



CAPITULO 9
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES OPERATIVAS



9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES OPERATIVAS

9.1. CONCLUSIONES

a) Sobre la validez de la evaluación previa

- Del análisis sobre la vigencia del análisis DAFO realizado en la evaluación previa se desprende que no se han producido variaciones significativas que aconsejen modificar la estrategia y objetivos del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006. Con carácter general, se mantienen las conclusiones realizadas en el análisis DAFO. A continuación se muestran alguna de las conclusiones más relevantes obtenidas en el análisis sobre la validez de la evaluación previa:
 - ◆ *Mantenimiento de la concentración de la población en Logroño y existencia de un elevado número de municipios de pequeño tamaño.* La concentración de la población en Logroño provoca ciertos desequilibrios en materia de infraestructuras y servicios en la Comunidad. En este sentido, se considera necesario plantear un modelo descentralizador que permita una mejor distribución espacial de los recursos. Por otro lado, la existencia de un gran número de municipios de pequeño tamaño dificulta la introducción de criterios de ordenación de los recursos.
 - ◆ *Alta tasa de envejecimiento en la población de La Rioja.* Se trata de una circunstancia que podría desencadenar en el futuro problemas de relevo generacional en ciertos sectores productivos de la economía riojana, principalmente, en la agricultura. Por otro lado, ello está dando lugar a un crecimiento significativo de las clases pasivas.
 - ◆ *Estructura productiva formada por PYME de pequeña dimensión.* El tamaño de las empresas hace más complicada su presencia en mercados globalizados con un alto grado de competencia. Por otro lado, su dimensión reduce la capacidad de inversión de éstas y dificulta la realización de actividades de I+D, así como su acceso a los grandes canales de distribución nacionales e internacionales. Sin embargo, el tamaño de las empresas dota de una mayor flexibilidad a la estructura económica de la Comunidad Autónoma, facilitando su adaptación a las necesidades del mercado y permitiendo que los procesos de cambio sean menos traumáticos y puedan hacerse de manera más rápida.
 - ◆ *Escasa dotación de infraestructuras de transporte.* La Rioja presenta una escasa dotación de infraestructuras viarias que dificulta el aprovechamiento de su beneficiosa posición geográfica en el ámbito nacional respecto de las redes transeuropeas de transporte.



Respecto de la red de ferrocarril se observa el carácter obsoleto de algunos trazados que dificultan su óptimo aprovechamiento. La mejora de las infraestructuras de transporte se considera, por tanto, una de las prioridades para el desarrollo de La Rioja.

b) Sobre la pertinencia, coherencia interna y externa de la estrategia adoptada:

- El análisis de la coherencia interna del DOCUP muestra un elevado grado de coherencia de las líneas de ayuda contempladas en el mismo. En concreto, las medidas programadas en los seis ejes prioritarios en los que se estructura el DOCUP inciden de manera directa en la consecución de los objetivos perseguidos. Por otro lado, existe una importante relación causa-efecto de dichas medidas respecto de los resultados esperados dentro de cada uno de los ejes. Por último, el análisis efectuado ha detectado importantes efectos sinérgicos entre las medidas de cada uno de los ejes. De esta manera, puede concluirse que las actuaciones del DOCUP se encuentran estructuradas de tal forma que no trabajan únicamente para la consecución de un único objetivo, sino que todas ellas se dirigen de forma conjunta a la consecución de los objetivos generales del DOCUP.
- Con relación a la política de desarrollo sostenible, las mejoras ambientales obtenidas en La Rioja durante el periodo 2000-2002 no son suficientemente significativas como para requerir una modificación de la estrategia ambiental del DOCUP. Los impactos ambientales en algunas de las medidas del Eje 3 de *Sociedad del Conocimiento* y la medida 1.5 (*Apoyo a la internacionalización y promoción exterior*) no han sido muy significativos. Sin embargo, en el resto de medidas del DOCUP sí existen impactos ambientales significativos, dada su relación de causalidad con determinadas afecciones medioambientales (positivas o negativas). Del análisis realizado se desprende que las medidas con potencial impacto ambiental significativo presentan un elevado grado de integración ambiental debido a la inclusión, en todos los casos, de criterios de selección y priorización de proyectos de carácter ambiental. Finalmente, no podría decirse que las mejoras ambientales se han debido exclusivamente a la ejecución del DOCUP, ya que ha sido la ejecución global de todos los instrumentos ambientales de la Comunidad Autónoma los que han permitido obtener estas mejoras, aunque resulta evidente la contribución del DOCUP a los avances obtenidos en materia de saneamiento y tratamiento de residuos.
- Los resultados obtenidos en la evaluación del principio de igualdad de oportunidades reflejan que las medidas del DOCUP no se encuentran dirigidas directamente a la consecución de objetivos en materia de igualdad de oportunidades, manifestando cierta neutralidad en algunos aspectos. Ello resulta lógico, teniendo en cuenta que la mayor parte de las operaciones del DOCUP no guardan una relación directa con aspectos de igualdad de oportunidades. Sin embargo, todas las medidas presentan unas fuertes consideraciones igualitarias en esta materia, aunque dada la tipología de actuaciones contempladas en el DOCUP de La Rioja no son fácilmente perceptibles. La integración del principio es más perceptible, quizás, en las medidas de los Ejes 1 y 3. Finalmente, del análisis del avance de los indicadores,



en materia de igualdad de oportunidades, en la Comunidad Autónoma de La Rioja puede decirse que éstos han evolucionado favorablemente durante el periodo analizado. Es evidente que la ejecución de las actuaciones implementadas por el DOCUP ha sido, al menos en parte, responsable de la mejora de la situación, sobre todo en los datos referentes a empleo. Sin embargo, al igual que en el caso de la política de desarrollo sostenible, no sería justo decir que esta mejora ha sido, exclusivamente, debida al DOCUP, ya que en ello han influido un conjunto de medidas que componen la estrategia global de La Rioja en materia de igualdad de oportunidades en la que participan también las medidas del DOCUP.

