

5. EXAMEN DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES CUANTIFICADOS Y DE LA FIABILIDAD DEL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El seguimiento consiste en el examen continuo de los compromisos de gasto ejecutados, y en el estudio de las realizaciones y los resultados que se han obtenido con el nivel de ejecución conseguido y su adecuación respecto al calendario previsto al inicio del periodo. Por consiguiente, la utilidad básica del sistema de seguimiento es identificar y examinar puntualmente los problemas iniciales y las dificultades detectadas, con objeto de realizar los cambios oportunos y reprogramar las medidas que estén planteando mayores dificultades. Además, es la herramienta básica para la evaluación, lo cual no debe implicar ninguna confusión entre las tareas propias del seguimiento y las de la evaluación.

La normativa europea¹⁴ exige el diseño y aplicación de un sistema de seguimiento que permita mejorar la programación y gestión de las intervenciones y facilitar el trabajo de los organismos implicados en dichas funciones. Por tanto, el sistema de seguimiento debería permitir, el registro de la información de las realizaciones financieras, y la disponibilidad de datos físicos fiables que faciliten las tareas de control.

Sobre estas bases, una de las responsabilidades de los Estados miembros que emanan del Reglamento 1260/1999 es conseguir un seguimiento eficaz, definiendo unos objetivos cuantitativos y unos indicadores adecuados. Para ello, el Ministerio de Hacienda ha creado un sistema electrónico de información que permite la recogida y el procesamiento de los datos más relevantes que importan para el seguimiento y evaluación de las intervenciones comunitarias, denominado **Fondos 2000**.

¹⁴ Los artículos 34.1 y 18.3.f del Reglamento 1260/1999 estipulan la obligación de establecer un dispositivo de seguimiento eficaz que posibilite, al mismo tiempo, el intercambio electrónico de datos con la Comisión.

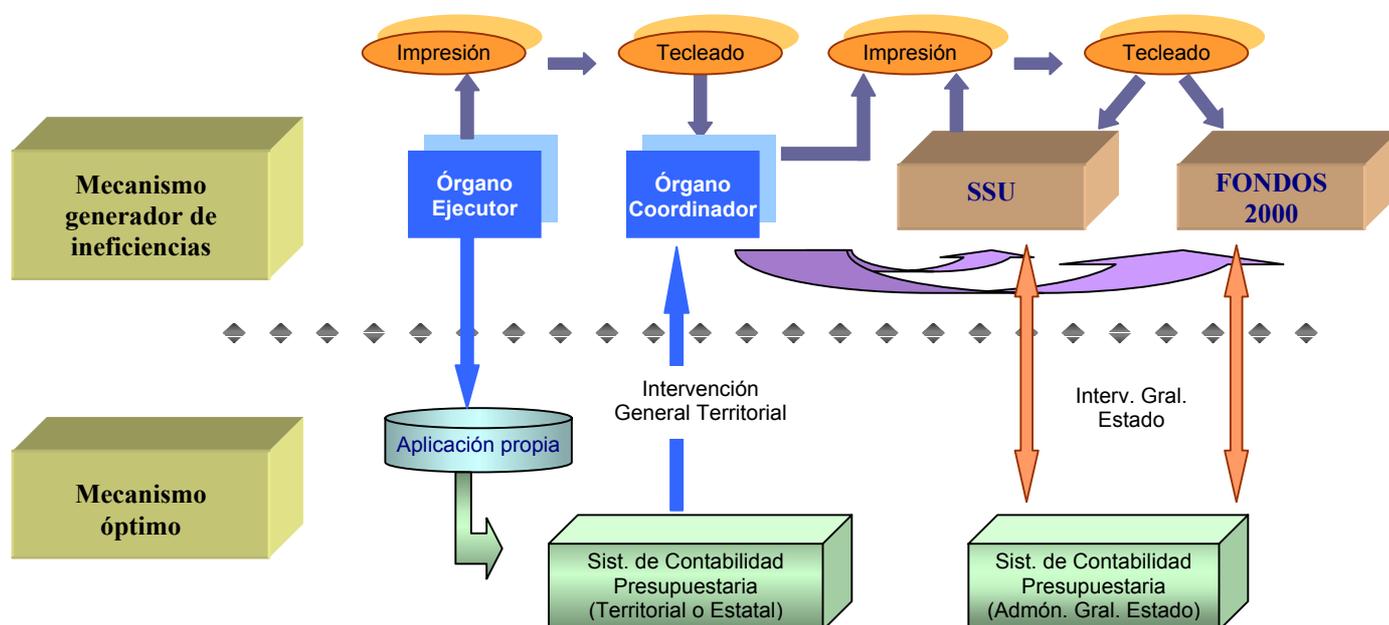
5.1. El proceso de recopilación de la información y su fiabilidad

La identificación del conjunto de las transacciones relativas a las acciones cofinanciadas depende de manera crítica de la existencia de un sistema adecuado de recopilación de información que garantice no sólo el registro de todos los datos sino también la fiabilidad de los mismos.

