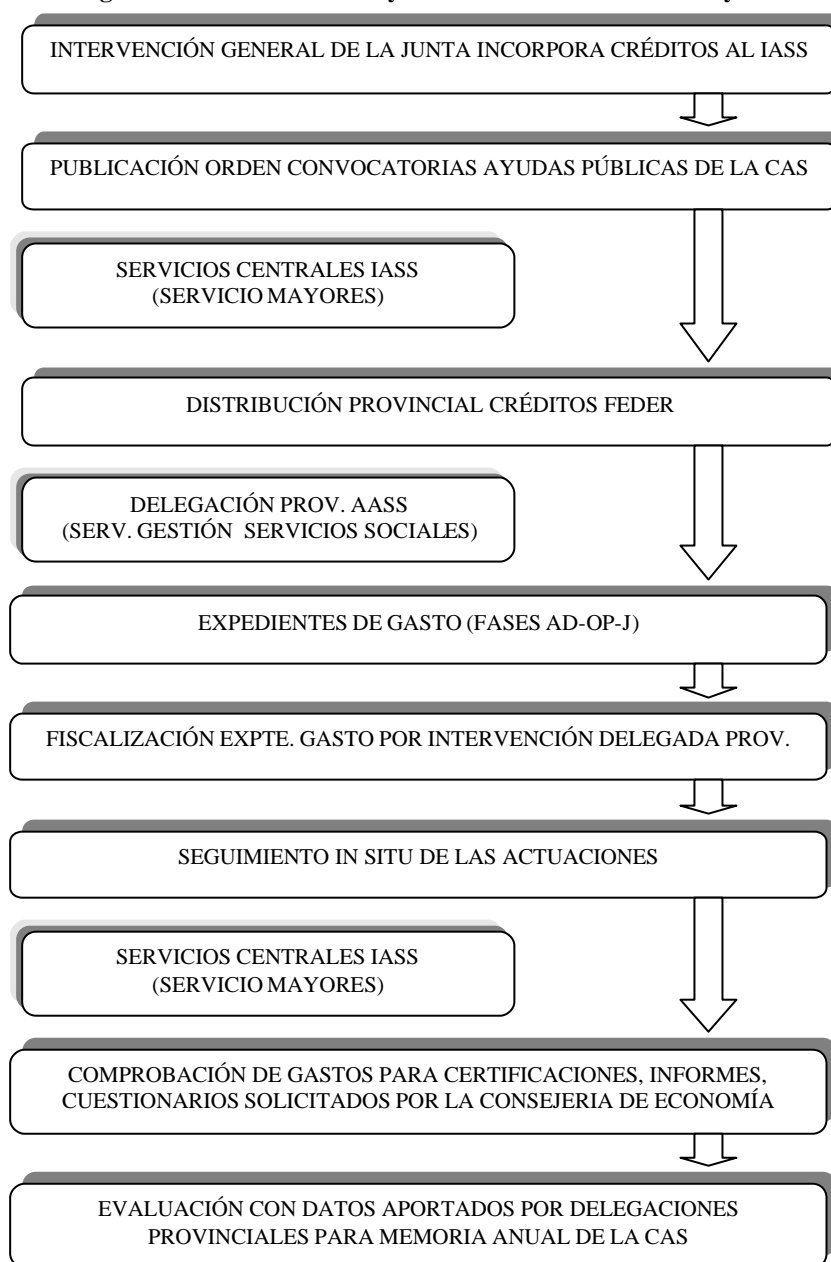
los proyectos plurianuales, que la ejecución financiera en los primeros años suele ser más baja de lo que realmente es.

Eje 5

En relación con el Eje 5, la valoración que realizan los agentes ejecutores de los circuitos financieros es claramente más positiva que la que realiza la media del conjunto del POIA, siendo un sólo agente, de la Consejería de Cultura, responsable de la ejecución de operaciones incluidas en la medida 5.8, el que realiza una valoración inferior, aunque no justifica su postura. Existe en este aspecto, como en el caso de los trámites administrativos, un cierto grado de “conformismo” porque la intervención de varios niveles de la administración, no permite reducir plazos. No obstante, del análisis de las distintas fases de relaciones financieras y administrativas para la canalización de los créditos FEDER a partir del Nivel III descrito en Cuadro 2.1, podría deducirse que algunos aspectos de ese circuito financiero pueden afectar negativamente al indicador de eficacia financiera. Exponemos a continuación un esquema de circuito financiero proporcionado por un agente ejecutor entrevistado⁵³.

⁵³ D. J. Miguel García Borja Jefe de Departamento del Servicio de Mayores del IASS (Instituto Andaluz de Asuntos Sociales), organismo autónomo con rango de dirección general de la CAS (Consejería de Asuntos Sociales), con responsabilidad en la gestión de operaciones incluidas en la medida 5.9.

Figura 4.2. Fases contables y administrativas. Niveles III y IV.



Este procedimiento, en opinión del equipo evaluador sí puede afectar a la eficacia financiera en términos de tiempo aunque no a la fiabilidad de los datos suministrados. No obstante la descentralización territorial que se produce al llevar la responsabilidad de la ejecución a las delegaciones provinciales sí plantea un problema de disposición de los datos del coste total de cada actuación financiada, ya que desde esas delegaciones provinciales sólo se justifica la ayuda aportada en el marco del POIA, sin ofrecer datos de la financiación local que se produce en todos los casos. Algo que dificulta el cálculo de los costes unitarios, ya que es necesario acudir a cada uno de los expedientes para su obtención

y estos se encuentran en esas delegaciones provinciales, una dificultad subsanable si estos estuviesen informatizados.

Si no se produce esa descentralización territorial señalada, como es el caso del Servicio de Personas con Discapacidad perteneciente también al IASS, la adjudicación de las ayudas, las propuesta de documentos AD y OP a la intervención, así como la fiscalización del gasto y de los documentos, y la propuesta de documento J se realiza todo desde los servicios centrales del IASS. Pero, al consistir las intervenciones de este órgano ejecutor en ayudas a los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, se añade el problema de la actuación de dos ámbitos de intervención, autonómica y/o local y provincial, que afecta tanto a la primera etapa del expediente como al final del mismo. Como explicó el agente ejecutor al evaluador, por un lado el interventor local o provincial no inicia ningún trámite hasta que no tiene transferido los fondos; y por otro lado, en la etapa final, para justificar el gasto ambos ámbitos de intervención necesitan el mismo documento justificativo, de manera que los ayuntamientos o diputaciones se resisten a desprenderse del documento original y remiten una fotocopia debidamente sellada, o el original sellado para que no pueda ser utilizado de nuevo con el compromiso de su reintegro. De hecho en este órgano ejecutor desde que se inicia un expediente hasta que se certifica un gasto pueden transcurrir 2,5 años por término medio.

En ambos casos, en opinión del equipo evaluador, se ve afectada la eficacia financiera en términos de tiempo, como se ha señalado más arriba, porque aunque los pagos se han realizado, no son certificados hasta que en el sistema público de contabilidad Júpiter no se incorpora el documento J. Por tanto, el indicador de eficacia financiera, como se mide en Fondos 2000, es siempre inferior al real. Este problema es extensible al resto de las medidas e intervenciones integradas en este eje.

Eje 6

Para los agentes ejecutores del eje 6 entrevistados, el 67% de los que valoran los circuitos financieros los consideran buenos (55% del total). En el análisis por medidas, se pone de manifiesto que es precisamente en la CEDT donde la valoración de estos circuitos es regular. La razón de esta inferior valoración puede radicar en la peculiar problemática administrativa de la Delegaciones Provinciales y sus relaciones con los órganos centrales

de la Consejería correspondiente. Además en el caso de las empresa públicas, se señala por algunos de los agentes ejecutores entrevistados la pertinencia de establecer mecanismos ágiles de certificación de pagos combinada con dichas empresas públicas.

Eje 7

Un 33,3% de los gestores de las medias del eje 7 entrevistados responden que desconocen la adecuación de los procedimientos establecidos que permiten transferir los recursos hasta los beneficiarios finales (Titulares de explotaciones agrarias, industrias agrarias y entes locales). Este porcentaje es muy superior a la media del conjunto del POIA (13,80%). Por el contrario, los gestores que manifiestan conocer estos procedimientos los valoran como muy buenos o buenos en un 33,3% en lo que compete a sus responsabilidades. No obstante, los evaluadores creemos en consonancia con la opinión de algunos gestores que podrían mejorarse simplificando las vías de pago, coordinado las entidades pagadoras, etc.

En términos generales, los evaluadores consideramos que los gestores entrevistados piensan que los circuitos financieros constituyen en definitiva una cuestión ajena a la Consejería de Agricultura y Pesca. En general, los gestores coinciden en que el circuito financiero no funciona lo adecuadamente que ellos quisieran, pues se caracteriza por un retraso entre la finalización del expediente que ellos tramitan y el pago final a los beneficiarios. Sin embargo, habría que indicar que la Junta de Andalucía siempre adelanta los fondos de sus propios recursos y no se resarce hasta que efectúa las certificaciones y obtiene el retorno de las mismas. En este sentido podemos interpretar las sugerencias de los gestores entrevistados como un deseo de mejora y agilización del circuito interno, ya que el circuito general de gestión de fondos europeos funciona perfectamente.

