



EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROGRAMA DE
INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG III A 2000-2006
ESPAÑA-PORTUGAL

Portugal-Espanha
Cooperação Transfronteiriça
INTERREG III A



INTERREG III A
Cooperación Transfronteriza
España-Portugal



Madrid, 29 de Diciembre de 2003

Índice de Contenidos

1. RESUMEN EJECUTIVO	1
2. PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO, DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y DE LAS TAREAS DE EVALUACIÓN	11
2.1. <i>Los márgenes de utilidad de la Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal.</i>	11
2.2. <i>Descripción del Enfoque Metodológico adoptado</i>	17
2.2.1. <i>Objetivos, contenidos y reverenciáis metodológicas.....</i>	17
2.2.2. <i>Fuentes de Información.....</i>	19
3. APRECIACIÓN DE LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA.....	26
3.1. <i>Rasgos fundamentales del ámbito de intervención.....</i>	26
3.2. <i>Factores de diversidad subregional en la franja fronteriza</i>	28
3.2.1. <i>Subregión Galicia / Norte de Portugal</i>	28
3.2.2. <i>Subregión Castilla y León / Norte</i>	29
3.2.3. <i>Subregión Castilla y León / Centro</i>	30
3.2.4. <i>Subregión Extremadura / Centro / Alentejo</i>	31
3.2.5. <i>Subregión Andalucía / Alentejo / Algarve</i>	31
3.3. <i>Vigencia del diagnóstico socio-económico del área de cooperación transfronteriza</i>	32
3.3.1. <i>Ámbito demográfico y poblacional</i>	34
3.3.2. <i>Ámbito económico y del mercado de trabajo.....</i>	39
3.3.3. <i>Ámbito social</i>	44
3.3.4. <i>Ámbito de las infraestructuras de transporte y de turismo</i>	47
3.4. <i>Revisión del cuadro de debilidades y fortalezas.....</i>	51
3.5. <i>Valoración final sobre la vigencia de la evaluación previa.....</i>	55
4. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA Y COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LA ESTRATEGIA	57
4.1. <i>El fundamento del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de España-Portugal.....</i>	58
4.1.1. <i>La estructura de objetivos del PIC</i>	58
4.1.2. <i>Apreciación de la compatibilidad de los objetivos de desarrollo regional y de cooperación transfronteriza en la estrategia del Programa INTERREG III A.....</i>	63
4.2. <i>Evaluación de la pertinencia del Programa.....</i>	71
4.3. <i>La coherencia interna del PIC INTERREG III A España-Portugal.....</i>	76
4.3.1. <i>Las interrelaciones entre objetivos finales y objetivos intermedios.</i>	78
4.3.2. <i>La consistencia existente entre los objetivos del PIC y del Complemento de Programa</i>	80
4.3.3. <i>La contribución de los Ejes prioritarios de desarrollo a los Objetivos fundamentales del PIC.....</i>	84
4.3.4. <i>El valor estratégico de los Ejes y medidas definidos: Análisis de las interrelaciones o sinergias del Programa.....</i>	88
4.4. <i>La coherencia externa de la estrategia diseñada en el Programa</i>	93
4.4.1. <i>La coherencia con el principio horizontal de Desarrollo Sostenible</i>	95
4.4.2. <i>La coherencia con el principio horizontal de Igualdad de Oportunidades</i>	100
4.5. <i>Valoración final sobre la pertinencia y coherencia de la estrategia</i>	106

5. ESTUDIO DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES CUANTIFICADOS Y DE LA TRANSPARENCIA Y FIABILIDAD DEL SISTEMA DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	109
5.1. <i>Introducción y Objetivos básicos del análisis</i>	109
5.2. <i>Coherencia del sistema de indicadores</i>	111
5.2.1. Estudio de la disponibilidad de indicadores que permitan conocer el grado de aproximación a los objetivos globales del Programa	112
5.2.2. Estudio de la disponibilidad de indicadores que permitan conocer el grado de aproximación a los objetivos específicos del Programa ..	114
5.2.3. Estudio de la disponibilidad de indicadores que permitan conocer el grado de aproximación a los objetivos operativos del Programa ..	115
5.2.4. La atención a las diversas medidas por parte de los indicadores utilizados	116
5.3. <i>Grado de cumplimiento de los criterios fundamentales de calidad</i>	117
5.3.1. La calidad de los indicadores de realización	120
5.3.2. La calidad de los indicadores de resultados	125
5.3.3. La calidad de los indicadores de impacto	128
5.3.4. Indicadores con metas cuantificadas en el Complemento de Programa	130
5.3.5. Indicadores relativos a las prioridades horizontales comunitarias .	131
5.4. <i>Una valoración final sobre la pertinencia del sistema de indicadores de cuantificación de resultados</i>	133
5.4.1. Resumen de Conclusiones	133
5.4.2. Principales Recomendaciones	135
6. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA	138
6.1. <i>La programación financiera del PIC</i>	139
6.1.1. El planteamiento financiero realizado	139
6.1.2. La coherencia financiera de la estrategia	146
6.2. <i>La ejecución financiera del PIC</i>	147
6.2.1. Una valoración general de la eficacia del Programa	149
6.2.2. La eficacia de los Ejes y medidas del PIC	151
6.2.3. Presentación de los resultados financieros de los diferentes Subprogramas del PIC	159
6.3. <i>Una aproximación a los resultados físicos del PIC</i>	169
6.3.1. Los efectos esperados de las intervenciones del Programa	169
6.3.2. Apreciación crítica de la naturaleza de los proyectos aprobados en los diferentes Subprogramas	176
7. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DEL PROGRAMA .	180
7.1. <i>Genealogía y encuadre del Programa</i>	181
7.2. <i>Articulación institucional: división de tareas y competencias y sistemas de coordinación</i>	184
7.3. <i>Sistemas de Información, Difusión y Publicidad</i>	205
7.3.1. Sistemas de Información	205
7.3.2. Sistemas de Difusión y Publicidad	211
7.4. <i>Proceso de preparación y lanzamiento de las convocatorias</i>	216
7.4.1. Problemas estructurales e incidencias	216
7.4.2. Valoración de los promotores de los proyectos	220
7.5. <i>Análisis de los criterios de selección de proyectos</i>	225
7.6. <i>Valoración del sistema de seguimiento</i>	227
7.7. <i>Adecuación de los circuitos financieros</i>	233
7.7.1. Descripción de los circuitos financieros establecidos	233

7.7.2. Análisis crítico del circuito financiero: consecuencias para el funcionamiento del Programa	235
7.8. Valoración de la dotación de los medios humanos y materiales.....	239
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES OPERATIVAS.....	242
9. ANEXO: LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO EFECTUADO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS A PROMOTORES	265
9.1. El contenido de la encuesta	265
9.1.1. Contenido de la encuesta formulada a todos los candidatos a proyectos INTERREG III A.....	266
9.1.2. Contenido de la encuestas destinada a las candidaturas admitidas.	267
9.1.3. Contenido de la encuesta dirigida a las candidaturas no admitidas	268
9.2. Síntesis de los resultados obtenidos	268
9.2.1. Difusión del Programa	268
9.2.2. Valoración del Programa.....	271
9.2.3. Opinión de las candidaturas del módulo de candidaturas no admitidas	273
9.2.4. Opinión de las candidaturas del módulo de candidaturas seleccionadas	276

Índice de Tablas

Tabla 1. Representatividad de la muestra en número de proyectos.....	24
Tabla 2. Representatividad financiera de la muestra	25
Tabla 3. Ámbito de aplicación del PIC.....	28
Tabla 4. Evolución reciente de la población.....	35
Tabla 5. Evolución reciente de la población por tramos de edad	36
Tabla 6. Evolución reciente de los principales indicadores demográficos	37
Tabla 7. Evolución reciente de los índices de dependencia.....	38
Tabla 8. Evolución reciente de las principales magnitudes económicas	40
Tabla 9. Evolución reciente de la estructura sectorial del valor añadido y el empleo	41
Tabla 10. Evolución reciente de la tasa de actividad total y por sexos (UE=100)	42
Tabla 11. Evolución reciente de las tasas de desempleo	44
Tabla 12. Evolución reciente de los indicadores sanitarios más relevantes	45
Tabla 13. Evolución reciente de los indicadores de educación y formación de los recursos humanos (porcentaje de población entre 25 y 59 años).....	46
Tabla 14. Evolución reciente de los principales indicadores de infraestructuras de transporte	48
Tabla 15. Evolución reciente de los indicadores más representativos de la situación del sector turístico.....	49
Tabla 16. Evolución reciente de las pernoctaciones registradas en el ámbito territorial de aplicación del Programa.....	50
Tabla 17. Pertinencia de los objetivos intermedios del Programa	73
Tabla 18. Relación entre objetivos intermedios y finales.....	79
Tabla 19. Relación entre objetivos intermedios y objetivos específicos por Ejes.....	81
Tabla 20. Grado de influencia de las medidas sobre los Objetivos intermedios	85
Tabla 21: Matriz de sinergias entre los Ejes del PIC.....	90
Tabla 22. Relación entre Indicadores de Eje y Objetivos de Eje	113
Tabla 23. Grado de cobertura de los objetivos (nº de indicadores inscritos en el Complemento de Programación)	115
Tabla 24. Grado de Distribución de los indicadores por medidas (según el CP)	116
Tabla 25. Grado de Calidad de los Indicadores de Realización (CP).....	121
Tabla 26. Lectura crítica de los indicadores de realización (Cuadro 4A).....	123
Tabla 27. Lectura crítica de los indicadores de resultados	126
Tabla 28. Lectura crítica de los indicadores de impacto	128
Tabla 29. Indicadores con metas cuantificadas (Complemento de Programación)	130
Tabla 30. Indicadores relativos a prioridades horizontales	132
Tabla 31. Plan Financiero 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal	140

