



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



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

### 5.1. VALORACIÓN DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES DEFINIDOS

En primer lugar, como punto de referencia a resaltar en este aspecto, cabe mencionar que la generalidad de los coordinadores-gestores apuntan a la dificultad de identificar buenos indicadores como una de las principales dificultades para la realización del seguimiento de los proyectos, asignatura pendiente en la Administración Pública en general que se traslada a las actuaciones cofinanciadas del DOCUP, siendo necesario seguir avanzando en el proceso de interiorización de la utilización de indicadores.

En ese contexto, es reseñable que para el presente periodo de programación 2000-2006 se han definido tanto indicadores de realización como indicadores de resultado e impacto, definición que además se ha realizado a priori (al inicio de la programación), lo que ya de por sí supone un avance remarkable respecto a periodos de programación anteriores. Respecto a la metodología utilizada para la selección de los indicadores, éstos han venido determinados fundamentalmente por los responsables de la gestión del DOCUP, pero tras un proceso de búsqueda "aguas abajo" que también habla a favor de la su calidad y de la posibilidad de realizar un adecuado seguimiento de los mismos.

Concretamente, tal y como se puede comprobar en el cuadro adjunto, en el Complemento de Programa del DOCUP se recogen un total de 185 indicadores, de los que 86 son de realizaciones (46,5% del total), 55 de resultados (29,7%), y 44 de impacto (23,8%). Atendiendo a los ejes prioritarios, el que cuenta con un mayor número de indicadores es el eje 5 (72 indicadores, el 38,9% del total), que es el que ostenta precisamente el menor peso en términos financieros (al margen del eje 6) aunque incluye ocho medidas con actuaciones muy diversas que complica el sintetizar el seguimiento en un número reducido de indicadores. Le siguen posteriormente los ejes 2 y 3 (con 34 indicadores, respectivamente), el eje 1 (23 indicadores), el eje 4 (16 indicadores), y finalmente el eje 6 (6 indicadores). Según medidas, el rango de variación oscila del único indicador determinado para la medida 4.4 hasta los 17 indicadores de la medida 5.5.



Cuadro 5.1 Número y distribución de indicadores según Ejes/Medidas.

Eje/Medida	Realizaciones		Resultados		Impactos		Total	
	Nº	% s/Total	Nº	% s/Total	Nº	% s/Total	Nº	% s/Total
1.1.	3	3,5	2	3,6	2	4,5	7	3,8
1.2.	3	3,5	2	3,6	1	2,3	6	3,2
1.4.	1	1,2	1	1,8	1	2,3	3	1,6
1.5.	4	4,7	2	3,6	1	2,3	7	3,8
<b>Eje 1</b>	<b>11</b>	<b>12,8</b>	<b>7</b>	<b>12,7</b>	<b>5</b>	<b>11,4</b>	<b>23</b>	<b>12,4</b>
2.1.	5	5,8	4	7,3	1	2,3	10	5,4
2.2.	2	2,3	3	5,5	3	6,8	8	4,3
2.4.	4	4,7	3	5,5	2	4,5	9	4,9
2.5.	2	2,3	1	1,8	0	0,0	3	1,6
2.6.	1	1,2	1	1,8	2	4,5	4	2,2
<b>Eje 2</b>	<b>14</b>	<b>16,3</b>	<b>12</b>	<b>21,8</b>	<b>8</b>	<b>18,2</b>	<b>34</b>	<b>18,4</b>
3.1.	4	4,7	2	3,6	0	0,0	6	3,2
3.2.	4	4,7	3	5,5	2	4,5	9	4,9
3.3.	2	2,3	2	3,6	2	4,5	6	3,2
3.4.	1	1,2	0	0,0	1	2,3	2	1,1
3.5.	2	2,3	3	5,5	2	4,5	7	3,8
3.6.	2	2,3	1	1,8	1	2,3	4	2,2
<b>Eje 3</b>	<b>15</b>	<b>17,4</b>	<b>11</b>	<b>20,0</b>	<b>8</b>	<b>18,2</b>	<b>34</b>	<b>18,4</b>
4.1.	5	5,8	0	0,0	3	6,8	8	4,3
4.2.	2	2,3	0	0,0	0	0,0	2	1,1
4.3.	4	4,7	1	1,8	0	0,0	5	2,7
4.4.	1	1,2	0	0,0	0	0,0	1	0,5
<b>Eje 4</b>	<b>12</b>	<b>14,0</b>	<b>1</b>	<b>1,8</b>	<b>3</b>	<b>6,8</b>	<b>16</b>	<b>8,6</b>
5.1.	7	8,1	3	5,5	3	6,8	13	7,0
5.2.	2	2,3	1	1,8	2	4,5	5	2,7
5.3.	2	2,3	1	1,8	2	4,5	5	2,7
5.4.	2	2,3	3	5,5	2	4,5	7	3,8
5.5.	9	10,5	5	9,1	3	6,8	17	9,2
5.6.	3	3,5	3	5,5	2	4,5	8	4,3
5.7.	3	3,5	3	5,5	2	4,5	8	4,3
5.9.	3	3,5	4	7,3	2	4,5	9	4,9
<b>Eje 5</b>	<b>31</b>	<b>36,0</b>	<b>23</b>	<b>41,8</b>	<b>18</b>	<b>40,9</b>	<b>72</b>	<b>38,9</b>
6.1.	3	3,5	1	1,8	2	4,5	6	3,2
<b>Eje 6</b>	<b>3</b>	<b>3,5</b>	<b>1</b>	<b>1,8</b>	<b>2</b>	<b>4,5</b>	<b>6</b>	<b>3,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>86</b>	<b>100,0</b>	<b>55</b>	<b>100,0</b>	<b>44</b>	<b>100,0</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>