4.4.3. CONSIDERACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA.

A) Publicidad

En el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo, las actividades de información y publicidad en relación a las intervenciones de los fondos estructurales corresponde a la autoridad de gestión, aunque también se recoge en dicho Reglamento que las autoridades nacionales y regionales competentes deben adoptar todas las medidas administrativas necesarias para cumplir dicha normativa. Asimismo, en el Anexo I al capítulo V del POIA 2000-2006 y en virtud al Reglamento anteriormente reseñado, se especifica que los organismos ejecutores deben garantizar, en las actuaciones de su competencia, el adecuado cumplimiento de la normativa de publicidad e información, dirigida a la opinión pública en general, a las entidades beneficiarias y a los beneficiarios finales de las operaciones.

Cuadro 4.54. Sistemas de información y publicidad sobre el papel de la UE adoptados por los órganos ejecutores. Porcentaje de gestores dentro de cada eje que señalan cada sistema.

		<i>Vallas informativas</i>	<i>Placas permanentes</i>	<i>Impresos</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>	<i>Nº de Casos</i>
<i>Eje</i>	1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	16,1	9,7	41,9	32,3	100,0	31
	2.-Sociedad del conocimiento	19,6	6,5	30,4	43,5	100,0	46
	3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	39,1	13,0	28,3	19,6	100,0	46
	4.-Desarrollo de los recursos humanos	10,0	15,0	37,5	37,5	100,0	80
	5.-Desarrollo local y urbano	36,7	10,0	20,0	33,3	100,0	30
	6.-Redes de transporte y energía	35,0	15,0	30,0	20,0	100,0	20
	7.-Agricultura y desarrollo rural	18,2	9,1	18,2	54,5	100,0	11
	9.-Asistencia técnica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3
<i>Tipo de</i>	Central	44,8	10,3	34,5	10,3	100,0	29
<i>Administración</i>	Autonómica	19,7	11,8	31,1	37,4	100,0	238
	FEDER	30,2	11,1	29,0	29,6	100,0	162
<i>Clasificación por Fondo</i>	FEOGA	25,0	5,0	20,0	50,0	100,0	20
	FSE	7,1	14,1	38,8	40,0	100,0	85
<i>Total</i>		22,5	11,6	31,5	34,5	100,0	267

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En el Cuadro 4.54 se recogen las valoraciones realizadas por los agentes ejecutores por ejes, acerca de los sistemas de información y publicidad utilizados por los órganos ejecutores a este respecto.

Eje 1

Los entrevistados dentro del eje 1 ponen de manifiesto que los sistemas de información y publicidad que preferentemente adoptan los órganos ejecutores son, los impresos y, lógicamente en menor medida dada la naturaleza de las operaciones que con mayor frecuencia se desarrollan dentro de este eje, las vallas informativas. Las placas conmemorativas es el recurso publicitario que con menor frecuencia se utiliza según los agentes ejecutores entrevistados. Además de estos medios difusión, la mayoría de los órganos ejecutores consultados utilizan las páginas WEB de las respectivas instituciones como medio de difusión de la contribución de los Fondos Estructurales al desarrollo de sus programas de inversiones (en este sentido es ejemplar la página WEB del IFA o de la empresa pública GIASA). A partir de las entrevistas mantenidas con los agentes ejecutores (nivel III) se pone de manifiesto la sensibilización de estos con los requerimientos informativos que implica la gestión de los fondos estructurales, a pesar de haberse detectado algunos pequeños problemas en determinados gestores. Con el pleno desarrollo del Plan de Acciones de información y publicidad realizado en 2003, el órgano intermedio ha dispuesto los mecanismos oportunos para solucionar estos casos.

Eje 2

Los mecanismos de información dirigidos al público en general sobre el papel de la UE en las operaciones desarrolladas son muy extensos y diversos. Así, esta circunstancia se hace constar en el 100% de los impresos que se hacen llegar a los ciudadanos en el conjunto del POIA y, por tanto, en el conjunto de las medidas del Eje 2. En función de las características de las operaciones se utilizan medios diferentes y en muchos casos combinaciones de varios: en las obras en curso son frecuentes las vallas informativas; en las obras terminadas, las placas conmemorativas permanentes; en algunas subvenciones, por ejemplo las que concede la Consejería de Economía y Hacienda, el beneficiario se compromete a su vez a difundir el papel de la UE en esa ayuda; en la licitación pública o anuncios en medios de comunicación u oficiales, mediante la mención en el texto o

inclusión del logotipo europeo; en la adquisición de equipos, mediante la colocación de pegatinas o grabado al fuego del logotipo institucional; en el caso de muchas medidas del Eje 2 y otras de otros ejes, mediante la inclusión de dicho logotipo en la página web correspondiente; finalmente, en los folletos divulgativos, publicaciones, audiovisuales y CD-Roms, inserciones publicitarias, notas de prensa o exposiciones publicas se hace constar de forma expresa la financiación con Fondos Estructurales.

No todos los agentes ejecutores tienen el mismo celo a la hora de cumplir con la normativa de publicidad. Para no ser exhaustivo, debe destacarse el enorme interés en cumplir con estos aspectos que se constata por el evaluador en las Consejerías de Medio Ambiente, lo que contrasta con el desinterés encontrado, también en este apartado, en el Servicio Andaluz de Salud.

Eje 3

En la totalidad de las medidas del Eje 3 se verifica el cumplimiento de la normativa comunitaria de dar publicidad de la financiación con Fondos FEDER en las distintas operaciones en que participan los agentes ejecutores del Eje de Medio Ambiente. En todos los casos se ha adoptado las vallas informativas como principal sistema de información y publicidad. La difusión de la publicidad mediante impresos ha sido también muy utilizada, excepto en las medidas 3.5 y 3.8, su uso es general en el resto de las medidas.

Eje 4

En las medidas del eje 4, el 40% de los agentes ejecutores encuestados afirman utilizar vallas informativas para hacer publicidad del desarrollo de sus actuaciones, cifra ésta muy inferior a la que muestra el conjunto de agentes del POIA 2000-2006 (75%). Por otra parte, el 60% de los agentes afirman no utilizar este medio en el eje 4, porcentaje que se sitúa en el 23,8% para el conjunto del POIA 2000-2006. En el caso de las placas conmemorativas permanentes, los porcentajes son muy similares entre ambos ámbitos, alcanzando la respuesta afirmativa un 54,5% para el eje 4 y un 57,4% para el POIA 2000-2006. La respuesta negativa alcanza un 45,5% y un 40,7% respectivamente. La correspondencia de estos porcentajes con los recogidos en el Cuadro 4.54 no es inmediata. En el citado cuadro se mide el grado de utilización de cada sistema de información y publicidad dentro de cada eje; por ejemplo, para el caso de las vallas publicitarias, el 10% significa que del total de

sistemas de información y publicidad utilizados en el Eje 4, un 10% se concentran en vallas publicitarias. Estos mismos comentarios son pertinentes para las placas permanentes, impresos y otros.

Los porcentajes del 40% y del 54,5% de agentes que utilizan estos dos sistemas de publicidad en el eje 4 son relativamente elevados por cuanto que, según el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo, sólo se exige la utilización de vallas informativas y placas conmemorativas permanentes cuando las actuaciones se refieran a inversiones en infraestructuras cuyo coste supere los tres millones de euros. En este eje, la medida 4A.1 es la única medida en la que se desarrollan actuaciones susceptibles de este requisito, dado que tiene como objetivo básico la construcción, reforma y equipamiento de centros educativos. Concretamente el 100% de los agentes encuestados en esta medida verifican el cumplimiento de esta normativa en lo referente a las vallas informativas. Esta información ha sido constatada por el equipo evaluador en la entrevista personal. Sin embargo, curiosamente y en contra de lo que se podría pensar a raíz de los elevados porcentajes de respuestas afirmativas dentro del eje 4, el agente encuestado para la medida 4A.1 perteneciente a la Consejería de Educación y Ciencia, no cumple con la normativa correspondiente a la colocación de placas conmemorativas permanentes cuando la inversión así lo requiere. Esto no ocurre con la D.G. de Formación Profesional Ocupacional que sí utiliza placas conmemorativas permanentes en la construcción de centros y escuelas consorcios.

Por lo que respecta a los impresos y carteles utilizados, el 85,7% de los agentes encuestados en el eje 4 reconocen utilizar este medio como sistema de publicidad, frente al 88,4% que lo hacen para el conjunto del POIA 2000-2006. Según el Cuadro 4.54, el grado de utilización de los impresos y carteles es del 37,5% (el mayor de todos junto con "Otros"). En la mayoría de las medidas dentro del eje 4 lo utilizan todos los agentes encuestados (100%); sin embargo, en la mayoría de las medidas del subeje 4A su utilización es más escasa. No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador esta situación no es preocupante para la medida 4A.1, dado que la normativa comunitaria para este tipo de actuaciones hace hincapié, como anteriormente se ha comentado, en las vallas informativas y en las placas conmemorativas. No obstante, en las resoluciones de concesión de ayudas se especifica el porcentaje de financiación de Fondos Estructurales y

la obligatoriedad de que en el desarrollo de la acción subvencionada se visualice esta participación

Según el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo cuando las medidas se refieren a acciones de formación y empleo, como es el caso de las medidas que nos ocupan, los requisitos de información deben estar destinados a los beneficiarios de las actividades de formación sobre su participación en una medida financiada por el FSE. Asimismo, los requisitos de publicidad deben ir dirigidos hacia la realización de campañas de sensibilización de la sociedad hacia el papel de Europa en relación con las actuaciones de formación profesional, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos.

Ha podido ser constatado por parte del equipo evaluador los mecanismos de publicidad que han adoptado la D.G. de Formación Profesional Ocupacional, la D.G. de Empleo e Inserción, el IAM, el IASS, la Consejería de Medio Ambiente, la Consejería de Educación y Ciencia y la Consejería de Asuntos Sociales, fundamentalmente a través de publicaciones, informes, carteles, folletos informativos sobre las actuaciones desarrolladas, y a través de Internet en las propias páginas web de las Consejerías (esta última representa un 37,5% sobre el total de medios utilizados).