- Con relación a otras áreas prioritarias para la UE como la investigación, desarrollo tecnológico e innovación y la sociedad del conocimiento, puede decirse que el DOCUP ha integrado adecuadamente estas materias. En lo que hace referencia a la I+DT+I, cabe señalar que los poderes públicos fueron conscientes, desde la fase de programación del DOCUP, de las diferencias que existían en La Rioja, en términos de volumen de gasto, respecto de la media española, por lo cual se seleccionaron un conjunto de medidas de I+DT+I con el objetivo de incrementar paulatinamente las cifras de inversión en I+D en la Comunidad. De hecho, cerca del 22% del gasto elegible del DOCUP corresponde a medidas de I+DT+I. En lo que respecta a la sociedad de la información, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha dotado a la sociedad de la información de unos recursos muy significativos en el ámbito del DOCUP, al objeto de facilitar el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en los sectores privado y público, y en la sociedad en general.

c) Sobre la pertinencia de los indicadores y la transparencia y fiabilidad del sistema de recogida de datos

- Los indicadores utilizados por el sistema de seguimiento del DOCUP sirven satisfactoriamente para evaluar el grado de avance de las medidas. Asimismo, se considera que estos indicadores son bastante adecuados desde el punto de vista del contenido del proyecto. Junto a la significativa pertinencia de los indicadores, conviene destacar que la mayor parte de los indicadores son utilizados por el sistema de seguimiento, proporcionando periódicamente valores que sirven para medir su avance. Sin embargo, existen algunos de ellos que no son empleados hasta la fecha por el sistema de seguimiento, siendo necesario llevar a cabo alguna acción para iniciar su seguimiento o eliminarlos del sistema de seguimiento.
- La mayor parte de las medidas con incidencia en materia de políticas horizontales (igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible) poseen indicadores de seguimiento que sirven para reflejar el avance de las medidas en dichas políticas. Asimismo, esta batería de indicadores podría completarse con los de algunos órganos ejecutores (v.g., ICEX e Instituto de Salud Carlos III) que poseen indicadores de políticas horizontales que no son recogidos en el sistema de seguimiento de FONDOS 2000. En definitiva, existe una batería adecuada de indicadores que dan información sobre los resultados de las medidas en materia de desarrollo sostenible y de igualdad de oportunidades,



aunque en esta última materia podría emplearse un mayor número de indicadores. Respecto de la política de desarrollo sostenible, se considera necesario mencionar que el Gobierno de La Rioja elabora, con carácter anual, un *Informe ambiental de ejecución anual: Indicadores ambientales para la Comunidad Autónoma de la Rioja programación 2000-2006*, donde se refleja el seguimiento en aspectos medioambientales de aquellas actuaciones realizadas por los órganos ejecutores del Gobierno de La Rioja, a nivel de medida.

- Del análisis de los sistemas de recogida de datos empleados por los órganos ejecutores que participan en el DOCUP de La Rioja se ha obtenido que las fuentes de información que los órganos ejecutores utilizan para informar sobre el avance de sus operaciones son perfectamente fiables y adecuadas, reflejando de manera eficaz la progresión física de éstas. Las fuentes de información utilizadas son, básicamente, solicitudes de ayuda que son introducidas posteriormente en bases de datos, en el caso de programas de ayuda; e informes periódicos de obra, en el caso de proyectos de infraestructura.

d) Sobre la eficacia¹⁶ y eficiencia:

- Según datos correspondientes al 31 de diciembre de 2002, la cifra de ejecución financiera del DOCUP de La Rioja durante el periodo 2000-2002 es ligeramente inferior a los 32 millones de euros, lo que supone el 135,2% respecto de la cifra de programación correspondiente a ese mismo periodo. Respecto de la evolución de la eficacia financiera, durante el año 2000 se ejecutó el 72,5% del gasto programado para ese año, porcentaje considerado satisfactorio dado los retrasos que normalmente se producen al inicio de los periodos de programación. Asimismo, durante el 2001 la eficacia financiera fue sumamente satisfactoria (180,4%). Finalmente, la ejecución fue también satisfactoria durante la anualidad 2002 (140,5%).
- En lo que respecta a la eficacia financiera a nivel de ejes, los resultados han sido, en líneas generales, muy satisfactorios. En concreto, todos los ejes, a excepción del 2 *Medio ambiente y entorno natural*, presentan grados de ejecución por encima del 115% de lo programado para el periodo 2000-2002, lo cual indica un grado de eficacia muy alto. Sin embargo, aunque la ejecución del Eje 2 *Medio ambiente y entorno natural* es algo inferior a lo previsto (89,8%), habría que destacar la alta ejecución experimentada por este eje durante el 2002 (202,6%). A nivel de medidas, salvo algunas medidas (1.6 *Promoción del capital organizativo de las empresas*, 2.1 *Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración*, 3.1 *Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología*, 3.3. *Equipamiento científico – tecnológico*, 3.4 *Transferencia y difusión tecnológica* y 3.6 *Sociedad de la información - Transitoria*), el resto de ellas presentan porcentajes superiores al 100%

¹⁶ Cabe destacar que para el cálculo de la eficacia financiera y física del DOCUP se ha ajustado la programación al periodo 2000-2008. Se ha tenido en cuenta, por tanto, las anualidades 2007 y 2008, dado que existen dos años de carencia para ejecutar las cantidades asignadas al periodo 2000-2006.



