

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL INTERREG V-A MAC 2014-2020 Mayo 2018

Desde una perspectiva general la evolución inicial puede catalogarse como positiva, apoyada en varios aspectos o factores de éxito:

- + La experiencia y el know-how acumulado por las Autoridades del Programa en el ámbito de la cooperación facilitan el aprovechamiento de las diferentes posibilidades, así como la capacidad de reacción ante la aparición de dificultades adoptando medidas efectivas para su resolución.
- + La notable respuesta obtenida en la primera convocatoria que ha derivado en una elevada calidad de los proyectos aprobados. La gran capacidad mostrada por los agentes para la cooperación ha resultado especialmente manifiesta en el caso de la I+D+i, donde las regiones y los países invitados tienen una importante capacidad de absorción. Ello se ha traducido en una dificultad efectiva en la fase de evaluación de las candidaturas, pero ha permitido hacer una selección de gran calidad.
- + La apertura de la cooperación a los Terceros Países para el conjunto del Programa, que abre nuevas posibilidades efectivas a las que tanto los beneficiarios potenciales como los participantes de Terceros Países han respondido de una manera muy positiva.
- + La calidad de sistemas, procedimientos e instrumentos que favorecen la efectiva y eficaz implementación del Programa.

El análisis de contexto realizado durante el ejercicio de programación permitió la definición de las debilidades, necesidades de intervención y retos a afrontar en el área de cooperación desde una perspectiva estructural que constituyó la base de la lógica de intervención, dando lugar a una estrategia del Programa Operativo de Cooperación Territorial (INTERREG V-A) España-Portugal (Madeira-Açores-Canarias [MAC]) 2014-2020 caracterizada por su pertinencia.

Este carácter estructural y el reducido tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del Programa y los proyectos aprobados en primera convocatoria, hacen que persistan las debilidades identificadas, tal y como se desprende tanto de la evolución de los indicadores de contexto como de la perspectiva cualitativa introducida por las Autoridades del Programa.

Desde su aprobación, en 2015, el Programa ha mantenido la coherencia de la lógica de intervención, habiéndose producido únicamente una modificación de carácter cuantitativo derivada del incremento de la ayuda recibida como consecuencia de la transferencia de crédito del ENI CBC MID-ATLANTIQUE. Esta se ha traducido en un aumento de la representatividad de la cooperación transfronteriza, con un incremento en la dotación financiera de los Objetivos Temáticos 1, 5 y, en menor medida, 3. Con ello se han reforzado los Ejes donde la demanda ha sido más significativa en la primera convocatoria y donde la evolución del contexto resulta menos favorable (el 60% se concentra en el eje 1 en el que la tendencia ha sido claramente negativa entre 2014 y 2017).

Asociado a la mayor ayuda FEDER se ha producido, asimismo, una revisión de los productos esperados, así como del marco de rendimiento para mantener la coherencia interna del Programa.

Por otra parte, el inicio de la andadura del Programa, ha puesto de manifiesto la coherencia externa del mismo, apuntando los primeros síntomas de la generación de sinergias positivas que, previsiblemente, se incrementarán en los próximos años, particularmente en lo relativo a otras áreas de cooperación territorial en el ámbito europeo (como el Espacio Atlántico), la cooperación con el África Occidental (FED) y, desde el punto de vista temático, particularmente, con las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3).

La valoración global de la estructura organizativa es positiva, con una delimitación de las funciones clara y adecuada y la disponibilidad de instrumentos de gestión caracterizados por su elevada eficiencia. Cuenta con la ventaja de la existencia previa de una cultura de cooperación que se ha consolidado en el actual período de programación, aunque existen algunos ámbitos de mejora, como la existencia de pocos medios (básicamente recursos humanos, aunque también los financieros que se sitúan en los niveles máximos permitidos por la normativa comunitaria) para el desarrollo de una gestión eficaz y eficiente.

Los sistemas y procedimientos de gestión y control que, determinarán el éxito o fracaso del programa y la calidad de su ejecución, responden a los requisitos reglamentarios, con una valoración positiva u óptima en el 67% de los ámbitos analizados, y la introducción de mejoras con respecto al período de programación previo. En el resto de dichos ámbitos, las posibilidades de mejora detectadas se relacionan, fundamentalmente, con el retraso en la aprobación del programa y la consiguiente puesta en marcha de los proyectos aprobados, así como la propia validación de los sistemas.