Eje 5

En relación con el Eje 5, se ha podido comprobar la utilización de diversos sistemas de información y publicidad dirigidos al público sobre el papel de la UE en la financiación de las operaciones realizadas y que dan cumplimiento a lo establecido en el Reglamento (CE) nº 1159/2000 de la Comisión:

- | | |
|-------------------------|-----------------------------|
| - Vallas informativas | Medidas 5.1,5.3,5.7,5.8,5.9 |
| - Placas conmemorativas | Medidas 5.6,5.7,5.9 |
| - Impresos | Medidas 5.1,5.6,5.7,5.9 |

No obstante, también se han comprobado algunos incumplimientos que, en opinión del evaluador deberían subsanarse: instalación de vallas informativas y placas conmemorativas sin reseñar en ellas la participación comunitaria, como recoge el párrafo 3º del punto 6.2 del citado reglamento, esto ocurre en las medidas 5.9, en operaciones de responsabilidad del Servicio Andaluz de Salud y 5.7 en operaciones de responsabilidad de la Consejería de Cultura. Así mismo en las medidas 5.3, en operaciones de responsabilidad de la Consejería

de Cultura y 5.4 en operaciones de responsabilidad de la Consejería de Asuntos Sociales, se comprueba por el equipo evaluador que se publican convocatorias de ayudas a entidades sin ánimo de lucro o corporaciones públicas donde se hace referencia a la financiación de la Junta de Andalucía, pero no a la participación comunitaria.

Eje 6

Con relación al eje 6, los resultados de las entrevistas revelan que el recurso informativo y publicitario más empleado son las vallas publicitarias, especialmente en las medidas 6.1, 6.3, 6.4 y 6.7. que integran operaciones de inversión en infraestructuras de carreteras, ferrocarril y puertos en las que empleo de este recurso publicitario y, por otra parte, el cumplimiento de la normativa de publicidad es total. En cambio, en el caso de las medidas relacionadas con las redes de energía (medidas 6.8, 6.9 y 6.10), los medios utilizados con carácter general son los impresos y los folletos divulgativos. Resulta lógico que sean estos los medios utilizados para el cumplimiento de la normativa dado que las operaciones desarrolladas dentro de esta medida consisten mayoritariamente en inversiones en las empresas. También se puede afirmar con carácter general para los órganos ejecutores de este eje que el equipo evaluador ha percibido claramente la sensibilización de los agentes ejecutores con relación a los requerimientos informativos que implica la gestión de Fondos Estructurales.

Eje 7

En lo relativo a los sistemas de información y publicidad dirigidos al público sobre el papel de la UE, los gestores encuestados coinciden en que son muy variados los mecanismos que se utilizan. En primer lugar señalan a las resoluciones y las convocatorias de los Boletines oficiales (BOE, DOCE, BOJA) con los medios de información más habituales. En un segundo nivel, se mencionan las vallas publicitarias, los folletos, las pancartas o la web de la propia Consejería.

En general, los evaluadores creemos que salvo algunas medidas concretas (7.5 o partes de la 7.2 y 7.8) la información es mejorable en opinión de los gestores. No obstante creemos percibir una mayor concienciación por parte de algunos gestores que señalan que se han puesto en marcha algunas iniciativas para corregir esta deficiencia y que su efecto podrá

apreciarse en la segunda parte del horizonte temporal del POIA para el que se está realizando un plan específico encaminado al sector agrario.

B) Contratación pública

Cuadro 4.55. Existencia de operaciones responsabilidad del órgano ejecutor objeto de licitación pública en el DOCE.

		<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>NS/NC</i>	<i>No procede</i>	<i>Total</i>	<i>Nº Casos</i>
Eje	1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	5,9	52,9	5,9	35,3	100,0	17
	2.-Sociedad del conocimiento	20,8	70,8	0,0	8,3	100,0	25
	3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	50,0	44,4	5,6	0,0	100,0	18
	4.-Desarrollo de los recursos humanos	2,7	0,0	0,0	97,3	100,0	37
	5.-Desarrollo local y urbano	33,3	50,0	11,1	5,6	100,0	18
	6.-Redes de transporte y energía	63,6	9,1	0,0	27,3	100,0	11
	7.-Agricultura y desarrollo rural	10,0	70,0	10,0	10,0	100,0	9
	9.-Asistencia técnica	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	3
Tipo de administración	Central	78,6	14,3	7,1	0,0	100,0	14
	Autonómica	17,7	39,5	3,2	39,5	100,0	124
Clasificación por fondo	FEDER	36,0	46,5	4,7	12,8	100,0	86
	FEOGA	7,7	76,9	7,7	7,7	100,0	13
	FSE	2,6	2,6	0,0	94,9	100,0	39
Total		23,9	37,0	3,6	35,5	100,0	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

El cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa comunitaria con relación a la necesidad de licitación pública de los contratos es general en el caso de las medidas del eje 1. Concretamente, dentro de este eje, tan sólo algunas de las operaciones desarrolladas dentro de la medida 1.3. están obligadas a licitación pública en el DOCE, requisito que los agentes ejecutores manifiestan cumplir.

Eje 2

Son pocas las operaciones que deben ser objeto de licitación al objeto de cumplir con la normativa comunitaria sobre contratación pública. En su conjunto, poco más de un tercio

de las operaciones del Programa. En el Eje 2, se da en una de cada cinco operaciones y se sitúan todas ellas en la medida 2.7: dos de ellas pertenecientes a la Consejería de Salud, una a la Consejería de Gobernación, una a la Consejería de Medio Ambiente, y finalmente otra del Servicio Andaluz de Salud. En este último caso, aunque se dispone de un solo cuestionario en él se detallan tres operaciones diferentes. Todas ellas han cumplido con el requisito de su publicación, aunque el agente ejecutor de una de ellas no supo precisar la referencia del anuncio.

Eje 3

En materia de contratación pública la mitad de los agentes ejecutores en las distintas medidas del Eje 3 han ejecutado obras por importe igual o superior a los umbrales establecidos por la legislación, de modo que han sido objeto de licitación pública en el DOCE, verificándose el cumplimiento de esta normativa. Por la propia naturaleza de las operaciones, en las medidas FEOGA 3.9 y 3.10 no ha sido preciso licitar en el DOCE ningún proyecto de los ejecutados, igual ocurre con la totalidad de actuaciones de las medidas 3.5, 3.4 y 3.8. Por el contrario dentro de la medida 3.1 se concentran las principales obras de infraestructura hidráulica, grandes proyectos en algunos casos, que han sido publicadas en el DOCE. Las medidas 3.2, 3.3, 3.6 y 3.7 también han cumplido con la normativa comunitaria en este sentido, ya que algunos de sus proyectos superaban los umbrales establecidos por la legislación de Contratos de la Administración Pública.

El equipo de evaluación intermedia recomienda insistir más en la necesidad y obligación que tienen los agentes y órganos ejecutores de proyectos cofinanciados, en dar publicidad en la licitación en el DOCE de la subvención europea en los proyectos publicados en dicho diario oficial. Pese a lo anterior, se aprecia que en los proyectos más recientes el cumplimiento de dicha publicidad se encuentra mucho más generalizado.

Eje 4

Para el eje 4, sólo existe una medida donde se superan los umbrales fijados por la legislación y obligación de publicación pública en el DOCE. Es la medida 4A.1 gestionada por la D.G. de Formación Profesional Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para la operación “Construcción del Consorcio de Mijas” (DOCE 2202/5153-121709). Esta operación representa el 2,7% con respecto al total de las

operaciones del POIA 2000-2006 que superan el umbral fijado legalmente para contratos de obra.

Eje 5

En materia de contratación pública los agentes ejecutores que gestionan operaciones, contenidas en este Eje 5, cuyo coste es igual o superior a los umbrales fijados para ser objeto de licitación pública señalan el DOCE en que se ha publicado, o han manifestado la realización de trámites para su publicación.

Eje 6

En el caso del eje 6, están obligadas al cumplimiento de los requerimientos de licitación pública en el DOCE operaciones dentro de las medidas 6.1, 6.3, 6.6 y 6.7. Este requisito normativo, desde la perspectiva del equipo evaluador, se cumple en la totalidad de los casos en este eje 6.

Eje 7

En concreto, las operaciones que han sido objeto de publicación en el DOCE en este período son las siguientes:

- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: VII/2000
- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: VIII/2000
- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: VII/2001
- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: X/2002
- CM200702160007 – Centros de Apoyo a la producción agraria; FECHA: V/2003.

C) Competencia

En el periodo transcurrido de ejecución del POIA 2000-2006 se ha tramitado la aprobación de Ayudas de Estado para aquellas medidas que contienen operaciones de subvenciones en empresas. Toda esta información está contenida en el Complemento de Programa (versión 0-3), incluyendo la ayuda de que se trata, la fecha de notificación y aprobación, la referencia, nº de ayuda y el periodo. También figura en el Complemento de Programa si se trata de ayudas exentas de la obligatoriedad de notificación a la Comisión por acogerse al

Régimen de *Minimis* o están cubiertas por algún Régimen de Exención. Además, en relación con este punto es importante destacar la aprobación de un único marco regulador para las ayudas a las empresas que la administración de la Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos y empresas puedan conceder en el ámbito de sus respectivas competencias. Este marco regulador se ha estructurado en el siguiente cuerpo normativo:

- Decreto 23/2001 de 13 de febrero en el que se regula el Régimen de Ayudas a favor del medio ambiente (Aprobado por la Comisión mediante Decisión de 28 de noviembre de 2000, ayuda N 538/2000).
- Decreto 24/2001 de 13 de febrero en el que se regula el Régimen de Ayudas de finalidad regional y en favor de las PYMES (Aprobado por la Comisión mediante Decisión de 31 de enero de 2001, ayuda N 507/2000).
- Decreto 116/2002 de 2 de abril en el que se regula el Régimen de Ayudas a la investigación y desarrollo tecnológico e innovación (Aprobado por la Comisión mediante Decisión de 8 de junio de 2001, ayuda N 187/2001).
- FEOGA ORIENTACIÓN. Artículo 52 Reglamento 1257/99.