De este modo, desde el punto de vista cuantitativo se considera que la batería de indicadores definida es en general suficientemente extensa, e incluso quizás algo elevada en el caso del eje 5, aunque siendo conscientes de las dificultades de síntesis anteriormente mencionadas. No obstante, si es de reseñar la falta de indicadores de impacto relativos al empleo en las medidas 2.5., 4.2., 4.3. y 4.4. (y especialmente en la 4.2 dada su relevancia en términos financieros), por lo que convendría incluir el indicador de empleo creado en las mismas (en el caso de la medida 3.1. los indicadores relativos al empleo se han introducido como de resultados: número de becarios que han obtenido empleo relacionado con la formación y número de personas que siguen contratadas).



Por lo que respecta ya al aspecto cualitativo de los indicadores definidos, el análisis minucioso de los mismos muestra en líneas generales su pertinencia, pudiendo extraerse de entre los indicadores propuestos en las distintas medidas una serie de indicadores de eje significativos para el adecuado seguimiento del desarrollo de las intervenciones integradas en los mismos, muestra que se recoge en el cuadro adjunto al final del presente apartado para cada uno de los ejes, tanto de indicadores de realización como de resultado e impacto.

Asimismo, profundizando en la posibilidad de agregación de los indicadores de eje señalados anteriormente como aspecto relevante para la evaluación global de las intervenciones, el análisis de los mismos refleja que esa agregación es posible en el caso de los indicadores de impacto, y más concretamente en el caso del empleo creado (indicador incluido en los seis ejes prioritarios), posibilidad que se considera especialmente pertinente y destacable al sintetizar en buena medida los efectos de las actuaciones cofinanciadas y permitir cuantificar los avances relativos al objetivo transversal definido en el DOCUP de generación de empleo y reducción de la tasa de paro.

Con relación a la incidencia de los principios horizontales en los indicadores, en primer lugar cabe destacar que Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer) ya ha señalado en el Comité de Seguimiento la necesidad de orientar a los órganos gestores para que incorporen indicadores de género y materializar de este modo los esfuerzos que se están realizando para disponer de indicadores de este tipo. En este punto, cabe recordar que en la batería de indicadores recogidos en el Complemento de Programa únicamente se identifican tres indicadores de género (empleos creados, en la medida 2.2; número de mujeres beneficiadas, en la medida 3.1.; y número de empleos de mujeres creados, en la medida 6.1.), aspecto en el que se considera que se podría avanzar considerablemente si se desagregaran según el sexo los indicadores de mantenimiento y creación de empleo establecidos en las diferentes ejes y medidas de intervención (al margen de las tres señaladas). Asimismo, también sería interesante hacer un seguimiento de la distribución según el sexo de las personas responsables de las intervenciones.

