

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: INTERREG II PARA CASTILLA Y LEÓN. UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN

M^a Isabel HEREDERO DE PABLOS

Blanca OLMEDILLAS BLANCO

Profesoras de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

La puesta en marcha del Programa Operativo INTERREG II durante el período 1994-99 parece que está ocasionando efectos positivos en las áreas fronterizas de Castilla y León. El objetivo de esta ponencia es formular una propuesta de evaluación que permita valorar y cuantificar la incidencia del Programa.

La ponencia se estructura en cuatro partes. La primera parte profundiza en el contexto de la evaluación, el Programa Operativo, encuadrándolo en el marco de la Política Regional Comunitaria. El epígrafe siguiente analiza el concepto y los tipos de evaluación. El apartado cuarto estudia si es viable realizar la evaluación del Programa Operativo, sus posibilidades y limitaciones. Después se establecen una serie de herramientas útiles para la evaluación del Subprograma 1, y, por último, se apuntan las conclusiones.

2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN: EL PROGRAMA OPERATIVO INTERREG II

El contexto en el que se encuadra el Programa INTERREG es la Política Regional Comunitaria. El Tratado de Roma no hacía mención explícita a la Política Regional Europea, dejando en manos de los Estados miembros el tratamiento de los problemas regionales. Hasta 1975, año en que se aprueba la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la Comunidad no disponía de un conjunto de instrumentos destinados a acciones estructurales. La reducida dotación de los fondos en sus primeros años junto con el hecho de que las primeras intervenciones del FEDER fueron acciones complementarias de las medidas de política regional aprobadas por los Estados miembros, no permitieron lograr avances significativos.

A partir de 1979 comenzaron a tener lugar modificaciones significativas en el FEDER, pasando, de la mera coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros a orientar las prioridades de la política regional comunitaria. Desde ese momento y fundamentalmente a partir de 1984, el FEDER comenzó a aproximarse cada

vez más a lo que podría ser una política comunitaria de desarrollo regional, en primer lugar, por el volumen de sus recursos; en segundo lugar, por el sistema de reparto de los fondos entre los países y la Comisión, y en tercer lugar, por las acciones a las que podría atender.

Es a partir de 1986, con la aprobación del Acta Única Europea y teniendo en cuenta la incorporación de España, Grecia y Portugal, cuando se puede comenzar a hablar de una auténtica Política Regional para la cohesión económica y social comunitaria.

La reforma del funcionamiento de los Fondos Estructurales de la Unión Europea realizada en 1.988, consolidada y actualizada en 1.993, estableció la exigencia de controlar la calidad de las acciones emprendidas para el cambio de estructuras. Concretamente, en 1988 se aprobaron cinco nuevos reglamentos, de los cuales dos hacen referencia a la evaluación: Reglamento (CEE) nº2052/88, o Reglamento Marco, y el nº4253/88, ambos en vigencia. El artículo 6 del Reglamento Marco establece que las acciones comunitarias serían objeto de una evaluación, tanto “ex ante” como “ex post”, con el fin de determinar el impacto de las acciones respecto a los objetivos previstos y de analizar su incidencia sobre problemas estructurales específicos.

El Reglamento nº4253/88 establece los principios generales para la evaluación de la política estructural en el período 1989-93. Indica que la evaluación ex ante y ex post de las acciones estructurales debe determinar la eficacia de las mismas a tres niveles: su efecto global en relación a los objetivos enunciados para los fondos, el impacto de la acción emprendida en cada Marco Comunitario de Apoyo y el efecto de las intervenciones operativas.

La Comisión elige una serie de indicadores para reflejar los resultados de la política regional, junto con datos de estudios descriptivos y estudios de análisis cualitativo, pero sólo establece una serie de directrices generales para su elaboración.

La política regional comunitaria que funciona de 1994 a 1999 se fundamenta en los acuerdos que incorpora el Tratado de la Unión Europea y que implican avanzar hacia un mayor grado de unidad europea, y la necesidad de consolidar la política comunitaria estructural. En este marco, las Iniciativas Comunitarias recogen las orientaciones concretas de la propia Comisión Europea y contribuyen a resolver problemas con repercusiones comunitarias específicas.

2.1. La cooperación transfronteriza: el Programa INTERREG

La Unión Europea diseñó en 1989 la iniciativa INTERREG, que se aprobó en junio de 1990, como base de la cooperación transfronteriza en el territorio comunitario. La característica fundamental de esta cooperación es que debe buscar los elementos homogéneos existentes a ambos lados de la frontera con el fin de establecer las bases sobre las que poder desarrollar los programas de cooperación y provocar una mejora

sustancial de la situación económica y social. En concreto, la Iniciativa INTERREG se creó para ayudar a las regiones situadas a ambos lados de las fronteras nacionales de la Comunidad a prepararse para el Mercado Único a través de la cooperación y conseguir así revitalizar la economía de esas zonas.