Tabla 32. Plan Financiero 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal, por Subprogramas	141
Tabla 33. Eficacia y desviación financiera por Ejes y medidas del PIC	157
Tabla 34. Proyectos aprobados en la primera convocatoria en el conjunto de los Subprogramas de la Iniciativa Comunitaria INTERREG A, España-Portugal ...	162
Tabla 35. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Norte de Portugal-Galicia	163
Tabla 36. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Norte de Portugal-Castilla y León	164
Tabla 37. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Centro de Portugal-Castilla y León.....	165
Tabla 38. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Alentejo-Centro de Portugal-Extremadura	166
Tabla 39. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Alentejo-Algarve-Andalucía.....	167
Tabla 40. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Nacional.....	168
Tabla 41. Proyectos aprobados de mayor envergadura financiera	171
Tabla 42. Coste unitario de los proyectos aprobados por Ejes y medidas (euros)	173
Tabla 43. Territorialización de los proyectos y del gasto aprobado	175
Tabla 44. Proyectos de Desarrollo Local y de Cooperación por Subprogramas (SP1, SP2, SP3)	178
Tabla 45. Proyectos de Desarrollo Local y de Cooperación por Subprogramas (SP4, SP5, SP6 y Total).....	179

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Distribución de los impactos potenciales recibidos por las debilidades detectadas de las zonas de la frontera hispano-portuguesa	74
Gráfico 2. Distribución de los impactos esperados generados por los objetivos intermedios.....	76
Gráfico 3. Intensidad de las interrelaciones de los objetivos intermedios respecto a los objetivos por Eje del Complemento de Programa.....	82
Gráfico 4. Intensidad de las interrelaciones de los objetivos por Eje del Complemento de Programa respecto a los objetivos intermedios	83
Gráfico 5. Contribución de las medidas al cumplimiento de los Objetivos intermedios del PIC	86
Gráfico 6. Tipología de Ejes según su capacidad estratégica potencial	91
Gráfico 7. Programación financiera 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal por agentes.....	142
Gráfico 8. Programación financiera 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal por Ejes prioritarios	143
Gráfico 9. Programación financiera 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal por medidas de actuación	144
Gráfico 10. Coherencia financiera de la programación	147
Gráfico 11. Financiación solicitada, autorizada y programada para el trienio 2000-2002 los diferentes proyectos presentados y aprobados (euros)	150
Gráfico 12. Distribución de los proyectos aprobados por medidas (%)	152
Gráfico 13. Distribución de los recursos comprometidos en la primera convocatoria de ayudas por Ejes (%)	152
Gráfico 14. Gasto programado, solicitado y comprometido en el trienio 2000-2002 ..	154
Gráfico 15. Distribución de los proyectos aprobados por montante FEDER (%).....	170
Gráfico 16. Alternativa a la realización del Programa	174
Gráfico 17. Mecanismos de recopilación de la información referente a las actuaciones cofinanciadas	206
Gráfico 18. Sistemas de información, difusión y publicidad.....	213
Gráfico 19. Medios de comunicación generales por los cuales los candidatos conocieron el Programa	214
Gráfico 20. Desglose de los otros medios de comunicación del Programa	215
Gráfico 21. Apoyo en la solicitud e instrucción del Programa.....	217
Gráfico 22. Grado de complejidad de la obtención de la información para rellenar la solicitud.....	222
Gráfico 23. Dificultad encontrada a la hora de rellenar el formulario. (siendo 1 mucha y 5 muy poca)	223
Gráfico 24. Explicación oportuna de la no admisión	223
Gráfico 25. Valoración general del Programa.....	227
Gráfico 26. Transmisión de información y valoración de los indicadores	232

Gráfico 27. Valoración de la eficiencia del flujo financiero	238
Gráfico 28. Medios de comunicación generales por los cuales los candidatos conocieron el Programa	269
Gráfico 29. Desglose de los otros medios de comunicación del Programa	270
Gráfico 30. Complejidad de la obtención de la información para rellenar la solicitud	270
Gráfico 31. Apoyo en la solicitud e instrucción del Programa	271
Gráfico 32. Dificultad encontrada a la hora de rellenar el formulario (desde 1 -mucha dificultad- hasta 5 -muy poca-)	272
Gráfico 33. Valoración general del Programa	273
Gráfico 34. Explicación oportuna de la no admisión	274
Gráfico 35. Presencia de causas de no admisión	275
Gráfico 36. Corrección de la no admisión	275
Gráfico 37. Eficiencia del flujo financiero	276
Gráfico 38. Suficiencia del anticipo financiero	277
Gráfico 39. Transmisión de la información y apreciación de los indicadores	278
Gráfico 40. Alternativa a la realización del Programa	278

Índice de Esquemas

Esquema 1. Cronograma sintético de las principales fases de la formulación e implementación del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal	14
Esquema 2. Proceso seguido para la evaluación intermedia del PIC INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006	16
Esquema 3. Matriz de adecuación de las fuentes de información utilizadas	20
Esquema 4. Entrevistas efectuadas a responsables del PIC INTERREG III A	22
Esquema 5. Resumen del diagnóstico efectuado: el cuadro de debilidades-amenazas-fortalezas-opportunidades (DAFO)	52
Esquema 6. Dinámica de evolución de las debilidades	54
Esquema 7. Valoración de los elementos clave de evaluación relacionados con la vigencia de la evaluación previa	56
Esquema 8. Los objetivos específicos de los Ejes estratégicos del PIC	59
Esquema 9. Los objetivos estratégicos del PIC INTERREG III A, España-Portugal	60
Esquema 10. Los ejes estratégicos y las medidas de intervención del PIC	77
Esquema 11. Medidas relacionadas con el principio horizontal de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente	96
Esquema 12. Criterios específicos de la prioridad medioambiental	98
Esquema 13. Indicadores relativos a la prioridad medioambiental	99
Esquema 14. Grado de cumplimiento de la prioridad horizontal de Desarrollo Sostenible en el PIC	100
Esquema 15. Medidas relacionadas con la Igualdad de Oportunidades	102
Esquema 16. Criterios que recogen el Principio de Igualdad de Oportunidades.....	104
Esquema 17. Seguimiento de los proyectos en el marco de la Igualdad de Oportunidades.....	105
Esquema 18. Grado de cumplimiento del Principio de Igualdad de Oportunidades en el PIC	106
Esquema 19. Valoración de los elementos clave de evaluación relacionados con la pertinencia y coherencia de la estrategia.....	108
Esquema 20. Adecuación de los indicadores a los objetivos.....	111
Esquema 21. La reprogramación implícita del PIC a partir del cálculo de la desviación financiera	158
Esquema 22. Resumen de conclusiones sobre la genealogía y encuadre del Programa	184
Esquema 23. Ámbito de aplicación del Programa.....	186
Esquema 24. Articulación institucional diseñada para la gestión y seguimiento del PIC	196
Esquema 25. Resumen de conclusiones relativas a la división de tareas y competencias y sistemas de coordinación	204

Esquema 26. Resumen de conclusiones relacionados con los sistemas de información, difusión y publicidad	215
Esquema 27. Conclusiones de “Proceso de preparación y lanzamiento de las convocatorias”	224
Esquema 28. Conclusiones de “Análisis de los criterios de selección de proyectos” ..	227
Esquema 29. Conclusiones relacionadas con la apreciación del sistema de seguimiento	233
Esquema 30. Resumen de conclusiones con referencia al circuito financiero	238
Esquema 31. Recursos humanos dedicados al Programa INTERREG III A de España y Portugal	240
Esquema 32. Conclusiones sobre la valoración de la dotación de los medios humanos y materiales”	241

1. RESUMEN EJECUTIVO

Nota preliminar: Este resumen ejecutivo es una parte del Informe de Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España, 2000-2006. Su lectura ofrecerá una visión sintética, pero parcial, de las valoraciones contenidas en dicho Informe. El último capítulo de la evaluación contiene un resumen de conclusiones y recomendaciones útiles para la mejora de la eficacia y eficiencia del PIC.

¿Cuáles son los objetivos de la Evaluación Intermedia?

La evaluación intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC) INTERREG III A de España y Portugal, 2000-2006 pretende apreciar desde el punto de vista estratégico, en qué medida su implementación está contribuyendo a la consecución de las prioridades de carácter socioeconómico y territorial fijadas para la zona fronteriza y valorar, desde la óptica institucional, la bondad de los mecanismos de gestión y seguimiento. Todo ello, con el propósito de lograr mayores cotas de eficacia y eficiencia posibles del Programa, el cual se estructura en cinco Subprogramas regionales (Galicia-Norte de Portugal, Castilla y León-Norte, Castilla y León-Centro, Extremadura-Centro-Alentejo y Andalucía-Alentejo-Algarve) y uno Nacional.

La finalidad fundamental de la Evaluación Intermedia radica en introducir elementos de juicio que posibiliten incrementar la eficacia y eficiencia del Programa

¿Cuáles son los rasgos básicos de la zona de intervención?