En caso del principio horizontal del medio ambiente, existe un buen número de indicadores ligados a esta temática en las medidas del eje 2, todas ellas con impacto positivo y significativo para el medio ambiente; mientras que en el caso de las medidas con potencial impacto ambiental negativo moderado (fundamentalmente las del eje 4) los indicadores recogen las superficies afectadas, aunque en este aspecto se podría completar con algún indicador relativo a las medidas realizadas para reducir el impacto (como por ejemplo la superficie replantada o acondicionada medioambientalmente tras las obras). Asimismo, también cabe reseñar la existencia de algunos indicadores relativos a esta temática en el caso del eje 1 (número de ayudas para mejora del medio ambiente o energética) y el eje 5 (creación y recuperación de zonas verdes, zonas verdes por habitante).

Por tanto, desde el punto de vista práctico y teniendo en cuenta las dificultades apuntadas a priori, se considera que los indicadores definidos en general son adecuados y pertinentes para la realización del seguimiento del avance material de los



proyectos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, aunque sería conveniente incluir el indicador de creación de empleo en las medidas mencionadas, así como algún indicador de recuperación medioambiental en el caso de las obras de infraestructura, y profundizar en el aspecto de la incorporación del principio de igualdad entre hombres y mujeres; detectándose asimismo que la exigencia de homogeneidad de los indicadores para su agregación al nivel de medida hace que en algunos casos no sean del todo apropiados para algunos proyectos determinados. No obstante, el compaginar la homogeneidad y extensión de la batería de indicadores con la totalidad de casuísticas existentes (elevado número de actuaciones/proyectos) es una tarea de difícil solución, debiéndose tener presente que los mismos deben permitir un adecuado seguimiento, pero sin complicar excesivamente las labores de seguimiento y gestión.

Finalmente, cabe señalar que al definirse los indicadores al inicio del periodo se establecieron valores objetivos, aunque actualmente nos encontramos en un contexto general de análisis y reflexión con la Comisión, al comprobar que procede hacer modificaciones y ajustes en las estimaciones iniciales. En ese sentido, también se constata la dificultad de establecer esos valores objetivos por parte de los organismos ejecutores, especialmente en aquellas actuaciones que corresponde a regímenes de ayuda y que dependen de la potencial demanda que se haga de esas ayudas, observándose que los organismos han utilizado experiencias anteriores a la hora de fijar los objetivos. Además, los valores objetivos se establecieron para el conjunto del periodo 2000-2006, aspecto que dificulta la presente evaluación intermedia (2000-2002). Por tanto, y teniendo en cuenta también el análisis del capítulo 6 relativo al análisis de eficacia y eficiencia (los valores objetivo influyen directamente en el análisis del grado de ejecución física de la intervención), sería conveniente realizar un chequeo y actualización de las estimaciones iniciales, una vez que ya se ha llegado prácticamente al ecuador del periodo de programación 2000-2006.

Cuadro 5.2 Indicadores de Eje seleccionados.

Eje	Realizaciones	Resultados	Impactos
<b>Eje 1</b>	Nº de empresas beneficiarias Nº de ayudas concedidas	Inversión privada inducida Empresas nuevas	Empleo mantenido Empleo creado
<b>Eje 2</b>	Km. de redes de abastecimiento/saneamiento nuevos Depuradoras M <sup>2</sup> espacios naturales rehabilitados M <sup>2</sup> suelo recuperado	Ton. Residuos tratados al año Población beneficiada	Empleo creado fase construcción Empleo creado fase de mantenimiento
<b>Eje 3</b>	Nº proyectos de I+D+I cofinanciados Empresas beneficiarias Centros beneficiados	Nº investigadores implicados Nº patentes generadas	Empleos creados Empleos mantenidos
<b>Eje 4</b>	Carretera nueva o acondicionada (Km) Vías de ferrocarril (Km) Centros multimodales construidos		Empleos creados
<b>Eje 5</b>	Superficie construida/rehabilitada (m <sup>2</sup> ) Creación y recuperación de zonas verdes	Inversión total asociada Nº visitantes año Nº usuarios/beneficiarios Población beneficiada	Empleo creado
<b>Eje 6</b>	Evaluaciones realizadas Estudios realizados	Población beneficiada	Empleo creado