En el marco de esta iniciativa, el Programa Operativo que dispuso de mayor volumen de recursos financieros fue el dedicado a la frontera de España y Portugal. Los logros de este Programa fueron importantes, especialmente en la supresión de obstáculos de carácter administrativo y cooperación transfronteriza, en la provisión de infraestructuras que contribuyeron a la ruptura de las situaciones históricas de aislamiento físico y en el apoyo de la actividad económica. A este éxito contribuyó principalmente la flexibilidad con que se presentó la iniciativa, que permitió un amplio conjunto de acciones que fomentaron el desarrollo regional a corto y medio plazo.

Acabado el período para lo que terminaría denominándose INTERREG I, se acordó su prórroga para el período 1994-99. El nuevo Programa INTERREG II continúa con las iniciativas INTERREG I y REGEN. Por ello consta de dos apartados: Cooperación Transfronteriza y Creación de Redes Energéticas. En 1996 la Comisión aprobó un nuevo apartado relativo a la cooperación transnacional en la ordenación del territorio en el marco de INTERREG II: el apartado C.

En el marco de la cooperación transfronteriza España y Portugal, objeto de esta comunicación, INTERREG II pretende ser una continuación de la primera fase del Programa, completando la creación de una red de infraestructuras y añadiendo nuevos objetivos, como la mejora del potencial endógeno de agentes y empresas regionales. En concreto, la estrategia del Programa se basa en promover el desarrollo económico y social de forma equilibrada a ambos lados de la frontera, contribuir a la permanencia de la población, ordenar el territorio transfronterizo e incentivar los mecanismos de cooperación transfronteriza. Para conseguir estos objetivos el Programa se articula en cuatro subprogramas (tabla 1).

En principio, atendiendo a los objetivos de la iniciativa INTERREG, parece que dicha iniciativa es positiva, pues vertebrará regiones de países diferentes y actúa para que la frontera entre esas regiones no sea un obstáculo para el desarrollo de la actividad económica, a uno y otro lado de la misma.

Tabla 1. Programación INTERREG II España y Portugal

SUBPROGRAMAS			
1. Desarrollo Socioeconómico	2. Medio Ambiente y Patrimonio Arquitectónico	3. Mejora de la permeabilidad de la frontera	4. Gestión y seguimiento
MEDIDAS			
1.1. Agricultura y desarrollo rural	2.1. Protección de los recursos hídricos	3.1. Conexión y articulación	4.1. Ejecución y divulgación del programa
1.2. Equipamientos de apoyo a la actividad productiva	2.2. Protección del patrimonio natural	3.2. Telecomunicaciones	4.2. Estudios y evaluación
1.3. Formación profesional, empleo e intercambio educativo y científico	2.3. Recuperación del patrimonio arquitectónico		
1.4. Refuerzo de los equipamientos urbanos			
1.5. Dinamización y cooperación empresarial y turística			
1.6. Dinamización y cooperación social e institucional			

Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Operativo INTERREG II para España y Portugal

3. EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN

La evaluación de un programa se define, de forma genérica, como “el proceso tendente a valorar crítica y detalladamente una actuación”¹. Es la realización de un examen del programa con el fin de corregirlo, perfeccionarlo y mejorarlo.

Así entendida, la evaluación es un instrumento para la toma de decisiones, para la racionalización y la mejora de las políticas, lo que la convierte, a su vez, en un elemento de formación para los responsables de las acciones ya que les facilita la mejora del conocimiento de los programas puestos en marcha y de sus efectos. A través de la evaluación se juzga, por tanto, la eficiencia y la eficacia de las acciones públicas.

Aunque existe cierto consenso respecto a la idea central de la evaluación, desde que comenzó a considerarse necesario llevar a cabo evaluaciones de programas en el campo económico, el concepto de evaluación ha ido sufriendo pequeñas modificaciones, que han repercutido, principalmente, ampliando el campo de actuación sobre el que se realiza la evaluación y sistematizando la metodología empleada para llevarla a cabo.

La primera idea de evaluación sólo tenía como finalidad valorar si se habían alcanzado las metas de una determinada actuación, ya fuera articulada en torno a un programa o como una manifestación individual.

La evaluación tenía, por tanto, un momento concreto para su puesta en marcha, que debía comenzar después de finalizado el programa, es decir cuando sus realizaciones físicas fueran ya una realidad. Sus conclusiones reducían su operatividad al grado de desviación observado entre lo planteado inicialmente y el resultado final. Por tanto la evaluación no podía alterar, en ningún caso, el proceso; lo que impedía la realización de modificaciones a lo largo de la vida del programa.

La búsqueda de una mayor optimización de los recursos ² hizo necesario ampliar el ámbito de aplicación de la evaluación, impulsando un planteamiento más abierto y dinámico, de manera que actualmente se aplica a todas las fases de un programa, desde su concepción hasta su ejecución final. La evaluación está, por tanto, directamente relacionada con el desarrollo temporal de un programa. Por consiguiente, se podría conceptualizar como aquel proceso destinado a valorar de forma precisa y crítica, no sólo todas las fases de una determinada actuación, sino también la perspectiva con que se diseñó e incluso los objetivos perseguidos. Esto supone comparar los resultados obtenidos y los efectos provocados en cada etapa del programa (concepción, desarrollo y ejecución final) con los resultados esperados en cada fase.

Desde esta perspectiva temporal tradicionalmente se diferencian tres tipos de evaluación: previa, intermedia y posterior.