El ámbito geográfico de aplicación del Programa comprende los territorios fronterizos hispano-lusos de Galicia, Norte de Portugal, Castilla y León, Centro de Portugal, Extremadura, Alentejo, Andalucía y Algarve. En general, en todas ellas se evidencia la necesidad de un **mayor desarrollo y ajuste estructural** a tenor de los principales desequilibrios que presentan y que se manifiestan en unos **reducidos niveles de inversión, una falta apreciable de servicios a las personas y a las empresas y una precaria dotación de infraestructuras de base**

que agrava aún más su alejamiento de los principales polos de crecimiento.

Dicha problemática común hace que todas ellas compartan la característica de presentar, en términos comparativos, importantes déficit en factores que resultan determinantes para su competitividad, lo que las convierte en el grupo de regiones más desfavorecido de sus respectivos países, con unos niveles de desarrollo socioeconómico muy inferiores a los de la media europea y nacional, y las hace ser beneficiarias, además, del Objetivo 1 de la Política Regional Comunitaria.

En líneas generales, **el diagnóstico contenido en el PIC está plenamente vigente**. La actualización realizada en el marco de esta evaluación intermedia revela que la gran mayoría de las necesidades previamente detectadas en las zonas de intervención siguen estando presentes, lo que aconseja mantener la estrategia de desarrollo diseñada en el PIC.

¿Está correctamente definida la estrategia del PIC? ¿Qué grado de interrelación presenta?

La experiencia de programación acumulada por las dos generaciones anteriores de INTERREG ha supuesto una importante experiencia que ha permitido desarrollar un esquema de objetivos finales y objetivos operativos coherente con el diagnóstico efectuado. Ello se ha traducido en una **correcta articulación estratégica del PIC, que alcanza elevados grados de pertinencia y de coherencia interna**. Desde esta perspectiva, sus objetivos fundamentales se pueden resumir en tres: **aumentar el grado de integración económica y social en la zona de cooperación, fortalecer la base productiva y las economías de estos territorios y fomentar la cooperación pública transfronteriza**.

Los rasgos fundamentales de la zona de intervención están marcados por la existencia de una serie de debilidades que impiden y frenan el progreso y el ajuste estructural de estas regiones

Promover un desarrollo equilibrado, aumentar el grado de integración económica y social en el conjunto de la zona, así como la cooperación pública transfronteriza constituyen los principales referentes estratégicos del Programa

La articulación estratégica del PIC muestra un Programa pertinente, bien articulado y con potencial para generar efectos positivos sobre el desarrollo socio-económico de las zonas fronterizas

Sin embargo, la integración de los objetivos de cooperación y desarrollo económico y social ha presentado ciertas dificultades, derivadas de la significación de proyectos orientados a apoyar únicamente problemas locales, específicos, o que afectan al desarrollo social y económico de una región o de un conjunto poblacional de una sola nación.

No obstante, todas las acciones comprendidas en el PIC se dirigen, desde diferentes ángulos, a corregir los principales problemas sociales, económicos y territoriales del ámbito de intervención, y contribuyen, al mismo tiempo, a la consecución de los objetivos finales del Programa. A su vez, muestra una **elevada coherencia con la meta de la sostenibilidad del desarrollo y los objetivos de mejora del medio ambiente y preservación del entorno natural**. En materia de igualdad de género, la transversalidad de este principio resulta desigual, y sólo es claramente visible en las actuaciones relativas a la dotación de equipamientos sociales y al aumento de las posibilidades de empleo.

¿Se están cumpliendo los objetivos financieros del Programa?

Desde la perspectiva financiera, **el coste total elegible del PIC asciende a 1.132 millones de euros aproximadamente**. De ellos, los Subprogramas de Galicia-Norte de Portugal y de Extremadura-Centro-Alentejo son los que absorben la mayor cuantía, con 311.513.451 y 255.264.858 euros, respectivamente. Tal asignación de recursos se ha orientado preferentemente a la **creación de infraestructuras de comunicación y mejora de la accesibilidad**, en tanto que la planificación financiera para la ejecución de proyectos de cooperación e integración social e institucional tiene un peso comparativamente inferior

En sus tres primeros años de aplicación, el PIC ha abierto una única convocatoria de ayudas que tuvo una notable demanda. Muestra de ello son los 508 proyectos que fueron presentados, con una cuantía de

La asignación financiera del PIC alcanza los 1.132 millones de euros, que se destinan mayoritariamente a la mejora de la dotación de infraestructuras (Eje 1)

financiación solicitada igual a 1.133.339.324 euros, es decir, más de tres veces superior al monto de los recursos disponibles que fueron programados para el trienio 2000-2002. Ello evidencia, por lo tanto, la **destacada implicación de los agentes y la voluntad de cooperación transfronteriza en toda el área de aplicación del Programa.**

La eficacia financiera del PIC es aceptable, ya que el gasto aprobado se adecua relativamente bien al programado

El volumen financiero aprobado (382.377.978 euros) se ajusta razonablemente bien al inicialmente programado. En concreto, a pesar de que aún no se han certificado pagos, **el porcentaje de los gastos aprobados sobre los previstos ha representado el 105%, lo que proporciona una idea aproximada de la capacidad del Programa para movilizar los recursos de que dispone.** El hecho de que en el período 2000-2002 se asumieran compromisos por cuantía superior a la prevista permite anticipar una aceleración en los ritmos de ejecución en las próximas convocatorias.

¿Cuál es la aportación de los Ejes y medidas a la eficacia financiera del PIC?

Estos resultados financieros presentan acusadas disparidades por Ejes y medidas. **El más alto grado de eficacia (128%) se ha logrado en el Eje 1 (Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo),** seguido del Eje 2 (*Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales*) con un 111%. Con unos niveles de eficacia más reducidos se encuentran los Ejes 3 (*Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad*) y 4 (*Fomento de la integración social e institucional*) en los que el volumen financiero aprobado supone el 92% y el 83% del programado, respectivamente.

Además, las desviaciones que se producen hasta la fecha entre el peso financiero relativo de las diferentes medidas en los recursos

La asimetría de resultados financieros revela distintas capacidades de absorción de recursos en cada uno de los Ejes del PIC, lo que habrá de tenerse en cuenta en el futuro

efectivamente asumidos y los inicialmente programados indica la necesidad de una mayor adecuación en los ritmos futuros de ejecución, o bien una reprogramación del PIC explícita y aprobada.

¿Cuál es la contribución de los proyectos aprobados a la consecución de las prioridades del PIC?

La aprobación de este gasto a través del PIC ha implicado la puesta en marcha de **208 proyectos que están contribuyendo significativamente a la mejora de la accesibilidad y de la calidad ambiental, el fortalecimiento del tejido empresarial, el desarrollo de la innovación y nuevas tecnologías, y la extensión de la Sociedad de la Información.**

La contribución del PIC a los factores de desarrollo regional es mayor en materia de infraestructuras de transporte y de I+D. La pertinencia de los indicadores propuestos permitirá valorar los efectos reales de los proyectos aprobados

La incidencia de la aplicación de estas intervenciones sobre el entorno socioeconómico se presume aceptable, si bien los referentes a la dotación de infraestructuras de transporte y a los procesos de innovación e implantación de las nuevas tecnologías de la información son los que presentan un mayor coste.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el PIC es sólo una parte de las actuaciones de política económica desarrolladas en estas regiones. Adicionalmente, se implementan otras actuaciones comunitarias de Cohesión, a través de los Programas Operativos del Objetivo 1, así como mediante la política autónoma estatal y de los gobiernos regionales financiadas íntegramente con cargo a sus respectivos presupuestos.

¿Qué valoración merece la Calidad de la Ejecución?

Las tareas de seguimiento de estas actuaciones cofinanciadas por el PIC se basan **en la interconexión Fondos 2000-SIFEC. Se trata de un sistema electrónico de información que permite la recogida y el procesamiento de los datos más relevantes que importan para el seguimiento y evaluación de las intervenciones cofinanciadas.**

El sistema de seguimiento del Programa se basa en la interconexión de las aplicaciones Fondos 2000 y SIFEC, encontrándose actualmente en fase final de adaptación para su utilización práctica definitiva

Aunque todavía no está operativa, esta aplicación informática se configura como el elemento esencial para almacenar toda la información financiera y física relativa al conjunto de los proyectos ejecutados. El retraso experimentado se explica por las necesarias adaptaciones que han tenido que ser introducidas en la aplicación, con el fin de adecuarse a las especificidades que presenta un programa de las características de INTERREG. Ello ha significado la celebración de numerosas reuniones de coordinación entre los responsables de las aplicaciones SIFEC y Fondos 2000, al objeto de considerar cuantas mejoras pudieran realizarse al sistema de seguimiento.

Dicho sistema de seguimiento se apoya, a su vez, en una serie de **indicadores que ofrecen información pertinente sobre el grado de realización, resultados e impactos esperados de las acciones desarrolladas.**

¿Son adecuados los Sistemas de Coordinación, Seguimiento y Difusión para el correcto funcionamiento del Programa?

Finalmente, por lo que se refiere a la articulación institucional del PIC, la coexistencia de tres enfoques de gestión (Modelo Transnacional, Regional Desconcentrado y Desconcentrado a nivel comunitario) ha generado, inevitablemente, una mayor complejidad en el establecimiento y división de tareas y competencias.