Conviene poner de manifiesto que de acuerdo con el Decreto 116/2002, podrían ser beneficiarios de ayudas empresas incluidas en el Anexo 1 del Tratado constitutivo de la Unión Europea, empresas que están excluidas como potenciales beneficiarios de la SGA. En consecuencia, podría modificarse el texto de la SGA con objeto de permitir que empresas incluidas en dicho Anexo puedan ser beneficiarias de estas ayudas.

Además, mediante Orden de 25 de febrero de 2002 (BOJA nº 28 de 7 de marzo 2002), se crea por la Consejería de Economía y Hacienda una base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía adscrita a la Intervención General de la Junta de Andalucía. Esta base de datos queda incorporada mediante esta Orden al sistema integrado de gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración de la Junta de Andalucía. El objetivo de esta base de datos es evitar la concesión de subvenciones incompatibles con el mercado común o de ayudas que, aun siendo compatibles, al acumularse con otras, rebasen los límites permitidos. De esta forma, se establece un sistema propio de información que permite el intercambio de datos con la Intervención General de la Administración del estado sobre las ayudas concedidas en todo el ámbito nacional que se recoge en la base de datos nacional que con este propósito se

creó mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de enero de 2000. Este mecanismo de control de las ayudas se ha alimentado con las ayudas tramitadas desde el 1 de enero de 2000 con la entrada en vigor del nuevo MAC.

Ninguna de las operaciones bajo responsabilidad de los órganos ejecutores del eje 4 implican ayudas públicas a empresas que puedan afectar a la competencia como consecuencia del propio carácter de dichas ayudas que están relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos. Concretamente, según el Reglamento CE nº 994/98 entre las ayudas horizontales compatibles con el mercado común se encuentran las ayudas al empleo y a la formación⁵⁴.

En definitiva, el marco regulador expuesto junto con los sistemas de control de las ayudas a las empresas establecidos que se han descrito anteriormente, permiten afirmar que, desde la perspectiva del equipo evaluador, queda garantizado que los órganos ejecutores cumplan la normativa comunitaria en materia de competencia.

D) Medio Ambiente

El cumplimiento de la normativa en materia de medio ambiente se analiza en el epígrafe 7.2.

⁵⁴ Estas ayudas al empleo y a la formación se encuentran reguladas en las Directrices 95/C 334/04 y el Reglamento CE nº 68/2001.

4.5. EVOLUCIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUABILIDAD DESDE EL POA 1994-1999. UNA SÍNTESIS.

4.5.1. INTRODUCCIÓN

En este epígrafe se presenta un síntesis de los trabajos de campo realizados para conocer el grado de implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación, el nivel de formación de los diferentes actores que intervienen en la ejecución de fondos estructurales y la perspectiva de dichos actores acerca de la evaluación.

Los datos presentados proceden de dos trabajos independientes: el primero realizado por el Área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla dentro de un proyecto más amplio que consistía en “valorar la competencia del diseño, el sistema de seguimiento previsto y la conceptualización del P.O. de Andalucía (1994-1999) y del P.O. Doñana (1994-1999)”; el segundo, se ha realizado como una parte adicional del proceso de evaluación intermedia del POIA 2000-2006. En este segundo trabajo, se ha tratado de seguir la misma metodología del primero hasta donde ha sido posible; y el objeto es analizar los cambios experimentados desde el inicio del POA 1994-1999 en los procesos de seguimiento y evaluación hasta la actualidad. Por ello, es imprescindible utilizar una metodología similar, que incluya el mismo cuestionario y el diseño de una muestra con las mismas características en ambos estudios. Estos requisitos se han tratado de cumplir a partir de las consideraciones expuestas en el “Informe preliminar del Análisis de la Encuesta en el marco de la Evaluación Ex-ante del P.O. Andalucía y Doñana. II Fase 1994-1999”, (citado como Informe Preliminar, en el resto del texto y cuadros) elaborado por el I.D.R. de la Universidad de Sevilla y suministrado a los evaluadores del POIA 2000-2006 por la Dirección General de Fondos Europeos (Junta de Andalucía). A partir de este Informe se han seleccionado las cuestiones más relevantes para las que es posible realizar un análisis comparativo. Así pues, no se ha replicado el estudio realizado para el POA 1994-1999 en su totalidad. Además, el cuestionario utilizado en esta evaluación intermedia, denominado “Cuestionario-entrevista a gestores del POIA 2000-2006. Cultura de la evaluabilidad”, se ha realizado utilizando la información contenida en el Informe Preliminar antes mencionado.

En los subepígrafes siguientes se presenta brevemente la metodología utilizada, se exponen los resultados obtenidos y se concluye con unas consideraciones finales.

4.5.2. METODOLOGÍA

Los objetivos de ambos trabajos son los siguientes:

- Valoración del conocimiento de los diferentes agentes ejecutores y gestores-coordinadores acerca de la evaluación y sus tipos.
- Análisis del nivel de implantación de los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Estudio de los elementos que influyen en las tareas de seguimiento y evaluación

En todos los casos se trata de valorar los progresos realizados en la última década; es decir, la evolución de cada objetivo desde los trabajos preparatorios del POA 1994-1999 hasta la actual evaluación intermedia.

La población objeto de la encuesta se ha compuesto en ambos trabajos de varias subpoblaciones:

- Directores y Subdirectores Generales responsables de la coordinación y el seguimiento físico y financiero de las operaciones del POA 1994-1999 y POIA 2000-2006 (gestores-coordinadores).
- Coordinadores de diferentes organismos con tareas encomendadas de seguimiento y evaluación (gestores-coordinadores).
- Jefes de Servicio responsables de la ejecución de las tareas de seguimiento físico y financiero (agentes-ejecutores).
- Técnicos que llevan tareas de seguimiento. Este último colectivo actúa, generalmente, por delegación de jefes de servicio (agentes ejecutores).

La encuesta dirigida a estos cuatro colectivos ha tenido en la actual evaluación intermedia el mismo contenido; en el trabajo previo al POA 1994-1999 el cuestionario, salvo pequeños matices, también fue idéntico. El uso de un mismo cuestionario permite contrastar las perspectivas tanto de gestores-coordinadores como de agentes ejecutores

sobre las tareas de seguimiento y evaluación y establecer unas valoraciones generales sobre la evolución de todos los aspectos y elementos que intervienen en este proceso. De esta forma, en ambos trabajos (POA 1994-1999 y POIA 2000-2006) el tamaño de la muestra ha estado compuesto por 30 personas:

- 4 Directores y Subdirectores Generales
- 2 Coordinadores
- 18 Jefes de Servicio
- 6 Técnicos

En el POIA 2000-2006, el tamaño de la muestra se ha mantenido exactamente igual que el del Programa Operativo precedente; no obstante, en esta evaluación intermedia esta decisión no ha dependido de la colaboración de los entrevistados, sino de la necesidad de comparar los datos en ambos estudios. Es decir, a diferencia del trabajo realizado para el POA 1994-1999, donde la muestra final dependió de las reticencias a colaborar de los entrevistados, en la actual evaluación intermedia, salvo excepciones muy limitadas, los evaluadores no han encontrado reticencias a ser entrevistados entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores pertenecientes a la Administración Autonómica.

Finalmente, dado que se trata de un análisis comparativo de la evolución de la Cultura de la Evaluabilidad entre dos Programas Operativos sucesivos en el tiempo, solo ha sido posible realizarlo para la Administración (Junta de Andalucía, en este caso) que dispone de los datos correspondientes para ambos Programas.

4.5.3. RESULTADOS

4.5.3.1. Conocimiento acerca de la evaluación.

En este apartado se describen las diferencias existentes en los procesos evaluativos en los que han podido participar los entrevistados; así mismo, se trata de detectar el cambio experimentado en el nivel de conocimiento e importancia que se le atribuye a la evaluación y el seguimiento en la Administración Regional

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Para facilitar la exposición se diferencian tres aspectos en las respuestas de los entrevistados:

- Participación en tareas de seguimiento y evaluación.
- Valoración de los diferentes tipos de evaluación.
- Conceptos de evaluación y seguimiento.

a) Participación en tareas de seguimiento y evaluación

En el Cuadro 4.56 se presentan los porcentajes de respuestas afirmativas de los entrevistados de ambos Programas Operativos respecto a su familiarización con las tareas de seguimiento y evaluación y a la posible colaboración en la evaluación de programas, medidas y /u operaciones.

Respecto a la primera cuestión, resalta el elevado porcentaje de entrevistados en el estudio realizado para el POA 1994-1999 que afirmaban estar familiarizados con las tareas de seguimiento y evaluación. En el Informe Preliminar realizado para el POA 1994-1999 se tomaba este elevado porcentaje (95,0%) con bastante escepticismo, ya que no se veía corroborado por los conocimientos mostrados por los entrevistados acerca de los procesos de seguimiento y evaluación.