- El objeto del análisis de eficacia física es examinar la progresión en términos físicos del DOCUP, al objeto de evaluar la consecución de los objetivos propuestos al inicio del periodo de programación. Los resultados obtenidos han sido, en líneas generales, satisfactorios. Sin embargo, conviene mencionar que los resultados han sido muy diferentes de unas medidas a otras. En concreto, las medidas pueden dividirse en tres bloques en función de los resultados obtenidos. En primer lugar, se sitúan aquellas medidas cuyo grado de eficacia física ha resultado muy satisfactorio (1.5. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior; 4.1. Carreteras y autovías; y 5.5. Infraestructuras turísticas y culturales). En segundo lugar, aquellas otras con grado de eficacia satisfactorio (1.1 Apoyo a las empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios; 1.6 Promoción del capital organizativo de las empresas; 2.1 Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración; 3.1 Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología; 3.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico; y 3.6 Sociedad de la información - Permanente). Por último, aquellas cuyo grado de eficacia física ha resultado insatisfactorio (3.3 Equipamiento científico-tecnológico; 3.4 Transferencia y difusión tecnológica; 3.5 Centros públicos de investigación y centros tecnológicos; y 3.6 Sociedad de la información - Transitoria).
- En cuanto al análisis de eficiencia, su objeto es comparar la inversión programada al inicio del periodo de programación para la consecución de los objetivos señalados con la inversión finalmente realizada. Dadas las limitaciones existentes en cuanto a la información disponible, los resultados obtenidos han de interpretarse de manera global para toda la medida. Del análisis realizado se obtiene que, en líneas generales, los costes unitarios realizados son inferiores a los programados, aunque existen algunas medidas en las que los resultados no han sido tan positivos. Se trata, en concreto, de las medidas 1.1 de *Apoyo a las empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios* y 3.2 *Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico*.

e) Sobre la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento, publicidad y difusión:

- Con relación al análisis de las funciones y responsabilidades de los distintos agentes que intervienen en la gestión del DOCUP Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006, el desarrollo de las tareas de evaluación ha permitido constatar que la estructura organizativa del DOCUP permite realizar, de manera eficaz, las labores de gestión programación, coordinación, seguimiento y evaluación, por parte de los agentes implicados en la gestión del DOCUP (autoridad de gestión, autoridad de pagos, órgano intermedio, órganos ejecutores, destinatarios finales y organismos responsables de la aplicación de las políticas horizontales). Asimismo, durante el periodo analizado no ha habido conflictos de competencias entre dichos agentes en el ejercicio de sus funciones.



- Respecto de los mecanismos de coordinación y control establecidos entre los distintos agentes que intervienen en la gestión del DOCUP, se considera que son adecuados, permitiendo que la ejecución del DOCUP se desarrolle con un adecuado grado de eficacia. Entre los mecanismos de coordinación utilizados por estos organismos, cabe destacar la emisión de circulares y notas internas, la celebración de Comités de Seguimiento y reuniones y, por supuesto, el contacto telefónico directo con los mismos. En lo que hace referencia a la coordinación del Fondo de Cohesión, dado que las funciones de gestión del DOCUP de Objetivo 2 y del Fondo de Cohesión en La Rioja se concentran en la Secretaría para la Unión Europea y la Acción Exterior de la Consejería Presidencia, la coordinación entre ambas intervenciones es total.
- Los recursos humanos disponibles para las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación de la intervención garantizan una correcta gestión del DOCUP. Se considera que, en líneas generales, son suficientes para realizar esta labor. Sin embargo, en momentos puntuales del proceso de gestión de la intervención (elaboración del Informe anual de ejecución y tramitación de certificaciones de gastos) la autoridad de gestión requeriría un mayor apoyo de personal administrativo, permitiendo liberar al personal fijo asignado a esas tareas más sencillas de carácter administrativo. Respecto de la cualificación técnica de éstos, cabe mencionar que es la apropiada.
- En referencia a los medios técnicos, los distintos agentes implicados en la gestión del DOCUP disponen de los recursos adecuados para las tareas propias de gestión y seguimiento. Existen sistemas de información adecuados que permiten cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 18 del Reglamento (CE) 1260/1999 referentes al intercambio informático de datos necesario para cumplir los requisitos relativos a la gestión, seguimiento y evaluación. Aunque el funcionamiento de dichas aplicaciones informáticas es satisfactorio, conviene mencionar que se trata de sistemas de gestión que han ido completándose y mejorándose conforme ha ido transcurriendo el periodo de ejecución del DOCUP, con las consiguientes dificultades que ello ha supuesto a los usuarios de las aplicaciones.
- El proceso de programación del DOCUP tiene como base fundamental de partida las estrategias sectoriales ya existentes en la Comunidad, las cuales fueron integradas en éste mediante un proceso de trabajo y consenso entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En definitiva, el DOCUP recoge las líneas de actuación prioritarias de La Rioja. Asimismo, tanto la autoridad de gestión como el órgano intermedio utilizaron criterios de selección transparentes y precisos en el proceso de programación de la intervención. Cabe destacar que este ejercicio de definición e identificación de las principales necesidades en cada medida y consiguiente formulación de criterios de selección, ha permitido incrementar la eficacia y eficiencia en la aplicación de la estrategia de la intervención. Asimismo, el análisis de dichos criterios permite establecer que se adecuan de manera satisfactoria al análisis de la situación de partida y necesidades actuales formulado en el DOCUP, y que recogen oportunamente aspectos relativos al medio ambiente y a igualdad de oportunidades.