- Previa: Se realiza con anterioridad a la aplicación del programa. Establecida para valorar las necesidades existentes, los objetivos a lograr y la actuación a seguir, siempre teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.
- Intermedia: Tiene como objetivo comprobar si se pueden alcanzar los objetivos establecidos en la programación y determinar los posibles ajustes que deberán introducirse en la misma en aras de una utilización más eficaz de los fondos.
- Posterior: Destinada a presentar una valoración global y razonada del logro o no de los objetivos del programa. Para conseguirlo, a veces es necesario una evaluación posterior, cuando haya transcurrido un periodo de tiempo lo suficientemente dilatado desde la finalización del programa como para poder analizar los efectos reales en el entorno sobre el que se ha llevado a cabo el programa a evaluar. Los resultados de estos trabajos son fundamentales para una correcta evaluación intermedia de la programación siguiente.

En la práctica, esta segmentación no es tan rígida y estricta como aquí puede parecer³. Siempre hay elementos retrospectivos en la evaluación previa (por ejemplo, si han existido o no programas anteriores y, si es así, nos proporcionarán base para una evaluación previa) y cuestiones futuras a tener en cuenta en la evaluación posterior (como muestra, sirve mencionar la necesidad de efectuar recomendaciones finales). De la misma forma, la evaluación previa trabaja con los resultados concretos de la realidad sobre la que va a actuar el programa, mientras que la evaluación posterior debe trabajar con hipótesis, puesto que

siempre debe tener en cuenta si el programa se va a ver prorrogado, continuado por otro similar o se va a ver interrumpido.

En cualquier caso, los tres tipos están vinculados plenamente con la idea de evaluación como un proceso continuo e integrado. Se trata, pues, de enlazar todos los juicios contrastados que, en distintos momentos y con distinta profundidad, se proyectan sobre la programación, favoreciendo que cada resultado sirva de base para el eslabón evaluador siguiente, alimentando de información la fase posterior en el tiempo.

Es más, hoy en día una evaluación completa debe incluir, junto con el estudio del proyecto, de su diseño y de su desarrollo; una valoración del entorno donde se inserta y los impactos que sobre él genera, es decir, un análisis global del impacto que genera la realización del programa; e incluso un estudio sobre la viabilidad de la propia evaluación.

Por último, resulta conveniente señalar que la evaluación es diferente, tanto de la programación como de la auditoría. La programación hace referencia a la clasificación y selección de objetivos y a la organización de las medidas a poner en práctica en relación a los mismos, mientras que la inspección o auditoría consiste en estudiar cómo se implementan las acciones respecto a unos compromisos y normas de obligado cumplimiento. Sin embargo, entre evaluación, programación y auditoría existen estrechos lazos de unión, se desarrollan conjuntamente y se retroalimentan de forma continua los unos a los otros.

4. EVALUABILIDAD DEL PROGRAMA INTERREG II

Previa a la elaboración de una metodología para la evaluación del Programa INTERREG II para las regiones fronterizas de España y Portugal, es preciso proceder al análisis de la misma desde la perspectiva de los elementos que aporta este Programa Operativo de cara a la realización de la metodología de evaluación, con el fin de detectar las carencias y limitaciones que en el documento del Programa existen al respecto. Es decir, es necesario realizar un análisis de evaluabilidad.

En este sentido, conviene desarrollar una valoración de las posibilidades de efectuar un seguimiento de la evolución de los indicadores recogidos en el documento y de los restantes elementos de interés. Para lograrlo, es fundamental disponer de la información necesaria al respecto, en el ámbito tanto estadístico, como descriptivo.

Tras este análisis se estará en condiciones de elaborar toda una serie de propuestas metodológicas de evaluación en los casos en que resulten necesarias y se justifiquen debidamente, tanto de indicadores como de elementos adicionales que pudieran resultar de interés para facilitar el proceso de evaluación.

El Programa INTERREG II se integra en el Marco Comunitario de Apoyo para las intervenciones estructurales en las regiones españolas objetivo 1 y es acorde con los

requisitos establecidos por el Reglamento (CEE) nº. 2081/93. Después del estudio de este Programa Operativo para España y Portugal, el diagnóstico general a cerca de la evaluabilidad de dicho programa es favorable, puesto que, tal y como está planteado, resulta susceptible de ser evaluado. Este criterio se basa en una serie de apreciaciones, relativas tanto a la consistencia que ofrece el mismo, como a la posibilidad de conseguir la información necesaria para efectuar dicha evaluación.

A este respecto cabe señalar que el Programa Operativo es evaluable porque contiene una descripción de los objetivos generales que persigue, junto con una serie de subprogramas diferenciados y claros, tanto conceptualmente como en su ejecución. Del mismo modo, cada subprograma se estructura en varias medidas, cada una de las cuales incluye la descripción de: los objetivos específicos que persiguen, las acciones a emprender para conseguirlos, los organismos responsables de la ejecución, los beneficiarios, las condiciones de acceso y selección de los proyectos a financiar por el Programa. Además, se indica la cobertura geográfica y la programación financiera.