El Esquema 19 que se presenta a continuación describe de una forma gráfica, por un lado, los mecanismos operativos que permiten actualmente almacenar en la aplicación Fondos 2000 toda la información referente a las ayudas comunitarias y plantea, por otro, una mejora del mismo que asegura el cumplimiento de las condiciones anteriormente mencionadas: **recopilación de toda la información y fiabilidad de la misma.**

Una característica común a la mayor parte de los órganos ejecutores de las acciones cofinanciadas es la disponibilidad de una aplicación informática propia, creada de forma autónoma para recoger, ordenar y sistematizar toda la información relativa a los proyectos que están desarrollando.

Esquema 19. Mecanismos de recopilación de la información referente a las actuaciones cofinanciadas



Fuente: Elaboración propia

Por lo general, la remisión de los datos de cada uno de los diferentes proyectos al órgano coordinador se produce manualmente, requiriendo la impresión en papel y su posterior transcripción, lo que implica una notable **pérdida de eficiencia que se va trasladando a lo largo de toda la cadena de transmisión de la información.**

De hecho, en demasiados casos, esta información que los promotores de las acciones suministran al órgano coordinador es nuevamente impresa y tecleada para su definitiva incorporación en la aplicación informática de la Autoridad de Gestión (Fondos 2000). Obviamente, todas estas disfuncionalidades introducen retrasos significativos en la obtención de información que, además de suponer una mayor carga de trabajo, dificultan el seguimiento puntual de las intervenciones con Fondos Estructurales.

Entre los elementos necesarios para mejorar esta situación parece recomendable abordar de forma complementaria las dos siguientes tareas:

- Romper la independencia operativa que existe entre las bases de datos que utilizan los órganos ejecutores y el órgano coordinador del DOCUP y la Autoridad de Gestión. Evidentemente, puesto que la naturaleza de cada aplicación informática es diferente, el diseño de los campos que contendrá también lo será; sin embargo, esto no debe ser incompatible con la necesidad de construir sistemas de intercambio de dicha información ágiles, fluidos y automatizados.
- Consecuentemente, el Servicio de Fondos Europeos y Política Regional de la DGCEAE requiere de un apoyo informático muy superior al que está recibiendo.

Dicha situación pone de manifiesto, por consiguiente, **la necesidad de implementar un sistema de recopilación de la información que permita vincular de forma automática tales aplicaciones con el sistema de contabilidad presupuestaria tanto de la Administración Autónoma como de la Administración General del Estado.**

Con ello no sólo se facilitaría el trabajo de todos los órganos implicados en actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales, sino que también se garantizaría la fiabilidad de la información contenida en Fondos 2000 (al minimizarse el riesgo de error en las repetidas transcripciones de los datos), y se integraría de una forma visible toda esta información en los sistemas de contabilidad pública implantados en la Administración, fortaleciendo todavía más las funciones de control financiero que desempeña la IGAE.

Un aspecto complementario que mejoraría la calidad de la información es una mayor estabilidad en la configuración administrativa de los

departamentos y unidades tanto de la región como del país, puesto que los sucesivos reordenamientos de la Administración dificultan el seguimiento de las actuaciones desarrolladas por los gestores de las diferentes medidas.

En definitiva, todo ello representa una clara oportunidad para desarrollar un sistema más racional y estructurado de información que permita mejorar tanto la gestión de las intervenciones como la asignación de los recursos en beneficio de una mayor eficiencia en el gasto público.

En el caso concreto de la Comunidad de Madrid, la acumulación de la información de seguimiento del conjunto de las intervenciones cofinanciadas se realiza de forma centralizada en el órgano coordinador de los programas (*Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid*). Dicha unidad vuelca los datos físicos y financieros en la aplicación informática **Fondos 2000**.

De esta manera, la unidades ejecutoras que cuentan con su propio sistema informático transmiten la información a la unidad coordinadora, la cual, una vez volcada en la aplicación Fondos 2000 se encarga de la transmisión electrónica de datos a la Autoridad de Gestión (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial) para su remisión a la Comisión Europea (Dirección General de Política Regional). A juicio de las personas entrevistadas, **la principal debilidad del sistema se produce en la relación entre órganos ejecutores y unidad de coordinación**. Si bien el sistema de seguimiento genera un volumen de información muy importante, la conexión entre gestor y coordinador no está informatizada, comunicándose la información por fax en gran parte de los casos.