- Una de las cuestiones más destacables del proceso de programación del DOCUP es la amplia participación de agentes económicos y sociales de la Comunidad en la elaboración del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja. En virtud del principio de cooperación establecido en el artículo 8 del Reglamento (CE) 1260/1999, el Gobierno de La Rioja se puso en contacto con los principales agentes económicos y sociales de la Comunidad para que participarán en el proceso de elaboración de los documentos de programación. De esta manera, se mantuvieron reuniones con diferentes agentes económicos y sociales para que conocieran los borradores de dichos documentos. Finalmente, aquellas observaciones de interés desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos y contenidos de la programación fueron incluidas en dichos documentos.
- Con relación a la existencia de documentos sobre directrices para la realización de las tareas de seguimiento, cabe destacar que tanto la autoridad de gestión como el órgano intermedio disponen de manuales de procedimientos para la gestión de la intervención en sus respectivos campos de trabajo. A este respecto, conviene mencionar que la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda, la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Secretaría General para la Unión Europea y de Acción en el Exterior del Gobierno de La Rioja disponen, en sus respectivos manuales, de información completa sobre las tareas a realizar en cuanto al seguimiento de las operaciones.
- La autoridad de gestión utiliza la aplicación FONDOS 2000 como sistema básico para el seguimiento de las operaciones cofinanciadas por el FEDER. La UAFSE utiliza la aplicación SSU para el seguimiento del FSE. Respecto de la administración regional, la información de seguimiento proporcionada por los órganos ejecutores es almacenada directamente en la aplicación FONDOS 2000. Dado el reducido número de órganos ejecutores de ámbito regional, no se ha considerado necesario diseñar un sistema de gestión de datos específico para las operaciones de ámbito regional gestionadas por las Administraciones Públicas de La Rioja. Cabe destacar que la autoridad de gestión, de acuerdo con el Reglamento (CE) 438/2001, en relación con los sistemas de gestión y control, ha creado un sub-sistema dentro de la aplicación FONDOS 2000, denominado "Gestión" donde se recoge la información sobre operaciones relativa a datos generales y pagos requerida en el Anexo IV del Reglamento (CE) 438/2001.
- Con relación a los circuitos financieros utilizados, los procedimientos de certificación de gastos y pagos son eficaces en la medida en la que cumplen con sus cometidos, introduciendo incluso un mayor grado de control respecto al existente en el periodo de programación anterior. En referencia a la fase de certificación de gastos, cabe destacar que la utilización, a nivel de órgano ejecutor, de formatos prefijados donde se muestra claramente la cifra de gasto certificado y sean firmados por los responsables de la operación y por los responsables financieros, ha permitido introducir un mayor control y exactitud en las certificaciones tramitadas. Respecto de la fase de pago, habría que destacar que el sistema de "pagos por anualidades" utilizado en el periodo anterior no premiaba a los órganos ejecutores con mayores niveles de



ejecución. Sin embargo, el sistema actual de pagos, de acuerdo a los certificados, motiva en mayor medida una ejecución más rápida de las operaciones.

- La evaluación del grado de cumplimiento de las actividades de información y publicidad establecidas en el Plan de acciones de información y publicidad ha permitido constatar que estas tareas se han llevado a cabo de manera satisfactoria. Por otro lado, conviene mencionar que los distintos órganos ejecutores que intervienen en la gestión del DOCUP conocen, en líneas generales, las obligaciones existentes en materia de información y publicidad. Cabría destacar, asimismo, que las actuaciones de información y publicidad realizadas no han sido exclusivamente ejecutadas por el órgano intermedio y la autoridad de gestión. A este respecto, es preciso señalar que los órganos ejecutores han llevado a cabo un amplio número de actuaciones de información y publicidad sobre la opinión pública, tales como publicaciones en prensa y revistas especializadas, edición de publicaciones, recogida de información de avance en las páginas-web de sus organismos, etc.

f) Sobre el análisis de los indicadores de Reserva de Eficacia:

- Respecto del análisis de Reserva de eficacia, se han cuantificado, a fecha de 31 de diciembre de 2002, los indicadores de eficacia, gestión y ejecución financiera para su comparación con los objetivos establecidos. Del análisis realizado se desprende que el DOCUP de La Rioja ha satisfecho a fecha de 31/12/2002 la mayor parte de los criterios establecidos para la valoración de la Reserva de eficacia. Sin embargo, algunos de los criterios no han sido cumplidos, aunque disponen aún de un plazo de tiempo suficiente para su consecución. A este respecto, el equipo evaluador considera que el DOCUP de la Rioja no va a presentar problemas para el cumplimiento de los criterios de Reserva de eficacia.

A continuación, se describen más detalladamente los resultados obtenidos:

- ✓ Criterios de gestión. Prácticamente la totalidad de los indicadores establecidos para la valoración de los criterios de gestión han cumplidos sus objetivos. En cuanto a aquellos que hasta el momento no han sido satisfechos se encuentra la verificación de la calidad del informe de evaluación (que no podrá ser valorado hasta que el presente informe sea entregado y valorado por el Grupo Técnico de Evaluación) y la calidad del sistema de control (a fecha de 31-12-2002 los organismos con competencias para realizar actuaciones de control financiero y de gestión no habían finalizado el proceso de control del 5% del gasto certificado acumulado a fecha de 31/12/2001).