No obstante, el análisis detallado del Programa ha permitido detectar una serie de carencias y limitaciones que pueden repercutir negativamente en la posibilidad de realizar una evaluación óptima del mismo. Ello no es óbice para que sí pueda llevarse a cabo dicha evaluación, tanto intermedia como a la finalización del Programa, con suficiente grado de calidad y profundidad teniendo en cuenta las propuestas que se van a realizar.

En primer lugar, respecto a los objetivos del Programa no está clara la interrelación que existe entre ellos. La intensificación de la cooperación transfronteriza es un objetivo en sí, a largo plazo y se complementa con una serie de objetivos de carácter físico en las diferentes líneas de actuación, a más corto plazo. Estos dos tipos de objetivos pueden entrar, a veces, en conflicto, apareciendo diferencias o problemas entre los responsables de la lógica y ejecución Programa. Para ellos el foco central es la cooperación transfronteriza mientras que para los responsables de los proyectos concretos la prioridad es resolver los problemas específicos.

En segundo lugar, la evaluación debe comenzar por el conocimiento de la situación de partida. En este sentido el Programa INTERREG II debería contener una valoración de los efectos socioeconómicos ocasionados por INTERREG I, puesto que la falta de descripción de la situación inicial, es decir, antes de la aplicación de la segunda fase del Programa, supone una gran dificultad para la realización de la evaluación ex ante. De hecho, sólo se esboza una primera apreciación cualitativa del impacto socioeconómico de la primera fase del Programa en los tres grandes ámbitos de intervención: la provisión de infraestructuras, el apoyo a la actividad económica y las acciones de cooperación transfronteriza. Por consiguiente, la perspectiva de la situación anterior muestra únicamente la opinión generalizada de que el Programa INTERREG I ha sido muy importante para el desarrollo de la zona fronteriza de España y Portugal. Sin embargo, aunque reconocemos que los beneficios económicos viabilizados por ese tipo de intervenciones apenas son detectables en el medio y largo plazo, el Programa

INTERREG II sí podría ofrecer una evaluación intermedia cuantitativa sobre la eficacia y eficiencia de la primera fase.

La carencia de información sobre la situación inicial representa un gran problema, pues es necesaria para establecer criterios de comparación. De hecho, la información presentada resulta bastante concisa para el establecimiento de una serie de indicadores que evalúen la eficacia y la eficiencia. En este sentido, por ejemplo, es incompleta en cuanto a las previsiones de realización en términos de empleo o de variación de costes de cada una de las acciones.

En cuanto a los indicadores de realización propuestos y recogidos en INTERREG II, resultan claramente insuficientes para la evaluación, tanto intermedia como ex post. Esto se ilustra en la ausencia de indicadores anteriores al inicio del Programa. Su análisis permite afirmar que ofrecen una limitada imagen del alcance del Programa, ya que se observa la ausencia de una relación con algún elemento básico que permita obtener una visión más profunda de la evaluación. En cualquier caso, el estudio de la propuesta de indicadores del INTERREG II pone de manifiesto sus límites para efectuar la evaluación intermedia y ex post de la eficiencia y la eficacia, así como una cierta disfunción entre los objetivos generales y los instrumentos de evaluación.

El Programa establece como cuestión importante a tener en cuenta ayudar a la creación de empleo y, sin embargo, no ofrece información sobre la naturaleza del mismo. Convendría indicar el empleo final real generado al final de la aplicación de INTERREG II y el empleo que se va generando a la largo de la ejecución de cada actuación. Por otra parte, resulta interesante diferenciar, igualmente, entre empleo estable y empleo temporal, y se podrían contemplar otras características del capital humano generado.

Por tanto, para mejorar las posibilidades de la evaluación es necesario obtener información adicional sobre todas y cada una de las medidas y generar indicadores que permitan ampliar y profundizar en la evaluación.

La información estadística necesaria relativa a la programación, ejecución y participación en los diferentes subprogramas es fácilmente generable por parte de las diferentes administraciones. Esta información abarca diferentes bloques, generados en las diferentes fases: datos sobre programación, sobre ejecución física y ejecución económica y desviaciones sobre lo previsto. Además, resultaría conveniente realizar encuestas ad-hoc como vía, no sólo complementaria, sino también de contraste de los datos administrativos.

Respecto a la generación de indicadores complementarios, la evaluación debe incluir una serie de indicadores adicionales que complementen el conocimiento que se persigue obtener a través de la evaluación propuesta.

4. EL PROCESO DE EVALUACIÓN

El esquema genérico que ha de seguir la evaluación de un Programa debe responder a una estructuración en cascada desde el objetivo global de desarrollo regional, los objetivos generales definidos en los marcos comunitarios de apoyo hasta los objetivos generales y específicos en torno al Programa. De igual forma se deben diferenciar estos objetivos articulados en torno a subprogramas, medidas y acciones que corresponden a los diferentes niveles de aplicación.

Es necesario, para poder efectuar la evaluación, disponer de una metodología que sea realizable. Para ello se requiere la elaboración de una serie de tareas que discurren desde la selección y tratamiento de la información hasta el diseño de las herramientas de evaluación.