Cuadro 4.56. Evaluación de la familiarización y participación en las tareas de seguimiento y control de los entrevistados.

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Está Vd. familiarizado con las tareas de seguimiento y control?	95,0	86,7	-8,3
¿Ha colaborado Vd. en la evaluación de programas, medidas y/u operaciones?	25,0	76,7	51,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

En el POIA 2000-2006, el porcentaje de entrevistados que dice estar familiarizado con las tareas de seguimiento y evaluación es ligeramente inferior (86,7%); sin embargo, como a continuación se expone, el nivel de conocimiento sobre estos aspectos es bastante elevado.

Por otra parte, como puede observarse en el cuadro citado, ha aumentado de forma radical la proporción de entrevistados que han colaborado en la evaluación de programas, medidas

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

y/u operaciones hasta alcanzar el 76,6%. Este porcentaje triplica el observado en el estudio referente al POA 1994-1999.

Asimismo, destaca el aumento del porcentaje de encuestados que afirman que su organismo ha realizado alguna evaluación del conjunto de sus actividades; dicho porcentaje que era del 30% en el POA 1994-1999, alcanza en la actualidad más del 60,0%.

Cuadro 4.57. Instrumentos utilizados en las evaluaciones en los que los instrumentos han participado.

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999	POIA 2000-2006	B-A
	(A)	(B)	
¿Se utilizaron indicadores en dicha evaluación?	71,0	91,7	20,7
¿Se utilizaron métodos experimentales?	0,0	29,4	29,4
¿Se utilizaron modelos de simulación?	0,0	23,5	23,5
¿Se utilizaron encuestas?	57,0	95,2	38,2
¿Se utilizaron entrevistas?	28,0	85,0	57,0
¿Se procedió a la observación directa?	28,0	66,7	38,7
¿Se utilizó el análisis coste-beneficio?	28,0	47,4	19,4

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Por último, en el Cuadro 4.57 se presenta la relación de instrumentos utilizados en las evaluaciones en los que han participado los entrevistados; puede observarse cómo ha aumentado bastante el porcentaje de respuestas afirmativas otorgadas a cada instrumento. No obstante, los instrumentos más utilizados siguen siendo, según la opinión de los entrevistados, los mismos:

- Indicadores
- Encuestas
- Observación directa

b) Valoración de los diferentes tipos de evaluación.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Según los datos que se presentan en el Cuadro 4.58, la evaluación posterior es la que tiene más relevancia según los entrevistados en ambos Programas Operativos; además, el porcentaje de entrevistados que le otorga “muchísima importancia” ha aumentado en 8 puntos porcentuales desde el POA 1994-1999. En cambio, se ha reducido en 18,7 puntos porcentuales el porcentaje de entrevistados que concede “muchísima importancia” a la evaluación inicial y en 2,0 puntos porcentuales los que se la conceden a la evaluación intermedia. No obstante, a la evaluación intermedia le conceden “muchísima” o “bastante” importancia más del 93,0% de los entrevistados en ambos Programas Operativos.

Cuadro 4.58.-Valoración de la evaluación y sus tipos.

<i>CONCEPTO</i>	<i>PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS</i>		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
Importancia de la evaluación inicial			
Mucha importancia	72,0	53,3	-18,7
Bastante importancia	9,0	43,4	34,4
Poca importancia	0,0	0,0	0,0
Ninguna importancia	9,0	0,0	-9,0
NS/NC	10,0	3,3	-6,7
Importancia de la evaluación intermedia			
Mucha importancia	72,0	70,0	-2,0
Bastante importancia	28,0	23,3	-4,7
Poca importancia	0,0	3,3	3,3
Ninguna importancia	0,0	0,0	0,0
NS/NC	0,0	3,4	3,4
Importancia de la evaluación posterior			
Mucha importancia	82,0	90,0	8,0
Bastante importancia	18,0	3,3	-14,7
Poca importancia	0,0	0,0	0,0
Ninguna importancia	0,0	0,0	0,0
NS/NC	0,0	6,7	6,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

c) Conceptos de evaluación y seguimiento.

Dado que este epígrafe se basa, en parte, en un trabajo (Informe Preliminar) realizado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, parece lógico partir de la definición de Evaluación que siguen en su manual⁵⁵. En este manual se prefiere el concepto de evaluación presentado por Rossi y Freeman (1993)⁵⁶; según estos autores, la evaluación consiste “en la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad, de los programas de intervención social”.

Se trata, pues, de una definición amplia que puede integrar bastantes tipos de evaluaciones, entre ellas las directamente relacionadas con el trabajo actual: evaluaciones inicial, intermedia y final.

Bajo el supuesto de que se partiera de esta definición de evaluación y si se comparan las respuestas de los entrevistados, se obtendría para el POA 1994-1999 que:

- El 31,0% de los entrevistados consideraba la evaluación como evaluación de resultados, señalando su importancia para conocer la realización del Programa y sus resultados.
- Para el 14,0% de los entrevistados, la importancia de la evaluación residía en un solo hecho: es una exigencia europea.
- El 9,0% afirmaba que el valor de la evaluación residía en la necesidad de conocer el impacto logrado por el Programa.
- El 4,5% señalaba como finalidad de la evaluación su capacidad para analizar la eficacia de las actuaciones públicas.
- Otro 4,5% entendía que la evaluación no es un paso más en el proceso de planificación pública, sino una filosofía y una práctica que incluye todo el proceso, en el que la evaluación, planificación y programación son actividades intrínsecamente unidas.
- Las respuestas del restante 37,0% de entrevistados no constan en el Informe Preliminar.

⁵⁵ Instituto de Desarrollo regional (2000): Guía para la evaluación de Políticas Públicas, Sevilla.

⁵⁶ Rossi, P. Y Freeman, H. (1993): Evaluation: a systematic approach, Sage Publications.

Así pues, en el momento de celebrarse el POA se observaba –según los autores del Informe Preliminar- una concepción positiva de la evaluación, poniendo énfasis en aspectos como la eficacia; no obstante, no se menciona la eficiencia y un porcentaje considerable de los entrevistados tenía una concepción estrictamente administrativa de la evaluación, ya que para ellos, la importancia de la evaluación derivaba de ser una exigencia europea.

En las entrevistas realizadas durante la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 las respuestas de los entrevistados se pueden clasificar como sigue:

- Un 37,0% considera la evaluación como evaluación de resultados, porcentaje ligeramente superior al observado en el Programa Operativo anterior.
- Un 30,0% proporciona una definición adecuada, a juicio del evaluador y a tenor de la definición proporcionada por Rossi y Freeman (1993); incluyen la conceptualización y el diseño, la gestión y la ejecución y la utilidad social. Así mismo, mencionan de forma explícita la necesidad de medir la eficacia y la eficiencia.
- Un 10,0% se refiere con el término evaluación a los contenidos de las evaluaciones intermedias y final.
- Por último, el resto de entrevistados proporcionan definiciones muy parciales, en el 17,0% de los casos identifican, en ocasiones, evaluación con seguimiento o bien se abstienen de proporcionar su definición de evaluación (6,0%).

Así pues, la percepción que entre los gestores-coordinadores y agentes ejecutores se tiene de la evaluación, ha cambiado mucho entre ambos Programas Operativos. En la actualidad ningún entrevistado considera ya la evaluación únicamente como una exigencia comunitaria; además incluyen como aspectos muy relevantes el análisis de eficiencia y es muy reducido (6,0%) el porcentaje de entrevistados que no contesta esta cuestión. Así pues, parece razonable concluir que en esta cuestión se han producido avances muy significativos desde el POA 1994-1999, ya que según el Informe Preliminar citado en esa ocasión, se concluía que en la Administración Regional la evaluación se consideraba “como un procedimiento excepcional dirigido a establecer un juicio a posteriori, y no como una herramienta indispensable a la hora de formular la propia acción, de proceder a su ejecución y de mejorarla” (pág. 22).

Con relación a las respuestas que los entrevistados emitieron en el POA 1994-1999 respecto al concepto de seguimiento, los autores del Informe Preliminar concluyeron que:

- El seguimiento de los programas, medidas y acciones no se concebía como un proceso interno y normalizado por el que se obtuviera información de forma periódica sobre los programas.
- El seguimiento se demandaba por Agentes Externos sin una periodicidad concreta.
- Existía una falta de coordinación entre la Dirección General de Planificación y los Organismos “enlaces” (aquellos que tienen una comunicación directa en materia de seguimiento con dicha Dirección).
- La falta de estandarización y normalización del seguimiento en los centros Directivos suponía que la realización de dichas tareas generara una importante cantidad de trabajo.
- Se desconocía el objeto final del seguimiento de las acciones, medidas y programas, lo que perjudicaba las tareas de seguimiento para la posterior evaluación.

En el actual Programa Operativo Integrado de Andalucía, las respuestas de los entrevistados se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- Aquellos que consideran de forma acertada, a nuestro juicio, el seguimiento como un examen exhaustivo y regular de los recursos, realizaciones, resultados e impactos de las intervenciones públicas. Para este grupo, el seguimiento debe sustentarse en un sistema coherente de información que incluye informes, análisis, datos de ejecución financiera, indicadores, ... Este grupo representa el 47,0% de los entrevistados.
- Los que definen el seguimiento como una evaluación continua que garantiza que la ejecución del Programa se mantiene en la senda previamente definida (13,0% de los entrevistados).
- Un tercer grupo de entrevistados identifican el seguimiento con la recopilación de información de realizaciones y resultados (10,0% de los entrevistados).
- Finalmente, los restantes entrevistados, difíciles de agrupar, identifican el seguimiento con: la comprobación del gasto comprometido y materializado, la

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006
verificación del incumplimiento de los objetivos marcados, la preparación para
una evaluación posterior, ...

