



## **INTERPSIQUIS**

Congreso Virtual Internacional de Psiquiatría,  
Psicología y Salud Mental

### **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

Lucrecia González Jiménez

[lgonzalez@lasalina.es](mailto:lgonzalez@lasalina.es)

NEUROQUALIFAM, enfermedades neurodegenerativas

NEUROQUALIFAM, neurodegenerative diseases

#### **RESUMEN**

Desde un punto de vista socioeconómico, el marco del proyecto NEUROQUALIFAM ofrece a entidades locales, con recursos escasos para implementar políticas públicas novedosas, como es el caso de la Diputación de Salamanca, una gran oportunidad para desarrollar proyectos ambiciosos e innovadores, tanto del lado de la gestión como del lado de la cooperación institucional con otros socios y territorios, afrontando problemáticas comunes. El uso de esa financiación representa una oportunidad única para potenciar el crecimiento y el desarrollo, pero también un reto administrativo extraordinario para absorber esa ayuda, que comienza introduciendo el dinero en el ciclo presupuestario y derivando el importe a actividades con más capacidad para ser gastado de forma eficiente y con rentabilidad social.

El objetivo es optimizar recursos económicos, aunando recursos propios y recursos que provienen de otras instituciones, que redunden en la mejora de la calidad de vida y cuidados de las personas con enfermedades neurodegenerativas y sus cuidadores, familias que residen en la provincia de Salamanca.

Resultados. La gestión y absorción de los fondos ha supuesto un desafío para la entidad local ya que el modelo de marco financiero plurianual, en términos de verificación y justificación, es un mecanismo que tiene mucha complejidad y hace que haya un decalaje muy importante entre el gasto y el ingreso porque entre el procedimiento de verificación y fiscalización transcurre mucho tiempo, lo cual supone que los ingresos se acumulen principalmente en el último año.

Conclusión. Debería haber una cierta corrección entre la ejecución del gasto y la llegada del ingreso. No obstante, la participación de estos fondos ha permitido llevar a cabo actividades que, con los recursos propios, no se podrían haber desarrollado, potenciando la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el área rural.

# **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

## **ABSTRACT**

The framework offered by the <strong>NEUROQUALIFAM</strong> project to those local entities with limited resources, like Diputación de Salamanca, to deploy and implement innovative public policies, is a great opportunity from a socioeconomic standpoint. This is because the framework not only allows to take on ambitious and innovative projects, but because it involves a high degree of interinstitutional cooperation, since an interesting mix of local organizations from different territories try to solve the common problems they face. These funds represent both, a very unique chance to foster growth and development, and a great challenge managing them. The managerial part begins by assigning the funds to the respective fiscal year budget, and continues by allocating them to the activities with a higher potential impact, considering efficiency and social equity.

The is to optimize economic resources, combining own resources and resources that come from other entities, which result in the improvement of the quality of life and care of the people who suffer from <strong>neurodegenerative diseases</strong> and their caregivers, families who live in Salamanca´s region.

Funds management and its allocation is a challenge for the local entity as the current multiannual financial framework model is a highly complex mechanism in terms of verification and audit. It causes a very important lag between spending and income, due to the long period that passes between the verification and inspection procedure, which results in income mainly accumulating in the last year

In spite of the fact that these funds made possible to carry out important activities such as promoting research, technological development and innovation in rural areas, that local entities could not have with their own resources, there should be a certain correction between the execution of the expenditure and the income take in

## **INTRODUCCIÓN**

La investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación son pilares fundamentales para conseguir un crecimiento económico basado en el incremento de la productividad y competitividad, así como para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, es esencial aprovechar las oportunidades de colaboración en I+D+i que ofrecen los programas europeos como vía para acceder, desarrollar y explotar el conocimiento en beneficio de las instituciones, empresas y usuarios.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

De esta forma la Diputación de Salamanca, a través del Área de Bienestar Social, aprovecha la oportunidad de participar, en el proyecto NEUROQUALYFAM, en el marco del programa de cooperación Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) encaminado a abordar los retos transfronterizos más importantes relacionados con la implementación de la estrategia Europa 2020 en la región de la frontera hispano-portuguesa, cuyo objetivo es potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, fomentando la cooperación con otras instituciones, administraciones y empresas para complementar su actividad, aprovechar sinergias, 'know-how' y contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas de la zona rural de la provincia de Salamanca.

### **NEUROQUALYFAM EN EL MARCO DE LOS POCTEP**

El proyecto Neuroqualyfam fue aprobado en la segunda convocatoria del Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg VA España-Portugal (POCTEP) 2014-2020, fue seleccionado entre un total de 295 candidaturas presentadas en el marco de esta segunda convocatoria [1].