Además, la estructura propia de INTERREG y la complejidad del Programa se ha traducido en ciertas dificultades, motivadas por la participación de hasta cuatro niveles administrativos diferentes que, en el caso de los organismos nacionales, pertenecen a dos países diferentes: Comisión Europea, Administración General del Estado, Administración Regional y Corporaciones Locales, además de una multitud de gestores públicos y privados del conjunto de acciones a desarrollar.

A pesar de que existe una delimitación clara de competencias, la articulación institucional del Programa resulta intrincada. Ello ha dado lugar a la aparición de algunos elementos críticos

A ello hay que añadir que la realidad administrativa de los Estados participantes y la personalidad jurídica de las respectivas administraciones regionales tampoco es igual: mientras que las CCDR portuguesas son órganos desconcentrados de la Administración Central, en España existe una descentralización regional de acuerdo con el reparto constitucional de competencias.

La existencia de estas disparidades institucionales, motivadas por marcos jurídico-administrativos distintos entre los dos países, han supuesto algunas debilidades en el ámbito de la creación de proyectos comunes al limitar la construcción de asociaciones. Esto cobra una mayor relevancia debido a que una parte considerable de los beneficiarios del Programa provienen de instituciones públicas. Al igual, el intercambio de los flujos de información entre las diferentes “antenas” puede mejorarse a través de la creación de mecanismos de comunicación más ágiles.

No obstante, en términos generales se aprecia una **definición precisa de las tareas y competencias** en la gestión de las intervenciones por parte de las instituciones nacionales y regionales implicadas en el Programa, con un **alto grado de descentralización**, que se traduce en un funcionamiento eficaz. Asimismo, la **coordinación entre los diferentes organismos es suficiente** dentro de ese complejo entramado administrativo que supone la gestión del PIC.

Respecto a los sistemas de difusión, se ha producido un adecuado cumplimiento de la normativa comunitaria de publicidad, sensibilización y comunicación, desde la fase de convocatoria y subsiguiente adjudicación de los proyectos hasta la posterior realización de las actuaciones.

¿Cuáles son las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación intermedia?

En última instancia, todas estas consideraciones necesariamente sintéticas, basadas en las diferentes tareas de evaluación realizadas, dan lugar a un conjunto de **conclusiones y recomendaciones** de carácter operativo, entre las que cabe destacar las siguientes:

Las 10 principales conclusiones y las recomendaciones más importantes de la evaluación

C.1. La experiencia acumulada en las anteriores generaciones de INTERREG y la participación de entidades acostumbradas a trabajar en materia de cooperación transfronteriza ha beneficiado el proceso de programación, a pesar de que la aprobación final del PIC y su puesta en marcha ha sido muy tardía.

R.I. *La elaboración de un Reglamento normativo específico para los PIC INTERREG que considere todas las particularidades de este tipo de programas mejoraría significativamente el proceso de programación, así como las tareas propias de la gestión. En todo caso, de cara a un futuro PIC INTERREG IV es fundamental que las orientaciones de la Comisión para el diseño de la planificación lleguen con mayor antelación.*

C.2. El diagnóstico socio-económico inicial de la zona de cooperación continúa vigente y la estrategia formulada resulta pertinente y coherente, por lo que los objetivos y prioridades fundamentales establecidos para el Programa de promover un desarrollo armonioso e impulsar la cooperación transfronteriza no precisan de ninguna modificación.

R.II. *Cabría valorar la posibilidad de segmentar de forma más clara el Programa en dos variables: una de mayor peso, donde la componente de cooperación estuviera presente (desde la estrategia a la gestión conjunta de los proyectos); y otra, con una dimensión financiera más limitada, que acogiera la estrategia y los diferentes proyectos destinados a resolver problemas específicos de cada zona.*

C.3. La capacidad de movilización de fondos del Programa se estima elevada a tenor de los resultados obtenidos en la primera convocatoria de ayudas. De hecho, el gasto aprobado se adecua relativamente bien al programado (105%). Ello parece indicar el potencial del PIC para completar totalmente los recursos que tiene asignados.

R.III. *Los puntos críticos de absorción se corresponden con algunas medidas cuyos niveles de eficacia financiera (calculada a partir de los recursos aprobados) se sitúan por debajo de los inicialmente programados. En concreto, es necesario realizar un seguimiento más estrecho de la capacidad de absorción de fondos de las medidas 3.4, 2.3 ó 1.3, entre otras, de cara al planteamiento de operaciones de reprogramación.*

C.4. El tamaño de la mayor parte de las intervenciones no supera el millón de euros, siendo las más importantes financieramente las relacionadas con el desarrollo tecnológico y la construcción de infraestructuras de transporte.

R.IV. *Se debería considerar la conveniencia de reducir el número de proyectos aprobados y acometer acciones más completas y de mayor envergadura, con el fin de que las acciones cofinanciadas tengan la suficiente "masa crítica" para no restringir el alcance de los proyectos y, de esta forma, producir una elevada gama de efectos, lo cual es coherente con los objetivos estratégicos del PIC.*

C.5. La incidencia de las actuaciones que se están llevando a cabo sobre los diferentes campos de intervención del PIC se aprecia más importante en los ámbitos de la mejora de la accesibilidad territorial y la implantación de la Sociedad de la Información y los procesos de Investigación y Desarrollo, que son los que han absorbido una mayor cantidad de recursos. La contribución al objetivo de la cooperación transfronteriza resulta más limitado, debido, en parte, a la existencia de marcos jurídico-administrativos distintos entre los dos países, que han supuesto algunas debilidades en el ámbito de la creación de proyectos comunes al limitar la construcción de asociaciones.

R.V. *Se debe favorecer con mayor intensidad la realización de proyectos que respondan a una lógica de cooperación interregional o transfronteriza en las próximas convocatorias, sin olvidar aquellos que presentan una orientación hacia los objetivos de desarrollo local y regional.*

C.6. El sistema de seguimiento se basa en la interconexión Fondos 2000-SIFEC que, aún cuando todavía no está disponible y se encuentra en una fase final de adaptación, su utilización deberá permitir la recogida y el procesamiento de los datos más relevantes que importan para el seguimiento y evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el Programa.

R.VI. *Es preciso acelerar la puesta en marcha del sistema de información del Programa, más aún si se tiene presente que muchos proyectos están en proceso de ejecución y la información financiera y física relacionada con los mismos debería registrarse en tiempo y con las suficientes garantías de fiabilidad. Podría mejorarse la eficiencia en la transmisión de información y la conceptualización de su diseño hacia la evaluación.*

C.7. Los indicadores de seguimiento son, en líneas generales, pertinentes. El sistema definido permite, a priori, estudiar el grado de realización y, en algunos casos, los resultados de las actuaciones desarrolladas, por lo que resulta útil para valorar los avances conseguidos en todas las medidas del Programa y, por consiguiente, la consecución de los objetivos básicos del mismo. En algunos casos se han identificado márgenes de mejora que se relacionan con la disponibilidad temporal (utilidad) y la calidad (fiabilidad) de determinados indicadores.

R.VII. *El establecimiento de criterios homogéneos sobre la forma y momento de completar los indicadores mejoraría su pertinencia, entendida como la relación existente con las características de lo que se quiere medir. También parece conveniente la creación de algunos indicadores de resultado por medida y una mejor definición de indicadores relativos a las prioridades horizontales de medio ambiente e igualdad de oportunidades.*

C.8. La articulación institucional del PIC comprende un entramado relativamente complejo en el que participan hasta cuatro niveles administrativos diferentes: Comisión Europea, y las respectivas Administraciones Central, Regional y Local de los dos países que participan en el Programa. El modelo de gestión diseñado es bastante novedoso y responde al propósito de mejorar el desempeño de las estructuras de gestión en términos de eficacia y eficiencia, a partir de tres premisas básicas: incrementar la cooperación transfronteriza desde el nivel de la programación hasta el de la ejecución y seguimiento

de los proyectos, atender las diferentes realidades regionales de forma efectiva e incrementar las responsabilidades de control por cada uno de los Estados.

R.VIII. *Una posibilidad a estudiar que podría mejorar la eficiencia en las estructuras de gestión del Programa es que las Administraciones Regionales, como los organismos más próximos a los agentes económicos locales, se encarguen exclusivamente de las funciones propias que desempeñan las “antenas” de los Subprogramas Regionales. Ello permitiría, además, a la Autoridad de Gestión concentrarse más en las actividades de gestión técnica, administrativa y financiera.*

C.9. La coordinación institucional es adecuada. Se aprecia una definición precisa de las tareas de gestión por parte de las instituciones comunitarias, nacionales y regionales, con un alto grado de descentralización, que se traduce en un funcionamiento eficaz. Las particularidades propias de INTERREG han dificultado la realización de determinados tipos de proyectos debido a las disparidades existentes entre los marcos jurídico-administrativos nacionales.

R.IX. *La adopción de un Manual de Procedimientos, que fije las normas de funcionamiento y flujos de información entre las “antenas”, la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Pago se considera como muy necesaria.*

C.10. La gestión financiera esta determinada por la correcta definición del circuito financiero establecido, si bien se caracteriza por ser excesivamente largo y complejo dado el elevado número de agentes que intervienen. La gestión operativa está garantizada por la suficiente capacitación técnica de los recursos humanos disponibles, aunque su dotación presenta ciertas carencias.