## 5.2. CALIDAD Y FIABILIDAD DEL SISTEMA DE RECOGIDA DE DATOS

Tal y como se avanzaba en el capítulo 2 de presentación del enfoque metodológico, la Autoridad de Gestión ha puesto en funcionamiento la herramienta o aplicación informática "Fondos 2000" para el periodo de programación 2000-2006 en cumplimiento con las disposiciones comunitarias (se ha elaborado una guía de procedimiento "Sistema de gestión de los fondos estructurales" en la que se detallan la información que, de acuerdo con el anexo IV del Reglamento 438/2001, debe existir en soporte informático para todos los proyectos), diseñada para recoger la información financiera y física de todas las intervenciones, y a la que están conectados los beneficiarios finales. De este modo, la aplicación contiene la programación financiera y los pagos realizados de cada organismo que participa, así como la previsión y ejecución de los indicadores de cada medida.

En ese contexto, el análisis de la calidad del sistema de recogida de datos se plantea desde una doble vertiente: la relativa a la recogida de la información para su introducción en la aplicación Fondos 2000, y la evaluación de la aplicación propiamente dicha.

Por lo que respecta a la recogida de los datos a cargar en la aplicación, y comenzando por el tramo de la intervención correspondiente a la Administración General del Estado cofinanciada por el FEDER, los diferentes organismos ejecutores participantes (ICEX, CDTI, Instituto de Salud Carlos III, INIA, Dirección General de Investigación y Dirección General de Política Tecnológica) están conectados a la aplicación Fondos 2000 introduciendo directamente sus datos correspondientes en la misma (aunque adicionalmente también envían la información directamente a la autoridad de gestión). En el caso del tramo cofinanciado por el FSE, la información de los organismos implicados (Dirección General de Universidades, Dirección General de Investigación, CSIC y UPV) se centraliza en el UAFSE (Unidad Administrativa del FSE) que es el que la introduce en Fondos 2000. Por tanto, en el caso de la AGE el proceso de recogida de información es sencillo (introducción directa de la información por los agentes implicados), tratándose además de organismos ejecutores con una amplia experiencia en la gestión en general, y de programas europeos en particular (que se traduce en adaptaciones de sus herramientas informáticas para la adecuada extracción de la información correspondiente al DOCUP), aspectos que garantizan la calidad y fiabilidad de los datos recogidos.

En el caso del tramo correspondiente a las Administraciones Públicas Vascas, el elevado número de órganos ejecutores implicados hace más complicado lógicamente el proceso de recogida de la información. En este caso, la introducción de los datos en Fondos 2000 la realizan la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, que se encarga de recoger e introducir los datos de los Departamentos de Gobierno Vasco implicados, así como los de la sociedad Bilbao Ría 2000 (también se envía la información para la elaboración de los informes de ejecución anuales a la autoridad de gestión) y las Direcciones de las Diputaciones Forales competentes en materia de asuntos europeos, que se encargan de recopilar la información relativa de los Departamentos de la Diputación y las corporaciones locales implicadas de cada Territorio Histórico (adicionalmente también se envía la información a la Dirección de Eco-



nomía y Planificación del Gobierno Vasco como organismo intermedio coordinador); organismos todos ellos que cuentan con sistemas de seguimiento de sus actuaciones bien definidos y contrastados, que se han establecido en la generalidad de los casos de forma autónoma, si bien se han ido adaptando a las demandas comunitarias, y que llevan en funcionamiento un largo periodo de tiempo, aspectos que inciden en la notable calidad y fiabilidad constatada en el análisis detallado de los mismos.

En este punto, cabe señalar que la Dirección de Economía y Planificación del Gobierno Vasco, como organismo intermedio responsable del tramo regional, está en el momento de la realización del presente informe en la fase de implementación de la aplicación informática CAPV F-2000 (tras la fase de análisis de sistemas, etc.) con el objetivo de automatizar y centralizar la información del DOCUP y cumplir con las exigencias reglamentarias (información exigida en el Anexo IV del reglamento de gestión y control de ayudas), siendo deseable su puesta en funcionamiento en el menor tiempo posible. Por otra parte, y a título ilustrativo, se puede destacar como buena práctica y hecho innovador la puesta en funcionamiento por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa de una Intranet específica, a la que pueden acceder a través de Internet los beneficiarios finales bajo su coordinación para introducir su información (reforzando la idea de una "comunidad virtual de gestión comunitaria"), con el objetivo de sistematizar y agilizar el proceso de recogida de datos para su posterior introducción en Fondos 2000 a través de la utilización de las nuevas tecnologías.