Las mayores dificultades han estado asociadas a la implementación de los procesos relacionados con las novedades de la Política de Cohesión en el período 2014-2020 y la consiguiente carga de trabajo para desarrollar nuevos procedimientos y requisitos, como la descripción de funciones y procedimientos y designación de autoridades, la política y autoevaluación anti-fraude y, particularmente, la aplicación de los sistemas de costes simplificados.

Desde un punto de vista práctico, la primera convocatoria celebrada ha contado con una notable demanda que se ha traducido en la elevada calidad de los proyectos aprobados y una numerosa participación de beneficiarios y participantes de Terceros Países.

Su implementación y desenlace responden claramente a los principios estratégicos del Programa: concentración temática (tanto en lo relativo a Prioridades de Inversión como a la dimensión de los propios proyectos que se incrementan con respecto a la primera convocatoria del período 2007-2013 en prácticamente un 64%); la coherencia con la estrategia del Programa; la amplitud y diversidad de beneficiarios y participantes; y la relevancia adquirida como elemento integrador de las relaciones de la UE con los países del África Occidental.

Los favorables resultados obtenidos se apoyan en la adopción y puesta a disposición de los beneficiarios y participantes potenciales de una amplia batería de instrumentos e información precisos y adecuados que han facilitado la participación. Entre ellos destaca la aplicación informática SIMAC 2020, clave tanto en el procedimiento de presentación y evaluación de convocatorias como en la posterior gestión de los proyectos. Los órganos gestores han realizado esfuerzos para asesorar a los interesados a través de jornadas de información, documentación explicativa y atención personalizada, a pesar de lo cual se constata un porcentaje de proyectos excluidos en la fase de análisis de la admisibilidad de un 15,81%, consecuencia de la rigurosidad de las condiciones de admisibilidad aprobadas por el Comité de Seguimiento del programa como mejora en el procedimiento respecto al periodo de programación 2007-2013.

La valoración de la ejecución, validación del gasto, así como niveles de eficacia (financiera y física) y de la eficiencia, ha venido condicionada por el reducido volumen de gasto declarado y, particularmente validado, como consecuencia del retraso en la aprobación del sistema de costes indirectos. Si bien la reciente validación del mismo por parte de la Autoridad de Auditoría (en marzo de 2018) hace pensar que los resultados cambien de forma significativa de cara a la anualidad 2018.

Así, a 31 de diciembre de 2017 el gasto declarado asciende a 3.575.964,15, lo que supone una eficacia financiera de 5,6% con respecto al gasto aprobado en la primera convocatoria, un 2,4% con relación al conjunto del programa.

Esta eficacia resulta ligeramente superior en aquellos proyectos que tienen una dimensión menor, así como en las Prioridades de Inversión 3d (mejora de la competitividad de las empresas) y 11a (consolidación de estrategias de cooperación entre los distintos agentes que operan en el espacio elegible por el Programa), sin considerar la asistencia técnica.

En relación con la eficacia física, podemos concluir que el sistema de indicadores de seguimiento (incluyendo indicadores de productividad, de resultado y de comunicación) recoge unas previsiones realistas para el 83,3% del conjunto. No obstante, se han detectado algunos indicadores (18,2% de los indicadores de productividad, un indicador de resultado y un indicador de comunicación) que presentan una infravaloración de las expectativas la cual lleva a pensar en la conveniencia de valorar una revisión al alza de las mismas.

El 50% de los indicadores de productividad del Programa tienen un nivel de ejecución medio o alto, cuando se ha celebrado únicamente una convocatoria que abarca el 38,5% del gasto programado cuyos proyectos aún están en fase de ejecución en la actualidad, y pese a que el gasto certificado es muy reducido.

Los resultados más favorables (sin considerar la asistencia técnica) se han alcanzado - en relación con las expectativas iniciales- en el ámbito de la potenciación de la I+D+i (Eje 1) –particularmente cuando el objetivo es aumentar la transferencia y difusión de tecnología y de la cooperación entre empresas y universidades u otros centros de investigación en los sectores prioritarios–, la mejora de la competitividad de las empresas (Eje 2) y la promoción de la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos (Eje 3).