Está centrado en la rúbrica «crecimiento inteligente», en el que se desarrollan los programas que tienen como objetivo el fortalecimiento de la capacidad innovadora de la región transfronteriza y el aumento de la cooperación entre las pymes, así como de la investigación y el desarrollo a ambos lados de la frontera.

El objetivo del Proyecto Neuroqualyfam es reforzar la cooperación entre las instituciones responsables de la investigación y atención a las enfermedades neurodegenerativas en Castilla y León y el Norte y Centro de Portugal para mejorar los resultados de calidad de vida familiar y optimizar los recursos de apoyo y de asistencia a las familias cuidadoras de los enfermos [2].

El proyecto mejorará la excelencia científica del Espacio de Cooperación transfronterizo para afrontar los retos comunes del impacto en los sistemas sanitarios públicos que supone el envejecimiento de la población, con especial incidencia en las áreas despobladas y rurales.

Para la presentación de un proyecto dentro del marco de este tipo de fondos se requiere la formación de un consorcio de al menos 2 países de la UE, que debe ser equilibrado, tanto demográficamente como de representación en distintos niveles de desarrollo, y, siguiendo las recomendaciones existentes, debe estar compuesto por entre cinco y diez socios, uno de los cuales debe asumir el papel de beneficiario principal.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

En el caso de Neuroqualyfam el partenariado está compuesto por:

- 1.- Universidad de Salamanca (España)
- 2.- Consejería de Salud de Castilla y León (España)
- 3.- Clúster SIVI (España)
- 4.- Diputación de Salamanca (España)
- 5.- Instituto Politécnico Guarda (Portugal)
- 6.- ADM Estrela (Portugal)
- 7.- Instituto Politécnico Bragança (Portugal)

La Universidad de Salamanca, es el beneficiario principal, y como tal es la encargada de desarrollar las tareas de representación ante el secretario del programa y asumir la responsabilidad de la gestión, comunicación, ejecución y coordinación de las actividades entre los socios implicados.

La participación de Diputación de Salamanca en este proyecto se traduce en una inversión total de 60.000 euros, desglosada en una asignación de Fondos FEDER de 45.000,00 euros y una aportación de la Diputación de Salamanca de 15.000,00 euros, correspondiente al esquema de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que asciende al 75% de los gastos elegibles, financiando los socios el 25% restante, en función de su participación en los mismos.

En cuanto al presupuesto total que engloba el proyecto, la suma asciende a 559.229,00 euros, de los que corresponde a los socios españoles -entre ellos la institución provincial- un total de 469.500,00 euros, correspondiendo a los socios portugueses un total de 89.729,00 euros.

El proyecto comenzó en 2018 y está previsto su finalización en el primer semestre de 2022.

La participación en esta iniciativa es una muestra del compromiso de la Diputación de Salamanca, a través de su Área de Bienestar Social, de colaborar, de forma coordinada con el resto de administraciones y entidades implicadas, para conseguir la mejora en la atención y cuidados de las personas con enfermedades neurodegenerativas, y de aquellos que les cuidan. Además, al tratarse de proyectos de cooperación territorial transfronteriza, la provincia se beneficiará del resto de acciones gestionadas por los demás socios que forman parte del partenariado tanto portugués como español.

A esto se añade la oportunidad que para una administración local supone colaborar en un proyecto que ayude a conocer y visibilizar las características de la red informal de

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

cuidadores de personas con enfermedades neurodegenerativas: quienes son, cómo prestan los cuidados, qué necesidades tienen, qué esperan de la aportación de las administraciones, cuáles son sus demandas, etc.

### **EL ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA DIPUTACIÓN DE SALAMANCA**

El Área de Bienestar Social de la Diputación Provincial de Salamanca debe llevar a cabo ciertas actuaciones que se enmarcan dentro del desarrollo de las competencias atribuidas a la Diputación por la normativa vigente, entre las que destaca, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales [3].

En líneas generales, entre los objetivos incluidos dentro de estas actuaciones están los siguientes:

- 1.- Impulsar el desarrollo de acciones preventivas y de promoción de la convivencia e integración familiar y social, de envejecimiento activo y hábitos de vida saludables, y prevención de situaciones de dependencia.
- 2.- Favorecer la permanencia en el entorno, desarrollando servicios en el domicilio que garanticen cuidados de calidad y atenciones especializadas, terapéuticas y rehabilitadoras.
- 3.- Fomentar actuaciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas cuidadoras, poniendo a su alcance la información necesaria para el acceso a los servicios y prestaciones que precisen.
- 4.- Promover actuaciones encaminadas a prestar de manera coordinada una atención integrada de carácter social y sanitario desde los recursos propios de cada uno de los sistemas.

Estas actuaciones se deben desarrollar en un contexto sociodemográfico marcado por la despoblación y el envejecimiento de la población de la provincia.