Además y **esto es otra verdadera oportunidad para el futuro, es necesario valorar al sistema de seguimiento como una herramienta**

útil para el gestor y no tanto como un sistema para responder a las demandas de información por parte de la Comisión Europea, como de algunas entrevistas se deduce.

Un aspecto positivo por parte del organismo coordinador en la Comunidad de Madrid es la realización de un estudio sobre la implantación de un sistema de seguimiento continuo, aunque por el momento, no se ha desarrollado. Por otra parte, todos los entrevistados conocen y manejan el Manual de Seguimiento y Evaluación de las Intervenciones de la Comunidad de Madrid cofinanciadas por los Fondos Europeos.

Finalmente, no se conocen errores o problemas del sistema actual de seguimiento. En cambio, la lentitud de respuesta por parte de los ejecutores ante los requerimientos de información ha sido el conflicto más destacado de los planteados *a priori* por los equipos evaluadores. De hecho, el “volcado de la información” en Fondos 2000 se ha realizado con más de un mes de retraso, lo que indica el problema de conexión del sistema entre el ejecutor y el coordinador, básicamente centrado en el retraso en la generación y suministro de información.

Dentro de los elementos clave para evaluar la idoneidad de este sistema de seguimiento dejando a un lado el establecimiento de sistemas ágiles de transmisión de la información, está la **definición precisa de indicadores de seguimiento** que posibiliten estudiar el grado de realización y, en algunos casos, los resultados de las actuaciones desarrolladas.

5.2. Pertinencia de los Indicadores

El sistema de seguimiento permite ofrecer información sobre las distintas actuaciones cofinanciadas a través del establecimiento de una serie de

indicadores. Dichos indicadores ofrecen información sobre el grado de realización, resultados e impactos esperados de todas las actuaciones llevadas a cabo. El Complemento de Programa del DOCUP aporta una relación detallada del número de indicadores empleados para cada medida. En la Tabla 24 se ofrece un resumen de los indicadores empleados en las labores de seguimiento de las distintas intervenciones.

Como ya se ha mencionado, los indicadores constituyen la pieza básica del sistema de seguimiento y del ejercicio de evaluación. Por tanto, y de forma complementaria a las opiniones de los órganos gestores y del órgano coordinador sobre la pertinencia de los indicadores, conviene realizar algunas observaciones externas y diversas recomendaciones referentes a los siguientes aspectos:

- Como consecuencia lógica de la novedad que supone la incorporación de las prioridades horizontales en el seguimiento, los indicadores de realización específicos tanto de medio ambiente como de igualdad de oportunidades están muy concentrados en aquellos ejes y medidas con una relación clara y directa. El proceso de implicación de la Red de Autoridades Ambientales ha ido reduciendo este déficit de forma significativa, y presumiblemente, la aplicación de este mecanismo de coordinación en materia de igualdad de oportunidades ofrecerá los mismos resultados a corto plazo.

Tabla 24. Indicadores de Seguimiento

EJES	MEDIDAS	INDICADORES							
		Realización		Resultado		Impacto		Pr. Horizont.	
		Obj. 2	Z. Trans.	Obj. 2	Z. Trans.	Obj. 2	Z. Trans.	M.A.	I.O.
Eje 1.	1.1 Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios	2	3	1	1	2	2		
	1.2 Provisión y adecuación de los espacios productivos y de servicios a las empresas	3	3	2	2	2	2		
	1.5 Apoyo a la internacionalización exterior	2	2	2	1	2	2		
Eje 2.	2.1 Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración de aguas	3		3		3		✓	
	2.2 Gestión integral de los residuos urbanos y de los residuos industriales tratados	3		1		2		✓	
	2.4 Protección y regeneración del entorno natural	2		2		2		✓	
	2.5 Vigilancia y control de la contaminación ambiental	2	1	1	1	2	2	✓	
	2.6 Recuperación de espacios degradados (cuando no sea posible la aplicación del principio de quien contamine paga)							✓	
Eje 3	3.1 Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología	4		2					✓
	3.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	2		2		1			
	3.3 Equipamiento científico- tecnológico	2	2	2	2	2	2		
	3.4 Transferencia y difusión tecnológica	1				2			
	3.5 Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	2				2			
	3.6 Sociedad de la información	4	2	2	2	2	2		
Eje 4	4.4 Sistemas de transporte multimodales y centros de transporte	2		2		2			
	4.6 Energías renovables; eficiencia y ahorro energético, excepto actuaciones contempladas en la medida 4.7	2	2	2	2	2	2	✓	
	4.7 Ayudas a la eficiencia y ahorro energético	2				2			
Eje 5	5.1 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas	4	4	2	2	2	2	✓	
	5.4 Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local	2	2	1	1	2	2		
	5.5 Infraestructuras turísticas y culturales	3	4	2	2	2	2		
	5.6 Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural	4	2	1	1	2	1	✓	
	5.7 Infraestructuras y equipamientos sociales	1		2		2			
	5.9 Centros de formación profesional y agencias de desarrollo local	4	4	1	1	2	2		
Eje 6	6.1 Asistencia técnica FEDER	4	4						

Fuente: Elaboración propia.