- ✓ Criterios de ejecución financiera. A pesar de que queda aún tiempo para aumentar la cifra de ejecución financiera correspondiente al periodo 2000-2002, ya ha sido satisfecho el criterio utilizado para valorar la ejecución financiera.
- ✓ Criterios de eficacia. El grado de realización de los indicadores de reserva de eficacia previstos a 31/12/2002 es bastante satisfactorio, ya que todos los indicadores tienen un valor de ejecución superior al 80% del valor previsto (porcentaje a partir del cual se considera que el objetivo ha sido cumplido).

Como conclusión general, la valoración global de las actuaciones llevadas a cabo a través del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006 es positiva, no sólo porque facilita la realización de inversiones productivas y la creación de empleo, sino también porque apoya la consecución de los objetivos de desarrollo regional de la Comunidad Autónoma. Evidentemente, existen otras herramientas de financiación de las políticas de desarrollo de la Comunidad. Sin embargo, resulta evidente la importancia del DOCUP para el desarrollo económico de la región y la percepción del valor añadido comunitario.



9.2. RECOMENDACIONES

Durante el proceso de evaluación se han identificado una serie de factores que, debidamente incorporados, podrían mejorar a juicio del equipo evaluador la eficacia en la aplicación del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006 durante la segunda mitad del periodo de programación. Asimismo, el objeto de este capítulo no es identificar aquellos aspectos que están funcionando correctamente, sino aquellos otros que a juicio del equipo evaluador debieran mejorarse. Se trata, por supuesto, de consideraciones subjetivas que los organismos coordinadores de la aplicación del DOCUP en La Rioja debieran valorar internamente para analizar la idoneidad de aplicar o no tales recomendaciones.

Por otro lado, cada una de las recomendaciones propuestas se ha valorado en función de su importancia y prioridad. Así, se ha establecido el siguiente orden de prioridad: alta, media y baja.

Las recomendaciones que se han efectuado comprenden las siguientes áreas:

- Seguimiento
- Programación
- Aplicación de políticas horizontales
- Normativa comunitaria
- Control de ayudas
- Transparencia en la gestión
- Adaptación y modificación de la programación

a) Sobre el seguimiento:

- Durante la ejecución de las tareas propias de seguimiento se ha detectado que algunos órganos ejecutores de actuaciones cofinanciadas por el DOCUP, en ocasiones, no cumplen con los plazos estipulados para el envío de la información solicitada. Ello puede ser debido a que, en general, no contemplan dichas tareas como propias, sino que las consideran algo externo y complementario a las labores correspondientes a su puesto en la administración. En este sentido, se recomienda llevar a cabo tareas de concienciación entre los órganos ejecutores con el objetivo de que interioricen la importancia estratégica de los Fondos Estructurales para la financiación de las estrategias sectoriales de la Comunidad Autónoma (Prioridad media).



- En algunas ocasiones se ha observado que los órganos ejecutores interpretan algunos indicadores de manera diferente, con lo cual el valor total obtenido por un indicador podría llegar a ser bastante heterogéneo, en la medida en la que son varios órganos ejecutores los que conforman el valor de dicho indicador. En este sentido, se sugiere que se lleve a cabo una labor de definición de algunos indicadores para todas las intervenciones de Objetivo 1 y Objetivo 2 en su conjunto (Prioridad media).
- Las medidas del DOCUP tienen, generalmente, una amplia batería de indicadores de realización, resultado e impacto destinada a informar sobre el progreso de las actuaciones cofinanciadas por el DOCUP. Sin embargo, alguna de las medidas no disponen de una adecuada relación de indicadores de realización. Por esa razón, algunas medidas no han tenido suficientes elementos para valorar su eficacia física, especialmente en una evaluación como ésta, de carácter intermedio, donde los principales indicadores a utilizar en este análisis son los de realización. Se trata éste de un aspecto de difícil solución, ya que la búsqueda de unos indicadores de realización adecuados no es, en ocasiones, una tarea sencilla. Sin embargo, se sugiere introducir algunos de los indicadores de realización expuestos en el capítulo destinado al análisis de la pertinencia de los indicadores (Prioridad media).
- Con carácter anual, la autoridad ambiental de La Rioja elabora un “Informe ambiental de ejecución anual sobre indicadores ambientales para la Comunidad Autónoma de La Rioja”, el cual consiste básicamente en un análisis del avance de los indicadores ambientales de las operaciones cofinanciadas mediante el DOCUP en la vertiente regional. A este respecto, conviene mencionar que, en ocasiones, algunos órganos ejecutores se muestran reticentes a colaborar con la Dirección General de Calidad Ambiental en esta materia, haciendo más complicado reflejar el avance de estas operaciones en términos ambientales. Sin embargo, una vez los órganos ejecutores sean conscientes de la importancia de elaborar un informe de estas características, se estima que pueda existir una mayor colaboración por parte de éstos. A pesar de ello, IDOM considera recomendable el envío de una circular por parte de la Secretaría General para la Unión Europea y de Acción en el Exterior donde se informe sobre la necesidad de colaborar con la Dirección General de Calidad Ambiental para la elaboración de dicho informe (Prioridad baja).