La provincia de Salamanca cuenta con una población total de 330.119 habitantes, que supone el 13,76% de la población total de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El 43,69% (144.228 habitantes) residen en la capital de la provincia y el 56,31% restante (185.891 habitantes) residen en la zona rural [4].

La densidad de la población en Salamanca incluida la capital, y según los datos de población referidos al año 2019 asciende a 26,73 habitantes / Km<sup>2</sup>, muy superior a la densidad poblacional para la zona rural en este mismo periodo que se cifra en 15,10 habitantes / Km<sup>2</sup>.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

En la Comunidad de Castilla y León, con una densidad de población de 25,47 habitantes / Km<sup>2</sup>, Salamanca se encuentra en tercer lugar, solamente superada por Valladolid (64,05) y León (29,53). El resto de provincias presenta una densidad poblacional inferior.

La provincia de Salamanca cuenta con un total de 361 municipios (excluida la capital) con una población media de 515 habitantes/municipio, de los cuales 309 (el 85,60% de las entidades locales) tienen menos de 500 habitantes, residiendo en estos el 31,29% de la población de la provincia.

Dentro del marco general, Salamanca presenta una tasa de natalidad y de mortalidad muy similar a la observada en Castilla y León que corresponde a un crecimiento vegetativo negativo.

La tasa de envejecimiento, entendida ésta como el porcentaje de personas de 65 y más años respecto de la población total, para la zona rural de la provincia de Salamanca, se sitúa en el 26,08%, superior en 1 punto a la observada en la Comunidad Autónoma (25,36%) y en 6,82 puntos a la existente a nivel nacional (19,26%).

La tasa de sobre-envejecimiento nos indica al porcentaje de mayores de 65 años que tienen 80 o más, y, al igual que ocurre con la tasa de envejecimiento, la correspondiente a la zona rural de la provincia (40,56%), es superior en 8,93 puntos a la observada a nivel nacional (31,63%).

El Área de Bienestar Social cuenta con más de 400 empleados públicos dedicados a la atención de las personas en el ámbito de Servicios Sociales y Centros Residenciales que representan prácticamente la mitad de los trabajadores de la Diputación de Salamanca. Tiene un presupuesto de 30.776.590,00 euros y representa casi el 29% del presupuesto total de la Institución, destinado principalmente, más del 50%, a gastos de personal.

### **GESTIÓN DEL PROYECTO NEUROQUALYFAM**

Además de representar una oportunidad está suponiendo un reto administrativo importante, debido a la complicada gestión de este tipo de fondos.

Una de las razones de la dificultad de gestión de los fondos se debe a la elevada burocracia que generan. Si esta burocracia es un problema en la propia administración española, en fondos europeos las gestiones regladas son más numerosas, suponiendo un alto nivel de cargas administrativas.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

Para situarnos en la complejidad del procedimiento de cualquier proyecto de estas características se deben conocer las fases de la gestión administrativa y financiera de los fondos dentro del marco financiero plurianual establecido por la Unión Europea [5]. Una vez son elegidos los proyectos, es decir, la inversión es seleccionada - que ya es una tarea ardua preparar la candidatura acomodándose a los criterios de gestión para ser un proyecto elegible-, estos se dan de alta en el sistema de gestión nacional de fondos y se detalla en los programas interregionales de cada país.

Tras esto se da paso a la ejecución de la inversión y desarrollo del proyecto según el cronograma establecido.

Una vez iniciado el proyecto, el desarrollo y ejecución del mismo implica una serie de pasos en cuanto a la gestión financiera para poder llegar a justificar el gasto realizado ante las Autoridades y Organismos competentes, y proceder a solicitar la parte correspondiente del gasto reembolsable.

En función de la ejecución finalizada, se justifica y verifica. Esto quiere decir que se generan los documentos necesarios que demuestran la dedicación correcta de la inversión y se comprueba que esta está realmente realizada. Junto con la justificación y verificación, es posible, en función del tipo de organismo de que se trate, que se deban realizar otros controles desde la misma administración ejecutora, como las realizadas por la propia intervención o la auditoría realizada desde su Tribunal de Cuentas.

A posteriori, la inversión ya justificada y verificada se debe validar o certificar ante la Comisión Europea, es decir, se debe proceder a la presentación de los gastos ejecutados y pagados dentro del periodo de elegibilidad del proyecto que permite solicitar a la Comisión Europea el pago de la ayuda FEDER aprobada correspondiente. Se trata de una relación de gastos elegibles y vinculados específicamente con el plan de trabajo presentado en el formulario de candidatura.

Cualquier pequeño error en cada uno de estos pasos o cualquier pequeña alarma en cada uno de los filtros puede tumbar la inversión, lo que implica que la administración ejecutora de la misma deberá asumir todo el gasto realizado o, en el caso de que hubiera habido algún tipo de adelanto o pago por certificado, la devolución de parte del dinero recibido.