Así pues, de las respuestas emitidas por los gestores-coordinadores y agentes ejecutores del POIA entrevistados se observa que la mayoría conciben el seguimiento como un proceso interno, normalizado y periódico de recogida de información. Así mismo, la mayoría de los entrevistados tiene una concepción definida y clara de los objetivos que se persiguen con las tareas de seguimiento.

4.5.3.2. Grado de implantación del seguimiento y la evaluación.

En el Cuadro 4.59 se presentan los datos referentes a la evolución del grado de implantación del seguimiento y la evaluación desde la perspectiva de los entrevistados.

Cuadro 4.59. Grado de implantación del seguimiento y control.

<i>CONCEPTO</i>	<i>PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS</i>		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
Muy implantado	21,0	10,0	-11,0
Bastante implantado	10,0	46,7	36,7
Poco implantado	5,0	26,7	21,7
Muy poco implantado	21,0	13,3	-7,7
Nada implantado	43,0	3,3	-39,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Puede observarse que se han producido cambios sustanciales entre los dos Programas que se están comparando; en el POA 1994-1999 tan sólo un 31,0% de los entrevistados definía el grado de implantación del seguimiento y la evaluación como “Muy y bastante importante”; en el actual Programa Operativo, dicho porcentaje se eleva hasta el 56,7%. Además, el porcentaje de los entrevistados que opinaba que las tareas de seguimiento y evaluación están “Nada implantadas” se ha reducido en 39,7 puntos porcentuales. También se ha reducido la proporción de respuestas clasificadas como “Muy poco implantado” en 7,7 puntos porcentuales.

Además de la cuestión anterior, en el cuestionario realizado sobre evaluabilidad se le introdujo la siguiente cuestión adicional, “¿En qué consiste el seguimiento físico de las operaciones (proyectos) y medidas de su organismo? Las respuestas se pueden agrupar en los siguientes apartados:

- Una proporción significativa (50,0% del total) ha respondido que el control físico de las operaciones se realiza mediante la comprobación de cumplimiento de los valores previstos de los indicadores de realización, resultados, impactos y ejecución financiera. Además, los incluidos en este grupo, también realizan, en muchos casos, el seguimiento físico de las operaciones mediante visitas a los proyectos de inversión (empresas subvencionadas) e inspección y controles mediante visitas técnicas de los técnicos a las Delegaciones Provinciales, cuando procede.
- Los entrevistados adscritos a la Dirección general de Fondos Europeos (6,7% del total de entrevistados) realizan el seguimiento de las operaciones comprobando que los indicadores facilitados por los distintos agentes ejecutores y gestores-coordinadores se corresponden con los establecidos para cada operación y han sido obtenidos con la calidad suficiente para garantizar su veracidad.
- Un 10,0% de los entrevistados limita el seguimiento físico de las operaciones al seguimiento presupuestario, únicamente.
- Así mismo, otro 10,0% de los entrevistados identifican el seguimiento físico de las operaciones con las visitas técnicas a las entidades subvencionadas.
- Finalmente, las respuestas de los restantes entrevistados no pueden agruparse. En este grupo, el seguimiento físico de las operaciones se realiza mediante:
 - Informes estadísticos sobre la gestión
 - Mediante estadísticas de carácter anual y memorias de resultados físicos.
 - Recuento de unidades definidas por los distintos indicadores.
 - Evaluación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos propuestos en el periodo analizado.

Analizando las respuestas obtenidas y a pesar de las limitaciones de los clasificados en c), d) y e), se puede concluir que en la actualidad en la mayoría de los organismos

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006
dependientes de la Junta de Andalucía, la evaluación y el seguimiento es ya un proceso
inmerso en la programación y gestión de los fondos estructurales.

4.5.3.3. Organización y funcionamiento interno.

En este apartado se comparan las perspectivas de los entrevistados respecto a la organización y funcionamiento interno.

Cuadro 4.60. Organización y funcionamiento interno.

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que la organización existente en su Organismo, es la adecuada para realizar las tareas de seguimiento y evaluación?			
Si	29,4	40,0	10,6
No	64,7	50,0	-14,7
NS/NC	5,9	10,0	4,1
¿El que la organización no sea la adecuada, supone un obstáculo para la buena implantación del seguimiento y la evaluación?			
El más importante	9,0	16,0	7,0
Muy importante	36,0	56,0	20,0
Importante	55,0	28,0	-27,0
¿Cómo es la coordinación con la Dirección General de Fondos Europeos?			
Mucha	10,0	20,0	10,0
Bastante	15,0	33,3	18,3
Poca	5,0	30,0	25,0
Muy poca	20,0	6,7	-13,3
Ninguna	20,0	6,7	-13,3
NS/NC	30,0	3,3	-26,7
¿Cree que es necesaria dicha coordinación?			
Si	85,0	86,7	1,7
No	7,0	0,0	-7,0
NS/NC	8,0	13,3	5,3

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

De las respuestas de los entrevistados a las dos primeras cuestiones incluidas en el Cuadro 4.60 se comprueba que:

- La mayoría de los encuestados (64,7% en el POA 1994-1999 y 50,0% en el POIA 2000-2006) considera que la organización existente en su organismo no es la adecuada para realizar las tareas de seguimiento y evaluación. No obstante, entre ambos Programas Operativos ha aumentado en 10,6 puntos porcentuales

las respuestas afirmativas y se han reducido en 14,7 puntos porcentuales las negativas.

- Todos los entrevistados manifiestan que la existencia de una organización adecuada es un aspecto importante. No obstante, la gradación de la importancia de una organización adecuada ha aumentado con el actual POIA 2000-2006 (ver cuadro 4.60).

Para solucionar los problemas de organización existentes, el 85,0% de la población encuestada en el POA 1994-1999 proponía modificar la Relación de Puestos de Trabajo, no tanto para incrementar la dotación de personal, sino para redistribuir de forma más eficiente los puestos de trabajo.

- En el actual POIA 2000-2006, el porcentaje de entrevistados que sitúa en los recursos humanos los problemas de organización sigue siendo bastante elevado (43,3%) del total de entrevistados. Sin embargo, las respuestas aluden tanto a la falta de personas, como a su escasa formación y elevada rotación en los diversos departamentos de la Administración Regional, hecho este último común a todos los organismos con independencia de que gestionen o no fondos estructurales. Algunas de las respuestas más representativas son las siguientes:
 - No se trata de un problema de organización, sino de falta de recursos humanos para cubrir las tareas previstas. Así para tareas como el control de calidad de los datos (fundamental para que la fiabilidad de los indicadores) es imprescindible, en muchos organismos, ampliar los recursos humanos asignados incluyendo personas especializadas en la confección de los datos en origen.
 - Se debe dotar a la organización de los recursos humanos necesarios y proporcionarles la información adecuada para acometer las tareas requeridas.
 - Se deben de adoptar medidas que incentiven la estabilidad del personal, disminuyendo la rotación e implantar manuales de funcionamiento menos complicados.

Además, de estas respuestas que son comunes a la mayoría de los encuestados, las siguientes, aunque muy minoritarias, han sido consignadas para solucionar los problemas de organización:

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- Se deben crear unidades específicas para el seguimiento de los proyectos involucrando a los responsables de las operaciones.
- Se debe utilizar la asistencia técnica del POIA, creando un equipo para estas funciones.
- Se debe crear una estructura de medios específicos para estas tareas.

La tercera cuestión incluida en el Cuadro 4.60, se refiere a la coordinación existente con la Dirección General de Fondos Europeos. Puede observarse que el porcentaje de encuestados que considera que la coordinación es “Mucha y bastante” ha pasado del 25,0% al 53,3%, aumentando 28,3 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, ha disminuido en 26,6 puntos porcentuales los entrevistados que manifiestan que la coordinación es “Muy poca o Ninguna”. No obstante, aún es elevada la proporción de encuestados que opina que la coordinación es “Poca”. En la valoración de estas respuestas, se ha de tener en cuenta que muchos de los entrevistados (Jefes de Servicio y Técnicos) no necesitan mantener relación directa, dado su rango en la estructura administrativa, con la Dirección General de Fondos Europeos.

Las explicaciones respecto al contenido de la coordinación con la Dirección General de Planificación, en el POA 1994-1999, proporcionó a los autores del Informe Preliminar datos que demostraban una “escasa y pobre coordinación o ausencia de ésta” (Informe Preliminar, pág. 39). En el documento citado las respuestas más representativas fueron las siguientes:

- “La coordinación con la Dirección General de Planificación consiste en responder y enviar la información que nos pide”. Item contestado por el 40,0% de los encuestados.
- “Consiste en rellenar fichas rápido y mal, además muchas veces nos solicitan la misma información 10 veces. Es una descoordinación total y este es el problema fundamental”. Respuesta aportada por el 20% de los interlocutores.

En el actual POIA 2000-2006 las respuestas son más variadas y menos pesimistas. Tan sólo un encuestado manifiesta que la coordinación con la Dirección General de Fondos Europeos se basa, en la mayoría de los casos, en imposiciones) y 16,7% manifiesta que

dicha coordinación se limita a aportar la información requerida. Así, para la mayoría de los entrevistados que han respondido a esta encuesta en la actual evaluación intermedia:

- La coordinación entre el Órgano Ejecutor y la Dirección General de Fondos Europeos incluye tasas de asesoramiento, sistematización de la información, impulso a la ejecución de las operaciones, así como de los requerimientos normativos y de gestión aplicables a todos los gestores de la Junta de Andalucía.
- También incluye dicha coordinación reuniones al nivel de altos cargos para analizar el desarrollo del Programa. Consultas bidireccionales sobre dudas, cuestiones relacionadas con certificaciones e informes realizados.
- Por último, en algunos casos la coordinación incluye el desarrollo conjunto de medidas de asistencia técnica, la colaboración en el diseño de los indicadores y contactos directos bidireccionales permanentes.