Por otro lado, como se ha comentado anteriormente, este informe hace referencia exclusivamente a las operaciones gestionadas por la administración pública regional. A este respecto, se consideraría sumamente interesante incluir en este informe indicadores referentes a las operaciones gestionadas por la Administración General del Estado, con el objetivo de que dicho informe recoja el avance en términos ambientales de la totalidad del conjunto de operaciones cofinanciadas por el DOCUP. Por supuesto, ello debería hacerse exclusivamente en aquellas medidas con alguna relevancia ambiental. Por otro lado, el equipo evaluador es consciente de las dificultades que conlleva esta recomendación, dada la carga administrativa necesaria para llevar a cabo esta tarea (Prioridad baja).



- Se ha observado que en algunas medidas con relevancia en términos de igualdad de oportunidades existen indicadores correspondientes a esta materia en los informes anuales de ejecución, proporcionados por los órganos ejecutores, pero que, sin embargo, no son utilizados por el sistema de seguimiento de FONDOS 2000. Con el objetivo de que esta aplicación aglutine la máxima información de seguimiento posible sobre el DOCUP de La Rioja, debieran introducirse aquellos indicadores de interés en materia de políticas horizontales. Al mismo tiempo, el equipo evaluador considera necesario efectuar un mayor esfuerzo en la incorporación de indicadores de igualdad de oportunidades en aquellas medidas con mayor vinculación en esta materia (Ejes 1 y 3) (Prioridad media).
- Uno de los aspectos característicos del periodo de programación 2000-2006 es la existencia de tres tipos diferentes de zonas a efectos del DOCUP. Así, existe la zona no elegible, la zona de ayuda transitoria (que recibirá ayudas hasta el 31/12/2005) y la zona de ayuda permanente (que será receptora de ayudas durante la totalidad del periodo 2000-2006). Una de las implicaciones de esta diferenciación es que es necesario conocer la localización física del proyecto cofinanciado durante el proceso de certificación de gastos. De esta manera, se diferencian los proyectos en función de la zona donde se ubican (zona de ayuda permanente, zona de ayuda transitoria y zona no elegible). Sin embargo, durante este proceso algunos órganos ejecutores han experimentado algunas dudas acerca de los criterios que deben utilizarse para la localización física de los proyectos. Por ejemplo, en el caso de los programas de ayudas a empresas las dudas se refieren a utilizar el domicilio fiscal, domicilio social o la ubicación concreta donde se haya producido la inversión para situar el proyecto en una zona u otra.

Conviene comentar que a lo largo del periodo de aplicación del DOCUP los organismos coordinadores del DOCUP han ido adoptando decisiones en torno a estos criterios. Sin embargo, no se tiene constancia de que exista un documento donde se haga referencia a estas aclaraciones. A este respecto, el equipo evaluador considera oportuno elaborar un documento de estas características, donde se recojan estos aspectos y se transmita posteriormente a los órganos ejecutores y al órgano intermedio. Dicho documento debería extenderse a otras aclaraciones que se hayan realizado con relación a la aplicación de la intervención (Prioridad baja).

- Otra de las cuestiones sobre la que podría introducirse mejoras con relación a la identificación de la zona donde se desarrolla un proyecto (zona de ayuda permanente, zona de ayuda transitoria y zona no elegible), es la escasa “automatización” del proceso. En la actualidad, este trabajo supone una elevada carga administrativa, dado que en la mayor parte de los casos se realiza manualmente. A este respecto, algunos órganos ejecutores han tenido incluso que contactar con los propios ayuntamientos de la zona de intervención para identificar la localización física del proyecto. Ello no suscita problemas, normalmente, en el caso de los proyectos de infraestructura, dado que se trata de proyectos localizados en zonas perfectamente definidas. Sin embargo, en el caso de los programas de ayuda, dado el elevado número de beneficiarios que a veces existe, es un proceso que requiere una gran cantidad de tiempo. A este respecto, el equipo evaluador consideraría sumamente útil disponer de una base de datos donde se detallan las calles y números de los municipios en función de la zona



a la que pertenezcan. Ello permitiría ajustar al máximo las cifras de gasto certificado, debido a que ante casos dudosos los órganos ejecutores optan normalmente por no considerarlos. Por otro lado, un sistema de estas características evitaría al máximo errores humanos que pudieran producirse (Prioridad baja).

b) Sobre la programación:

- Durante el proceso de distribución de fondos a aquellos órganos ejecutores cuyo ámbito de actuación era la totalidad de las Comunidades Autónomas Objetivo 2, se utilizó un criterio de población, asignando los fondos en función de la población de cada Comunidad Autónoma. Se trata, por supuesto, de un sistema de reparto totalmente objetivo y que, en principio, se considera adecuado. Sin embargo, algunos órganos ejecutores han manifestado que las cantidades asignadas a algunas Comunidades Autónomas no se adecuan a sus necesidades históricas de gasto. Por esa razón, algunos órganos ejecutores (v.g., INIA) están teniendo verdaderos problemas para alcanzar las cifras de gasto programadas en algunas Comunidades Autónomas, mientras que en otras están en condiciones de asumir más gasto. A este respecto, se considera que en próximos periodos de programación la asignación de fondos a órganos ejecutores plurirregionales se realice de acuerdo a las necesidades reales de cada Comunidad Autónoma (aunque siempre respetando los fondos totales asignados a cada Comunidad Autónoma) (Prioridad baja).
- Con relación al análisis de eficacia física, durante la fase de programación se establecieron valores objetivo para el periodo 2000-2006, pero no para el periodo de análisis de la evaluación intermedia (2000-2002). Tal y como se comenta en el apartado relativo a la eficacia física, este aspecto ha sido resuelto aplicando una relación de proporcionalidad entre el grado de ejecución física y financiero del DOCUP. Sin embargo, se hubiera considerado conveniente utilizar unos valores objetivo ajustados al periodo 2000-2002, ya que en algunos indicadores de resultado y de impacto este mecanismo no resulta del todo ajustado (Prioridad media).
- Respecto del análisis de eficiencia, durante la fase de programación no fueron estimados costes unitarios programados para cada indicador. De ese modo, el equipo evaluador ha tenido que estimar estos costes en función de la relación existente entre la cifra de programación financiera 2000-2006 de la medida y los valores objetivo 2000-2006 de los indicadores de la medida. Se trata de un mecanismo que sirve adecuadamente para el objetivo del análisis, aunque se recomienda que en próximos periodos de programación se realice un cálculo de los costes unitarios programados para cada unidad de indicador. Del análisis realizado se obtiene que, en líneas generales, los costes unitarios realizados son inferiores a los programados, aunque existen algunas medidas en las que los resultados no han sido tan positivos (Prioridad alta).