Teniendo en cuenta lo comentado en los párrafos anteriores (compromiso, ejecución, justificación, verificación y certificación), normalmente el porcentaje de gasto certificado es bastante inferior, en la mayoría de los casos, al porcentaje de los fondos disponibles.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

Hay un claro decalaje entre ambas cifras, no solo en el proyecto que nos ocupa, sino, tal y como publica la Comisión Europea, España, a 31 de diciembre de 2019, estaba a la cola de la UE en selección y certificación de fondos europeos, siendo el tercer país de la UE con menor justificación de fondos del MFP 14-20, sólo un 39% a finales de 2019 [6]. La certificación en la mayoría de los casos está por debajo del 50% de los fondos disponibles.

Hay que tener en cuenta, además, que para proyectos de inversión de poca cuantía económica, la restricción que delimita el día a día de la gestión pública y las limitaciones que se deben cumplir en cuanto a la elegibilidad, exigen un esfuerzo de gestión mucho mayor que en el caso de los proyectos de inversión de grandes cuantías, ya que estos absorben mucha ejecución y certificación.

### **CONCLUSIONES**

Podemos decir que, con este proyecto, el Área de Bienestar Social ha iniciado su andadura en la línea de los proyectos de investigación, con una sencilla participación: poniendo a disposición el territorio, el acceso al conocimiento de los recursos, los profesionales que colaboran para el mejor cuidado y atención de las personas afectadas por enfermedades neurodegenerativas y sus cuidadores.

A nivel de gestión, como se ha descrito, desde la planificación hasta la certificación hay que justificar, verificar y, además, auditar todo el proceso por lo que trámites y plazos se multiplican, se suman tanto los procedimientos habituales para cualquier aplicación de fondos públicos como los añadidos por la propia gestión de fondos europeos, convirtiéndose en una maraña administrativa.

Como ha puesto de manifiesto recientemente el profesor Manuel Hidalgo Pérez en un importante documento que lleva por título "*Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos*" [7], la aplicación del principio de precaución, que debe suponerse en la gestión de fondos públicos, llevados al extremo, provocan que los trámites y requisitos necesarios para, no solo llevar a cabo una inversión, sino para que esta pueda ser finalmente certificada, sean excesivos y en algunos casos, no solo hay procedimientos no exigidos, sino que en gran parte de los fondos certificados ha habido duplicación de estos. La simplificación en los procedimientos de fiscalización parece factible dado que la verificación de los gastos que realizan de manera separada e independiente los verificadores de las Autoridades de Gestión y los Organismos Intermedios de fondos europeos es más que suficiente para garantizar la corrección de los gastos.

## **INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SOCIOSANITARIO DE LA GESTIÓN LOCAL**

Las consecuencias de lo relatado, en la gestión diaria de fondos europeos, es que los organismos encargados de la gestión de los fondos europeos estén más preocupados por la mera gestión de la burocracia que por comprobar si estos fondos sirven para el cometido que tienen asignado, lo importante no es en qué se ejecuta, sino simplemente tener ejecución.

Es obvio que una simplificación burocrática debe hacerse conciliando la agilidad procedimental con el respeto a los principios de la gestión de los fondos públicos, los derechos de los interesados y la transparencia, es decir, la necesaria reforma en la gestión de fondos europeos, no debe suponer la debilitación, más que necesaria, de la transparencia y buen uso de los mismos, pero, como indica Manuel Hidalgo Pérez, *"no es menos cierto que hace falta una revisión de los procedimientos de gestión de los fondos que elimine duplicidades y evite una sobre-fiscalización que nada añade, pero sí resta"*.

Algo habría que cambiar para aprovechar mejor los fondos europeos.

### **BIBLIOGRAFÍA**

1. [1] POCTEP <https://poctep.eu/es/inicio-2014-2020>
2. [2] Proyecto Neuroqualyfam <https://neuroqualyfam.usal.es/proyecto/>
3. [3] Área Bienestar Social de la Diputación Salamanca <http://www.lasalina.es/bienestarsocial/>
4. [4] Datos extraídos del INE <https://www.ine.es/>, recogidos en la memoria anual del Área de Bienestar Social
5. [5] El marco financiero plurianual de la Unión Europea es un plan de gasto plurianual que transforma en términos financieros las prioridades de la UE y limita el gasto de la Unión durante un período determinado. El MFP se debe definir para un plazo no inferior a 5 años y en la actualidad se trabaja con acuerdos sobre marcos financieros para periodos de 7 años.
6. [6] <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/tribunal-cuentas-europa-ve-riesgos-ejecucion-superfondo-espana/2818441/>
7. [7] Manuel HIDALGO PÉREZ, "Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos" <http://itemsweb.esade.edu/research/Policy-brief-EsadeEcpol-fondos-europeos.pdf>