R.X. *Debería limitarse el número de socios por región, ya que el aumento de socios implica una mayor complejidad en la gestión. El circuito financiero se simplificaría si los diferentes socios de los proyectos pudieran tener relación financiera con su respectiva “antena” regional, desapareciendo así la dependencia del resto de los socios respecto al Jefe de Fila.*

2. PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO, DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y DE LAS TAREAS DE EVALUACIÓN

2.1. Los márgenes de utilidad de la Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal

Con el fin de apreciar la eficacia de las intervenciones estructurales, la Comisión Europea estableció, en su Reglamento nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de Junio de 1999, la obligatoriedad de que estas intervenciones estén sujetas a tres momentos de evaluación (*ex ante*, intermedia y *ex post*), incorporando, de esta forma, este tipo de instrumentos en las políticas públicas europeas.

Debe considerarse, en este contexto, la importancia que ha tenido la introducción de estas prácticas, con impactos extremadamente positivos en la mejora del desempeño de los Marcos Comunitarios de Apoyo, Programas Operativos e Iniciativas Comunitarias y, por supuesto, también en la práctica regular llevada a cabo en las Administraciones Públicas de los diversos Estados Miembros.

La responsabilidad de la realización de la Evaluación Intermedia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 del Capítulo III del citado Reglamento 1260/1999, recae en los respectivos Estados miembros, y su finalización no debe extenderse más allá de los 3 años siguientes a su aprobación o, como fecha límite, hasta el 31 de diciembre de 2003. El establecimiento de una fecha límite para su conclusión se explica por la necesaria armonización que debe existir en todos los procedimientos comunitarios. Ello garantiza la existencia de unos plazos comunes para la realización de todas las evaluaciones, que permitan, además, la reflexión y el aprendizaje de los avances registrados en esta materia en general, y en lo relativo a las Iniciativas Comunitarias, en particular.

Sin embargo, la utilidad y racionalidad de esta decisión reglamentaria depende, en cierta forma, de la mayor o menor experiencia en la implantación de las prácticas de gestión o de ejecución de los Programas. En el caso concreto de INTERREG III, los retrasos verificados en la aprobación y puesta en marcha de estas iniciativas ha limitado sensiblemente los márgenes de utilidad del ejercicio de evaluación.

Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que la importancia de las prácticas de cooperación ha exigido modificaciones concretas en los modelos de gestión de los PIC INTERREG IIIA, lo que ha implicado que sus grados de efectividad aún sean reducidos. En el caso del INTERREG III A de España-Portugal, dicha efectividad sólo está validada por el lanzamiento de una primera convocatoria, lo que no sólo condiciona la apreciación crítica del evaluador, sino también la propuesta de recomendaciones operativas que alteren prácticas todavía no definitivamente probadas.

Por otro lado, la reducida ejecución financiera y física es tal que la evaluación sobre la calidad de la eficacia y la eficiencia del presente PIC se encuentra igualmente limitada, dificultando, por consiguiente, la apreciación de los avances ya alcanzados para el cumplimiento de los objetivos planteados. Este hecho condiciona, a su vez, la apreciación relativa a las prácticas de gestión, habida cuenta de la dificultad de comprobar si las ganancias derivadas de la cooperación entre promotores regionales y entre ejecutores han tenido algún tipo de implicación sobre el nivel de eficacia y eficiencia de los proyectos.

Una lectura detallada y cronológica del proceso de construcción, implementación y arranque del *Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal* permite verificar que, además de una importante demora en su aprobación por parte de la Comisión Europea (al igual que otros PIC INTERREG), la enorme

complejidad de tareas y procedimientos implicaron un retraso significativo de cara al cumplimiento de los calendarios programados, que estaban en el espíritu del legislador cuando estableció la fecha de 31 de diciembre de 2003 como límite para la realización de las Evaluaciones Intermedias (Esquema 1).

Importa resaltar que, en el momento de la concepción del Programa, existió un amplio reconocimiento de la necesidad de aplazar por un año la realización de esta evaluación, tal como se hace constar en el propio Documento Único de Programación, cuando se afirma que la evaluación será “realizada por evaluadores independientes, presentada al Comité de Seguimiento del Programa y, seguidamente, a la Comisión Europea a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2004” (pág. 273). En este sentido, no queda claro si la disconformidad de esta referencia con el punto 2 del artículo 42 del Reglamento 1260/1999 es el reconocimiento por parte de la Comisión Europea de la pertinencia de proceder a una derogación de plazos, o bien se trata solamente de un lapso.

No obstante lo anterior, y el conocimiento progresivo de los problemas relativos a los retrasos en la implementación de los PIC INTERREG, la Comisión Europea ha establecido un calendario de implementación y evaluación, en el que se determina que la fecha límite para la finalización de las evaluaciones intermedias es el 31.12.2003.

Dicho calendario se recoge en el *Documento de Trabajo 8-a “L’évaluation à mis-parcours des interventions des Fonds structurels – INTERREG III”*, destinado a orientar las estructuras de gestión y a determinar las directrices precisas para cumplir con los objetivos y contenidos exigibles al proceso de evaluación intermedia.

Esquema 1. Cronograma sintético de las principales fases de la formulación e implementación del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal

28.04.2000	Comunicación a los Estados Miembros para establecer las orientaciones relativas a una iniciativa comunitaria de cooperación transeuropea destinada a promover el desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo, e invitar a los Estados miembros a que presenten propuestas pormenorizadas de Programas de Iniciativa Comunitaria en el plazo máximo de 6 meses a partir de la fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i> .
22.11.2000	Las autoridades competentes de España y Portugal presentan a la Comisión Europea un <i>Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal</i> habiendo sido considerado no admisible por falta de información, el 18 de diciembre de 2000.
29.12.2000	Son enviados a la Comisión Europea los elementos de información adicional que habían sido solicitados.
14.02.2001	La Comisión Europea declara el <i>Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal</i> como admitido, estableciendo el 29 de diciembre de 2000 la fecha de inicio de la elegibilidad de los gastos del Programa.
19.12.2001	El <i>Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal</i> fue aprobado por la Directiva de la Comisión Europea C(2001) 4127 de 19 de Diciembre de 2001.
6.05.2002	Es constituido el Comité de Seguimiento, celebrándose la primera reunión del mismo y, entre otras decisiones, fue aprobado el <i>Complemento de Programación del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal</i> , así como los criterios de selección de los proyectos y el calendario para el lanzamiento de convocatorias de proyectos. Se aprobó la documentación necesaria para la implementación del Programa (Guía de promotores, Formulario de presentación de proyectos, Acuerdo entre Jefes de Fila y Autoridad de Gestión, Acuerdo entre Socios, Composición de los Subcomités de Gestión del Programa).
4.06.2002	El <i>Comité de Gestión Conjunto</i> validó la documentación de implementación del Programa, aprobada el 6 de mayo de 2002, y decretó la apertura de la 1ª Convocatoria para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2002 y el 31 de octubre de 2002.
27.06.2002	Primera Convocatoria del <i>Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal</i> , que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado.
Jun - Jul de 2002	Celebración de las primeras reuniones de los <i>Subcomités Regionales</i> para, entre otras cuestiones, aprobar la constitución formal, los reglamentos internos, el funcionamiento de los <i>Secretariados Técnicos Conjuntos</i> , y los <i>Complementos de Programación</i> específicos de cada Subprograma.
5.12.2002	Realización del <i>Segundo Comité de Gestión Conjunto</i> . Entre las diversas tareas tratadas, destacó la validación de la lista de proyectos presentados en la 1ª Convocatoria así como la realización de una apreciación de los mismos, la aprobación del proceso de instrumentación de los proyectos, y la verificación y aprobación de la metodología de valoración de los proyectos.
24.04.2003	Aprobación de los proyectos de la Primera Convocatoria

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, la propuesta de la Comisión Europea se basa en un planteamiento que aconseja que la evaluación fuese preferencialmente organizada entre los meses de junio y diciembre de 2002, adjudicado un contrato entre octubre de 2002 y marzo de 2003, y realizado un Informe de Evaluación entre marzo y julio de 2003, disponiéndose posteriormente de un período suficiente de tiempo (desde septiembre hasta 31 de diciembre) para que el Comité de Seguimiento analizara los resultados presentados y enviara finalmente el documento a la Comisión.

Considerando la flexibilidad que este calendario indicativo proporciona, la *Autoridad de Gestión* ha entendido oportuno reservar la evaluación para el segundo semestre de 2003. Con ello, se ha considerado que la mejora de las prácticas de gestión y de implementación del PIC incrementaría la consistencia de los resultados de la Evaluación Intermedia y permitiría aprovechar todas las posibilidades que ofrece su realización.

La contrapartida a lo anterior es que los atrasos acumulados han dificultado la profundidad del trabajo efectuado, con algunas implicaciones de carácter metodológico, como la imposibilidad de realizar reuniones con los beneficiarios y la limitación del número de reuniones con las “antenas” del *Secretariado Técnico Conjunto*. Asimismo, otros aspectos esenciales del proceso de evaluación, como son la auto-evaluación y la reflexión conjunta entre el Equipo de Evaluación, las Estructuras de Gestión y las Estructuras Técnicas, se han visto notablemente comprometidos, lo que ha dificultado la definición de soluciones operativas ante la identificación de bloqueos y fragilidades.