c) Sobre la aplicación de políticas horizontales:

- Aunque la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Salud y Servicios Sociales es miembro permanente del Comité de Seguimiento, como responsable de la aplicación de la política de igualdad de oportunidades en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se ha observado que no existe una implicación significativa de este organismo en la planificación, gestión y seguimiento del DOCUP Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006. Si bien es cierto que la política de igualdad de oportunidades se encuentra perfectamente integrada en los órganos ejecutores en que ésta tiene incidencia (v.g., Agencia de Desarrollo de La Rioja), no es menos cierto que sería conveniente una mayor participación del organismo responsable en materia de igualdad de oportunidades en cuanto al seguimiento del DOCUP. En concreto, evaluando el avance de las operaciones en materia de igualdad de oportunidades o la calidad de la información de género proporcionada por los órganos ejecutores, realizando propuestas de mejora en el ámbito de la igualdad de oportunidades, etc. (Prioridad baja).

d) Sobre la aplicación de la normativa comunitaria:

- Durante el proceso de evaluación se ha detectado que algunos órganos ejecutores no realizan un seguimiento adecuado del cumplimiento del Reglamento (CE) 1159/2000 sobre información y publicidad. Por supuesto, ello no significa que éstos o los destinatarios finales de la ayuda no cumplan con las obligaciones existentes en esta materia. Sin embargo, en el caso de los programas de ayuda se sugiere que se comunique, periódicamente, tanto a los órganos ejecutores como a los destinatarios finales, las obligaciones existentes en el Reglamento (CE) 1159/2000, recalcando específicamente las obligaciones concretas existentes para cada operación (Prioridad baja).

Cabe destacar que los últimos controles realizados sobre los sistemas de gestión y control en otras Comunidades Autónomas han identificado que existe una cierta relajación respecto del cumplimiento de la normativa sobre información y publicidad en algunos órganos ejecutores.

- El equipo evaluador ha observado que algunos órganos ejecutores no poseen copia de los Reglamentos comunitarios relativos a la gestión del FEDER (v.g., Reglamento (CE) 1685/2000 sobre elegibilidad de gastos y Reglamento (CE) 1159/2000 sobre información y publicidad). Ello no es óbice para que éstos desarrollen sus funciones eficazmente, ya que se apoyan fundamentalmente en la autoridad de gestión y el órgano intermedio cuando les surgen dudas. Sin embargo, el no disponer de las herramientas de gestión propias de los Fondos Estructurales podría introducir ciertos déficits en las labores de gestión y seguimiento de los proyectos.



A este respecto, se recomienda que la autoridad de gestión y el órgano intermedio envíen periódicamente los documentos reglamentarios y normativa existente relativa a la gestión de los Fondos Estructurales e incluso realice regularmente labores de formación en aquellos gestores que se hayan incorporado a la gestión del DOCUP recientemente. A este respecto, conviene mencionar la iniciativa desarrollada por la Dirección General de Investigación, que ha consistido en editar un documento específico sobre la normativa de información y publicidad, incidiendo en las actuaciones que los beneficiarios tienen que llevar a cabo para cumplir con la normativa vigente (Prioridad baja).

e) Sobre el control de ayudas:

- En materia de control de ayudas, aunque existen procedimientos específicos en cada órgano ejecutor para asegurarse de que una entidad no está recibiendo ayudas, por el mismo concepto, bajo dos regímenes de ayuda distintos (intercambio de listados de empresas beneficiarias, básicamente), no existe un procedimiento global que controle este aspecto para todos los regímenes de ayuda otorgados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ni para el control de la acumulación de ayudas en la normativa de minimis.

Al objeto de cumplir con mayor eficacia las directrices comunitarias en materia de control y acumulación de ayudas, se propone centralizar toda la información de regímenes de ayuda relativos a La Rioja en una base de datos. Dicha base de datos podría incorporar la siguiente información:

- ◆ Nombre de la entidad beneficiaria
- ◆ NIF
- ◆ Dirección postal
- ◆ CNAE
- ◆ Importe del gasto subvencionado
- ◆ Concepto de gasto subvencionado
- ◆ Fecha de pago
- ◆ Nombre del régimen de ayudas

Hasta el momento, los distintos organismos con competencias en un área determinada realizan esta labor de control mediante consultas entre ellos. Asimismo, en todos los programas de ayuda los beneficiarios deben firmar una “declaración jurada” donde aseguran que no han recibido otras ayudas procedentes de Fondos Comunitarios para financiar la actuación objeto de ayuda y donde informan también sobre



otras ayudas que han recibido por este concepto. Estos mecanismos pueden conducir a los mismos resultados que la base de datos comentada. Sin embargo, resulta evidente la mayor fiabilidad de esta última.