- En términos generales, los indicadores de realizaciones son numerosos y pertinentes. Los principales problemas radican en los siguientes dos elementos:

- Por un lado, la utilidad de estos indicadores es múltiple (control, seguimiento, evaluación, costes medios, etc), así como sus usuarios (ejecutor, coordinador, interventor, evaluador, etc). Todo ello implica que en algunos casos se produzca un desbordamiento de la información suministrada respecto a las necesidades de algunos usuarios, mientras que en otros se echa en falta información. En consecuencia, la pertinencia de los indicadores tiene que venir dada no sólo por la correcta definición de los mismos, sino también por la capacidad de selección de los diferentes usuarios en el momento de emplear la información.
- De forma complementaria, resulta imprescindible disponer de criterios homogéneos sobre la forma y momento de completar los indicadores (lo cual está muy unido a quién y para qué se van a utilizar). En este sentido, se han detectado incoherencias entre la forma y plazo de completar la información por parte de los diferentes organismos. Un ejemplo evidente está relacionado con los proyectos plurianuales, en los que resulta habitual encontrar a algunos ejecutores que incorporan la información completa con el último pago; a otros que lo hacen en el primero, mientras que algunos otros lo prorratean.
- Por su parte, los indicadores de resultados requieren en muchos casos de un trabajo de campo específico que permita ofrecer información fiable. Evidentemente, esto se debe traducir en una planificación de recursos económicos e *inputs* necesarios para su realización. En este punto, y a modo de ejemplo, es conveniente resaltar que los resultados en materia de evolución de las empresas asistidas no es posible sin la realización de encuestas, y a su vez, éstas no son posibles en ausencia de un directorio completo e informatizado del universo de beneficiarios finales. Por todo ello, parece conveniente

preparar y diseñar estas operaciones estadísticas de cara a la actualización de las evaluaciones en los próximos años.

- Los indicadores de impacto, aunque son menores en número que los anteriores, parecen suficientes. Tal y como han mostrado las lecciones de la experiencia, dichos indicadores deben ser estimados principalmente por los evaluadores, y el requisito fundamental, que en la mayoría de los casos se cumple, es la existencia de estadísticas regionales y sectoriales adecuadas que permitan realizar ejercicios de economía aplicada. Esto tiene su reflejo en que, por regla general, los gestores no se han ocupado de la definición estos indicadores.

Algunos gestores indican la dificultad de diseñar buenos indicadores en aquellos proyectos con largos períodos de ejecución y otros destacan el importante papel del coordinador en la definición de los indicadores, aunque se detecta un cierto déficit en la participación de los gestores en el diseño de los indicadores que están utilizando. La mayoría de los entrevistados afirma que los indicadores vinieron determinados por los responsables de la gestión del DOCUP. Pese a todo, se considera que los indicadores son adecuados para la realización del seguimiento –excepto en aquellos proyectos que suponen grandes obras–.

- Respecto a los indicadores referentes a los costes unitarios, hay que señalar que su definición plantea algunos problemas de cara a evaluar la eficiencia de las actuaciones desarrolladas. Dichos problemas provienen de la falta de una asignación financiera a nivel de indicador (únicamente existe a nivel de medida) que permita relacionar la progresión en términos físicos de las actuaciones con el coste atribuible a las mismas. Esta particularidad cobra mayor importancia en aquellas medidas que engloban acciones de carácter muy heterogéneo, en las cuales es aconsejable realizar un análisis

previo de coherencia, examinando el conjunto de proyectos integrados en las mismas al objeto de seleccionar el indicador más apropiado que se ajusta más convenientemente a las acciones llevadas a cabo hasta la fecha para valorar de forma adecuada la eficiencia alcanzada.