En efecto, el proceso de evaluación ha estado enormemente condicionado por los plazos con los que ha tenido que trabajar el equipo evaluador para la elaboración del informe y la realización de las tareas que exige la evaluación intermedia. En concreto, el retraso experimentado para el

inicio de la evaluación intermedia del Programa ha sido determinante y ha afectado a todo el proceso ulterior. Buena muestra de ello es que el punto 7 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen la contratación de la presente evaluación señalaba como fecha límite de entrega de un borrador provisional del informe el 30 de septiembre de 2003, cuando para entonces aún no se había resuelto el concurso.

El Esquema 2 recoge las diferentes fases que se han seguido desde la publicación del proyecto en el BOE hasta la entrega definitiva establecida para la presentación del Informe de Evaluación. Este calendario ha obligado al equipo evaluador a modificar el cronograma de tareas presentado en la oferta técnica, adaptándolo a las exigencias de los plazos con los que se contaba para realizar la evaluación intermedia.

Esquema 2. Proceso seguido para la evaluación intermedia del PIC INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006

	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre
Publicación del concurso en el BOE	05/08/2003			
Presentación de las ofertas		04/09/2003		
Entrega parcial del informe		30/09/2003		
Adjudicación del concurso			09/10/2003	
Comunicación de la adjudicación			28/10/2003	
Firma del contrato de asistencia técnica			30/10/2003	
Entrega final del Informe				30/11/2003

Fuente: Elaboración propia

Además, la presente evaluación se encuentra doblemente condicionada por el escaso grado de desarrollo del *Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal* y por los apretados plazos de elaboración de la evaluación. Ambas situaciones limitan los márgenes de utilidad de esta evaluación, es decir, reducen considerablemente el principal objetivo al que se destina:

- Favorecer la estructura de gestión, proponiendo cuantas indicaciones objetivas permitan mejorar el desempeño del PIC en la segunda mitad del periodo de programación.
- Facilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Programa, mediante el planteamiento de recomendaciones que permitan maximizar de esta forma el impacto de los recursos disponibles.

Obviamente, los componentes de esta evaluación que están más afectados por la situación descrita son aquellos que dependen en mayor medida de la concretización de la Evaluación, es decir, la evaluación de la eficacia, de la eficiencia y de los sistemas de gestión, seguimiento y control.

En última instancia, se juzga como necesario la consideración de este contexto referencial en el cual se ha desarrollado todo el proceso de evaluación, no sólo para la comprensión del presente documento, sino también para reforzar la necesidad de que la actualización de esta evaluación intermedia, conforme determina el punto 4 del artículo 42 del Reglamento nº 1260/1999, se inicie a comienzos de 2005 y posibilite un tratamiento más profundo, de forma que las recomendaciones surgidas en ésta puedan mejorar, en tiempo útil, el funcionamiento general del Programa.

2.2. Descripción del Enfoque Metodológico adoptado

2.2.1. Objetivos, contenidos y reverenciáis metodológicas

La evaluación intermedia del *Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal* se ajusta a las directrices contenidas en el Documento de Trabajo Nº 8-a de la Comisión: “*La Evaluación Intermedia de las Intervenciones de Fondos*”

Estructurales-INTERREG IIP, que proporciona las orientaciones fundamentales para la evaluación de los aspectos transfronterizos, interregionales y transnacionales de los programas. Dicho documento concibe la evaluación intermedia como un medio de obtención de elementos de juicio de cara a reorientar la programación, de modo que se alcancen los objetivos inicialmente establecidos.

De acuerdo con las determinaciones establecidas en el citado Documento de Trabajo N° 8-a, que se recogen en los Términos de Referencia del Concurso elaborados por el Grupo Directivo de Evaluación, la evaluación intermedia deberá abordar los siguientes elementos-clave:

- Análisis de la vigencia del diagnóstico contenido en la evaluación previa, fundamentalmente en lo que se refiere a las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) del área de cooperación.
- Confirmación de la pertinencia y la coherencia de la estrategia y de su contribución a las prioridades comunitarias de tipo horizontal.
- Cuantificación de los objetivos: realizaciones y resultados de los proyectos realizados hasta la fecha.
- Evaluación de la eficacia del Programa y de los impactos socioeconómicos previstos en relación con los recursos financieros utilizados.
- Valoración de la calidad de la ejecución y de los sistemas y estructuras comunes de coordinación, seguimiento y difusión del Programa.

Cabe señalar que la recopilación de la información obtenida del trabajo de campo desarrollado no ha planteado ningún problema, y tanto las entrevistas efectuadas a los diferentes agentes participantes como la realización de los cuestionarios y el posterior análisis de los resultados

obtenidos con el mismo han resultado adecuados, de conformidad con los objetivos planteados en la presente evaluación.

No obstante, es preciso apuntar que han existido serias dificultades para realizar un análisis detallado de la eficiencia del PIC, dada la información disponible y la gran heterogeneidad de las actuaciones que contempla. De igual forma, la revisión del diagnóstico socioeconómico de la zona de intervención del Programa ha dependido de la disponibilidad de estadísticas homogéneas que suministren información a nivel regional y provincial para unidades territoriales pertenecientes a diferentes países. En ocasiones, ello ha impedido, por un lado, descender a un nivel de desagregación de NUTs III y, por otro, actualizar determinados indicadores al mismo año de referencia en las diferentes unidades territoriales consideradas.

2.2.2. Fuentes de Información

La evaluación intermedia del *Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal* ha sido realizada haciendo uso de un conjunto de información relativamente amplio y adecuadamente seleccionado, de conformidad con los principios metodológicos de complementariedad e idoneidad que exige el ejercicio de evaluar todos aspectos fundamentales que inciden sobre el funcionamiento del PIC.

El Esquema 3 recoge, precisamente, la articulación de las diversas fuentes que han sido seleccionadas y utilizadas en el sentido de proporcionar la base empírica sobre la que se ha construido la evaluación de cada uno de los elementos clave identificados por el Documento de Trabajo 8-a de la Comisión.

Esquema 3. Matriz de adecuación de las fuentes de información utilizadas

Objetivos de Evaluación	Fuentes de Información			
	Documentación de base	Estadísticas	Entrevistas Abiertas	Encuesta a los Beneficiarios
Apreciación de la validez de la Evaluación Previa	✘			
Análisis de la Pertinencia y Coherencia Interna y Externa de la Estrategia	✘	✘	✘	
Estudio de la Pertinencia de los indicadores cuantificados y de la transparencia y fiabilidad del Sistema de recopilación de la información	✘		✘	
Análisis de la Eficacia del Programa	✘		✘	
Valoración de la Calidad de la Ejecución y de los Sistemas de Coordinación, Seguimiento, Publicidad y Difusión del Programa	✘		✘	✘

Fuente: Elaboración propia

a) Documentación de base

Respecto a los *inputs* de información utilizados, hay que señalar que la evaluación intermedia se ha apoyado en el **examen de la documentación** producida durante las fases tanto de programación como ejecución del Programa. En concreto, las fuentes empleadas han sido las siguientes:

- Comunicación de la Comisión Europea a los Estados-Miembros, de 28.04.2000
- Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal.
- Complemento de Programa de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal.
- Documento de Trabajo 8-a “L’évaluation à mis-parcours dès interventions dès Fonds structurels – INTERREG III”
- Informe Anual 2001 INTERREG III A España-Portugal.
- Informe Anual 2002 INTERREG III A España-Portugal.
- Reglamento Interno del Comité de Gestión Conjunto del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal.
- Reglamento de Régimen Interno del Comité de Seguimiento.

- Guía para la Gestión de Proyectos INTERREG III A del Programa de España-Portugal.
- Guía para Promotores de Proyectos de la Iniciativa Comunitaria. INTERREG III A España-Portugal.
- Explotación de los resultados de la primera convocatoria de proyectos.
- Comunicación a la Comisión Conforme al Artículo 5 del Reglamento CE 438/2001.
- Acuerdo entre Autoridad de Gestión y lo Jefe de Fila.

b) Fuentes estadísticas

La información estadística utilizada en la Evaluación Intermedia del PIC INTERREG III A de España-Portugal permite conocer el grado de incidencia que están provocando las intervenciones sobre el entorno económico. Las fuentes de información empleadas para ello se refieren a una amplia batería de indicadores construidos sobre datos estadísticos oficiales. Dichas fuentes son:

- Eurostat. BD Regions Statistical Yearbook 2002.
- Eurostat. Base de datos REGIO.
- Instituto Nacional de Estadística (INE): Anuario estadístico de España; Contabilidad Regional de España, Padrón continuo de población.
- Instituto Nacional de Estadística (INE): Censos 2001
- II Informe Intermedio de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea.

c) Entrevistas abiertas

La metodología adoptada por el equipo evaluador formado por el consorcio QUASAR-CEDRU para la realización de la evaluación del *Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de*

España-Portugal ha considerado esencial la recopilación de información a partir de un amplio conjunto de entrevistas y reuniones de trabajos, como elementos clave para analizar las principales estructuras de articulación estratégica, institucional y financiera del Programa.

La utilización provechosa de la información disponible ha requerido de un intenso trabajo de campo que ha permitido profundizar en la explicación de los fenómenos no evidentes a la lectura objetiva de los datos proporcionados sobre solicitud y aprobación tanto de proyectos como de ayuda FEDER y de las fuentes estadísticas utilizadas.

De hecho, las entrevistas institucionales efectuadas (Esquema 4) han sido determinantes para ahondar en la comprensión del desarrollo y de la gestión práctica del Programa, así como de la experiencia en la construcción e implementación del PIC.