La selección y tratamiento de la información abarca la recogida, generación y transformación de información al inicio de las acciones, durante su desarrollo y tras su finalización con objeto de elaborar indicadores cuantitativos o cualitativos. Debe tenerse en cuenta que la carencia de información puede hacer inviable la evaluación. Por eso conviene comenzar analizando la documentación disponible. En este análisis pueden diferenciarse dos tipos de tareas:

- la revisión detallada del Programa, haciendo referencia a la estructura, diseño y a la lógica de la programación para el cumplimiento de los objetivos propuestos,
- la evaluación socioeconómica del entorno, que proporciona información sobre el contexto operativo en que se desenvuelve el Programa y la situación de partida de la evaluación.

Este análisis permitirá detectar la problemática a solucionar y, una vez detectada, se podrá establecer el grado de coherencia entre los objetivos a conseguir y las acciones programadas para su consecución.

Para la obtención de información, se acudirá, en primer lugar, al esquema institucional y administrativo existente para la gestión del Programa y a los agentes que intervienen. En segundo lugar, se identificarán las principales lagunas y se propondrán vías de solución alternativas, consistentes, fundamentalmente, en la realización de encuestas y trabajos de campo. Conviene destacar en este punto la necesidad de conocer si las instituciones encargadas del Programa son las adecuadas para su ejecución, saber la relación que mantienen con otras instituciones y con los beneficiarios del Programa, además de si la valoración de esas relaciones contribuye a facilitar esa ejecución.

El diseño de instrumentos que hagan viable la evaluación tampoco es tarea fácil. Se necesitan herramientas que permitan analizar la ejecución del Programa, la eficacia y

la eficiencia y el impacto socioeconómico en el entorno de las acciones propuestas por el Programa.

El diseño de herramientas para el análisis de la eficacia y la eficiencia puede realizarse de forma cuantitativa –con ayuda de algunos indicadores- o de forma cualitativa –a partir de distintas informaciones disponibles o de resultados de diversos estudios o análisis-. En este sentido, los indicadores se configuran como una de las herramientas más útiles. No obstante, no deben confundirse con la evaluación en sí, puesto que los indicadores son instrumentos muy útiles, pero no suficientes para realizar una correcta evaluación.

Un indicador debe entenderse como una medida cuantitativa que aporta cierta información sobre aquello que se pretende evaluar. Es preciso, no obstante, relativizar el dato respecto a algún parámetro de referencia que permita establecer una valoración del mismo. Los indicadores que se pueden construir para el análisis cuantitativo se pueden clasificar en indicadores de realización, indicadores de resultados e indicadores de impacto.

- Los indicadores de realización se realizarán para seguir la ejecución financiera y/o los medios utilizados (son los que más se utilizan para seguir los gastos efectuados con ocasión de la realización de una acción) y el estado de ejecución física de una acción (son indicadores físicos de realización).
- Los indicadores de resultados –llamados también de calidad o de rendimiento- se utilizan para medir los efectos directos o inmediatos, la calidad o el rendimiento que la realización de la acción deberá conseguir. Estos indicadores pueden ser también de naturaleza física o de naturaleza monetaria.
- Los indicadores para medir el impacto de la intervención pueden ser, a su vez, para medir el impacto específico –los resultados que han permitido alcanzar las realizaciones- y para medir el impacto global –si los objetivos específicos han ayudado a obtener resultados positivos para el objetivo global-.

A partir de estos indicadores es posible medir la *eficacia* de la ejecución, es decir, que tienen como objetivo medir el grado de cumplimiento de los objetivos fijados de antemano para las acciones. En definitiva, miden los resultados o los impactos obtenidos en relación con los impactos previstos o estimados. Las desviaciones entre la ejecución real y la prevista nos suministran el indicador de eficacia.

La *eficiencia*, por su parte, tiene como finalidad relacionar las realizaciones, los resultados, y los impactos obtenidos con los recursos movilizados, en especial con los financieros. En definitiva, relaciona dicha eficacia con los recursos utilizados en la ejecución del proyecto.

Tanto los indicadores de eficacia como los de eficiencia se aplican a todos y cada uno de los diferentes aspectos de la ejecución de un programa, es decir, a las realizaciones, los resultados y los impactos, permitiendo comparar lo que se ha obtenido en relación con lo que se había previsto (eficacia) o relacionar lo obtenido con los recursos movilizados (eficiencia).

Además, los indicadores pueden subdividirse en dos grandes grupos: los posibles y los óptimos. Los primeros serán los alcanzables a partir de los procesos de análisis de la información existente. Los segundos son los que se podrían cuantificar con un esfuerzo razonable en el proceso de generación de información nueva.

El análisis de impacto global pretende establecer la incidencia de las acciones ejecutadas, de forma que pueda conocerse la contribución de los efectos indirectos que generan al logro del objetivo final o global.

Los efectos indirectos son efectos derivados o inducidos por los efectos directos que surgen de la interacción de las actuaciones del programa con el entorno donde se inscriben afectando a terceros no relacionados o vinculados directamente a la propia medida. Estos efectos indirectos operan a un nivel más complejo que los efectos directos o resultados ya que su incidencia no es tan evidente, existiendo no pocas dificultades para comprobar las relaciones de causalidad.