De esta forma, una misma medida puede contener resultados físicos con unas eficacias reducidas y costes unitarios altos en la mayoría de indicadores, debido a que las intervenciones realizadas se han concentrado en acciones concretas. Es el caso de la medida 4.7. *Ayudas a la eficiencia y ahorro energético*, o la 5.5. *Infraestructuras turísticas y culturales*, cuyas actuaciones se han agrupado, respectivamente, en los indicadores *Potencia instalada en energías alternativas* y *Rutas, accesos y senderos habilitados y señalizados*.

- Por otro lado, la determinación de los objetivos físicos cuantificados para el total del período de programación ha arrojado unos resultados en términos de eficacia excepcionalmente elevados para el caso de varios indicadores. Ello puede deberse a inconsistencias derivadas de la utilización de unidades de medición para el indicador determinado distintas respecto a las empleadas para la cuantificación del objetivo. En todo caso, es aconsejable revisar los procedimientos de cálculo de los logros físicos alcanzados y, en su caso, los sistemas de definición y cuantificación de objetivos en términos de realizaciones y resultados, y fundamentar de forma más rigurosa los criterios utilizados a tales efectos.
- A lo anterior hay que añadir la ausencia de una correspondencia lógica entre la capacidad de absorción mostrada por algunas de las líneas de actuación emprendidas y su incidencia real sobre los objetivos en términos físicos determinados para el periodo 2000-2006, debido, fundamentalmente, a errores materiales que deberán ser

subsanaos en el futuro. Tales deficiencias motivan la impertinencia de algunos indicadores, para los cuales los objetivos previstos para todo el periodo de programación ya aparecen cubiertos con una ejecución financiera modesta.

Esto sucede en la mayor parte de los indicadores correspondientes al Eje 2, en el que todas sus medidas han alcanzado, a lo sumo, una eficacia financiera del 25% sobre el total del periodo, mientras que la eficacia física ha superado en la mayor parte de los casos el 100%. Algo similar ocurre en los indicadores de la medida 3.6. *Sociedad de la Información*, así como en otros varios que se recogen de forma sintética en la Tabla 25.

- Las anteriores restricciones han sido tenidas en cuenta a la hora de abordar el estudio de la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, y, por tanto, de extraer recomendaciones válidas que permitan reorientar el gasto hacia aquellas actuaciones que presentan mejores resultados en términos de unos mayores efectos con unos menores costes unitarios.

Tabla 25. Relación de indicadores con eficacia física muy elevada respecto a la financiera

Medida	Indicador	Objetivo Total (00-08)	Objetivo Int (00-02)	Realizado (00-02)	Eficacia financiera 00-06	Eficacia física 00-06
2.1	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos urbanos	3	1	5.200	26,11%	162500,0%
	Colector (diámetro >= 1,2 metros)	51	12	4.010	26,11%	7831,50%
	Aguas residuales sometidas a tratamiento secundario	100	24	100	26,11%	100,00%
	Habitantes equivalentes conectados a depuradoras (según Directiva 91/271/CEE)	105.556	25.520	212.000	26,11%	200,84%
	Empleos creados en fase de construcción	194	47	505	26,11%	260,31%
2.2	Contenedores temáticos RSU	67	16	102	0,53%	152,24%
2.4	Superficie restaurada	56	14	108	17,85%	192,86%
2.5	Estaciones de control de la contaminación del aire/ ruido / agua	3	1	9	14,75%	300,00%
	Empleo creado en fase de mantenimiento	2	0	3	14,75%	150,00%
	Población afectada (habitantes)	71.340	17.248	1.458.884	14,75%	2044,97%
3.3	Equipos de I+D cofinanciados	27	7	441	24,50%	1633,33%
	Investigadores beneficiados.	2.520	609	3.248	24,50%	128,89%
3.5	Centros creados (o grandes ampliaciones).	5	1	12	19,59%	240,00%
3.6	Servicios prestados a través de la red.	328	79	1.894	36,36%	577,44%
	Redes creadas en empresas /instituciones	51	12	61	36,36%	119,61%
	Redes creadas en las Administraciones Públicas	67	16	71	36,36%	105,97%
	Mejoras efectuadas en redes informáticas o telemáticas	11	3	17	36,36%	154,55%
	PYMES que tienen acceso a los servicios creados.	12.401	2.998	23.900	36,36%	192,73%
4.4	Empleos creados en fase de construcción	745	180	370	84,88%	260%
4.7	Potencia instalada en energías alternativas	6	1	467	4,55%	7782%
5.1	Empleo creado en fase de mantenimiento	134	32	46	28,89%	150%
	Empleos creados en fase de construcción	404	98	305	28,89%	260%
5.4	Áreas comerciales acondicionadas	10.000	2.418	13.204	11,40%	132%
	Plazas comerciales creadas o acondicionadas para uso de actividades comerciales	50	12	50	11,40%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000