Esquema 4. Entrevistas efectuadas a responsables del PIC INTERREG III A

Fecha	Entidad	Entrevistado
10 Noviembre	Ministerio de Hacienda (Consejero Técnico)	Carlos Ortega Camilo
11 Noviembre	Coordinación de Inversión. Xunta de Galicia (Subdirector Gral.)	Francisco Ramos
12 Noviembre	Junta de Castilla y León (Jefe Servicio Fondos Europeos y Antena Secretariado Técnico)	José Antonio Mayoral
13 Noviembre	CCDR Centro (Antena Secretariado Técnico y Gabinete de Iniciativas Transfronteirizas)	Jorge Brandão
14 Noviembre	CCDR Norte (Antena Secretariado Técnico Común y Gabinete de Iniciativas Transfronteirizas)	Carlos Oliveira Margarita Couto Nuno Miguel
14 Noviembre	Coordinación Nacional del Programa INTERREG (Portugal)	José Soeiro
20 Noviembre	CCDR Algarve (Antena del Secretariado Técnico Común del Común y Gabinete de Iniciativas Transfronteirizas)	Susana Faisca Ana Paula
21 Noviembre	Junta de Andalucía (Antena del Secretariado Técnico Común y Gabinete de Iniciativas Transfronteirizas)	Francisco Morillo Edmundo Vivancos Arigita
24 Noviembre	CCDR Centro (Antena del Secretariado Técnico Común y Gabinete de Iniciativas Transfronteirizas)	Jorge Brandão
27 Noviembre	Dirección General de Desarrollo Regional (Autoridad de Pago)	Fernando Moniz Margarida Machado
1 Diciembre	Junta de Extremadura (Gabinete de Iniciativas Transfronterizas)	Ignacio Corrales
1 Diciembre	Junta da Extremadura (Antena del Secretariado Técnico Común)	Juan Jesus Parralijo Jose Antonio Cosda
2 Diciembre	CCDR de Alentejo (Antena del Secretariado Técnico Común)	Lina Jaen Claudia Cavasso Paulo Silva

Fuente: Elaboración propia

Igualmente, la colaboración mostrada por los órganos entrevistados ha abierto un espacio de reflexión en el que se han estudiado posibles soluciones a los problemas identificados capaces de incrementar la eficiencia del funcionamiento del mismo.

Las consultas realizadas se han dirigido a los técnicos que han trabajado en las diversas regiones de forma tanto continua como externa al INTERREG, incidiendo fundamentalmente sobre las cuestiones referentes a la cooperación transfronteriza, al objeto de comprender la coherencia de este instrumento en el marco de una estrategia más amplia.

En este contexto, es importante reflejar, en último extremo, el conocimiento del equipo evaluador de que la evaluación intermedia supone no sólo un examen de apreciación crítica por parte de la entidad independiente, sino también un ejercicio de reflexión interna y de auto-evaluación por parte de las estructuras de gestión, desempeñando el Evaluador un papel facilitador y dinamizador de esta reflexión.

d) Encuesta a promotores de proyectos

La capacidad de generar acciones de cooperación en el PIC INTERREG III A de España-Portugal se apoya claramente en relaciones de partenariado que se organizan a partir un esquema de *bottom-up*. Esta lógica, que estuvo presente en el momento de la definición del Programa a través de la participación de numerosas entidades locales y regionales, constituye un elemento básico de la dinámica del Programa. De hecho, los beneficiarios, a través de proyectos comunes que ejecutan, son los que concretaron los objetivos que fueron determinados para el Programa, en general, y para cada un de los Subprogramas, en particular.

Teniendo en cuenta este aspecto, se ha realizado una encuesta mediante cuestionario cerrado a los promotores de los proyectos presentados en la

primera convocatoria realizada hasta la fecha. De este modo, se cumple con lo dispuesto en el epígrafe 1.10. del Documento de Trabajo nº 8-a, de la Comisión, en lo referente al proceso de consultas a llevar a cabo con los participantes en el PIC.

- El proceso de encuestación parte de la definición del universo de muestreo que ha resultado del listado de proyectos facilitado por el Ministerio de Hacienda, en el que se ofrecían, entre otros datos, las direcciones de correo electrónico de diversos organismos públicos y privados así como de Asociaciones, Institutos, Federaciones, entre otros. Fue necesario una depuración de este listado debido a errores tipográficos y duplicación de direcciones de correo electrónico.
- El hecho de que cada proyecto cuente con un código de identificación (acrónimo) ha facilitado la tarea del equipo evaluador a la hora de realizar la explotación de las encuestas. En total se han recibido 52 encuestas de las 248 que fueron enviadas, lo que representa que un 20,97% sobre el total. De ellas el 35% se corresponden con proyectos aprobados y el 65% restante son proyectos denegados. La representatividad financiera de la muestra supone el 7,40% con respecto al total de la ayuda FEDER aprobada.

Tabla 1. Representatividad de la muestra en número de proyectos

Representatividad de la muestra	
Total proyectos presentados (Población universo)	508
Proyectos aprobados	208
Proyectos no aprobados	300
Tamaño muestral (direcciones que fueron facilitadas)	248
Direcciones a las que se les envió la encuesta	248
Encuestas recibidas	52
% de encuestas recibidas sobre el total del tamaño muestral	20,97%
% de encuestas respecto al Universo poblacional (total de proyectos aprobados y denegados)	10,24%
Proyectos aprobados encuestados	18
Proyectos no aprobados encuestados	34
% proyectos aprobados	8,65%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Representatividad financiera de la muestra

Representatividad financiera de la muestra	
Total FEDER concedido	382.387.978,38 €
Total FEDER correspondiente a encuestas recibidas de proyectos aprobados	28.298.239,99 €
% representatividad financiera	7,40%

Fuente: *Elaboración propia*

El contenido y los resultados de la explotación de tales encuestas aparecen en el Anexo que se adjunta al final de este Informe de Evaluación.

3. APRECIACIÓN DE LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA

Un primer elemento en el que el ejercicio de la evaluación intermedia debe contribuir es el de responder a la necesidad de *poner en valor* los resultados alcanzados y la identificación de los factores que han dificultado la consecución de los objetivos propuestos inicialmente, con el fin de mejorar futuras planificaciones.

De hecho, como parte del proceso de planificación, la evaluación intermedia ha de contrastar el análisis socio-económico realizado en la evaluación previa con una doble finalidad:

- Valorar la vigencia de dicho diagnóstico y, en particular, su esquema de debilidades y fortalezas.
- Examinar, a partir de la actualización de los indicadores de contexto, las posibles variaciones y sus potenciales implicaciones sobre la programación.

3.1. Rasgos fundamentales del ámbito de intervención

El Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC) INTERREG III A/INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal se aplica sobre un ámbito territorial compuesto por las 17 NUTs III fronterizas, incluidas en el Anexo I de la Comunicación de la Comisión C(2000)/C143/08 (Ilustración 1).

Además, de acuerdo con el punto 10 de la Comunicación C(2000) 1101 de 28 de abril de 2000 de la Comisión, por la que se fijan las Orientaciones para la Iniciativa Comunitaria INTERREG, el ámbito de aplicación del PIC puede extenderse también a las zonas NUTs III contiguas a las incluidas en el ámbito básico.

Se trata, por lo tanto, de un Programa con una fuerte incidencia socioeconómica y territorial al aplicarse sobre la mayor frontera interior de la Europa Comunitaria.

Ilustración 1. Ámbito territorial básico de aplicación del PIC INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006 (NUTs III transfronterizas)



Fuente: PIC INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006

La Tabla 3 muestra una primera aproximación del ámbito territorial de intervención del Programa, que se detalla en los siguientes apartados.

Tabla 3. Ámbito de aplicación del PIC

NUTS III Fronterizas	Superficie (Km ²)	Población		Densidad		% Crecimiento población 1998-2000
		1998	2000	1998	2000	
Minho - Lima	2.210	250.500	247.200	113,3	111,84	-1,32%
Cávado	1.243	378.420	384.900	304,5	309,75	1,71%
Douro	4.112	234.340	222.900	57	54,21	-4,88%
Alto Trás-os-Montes	8.170	223.810	222.700	27,4	27,26	-0,50%
Beira Interior Norte	4.069	111.180	115.000	27,3	28,26	3,44%
Beira Interior Sul	3.738	77.270	78.300	20,7	20,95	1,33%
Alto Alentejo	5.937	119.830	126.100	20,2	21,24	5,23%
Alentejo Central	7.229	166.680	169.800	23,1	23,49	1,87%
Baixo Alentejo	8.503	131.220	133.000	15,4	15,64	1,36%
Algarve	4.989	348.650	380.300	69,9	76,24	9,08%
Pontevedra	4.495	906.298	916.176	201,6	203,82	1,09%
Orense	7.273	344.170	344.623	47,3	47,38	0,13%
Zamora	10.525	205.201	202.356	19,5	19,23	-1,39%
Salamanca	12.350	349.550	350.209	28,3	28,36	0,19%
Cáceres	19.868	405.616	409.130	20,4	20,59	0,87%
Badajoz	21.766	663.803	664.251	30,5	30,52	0,07%
Huelva	10.085	453.958	461.730	45,0	45,78	1,71%
Frontera Global	136.561	5.060.743	5.428.675	37,1	39,75	7,27%

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

3.2. Factores de diversidad subregional en la franja fronteriza

El Programa se aplica sobre un territorio amplio y heterogéneo y requiere, por tanto, de estrategias y actuaciones diferenciadas y específicas para cada una de las múltiples situaciones que coexisten en el perímetro rayano. Las cinco subregiones fronterizas que se constituyen son: Subregión Galicia / Norte de Portugal, Subregión Castilla y León / Norte, Subregión Castilla y León /Centro, Subregión Extremadura / Centro / Alentejo y Subregión Andalucía / Alentejo / Algarve.