Tabla 2. Indicadores:

Indicadores	Medida de la eficacia	Medida de la eficiencia
De realización <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución financiera • Realización física 	Ejecución realizada /prevista Realización efectuada / prevista	Realizaciones respecto a los costes
De resultados	Resultados obtenidos / resultados previstos	Resultados obtenidos respecto a los costes
De impacto específico	Impacto obtenido/previsto	Impacto obtenido respecto a los costes
De impacto global	Impacto obtenido/previsto	Impacto obtenido respecto a los costes

Fuente: Orientaciones comunes para el seguimiento y las evaluaciones intermedias. Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996, pp. 16.

Atendiendo a la propuesta metodológica descrita anteriormente, se debería realizar un cuadro de indicadores que permitiera aproximarnos a la evaluación del Programa INTERREG II. Los indicadores a proponer tratarán de medir la eficacia y la eficiencia, en correspondencia con las líneas generales mencionadas en la tabla 1. Debido a la amplitud del Programa, que, como ya hemos visto, consta de 13 medidas repartidas entre 4 subprogramas, sólo se realiza una propuesta de indicadores para la medida 1.1, Agricultura y Desarrollo Rural, que se encuentra dentro del Subprograma 1, Desarrollo Socioeconómico. Se considera que esta propuesta resulta representativa de cómo se debe

llevar a cabo un cuadro de indicadores que permita la evaluación. En los cuadros de indicadores no se han propuesto indicadores de impacto global debido a que las relaciones de causalidad y los indicadores que miden los efectos indirectos requieren de otras informaciones complementarias para matizar plenamente su auténtico significado. Entre estas informaciones complementarias destacan la realización de encuestas a la población afectada en general, o, en particular, a los beneficiarios, a personas relevantes entre ellos, y a los gestores del programa. La elección de los indicadores, que gradúan la información sobre los efectos indirectos, acota en gran medida las relaciones de causalidad y en este sentido su elección puede ser clarificadora de los efectos y objetivos esperados.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de esta ponencia es presentar una propuesta de evaluación del Programa INTERREG II para la zona fronteriza de España y Portugal. Para ello primero se analiza el Programa Operativo en el marco de la Política Regional Comunitaria. El resultado de este análisis pone de manifiesto que los Programas INTERREG resultan, de acuerdo con su propia pretensión, muy innovadores.

Este estudio también mostró la existencia de una serie de problemas que complica la posible evaluación del programa. En el aspecto cualitativo se observan dos tipos de objetivos: uno a largo plazo, la cooperación transfronteriza y otros, a corto plazo, los objetivos técnicos.

En el ámbito cuantitativo se señala la escasez de indicadores pues solo proporciona, el Programa INTERREG, indicadores físicos de realización no ofreciendo indicadores de resultados para medir el impacto específico ni tampoco el impacto global. Además, según la metodología propuesta, todas las fases de aplicación del Programa pueden evaluarse desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia exigiendo su evaluación relativizar los datos finales respecto a los previstos y respecto a los recursos movilizados. Por ello se proponen indicadores, únicamente por falta de espacio, para la medida Agricultura y Desarrollo Rural.

Por último, en este trabajo, se reconoce la necesidad de mejorar la información disponible para evaluar el Programa INTERREG II, información tanto cualitativa como cuantitativa, para lo que habrá que recurrir a las instituciones encargadas de ejecutar el Programa, a la realización de trabajos de campo y el análisis de estudios preliminares a la ejecución del Programa Operativo.

En cualquier caso, el análisis del Programa Operativo INTERREG II, para la frontera de España y Portugal, permite concluir que es susceptible de evaluación atendiendo a la estructura, diseño y la lógica de la programación. Es necesario introducir una metodología que considere las indicaciones expuestas en este trabajo.

INDICADORES DE REALIZACIONES FÍSICAS.