En el estado de desarrollo de las actuaciones el estudio de la eficiencia en términos absolutos pierde sentido, por lo que se ha procedido a un análisis comparativo de las Prioridades de Inversión, del que se desprende que las actuaciones menos eficientes (sin considerar la asistencia técnica) se enmarcan en el ámbito de la conservación, protección, fomento y desarrollo del patrimonio natural y cultural (Prioridad de Inversión 6c), la consolidación de estrategias de cooperación entre los distintos agentes que operan en el espacio elegible por el Programa –con la excepción del caso de los Terceros Países– (Prioridad de Inversión 11a) y la creación de servicios de desarrollo empresarial creados y/o apoyados (Prioridad de Inversión 3d).

Uno de los elementos novedosos del período 2014-2020 viene de la mano de la definición de un marco de rendimiento a evaluar con datos relativos a 2018. El mismo permitirá a la Comisión Europea, junto con los Estados miembros, hacer una valoración intermedia del cumplimiento y las expectativas de los productos y, en su caso, de los resultados de los Programas.

En el caso del Programa Operativo de Cooperación Territorial (INTERREG V-A) España-Portugal (Madeira-Açores-Canarias [MAC]) 2014-2020, los hitos intermedios previstos a 2018 para los indicadores de productividad se han cumplido ya a 31 de diciembre de 2017. Sin embargo la evolución en los indicadores financieros es claramente deficitaria, como consecuencia de los retrasos en la aprobación del sistema de costes simplificados, aunque el riesgo de incumplimiento es leve si tenemos en cuenta que el cumplimiento de los criterios implica, como máximo una declaración adicional del gasto del 17,39% del gasto aprobado en la primera convocatoria (para el que se prevé un plazo de ejecución de tres años), el cual se verá favorecido tras la referida aprobación del sistema de costes indirectos.

En última instancia, el estudio de resultados e impactos en el momento actual se enfrenta a dos limitaciones que condicionan la disponibilidad de información y, por ende, la consistencia de las conclusiones alcanzadas: el estado incipiente de la ejecución de las actuaciones cofinanciadas y el calendario de actualización de los indicadores de resultado cuantificados a través de encuestas realizadas a agentes relevantes del territorio.

Pese a dichas limitaciones se ha abordado un análisis basado en los progresos detectados en los propios indicadores, como en aquellos elementos que pueden considerarse como indicadores proxys de la evolución futura del indicador de resultado.

Las conclusiones apuntan a una evolución positiva de los efectos del Programa. Únicamente en el caso de la mejora del potencial competitivo de las regiones y la internacionalización de las empresas los resultados son negativos, en la medida que se ha producido un retroceso con respecto al valor de base, y los indicadores analizados no permiten identificar un futuro inmediato más halagüeño.

En las áreas medio ambiental e institucional para las que no se dispone de un indicador de resultado actualizado, los indicios apuntan a una evolución favorable que, en todo caso, habrá de contrastarse en 2019, con los datos de resultados efectivos.

Los efectos positivos de la cooperación en la Macaronesia en el período 2014-2020 han consolidado los beneficios observados en los períodos previos, a los que se une las posibilidades abiertas con la incorporación de los países invitados del África Occidental. Las posibilidades de potenciación de estos beneficios están asociadas al desarrollo eficiente del Programa y al aprovechamiento de las posibilidades de generación de efectos externos derivados de la acción conjunta con otros Programas y Fondos.

La consideración de los principios horizontales puede catalogarse de favorable cuando se analiza desde una perspectiva aplicada por su consideración tanto en las disposiciones de implementación del Programa, como en los elementos de seguimiento, los objetivos de los propios proyectos en el caso particular del desarrollo sostenible y la acciones de información y comunicación.

Finalmente, se ha percibido una mayor visibilidad del PO favorecida por la importante actividad difusora realizada desde las Autoridades del Programa y favorecida, asimismo, por la participación de Terceros Países, pero también por la importante actividad de comunicación llevada a cabo por los propios beneficiarios y participantes.