A este respecto, las administraciones públicas con competencias en La Rioja se encuentran trabajando en la preparación de una base de datos que centralice toda la información referente a regímenes de ayuda que operan en esta Comunidad Autónoma, esto es, tanto los gestionados por las Administraciones Públicas de La Rioja, como los correspondientes a la Administración General del Estado. En definitiva, el objetivo de esta base de datos es satisfacer con mayor eficacia las directrices comunitarias en materia de control y acumulación de ayudas (Prioridad media).

f) Sobre la transparencia en la gestión:

- Durante el proceso de evaluación se ha detectado que la comunicación entre los órganos ejecutores y sus órganos inmediatos superiores es bastante fluida, proporcionándoles estos últimos la información que consideran conveniente. En el caso del órgano intermedio, éste efectúa una labor de filtrado de la información recibida por la autoridad de gestión, al objeto de que los órganos ejecutores no se vean desbordados por cuestiones que, en la mayor parte de los casos, no les atañen. Sin embargo, algún órgano ejecutor ha manifestado que sería interesante disponer de la documentación que envía periódicamente la autoridad de gestión al órgano intermedio. Consideran que, aunque en un determinado momento alguna circular pueda no ser aplicable a ellos, sí puede serlo a medio plazo (Prioridad baja).

g) Sobre adaptaciones y modificaciones de la programación:

- Durante el proceso de evaluación, y en especial durante el análisis de la eficacia financiera, se ha detectado la conveniencia de llevar a cabo algunas adaptaciones y modificaciones en la programación financiera del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja. Teniendo en cuenta que en el capítulo 3 sobre la validez de la evaluación previa se considera que los criterios por los cuales se definió la estrategia del DOCUP permanecen constantes, resulta lógico que las propuestas se basen en criterios financieros y no sean consecuencia de la modificación del análisis de necesidades de La Rioja.

A continuación, se describen aquellas medidas y órganos ejecutores donde podría estudiarse la realización de modificaciones de la programación (Prioridad alta):



- ◆ A pesar de que el gasto correspondiente a la ADER en la medida 1.6 de *Promoción del capital organizativo de las empresas* ha sido muy satisfactorio durante la anualidad 2002, el órgano ejecutor ha manifestado que va a resultar complicado alcanzar la cifra de programación prevista debido a que en uno de los dos programas de ayuda cofinanciados por esta medida (*Programa de Investigación y Desarrollo*), los expedientes pueden ser aprobados vía CDTI o el Programa PROFIT del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Por esa razón, ADER solamente puede realizar la selección de proyectos de entre aquellos no apoyados por los dos organismos antes mencionados. En este sentido, el propio órgano ejecutor ha manifestado que va a resultar complicado alcanzar la cifra de programación prevista. El equipo evaluador considera conveniente trasladar parte de los fondos asignados a esta medida a la medida 1.1 de *Apoyo a empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios*, con capacidad para asumir una mayor cifra de gasto.
- ◆ En el análisis de eficacia financiera se ha detectado que algunos órganos ejecutores han tenido una ejecución nula durante el periodo 2000-2002. Se trata del Instituto de Salud Carlos III en la medida 3.3 de *Equipamiento científico-tecnológico* y la Dirección de Investigación en la medida 3.4 de *Transferencia y difusión tecnológica*. Aunque éstos han manifestado que la ejecución se va a recuperar en los próximos años y que no van a existir problemas en absorber las cifras de programación previstas, se considera necesario realizar un seguimiento periódico sobre estos órganos ejecutores durante el 2003, con el objetivo de que si la ejecución financiera no se recupera, plantear una adaptación de la programación con medidas de los mismos órganos ejecutores. En relación con esta materia, conviene mencionar que la autoridad de gestión ha venido realizando actuaciones de seguimiento directo sobre éstas medidas. El acto más reciente en esta materia ha sido la convocatoria de estos organismos al Comité de Seguimiento del 3 de julio de 2003.

h) Sobre la asignación de los fondos asignados a la Reserva de Eficacia:

- Respecto de la asignación de los fondos correspondientes a la Reserva de Eficacia, en el caso de que el DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006 cumpla con lo establecido para el cumplimiento de los criterios de Reserva de Eficacia, el equipo evaluador ha realizado un análisis sobre el modo en el que podría distribuirse la nueva dotación de fondos:
 - ◆ En lo relativo a las Administraciones Públicas de La Rioja, dada la importancia que la estrategia del DOCUP atribuye a la mejora de la situación ambiental y a la fuerte capacidad de gasto que tienen los órganos ejecutores participantes en la medida 2.1 correspondiente a mejora de las infraestructuras ambientales, se sugiere el incremento de la cifra de programación en esta medida.
 - ◆ En lo referente a la Administración General del Estado, la asignación actual del gasto por medidas responde adecuadamente a la estrategia definida en el DOCUP. Por esa razón, se ha considerado conveniente aplicar un criterio de distribución del gasto entre



aquellos órganos ejecutores que presentan un nivel alto de eficacia financiera. De esta manera, son el INIA y el CDTI los órganos ejecutores con mayor grado de ejecución financiera durante el periodo 2000-2002 y los que, en opinión del equipo evaluador, podrían acoger la asignación financiera correspondiente al cumplimiento de los criterios de Reserva de Eficacia. En cualquier caso, habría que analizar minuciosamente la capacidad de absorción que tienen éstos sobre los nuevos fondos.