MEDIDA 1.1. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ACTUACIÓN	EFICACIA	EFICIENCIA	FASE DE LA EVALUACIÓN
Diversificación de las actividades económicas de las explotaciones agrarias: artesanía, turismo rural...	Nº de acciones artesanales apoyadas/previstas Nº de proyectos de turismo rural apoyados / previstos	Gasto realizado/ nº de acciones artesanales apoyadas Gasto realizado /nº de proyectos rurales apoyados	Seguimiento Posterior
Comercialización y promoción de productos agrícolas y ganaderos	Nº de acciones de marketing apoyadas/ previstas Nº de campañas de promoción realizadas/previstas Nº de estudios de promoción realizados/previstos	Gasto realizado/ nº de acciones de marketing apoyadas Gasto realizado /nº de campañas de promoción apoyadas Gasto realizado /nº de estudios de promoción apoyadas	Seguimiento Posterior
Caminos rurales	Nº de km. de caminos rurales mejorados / previstos Nº de km. de caminos rurales nuevos/previstos	Gasto realizado/ nº de km. de camino rural mejorado Gasto realizado/ nº de km. de camino rural nuevo	Seguimiento Posterior
Regadíos tradicionales	Nº de ha. de regadío mejoradas/previstas	Gasto realizado/ha. regadío mejorado	Seguimiento Posterior
Conservación del medio ambiente y actuaciones sobre parques naturales	Nº de proyectos aprobados/previstos Nº de campañas para la recuperación de la flora y fauna/previstas Superficie de parques naturales sobre la que se actúa/prevista Nº de estudios sobre la recuperación de flora y fauna autóctona/previstos	Gasto realizado/ nº de proyectos realizados Gasto realizado/ campañas de recuperación de la flora y fauna Gasto realizado/nº de ha sobre las que se ha actuado Gasto realizado/nº de estudios realizados	Seguimiento Posterior
Mejora genética de animales y plantas	Nº de acciones realizadas /previstas Nº de estudios realizados/ previstos	Gasto realizado/nº de acciones realizadas Gasto realizado/nº de estudios realizados	Seguimiento Posterior
Inspección fitosanitaria	Nº de inspecciones realizadas/previstas Nº de análisis fitosanitarios realizados/previstos Nº de acciones de control de plagas en viñas y huertas realizadas/ previstas	Gasto realizado/nº de inspecciones realizadas Gasto realizado/nº de análisis fitosanitarios realizados Gasto realizado/nº de acciones de control de plagas realizado	Seguimiento Posterior
Recuperación de sistemas agrarios y ganaderos tradicionales	Nº de campañas realizadas / previstas Nº de empresas agroalimentarias acogidas/previstas	Gasto realizado/nº de campañas realizadas Gasto realizado/nº de empresasacogidas	Seguimiento Posterior
Saneamiento ganadero en la frontera	Nº de campañas realizadas/previstas Nº de cabezas sacrificadas / previstas	Gasto realizado/nº de campañas Gasto realizado/cabeza controlada	Seguimiento Posterior

INDICADORES DE IMPACTO DIRECTO (o de resultados).

MEDIDA 1.1. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ACTUACIÓN	EFICACIA	EFICIENCIA	FASES DE LA EVALUACIÓN
Diversificación de las actividades económicas de las explotaciones agrarias: artesanía, turismo rural...	Nº de puestos de trabajo creados/previstas Nº trabajos mantenidos / previstos Nº de viviendas acondicionadas/previstas Nº nuevas industrias artesanales creadas/ previstas Nº de industrias artesanales mejoradas/previstas Incremento de la producción lograda/prevista	Gasto/ puesto de trabajo creados Gasto/puesto de trabajos mantenidos Gasto/ vivienda acondicionada Gasto/ industria artesanal creada Gasto/industria artesanal mejorada Gasto/Unidad de aumento de producción lograda	Seguimiento Posterior
Comercialización y promoción de productos agrícolas y ganaderos	Aumentos logrados en las ventas/previstos Nº de empleos creados/previstos Nº de empleos mantenidos/previstos	Gasto/Unidad de aumento logrado en las ventas Gasto/ puesto de trabajo creados Gasto/puesto de trabajos mantenidos	Seguimiento Posterior
Caminos rurales	Nº de explotaciones beneficiadas/previstas Superficie beneficiada/prevista Disminución tiempo de desplazamiento/ previsto	Gasto realizado/ explotación beneficiada Gasto realizado/ ha. beneficiada	Seguimiento Posterior
Regadíos tradicionales	Ahorro de agua logrado/previsto Nº de explotaciones beneficiadas/previstas Aumento de la producción de praderas naturales/ previstas Nº de empleos creados/previstos Nº de empleos mantenidos/previstos	Gasto realizado/m3 ahorrado Gasto realizado/explotaciones afectadas Gasto realizado/ aumentos de la producción Gasto/ puesto de trabajo creados Gasto/puesto de trabajos mantenidos	Seguimiento Posterior
Conservación del medio ambiente y actuaciones sobre parques naturales	Nº de explotaciones afectadas/previstas Superficie de parques naturales sobre la que se actúa/prevista Nº de explotaciones trasladadas/previstas	Gasto realizado/ explotación beneficiada Gasto realizado/ explotaciones trasladadas Gasto realizado/ ha de parques naturales beneficiados	Seguimiento Posterior
Mejora genética de animales y plantas	Nº de especies animales mejoradas /previstas Nº de clases de plantas mejoradas/ previstos	Gasto realizado/especie mejorada Gasto realizado/clase mejorada	Seguimiento Posterior
Inspección fitosanitaria	Nº de explotaciones beneficiadas/previstas Nº de explotaciones mejoradas /previstas Aumento en la producción/prevista	Gasto realizado/explotación beneficiada Gasto realizado/explotación mejorada Gasto realizado/Unidad aumentada de producción	Seguimiento Posterior
Recuperación de sistemas agrarios y ganaderos tradicionales	Nº de explotaciones agrarias recuperadas/previstas Nº explotaciones ganaderas recuperadas/ previstas Nº de empleos creados/ previstos Nº de empleos mantenidos/previstos	Gasto/explotación agraria mejorada Gasto/explotación ganadera mejorada Gasto/ puesto de trabajo creados Gasto/puesto de trabajos mantenidos	Seguimiento Posterior
Saneamiento ganadero en la frontera	Reducción de pérdidas por enfermedad/previstas Nº de ganaderos beneficiados/ previstos	Gasto por unidad de pérdida por enfermedad Gasto/ganadero beneficiado	Seguimiento Posterior

INDICADORES DE IMPACTO INDIRECTO (o específico).