De este modo, la articulación institucional establecida en el DOCUP permite la adecuada recogida de la información necesaria para el seguimiento de las intervenciones, tanto al nivel de la AGE como de las AAPPVV (aunque en este segundo caso el entramado se complica por el elevado número de órganos implicados), mientras que la cadena de flujos establecida entre los diferentes niveles institucionales permite asimismo el seguimiento aguas abajo de la información transmitida, así como de la información de base empleada en cada nivel de la cadena. En este sentido, cada nivel de la cadena es depositario de la información de base sobre la intervención que es objeto de certificación, información que está archivada de manera que permite una consulta inmediata en caso de ser requerida por algún nivel superior de la cadena u otro organismo con facultades en materia de control financiero, garantizándose de esta manera la pista de auditoría suficiente.

Por lo que se refiere ya a la evaluación de la aplicación Fondos 2000, en líneas generales se considera adecuada como sistema de almacenaje e intercambio de información, valorándose positivamente su funcionamiento como herramienta diseñada para recoger la información financiera y física de todas las intervenciones. En este sentido, esta aplicación ha supuesto una mejora sensible respecto al marco anterior, tanto desde el punto de vista de uso como de disponibilidad de la información. Además, se ha creado un subsistema de gestión que permite efectuar un seguimiento de cada operación, en el que se recoge la información relativa a datos y pagos requerida en el Anexo IV del Reglamento 430/2001. La aplicación agrega todos los pagos grabados en el sistema por cada organismo, dando de alta un certificado que recoge los pagos grabados e imprime un modelo de certificación, que una vez firmado por el responsable del organismo gestor y por el responsable contable, se envía a





la Autoridad de Pago que lo valida e incluye en una declaración de gastos a la Comisión, una vez efectuadas las comprobaciones necesarias. Asimismo, el sistema permite garantizar la pista de auditoría al poseer todas las instancias interesadas la documentación justificativa de los registros contables a la que se refiere el artículo I del Reglamento 438/2001.

No obstante, y a pesar de que la aplicación mejora progresivamente sus prestaciones, algunos Organismos han manifestado algunas dificultades en el acceso e introducción de datos, y en especial con relación a su rapidez de funcionamiento. Asimismo, también se plantea la posibilidad de incrementar la transparencia de esta herramienta, facilitando que los diferentes organismos conectados a Fondos 2000 puedan visualizar la situación del conjunto de las intervenciones del DOCUP, y no únicamente las de su competencia.

Finalmente, como ya se avanzaba en el capítulo 2 cabe recordar que entre las dos extracciones de datos realizadas de la aplicación Fondos 2000 para la elaboración del capítulo 6 del presente informe de evaluación (22-01-03 y 23-05-03), la Comisión tomó a finales de abril la Decisión modificativa por la que se aprobó el rectificativo del DOCUP del País Vasco, por el cual 18 proyectos forales y locales (con un reducido peso financiero en el total del DOCUP) se reubican correctamente en otras medidas (traslados realizados fundamentalmente desde las medidas 4 y 5 del eje 5 a la medida 2 del eje 1, y entre las propias medidas del eje 5), y que en ningún caso altera los contenidos claves de la Decisión Comunitaria aprobatoria en relación con los objetivos básicos de la misma, ni a la inversión total programada, ni a la ayuda comunitaria por fondos, ni a la distribución temporal de las citadas cantidades

De este modo, en la segunda extracción de datos se ha comprobado que la información relativa a la planificación financiera y previsión de indicadores corresponde ya a la nueva versión del DOCUP (versión 1), pero la información relativa a la ejecución, tanto financiera como física, todavía estaba ordenada según la versión anterior (versión 0) ya que aún no se había modificado la misma en la aplicación. Por tanto, se ha procedido a ordenar la información de la ejecución (financiera y física) según la nueva versión del DOCUP (reasignación de proyectos) para poder realizar el análisis atendiendo a la misma, recomendándose que se actualice esta información lo antes posible en la propia aplicación de Fondos 2000. Asimismo, sería aconsejable analizar la posibilidad de que en estos procesos modificativos la aplicación actualice la información relativa a la ejecución de la forma más automática posible, de manera que se facilite y acorte el periodo de disposición de la misma.