Así pues, en la actualidad la coordinación entre los órganos ejecutores y la Dirección General de Fondos Europeos es más continua y abarca más aspectos, tales como asesoramiento y cooperación en el diseño de indicadores, que los observados en el POA 1994-1999. Además, según la información de la que dispone el equipo evaluador, se puede inferir que el nivel de satisfacción según se deduce de las respuestas emitidas por los encuestados es muy superior en la actualidad.

Finalmente, la última cuestión incluida en el Cuadro 4.60 hace referencia a la necesidad de coordinación entre la Dirección General de Fondos Europeos y los diferentes órganos ejecutores. Como puede observarse la inmensa mayoría de los encuestados (85,0% en el POA 1994-1999, 86,7% en el POIA 2000-2006) considera necesaria dicha coordinación.

4.5.3.4. Estudios necesarios previos al diseño de las operaciones.

Dada la importancia de la realización de estudios previamente al diseño de las operaciones para el adecuado desarrollo y evaluación de las mismas, se han formulado varias cuestiones idénticas en ambos Programas Operativos para conocer si se realizan dichos estudios.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

Las respuestas obtenidas se presentan en el Cuadro 4.61. Puede observarse que se han producido cambios significativos: así, el porcentaje de entrevistados que considera que los estudios se realizan siempre, se ha multiplicado por 7 (8,0% de el PO 1994-1999, frente al 56,7% en el actual POIA). Quizás este sea el cambio de percepción más interesante que se observa en las respuestas que se presentan en el referido cuadro y muestra la generalización de los estudios previos a la programación; además, en su interpretación se ha de tener en cuenta que muchos de los encuestados (Jefes de Servicio y Técnicos, sobre todo) no tiene necesariamente que estar informados ni participar en este tipo de actividades. A pesar de ello el porcentaje que responde que NS/NC se ha reducido en 15 puntos porcentuales, hasta situarse en el 10% de los entrevistados en el POIA 2000-2006.

Cuadro 4.61. Estudios necesarios previos al diseño de las operaciones.

<i>CONCEPTO</i>	<i>PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS</i>		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que se realizan los estudios necesarios previos al diseño de las operaciones?			
<i>Siempre</i>	8,0	56,7	48,7
<i>Algunas veces</i>	50,0	30,0	-20,0
<i>Nunca</i>	17,0	3,3	-13,7
<i>NS/NC</i>	25,0	10,0	-15,0
¿Qué tipo de estudios se llevan a cabo?			
<i>Estudios de necesidades</i>	33,0	35,1	2,1
<i>Estudios de técnicos</i>	33,0	28,1	-4,9
<i>Planes generales</i>	11,0	31,6	20,6
<i>NS/NC</i>	23,0	5,2	-17,8

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Para completar la información anterior, también se preguntó a los entrevistados respecto al tipo de estudios que se llevan a cabo (Cuadro 4.61). En este caso, los cambios más sobresalientes que se observan son los siguientes:

- En el POIA 2000-2006 casi el 95,0% de los encuestados conoce que se está realizando algún tipo de estudio, frente al 77,0% del Programa anterior.
- Aumenta en 20,6 puntos porcentuales la proporción de encuestados que informan de la realización de Planes Generales.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

4.5.3.5. Recursos humanos.

Este apartado ha sido tratado con anterioridad en este trabajo a partir de los datos obtenidos en las encuestas realizadas a gestores-coordinadores y a agentes ejecutores. En este caso, únicamente se valora la evolución que el problema que suscita la escasez de personal ha tenido entre el POA y el POIA.

Cuadro 4.62. Recursos humanos.

<i>CONCEPTO</i>	<i>PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS</i>		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que su Organismo dispone del personal suficiente para la buena realización de las tareas de seguimiento y evaluación?			
Si	25,0	20,0	-5,0
No	69,0	73,3	4,3
NS/NC	6,0	6,7	0,7
¿Considera que el no disponer del personal suficiente para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones es un obstáculo para el desarrollo de las mismas?			
El más importante	7,0	13,3	6,3
Muy importante	23,0	53,3	30,3
Importante	53,0	26,7	-26,3
Poco importante	0,0	0,0	0,0
Nada importante	0,0	3,3	3,3
NS/NC	17,0	3,4	-13,6

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Como puede observarse en el Cuadro 4.62, la situación respecto a la disponibilidad de personal, según la opinión de los entrevistados, ha empeorado ligeramente. En el POA 1994-1999 el 25,0% de los entrevistados aseguraba que su organismo disponía de personal suficiente; en el POIA 2000-2006 dicho porcentaje se ha reducido hasta el 20,0%. Dado que la proporción clasificada en NS/NC es similar en ambos Programas, el resultado que se recoge en este cuadro indica un aumento de 4,3 puntos porcentuales de los entrevistados que considera que el personal asignado a las tareas de seguimiento y evaluación es insuficiente.

También en el Cuadro 4.62 se presenta la valoración que realizan los entrevistados sobre la incidencia en las tareas de seguimiento y evaluación de la insuficiencia de personal. Puede

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

observarse que ha aumentado en 6,3 y 30,3 puntos porcentuales, respectivamente, el porcentaje de entrevistados que considera un obstáculo “Muy importante” o “Bastante importante” las insuficiencias de personal. También, en este caso, se observa una reducción significativa de los que ha respondido NS/NC. En definitiva, pues, estos datos confirman los resultados obtenidos a través de las demás encuestas: la escasez de personal para realizar las tareas de seguimiento y evaluación es un obstáculo importante en la mayoría de los órganos ejecutores de la Administración Autonómica.

Cuadro 4.63. Conocimiento de evaluación.

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que la evaluación de los programas requiere una formación específica?			
Si	93,0	100,0	7,0
No	7,0	0,0	-7,0
¿Dispone el personal de esa formación específica?			
Si	26,0	44,8	18,8
No	74,0	55,2	-18,8

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Además de la existencia de personal suficiente para realizar las tareas de seguimiento y evaluación, en los dos trabajos que se están resumiendo en este epígrafe se ha preguntado a los entrevistados sobre la necesidad de formación específica del personal encargado de estas tareas. Puede observarse (Cuadro 4.63) que la totalidad de los entrevistados en el POIA afirma que es necesario formación específica; en el POA, el porcentaje era del 93,0%. Por tanto, ha aumentado la percepción de formación específica a los entrevistados. Además, ha aumentado en 18,8 puntos porcentuales, el porcentaje de entrevistados que aseguran que el personal dispone de la formación específica requerida. No obstante, aún la mayoría de los entrevistados (55,2% en el POIA 2000-2006 frente al 74,0% en el POA 1994-1999) opina que el personal carece de la formación específica necesaria.

Así pues, como ya se ha constatado en epígrafes anteriores, la dotación de más personal y la formación específica para tareas de gestión, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales debe ser un objetivo prioritario de la Administración Regional.

4.5.3.6. Recursos económicos.

En este apartado se expone la evolución que se ha observado en las entrevistas realizadas respecto a las limitaciones que podrían imponer la escasez de recursos económicos.

Cuadro 4.64. Recursos económicos.

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Disponen de recursos económicos para la realización de tareas de evaluación?			
Si	20,0	43,3	23,3
No	25,0	46,7	21,7
NS/NC	55,0	10,0	-45,0
¿Cree que el dinero que se destina a la evaluación sería más beneficioso si se empleara en otras fases del programa?			
Si	7,0	10,0	3,0
No	64,0	73,3	9,3
NS/NC	29,0	16,7	-12,3

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

De la información contenida en la primera cuestión incluida en el Cuadro 4.64, destaca la radical reducción del porcentaje de respuestas clasificadas como NS/NC. Este hecho explica que aumenten tanto el porcentaje de los entrevistados que opina que sus Centros disponen de recursos económicos como el de los que afirman lo contrario. No obstante, estos últimos son más en ambos Programas Operativos. Así pues, la insuficiencia de recursos económicos podría seguir obstaculizando la adecuada realización de tareas de seguimiento y evaluación según la perspectiva de los entrevistados.

Finalmente, en la segunda cuestión incluida en el Cuadro 4.64 puede observarse que la mayoría de los encuestados opina (64,0% en el POA 1994-1999, 73,3% en el POIA 2000-2006) que el dinero que se utiliza a la evaluación no sería más beneficioso si se empleara en otras fases del Programa.

4.5.3.7. Recursos materiales.

En el Cuadro 4.65 se presentan los datos relativos a la valoración de los entrevistados respecto a la disponibilidad de medios materiales.

Cuadro 4.65. Recursos materiales

<i>CONCEPTO</i>	<i>PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS</i>		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Cree que dispone de los medios materiales suficientes para la buena realización de las tareas de seguimiento y evaluación?			
Si	25,0	50,0	25,0
No	55,0	40,0	-15,0
NS/NC	20,0	10,0	-10,0
¿Ha constatado una evolución en esta área en los últimos años?			
Positiva	36,4	43,3	6,9
Positiva pero necesariamente lenta	45,5	43,3	-2,2
NS/NC	18,1	13,4	-4,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Puede observarse que el porcentaje de respuestas afirmativas, es decir de los que consideran que disponen de los medios materiales necesarios para la buena realización de las tareas de seguimiento y evaluación, se ha duplicado hasta alcanzar el 50,0% en el POIA 2000-2006. No obstante, aún permanece un 40,0% de entrevistados que reclaman más medios materiales.