MEDIDA 1.1. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

ACTUACIÓN	EFICACIA	EFICIENCIA	FASES DE LA EVALUACIÓN
Diversificación de las actividades económicas de las explotaciones agrarias: artesanía, turismo rural...	Inversión privada inducida/prevista	Gasto/ unidad de inversión privada inducida	Seguimiento Posterior
Comercialización y promoción de productos agrícolas y ganaderos	Aumento en la renta por incremento de las ventas/ previsto	Gasto/Unidad de aumento logrado en la renta por el incremento de las ventas	Seguimiento Posterior
Caminos rurales	Disminución de los costes de transporte o desplazamiento/previsto Disminución en los costes de la explotación / previstos	Gasto realizado/ unidad de disminución en los costes	Seguimiento Posterior
Regadíos tradicionales	Aumento en la renta por explotación/previsto Aumento en la renta por ha. Regada/prevista Aumento en la renta por ha. Mejorada/prevista Disminución de los costes por ha./prevista	Gasto realizado/unidad de aumento en la renta de explotación o por disminución en los costes/ha.	Seguimiento Posterior
Conservación del medio ambiente y actuaciones sobre parques naturales	Índice de calidad del espacio /previsto	Coste por unidad de incremento del índice de calidad	Posterior
Mejora genética de animales y plantas	Aumento de la renta de explotaciones beneficiadas/ previstas Inversión privada inducida/prevista	Gasto realizado/unidad de aumento en la renta Gasto/ unidad de inversión privada inducida	Seguimiento Posterior
Inspección fitosanitaria	Aumento de la renta de explotaciones beneficiadas/ previstas Inversión privada inducida/prevista	Gasto realizado/unidad de aumento en la renta	Seguimiento Posterior
Recuperación de sistemas agrarios y ganaderos tradicionales	Aumento de la renta de explotaciones recuperadas/ previstas Disminución de los costes por ha./prevista Disminución de los costes de explotación ganadera /prevista	Gasto realizado/unidad de aumento en la renta de la explotación mejorada o por disminución de costes	Seguimiento Posterior
Saneamiento ganadero en la frontera	Aumento en la renta por reducción de pérdidas por enfermedad/prevista	Gasto realizado/unidad de aumento en la renta por reducción de pérdidas por enfermedad	Seguimiento Posterior

BIBLIOGRAFÍA

- BAÑOS TORRES, J. e IGLESIAS SUÁREZ, A.: “La Política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los Programas INTERREG”, Revista de Estudios Regionales, nº 42, Universidad de Andalucía, 1995, pp. 181 – 212.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Orientaciones comunes para el seguimiento y evaluaciones intermedias, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1996.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Los Fondos Estructurales en 1996, Octavo informe anual. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.
- CORONADO GUERRERO, D.: “Efectos territoriales de los Fondos Estructurales. Algunas reflexiones sobre los métodos de evaluación aplicados”, Boletín Económico del ICE, nº 2455, 1995, pp. 29 –39.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J.M., MARTÍN URBANO, P. y otros: Asistencia técnica para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en aplicación del objetivo 5b en la Comunidad Autónoma de Madrid para el periodo 1994-1999, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1997
- GARCÍA DE LA CRUZ, J.M., MARTÍN URBANO, P. y otros: Asistencia técnica para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en aplicación del objetivo 5b en la Comunidad Autónoma de Madrid para el periodo 1994-1999, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1997.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J.M., MARTÍN URBANO, P. y otros: Asistencia técnica para la evaluación del Programa de Desarrollo Regional en aplicación del objetivo 1 en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el período 1994-1999, Quasar, Madrid, 1997
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: INTERREG II. Programa Operativo de Desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza de las regiones fronterizas de España y Portugal, 1994-1999. FEDER, FEOGA ORIENTACIÓN Y FSE, Madrid, 1994.

- RUESGA BENITO, S.M. y HEREDERO DE PABLOS, M.I.: Metodología para la evaluación de la Subvención Global FEDER-ICO 1994-1999, Quasar, Madrid, 1996.
- SCHLEICHER-TAPPESEER, R. y SCHROEDER, C. “Participative intermediate Evaluation of INTERREG Programmes on the Upper Rhine”, European Conference on Evaluation Practice in the Field of Structural Policies, Sevilla, marzo 1998.

NOTAS:

- ¹ Para una mayor profundización véase: GARCÍA DE LA CRUZ, J.M., MARTÍN URBANO, P. y otros: Asistencia técnica para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en aplicación del objetivo 5b en la Comunidad Autónoma de Madrid para el periodo 1994-1999, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1997
- ² Véase RUESGA BENITO, S.M. y HEREDERO DE PABLOS, M.I.: Metodología para la evaluación de la Subvención Global FEDER-ICO 1994-1999, Quasar, Madrid, 1996.
- ³ Véase GARCÍA DE LA CRUZ, J.M., MARTÍN URBANO, P. y otros: Asistencia técnica para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en aplicación del objetivo 5b en la Comunidad Autónoma de Madrid para el periodo 1994-1999, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 1997