Entre las explicaciones aportadas para las respuestas negativas en el POA 1994-1999 se mencionaba la inexistencia de software para realizar el seguimiento físico y financiero que permitiera cruzar indicadores físicos y financieros. Además, se echaba en falta un manual sistematizado donde se informara de los pasos a seguir para el seguimiento y la evolución. Es obvio que ambos obstáculos se han resuelto en la actualidad, al menos desde la perspectiva de los evaluadores; tanto el sistema informático de gestión (FONDOS 2000) puesto en marcha por la Autoridad de Gestión, desde el momento de aprobación del POIA 2000-2006, como el subsistema informático EUROFON, integrado en el sistema Júpiter que funciona desde 1996 en la Administración Autonómica, eliminan el primero de los obstáculos señalados por los entrevistados en el POA 1994-1999. Además, para hacer

frente al segundo obstáculo tanto la Administración Central como la Autonómica han publicado Manuales e Instrucciones destinados a facilitar las tareas de seguimiento y evaluación como en otras partes de este trabajo se ha puesto de manifiesto.

Finalmente, también en el Cuadro 4.65 se incluye la valoración de los entrevistados respecto a la resolución de las dificultades ocasionadas por la escasa disponibilidad de medios materiales. Como puede observarse, han aumentado en 6,9 puntos porcentuales los que opinan que se ha producido una evolución “Positiva” en la resolución de la escasez de medios materiales. No obstante, aún supera el 40,0% el porcentaje de entrevistados que consideran que la evolución es positiva pero excesivamente lenta”.

4.5.3.8. Interés por el proceso.

En este apartado se pretende poner de manifiesto la evolución de la actitud de los gestores-coordinadores y agentes ejecutores entrevistados respecto al desarrollo de las tareas de seguimiento y evaluación.

En el Cuadro 4.66 se presentan los resultados obtenidos. Puede observarse que el porcentaje de los entrevistados que consideran que existe un interés general para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones que se desarrollan en el organismo alcanza el 86,7% en el POIA 2000-2006, casi el doble del observado en el Programa Operativo precedente. También se ha reducido en más de la mitad el porcentaje de respuestas negativas.

Cuadro 4.66. Interés por el proceso.

<i>CONCEPTO</i>	<i>PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS</i>		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que existe un interés general para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones que se desarrollan en su Organismo?			
Si	45,0	86,7	41,7
No	25,0	10,0	-15,0
NS/NC	30,0	3,3	-26,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Para una adecuada valoración del cambio de actitud que se observa en los datos presentados, a continuación se reproducen algunas de las explicaciones aportadas por los entrevistados para corroborar la existencia de interés general en sus organismos hacia las tareas de evaluación y seguimiento.

Así, algunos de los argumentos más representativos que se recogen en el Informe Preliminar (pág. 55) son los siguientes:

- “Existe mucho interés por parte del personal de la Administración para que se lleve a cabo esto, casi siempre estamos liados con el MAC, aunque puede que haya algún caso que no”.
- “No hay interés por parte del funcionariado, la Administración es muy reacia a los controles. A nadie le gusta ser evaluado. Hay muchas reticencias”.
- “La gente no ve la utilidad del seguimiento y la evaluación, hasta ahora es una carga adicional de trabajo. El interés se tiene que tramitar desde arriba, si tu Dirección General no tiene ese interés, aunque el Jefe de Servicio lo crea importante, no se puede hacer porque hay que hacer otras tareas”.
- “ Si lo hubiera habría más coordinación y se intentaría solucionar todos los problemas que hay”.
- “Porque no hay capacidad, cuando los resultados son positivos sí interesa”.
- “Hay ciertos celos, por parte del funcionariado para llevar esto, y para esto es necesario todas las actividades de las personas”.
- “No obstante, no se dan las condiciones necesarias para hacer evaluación”.

Así pues, los entrevistados para el Informe Preliminar, aún habiendo afirmado que existe un interés general en sus organismos, las razones señaladas no lo avalan.

En cambio, los entrevistados en el proceso de realización de la evaluación intermedia del POIA 2000-2006, sí parecen presentar argumentos más convincentes que avalan el elevado porcentaje de respuestas afirmativas a la cuestión contenida en el cuadro 4.56. Algunos de los argumentos recogidos que explican el interés general del organismo donde están adscritos por las tareas de evaluación y seguimiento son los siguientes:

- “Existe interés para demostrar fundamentalmente la buena gestión y la coherencia que se persiguen en el Programa y para la obtención de la reserva de

eficacia, que es tarea de todos los gestores implicados en la ejecución de las operaciones del POIA”.

- “Nuestra Consejería se nutre fundamentalmente de Fondos Europeos, por lo que existe una cierta tradición en la gestión y se es consciente de la importancia del seguimiento y control para la obtención de dichos Fondos.
- ”Aspecto fundamental para el desarrollo de los objetivos de la organización, así como para una adecuada planificación y adopción de decisiones”.
- “El único medio de ir introduciendo mejoras en los programas que contribuyan a posibilitar una mayor igualdad de oportunidades para las mujeres es valorar y evaluar los procesos, así como los resultados de nuestras intervenciones”.
- “No se valora suficientemente la importancia que la evaluación (sobre todo la ex ante) tiene para planificar actuaciones”.
- “Es necesario tanto a nivel interno, para corregir desajustes y mejorar la eficacia, como a nivel externo, para satisfacer las cada vez mayores demandas de información”.

4.5.4. CONSIDERACIONES FINALES.

En este epígrafe se ha tratado de realizar una síntesis de la evolución de la cultura de la evaluabilidad en el ámbito de la Junta de Andalucía. Los resultados obtenidos se han de valorar teniendo en cuenta al menos las dos limitaciones siguientes:

- Primera, se trata de comparar dos trabajos empíricos realizados por diferentes equipos de evaluación y en periodos alejados en el tiempo.
- Segunda, como es obvio los entrevistados son distintos en cada trabajo dado el tiempo transcurrido y la elevada rotación de personal que se observa en la Administración Autonómica. No obstante, se ha mantenido la misma composición según rangos administrativos de la muestra.

A juicio del equipo evaluador del POIA 2000-2006, a pesar de las limitaciones antes enumeradas, los datos presentados en las páginas precedentes permiten concluir que se ha avanzado significativamente en la eliminación de muchos obstáculos existentes en el POA 1994-1999, para realizar una adecuada labor de seguimiento y evaluación. No obstante,

aún permanecen problemas por resolver. Así pues, del estudio comparativo realizado podría resaltarse las siguientes consideraciones:

- Ha aumentado de forma radical la participación en tareas de seguimiento y evaluación entre los empleados de la Junta de Andalucía.
- La evaluación posterior es la considerada más relevante según la mayoría de los entrevistados. No obstante, también a la evaluación intermedia le conceden “muchas” o “bastante” importancia más del 93,0% de los entrevistados en ambos trabajos.
- Respecto a la concepción de la evaluación se ha producido avances significativos; frente a la consideración de la evaluación como un procedimiento excepcional o una exigencia europea en el POA 1994-1999, en la actualidad la evaluación se considera, por la mayoría de los entrevistados, como una herramienta indispensable para la conceptualización y el diseño, la gestión y la ejecución y el análisis de la utilidad social de las intervenciones. En la misma dirección se ha observado cambios respecto al concepto de seguimiento. De ser una actividad que no se concebía como un proceso interno y normalizado en el POA 1994-1999, ha pasado a ser considerada como un proceso interno, normalizado y periódico de recogida de información.
- En la actualidad, a diferencia de lo expuesto en el Informe Preliminar, la evaluación y el seguimiento es ya un proceso inmerso en la programación y gestión de los fondos estructurales.
- Aún subsisten importantes problemas que obstaculizan una adecuada organización de las tareas de seguimiento y evaluación. En concreto, se constata una vez más, la necesidad de modificar, en algunos casos, la Relación de Puestos de Trabajo para redistribuirlos de forma más eficiente. Además, se debería adoptar medidas que incentiven la estabilidad en cada puesto de trabajo, para reducir la excesiva rotación, problema común a todos los organismos de la Junta de Andalucía.
- La coordinación entre los órganos ejecutores y la Dirección de Fondos Europeos (en el POA con la Dirección general de Planificación) es más continua y abarca más aspectos, tales como asesoramiento y cooperación en el diseño de indicadores, que en el POA 1994-1999.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de
Andalucía 2000-2006

- Se ha observado una generalización de los estudios previos a la programación, con un incremento sustancial en la realización de Planes Generales.
- Respecto a los recursos humanos, sería importante mejorar la formación específica para tareas de gestión, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales.
- La insuficiencia de recursos económicos y materiales, mitigada en los últimos años, podría seguir obstaculizando la adecuada realización de las tareas de seguimiento y evaluación.
- Finalmente, los argumentos dados por los encuestados que explican el interés general por el seguimiento y la evaluación son más convincentes en la actualidad que los expuestos en el estudio realizado para el POA 1994-1999. Así los encuestados en el POIA 2000-2006 consideran las tareas de seguimiento y evaluación como un medio para demostrar la buena gestión realizada, garantizar el cumplimiento de los criterios de reserva de eficacia, desarrollar objetivos de organización, planificación y adopción de decisiones, difundir e introducir mejoras para el cumplimiento del principio horizontal de igualdad de oportunidades, corregir desajustes y mejorar la eficacia y poder satisfacer la crecientes demandas de información.