3.2.1. Subregión Galicia / Norte de Portugal

Compuesta por las NUTs III de Pontevedra, Minho-Lima, Ourense, Cávado y Alto Tras-os-Montes, su cooperación transfronteriza se ha articulado a través de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte. En su conjunto, ocupa una superficie de 23.391 km², siendo Pontevedra y el

Alto Tras-os-Montes las subregiones que mayor peso tienen frente al resto.

Las cinco NUTs, con una población de 2.115.599 habitantes, constituyen un potencial importante de mercado y cuentan con un perfil de edad de población muy semejante al de las medias nacionales. No obstante, existen una serie de diferencias internas que acentúan aún más el carácter marginal de subregiones como Ourense y Alto Tras-os-Montes.

Por su parte, en subregiones del litoral, la población tiende a localizarse de forma dispersa, mientras que la organización poblacional en aglomeraciones de mayores dimensiones es característica de las zonas más interiores de la frontera. Esta diferenciación se encuentra en estrecha relación con la estructura agraria dominante, oponiéndose las tierras menos productivas que se localizan en el interior, a las tierras más fértiles del litoral, donde se localizan los mayores centros urbanos del espacio transfronterizo.

En general, la estructura económica se caracteriza por una fuerte representación de las actividades vinculadas a la agricultura y a la ganadería, con una escasa representación de las actividades industriales.

3.2.2. Subregión Castilla y León / Norte

La zona transfronteriza de Castilla y León y Norte de Portugal está compuesta por las NUTs III Alto Tras-os-Montes, Zamora, Douro y Salamanca cuya cooperación transfronteriza ha quedado estructurada en la Comunidad de Trabajo Norte / Castilla y León. Se trata de un espacio de carácter eminentemente rural, donde los usos agrícolas, ganaderos y forestales son predominantes en la constitución y dinámica del territorio.

El modelo demográfico y territorial de este espacio fronterizo está caracterizado por fuertes procesos emigratorios que determinan una

disminución crónica de la población, y un grado de envejecimiento de la población muy acusado, lo que provoca la desvitalización social de las comunidades locales y la desertización de amplias zonas del territorio.

Las características descritas con anterioridad condicionan la estructura económica de la zona transfronteriza Castilla y León / Norte. Muestra de ello es el reducido valor de la tasa de actividad global de la zona, siendo en Zamora donde se registran las menores tasas y en el Alto Tras-os Montes donde recaen los mayores niveles de dicha tasa.

3.2.3. Subregión Castilla y León / Centro

La zona fronteriza de Castilla y León y la región Centro de Portugal está constituida por las NUTs III Salamanca y Beira Interior Norte, que canaliza su cooperación a través de la Comunidad de Trabajo Castilla y León / Centro.

El fenómeno demográfico es, quizá, el mayor problema estructural que tiene lugar en la zona fronteriza. Es un territorio con problemas de despoblamiento y con una densidad de población eminentemente baja. En este contexto, el elemento demográfico es un factor decisivo para un mayor dinamismo económico.

No obstante, cuenta con uno de los sectores de mayor potencial de crecimiento como es el sector turístico y con una creciente proyección exterior. En última instancia, tanto Castilla y León como la Región Centro juegan un papel importante en la articulación territorial de sus respectivos países, a pesar de las carencias en materia de infraestructuras de transporte terrestre que atraviesan la frontera.

3.2.4. Subregión Extremadura / Centro / Alentejo

La zona transfronteriza de las regiones de Extremadura, Centro y Alentejo está constituida por las NUTs III de Cáceres, Beira Interior Sul, Badajoz, Alto Alentejo, Alentejo Central y Baixo Alentejo. Administrativamente se articulan a través de las Comunidades de Trabajo de Extremadura-Alentejo y Centro-Extremadura.

Estos territorios están caracterizados por la debilidad de su pulso demográfico y por sus bajos niveles de densidad. Junto con la disminución global de la población, la emigración ha tenido una gran influencia sobre el crecimiento vegetativo registrado en los últimos años, a lo que hay que sumar las reducidas tasas de natalidad.

En consecuencia, el factor demográfico aparece como un claro elemento limitativo del mercado de trabajo, junto con la dinámica ocupacional. En cuanto a la distribución territorial del empleo, existe un predominio de las actividades terciarias, que refleja la influencia de la actividad económica urbana en los valores subregionales. Por su parte, el tejido empresarial de esta subregión es muy débil, y está dominado por la microempresa de origen y tradición familiar, dándose poca importancia a la introducción de la innovación en sus procesos de trabajo y en sus productos.

3.2.5. Subregión Andalucía / Alentejo / Algarve

- La subregión Andalucía/Alentejo/Algarve está compuesta por el Baixo Alentejo (NUTs III), Huelva y el Algarve (NUTs II y III, respectivamente), cuya cooperación transfronteriza se articula a través de la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve. En esta subregión se acentúa aún más el carácter periférico, dada la significativa distancia a la que se encuentra de las regiones de valoración de mercado de sus productos y servicios.

La dinámica demográfica de la zona se ha mantenido regresiva desde los años setenta, con grandes movimientos migratorios de jóvenes, lo que provoca un envejecimiento prematuro de la población, situación que se acentúa en el caso de las zonas del interior.

La estructura del empleo es un reflejo de la propia base económica de cada zona y la actividad económica se desenvuelve mayoritariamente en torno al sector terciario. Un elemento diferenciador del mercado de trabajo de la zona es el menor grado de formación de los trabajadores portugueses frente a los españoles.

La accesibilidad continúa siendo uno de los principales problemas de toda la región transfronteriza. La red viaria se organiza en torno a dos ejes Este-Oeste y tres ejes Norte-Sur, si bien, en los últimos años se han producido mejoras en las características físicas de la red principal, gracias a la construcción de nuevas autopistas.

3.3. Vigencia del diagnóstico socio-económico del área de cooperación transfronteriza

El estudio de la vigencia del diagnóstico consiste en analizar con cierto detenimiento el contexto socio-económico del área de cooperación con el propósito de establecer claramente un mapa de **debilidades y fortalezas** preciso y un abanico de **amenazas y oportunidades** asociadas a las mismas y sustentado efectivamente con base al diagnóstico realizado.

El fundamento principal que justifica esta tarea deriva del hecho de que las diferentes intervenciones contenidas en el PIC han de responder de alguna forma a las necesidades identificadas que se pretenden satisfacer y a los problemas socio-económicos que se procuran resolver. En consecuencia, se trata de comprobar la existencia actual de tales necesidades y problemas y asegurar, por lo tanto, la conveniencia de seguir actuando sobre las mismas.

En este sentido, el propio PIC aborda con suficiente amplitud el diagnóstico socio-económico general del conjunto del área de cooperación. Por tanto, el diagnóstico se encuentra bien apoyado en datos y está basado en una batería amplia de indicadores que cubren los principales ámbitos de actuación del Programa. No obstante, la revisión de dicho diagnóstico, dadas las particularidades que tienen este tipo de iniciativas, depende de la disponibilidad de estadísticas homogéneas que suministren información a nivel regional y provincial para unidades territoriales pertenecientes a diferentes países, y cuando éstas están disponibles existe el problema en determinados indicadores de que no están actualizados con la suficiente asiduidad.

Sin embargo, el análisis socioeconómico, llevado a cabo en el propio PIC y la evaluación previa que contiene, es el resultado de una información rica que permite realizar un diagnóstico correcto y, en algunos campos, como el caso del mercado de trabajo o del ámbito demográfico, un análisis exhaustivo muy bien elaborado. No obstante, los límites a la posibilidad de territorialización de los indicadores de contexto no permiten apreciar en toda su extensión las disparidades intra-regionales de la zona de cooperación en algunos ámbitos de actuación.

Los ámbitos de estudio del diagnóstico se refieren a los aspectos fundamentales como la evolución de las principales variables demográficas y el comportamiento de las macromagnitudes económicas y sociales básicas (renta y empleo básicamente), entre otros.

La actualización de la relación de indicadores de contexto contenidos en el PIC permite simplificar los aspectos más sobresalientes del diagnóstico efectuado en el mismo, con el objetivo de ofrecer un panorama complementario que, en líneas generales, continúa **plenamente vigente** y confirman la necesidad de la **continuación de la**

aplicación del Programa y de los fondos asignados al mismo en las prioridades que allí se señalan.

3.3.1. Ámbito demográfico y poblacional

El análisis de los indicadores demográficos y poblacionales de la frontera hispano-portuguesa muestra unas regiones caracterizadas por el aumento de la población durante los últimos años, consecuencia del saldo migratorio positivo, compensando de este modo el estancamiento natural, e incluso retroceso, de la población del área. Un rasgo destacado es el gradual proceso de envejecimiento de la población en todas las regiones fronterizas, en detrimento de los estratos de menor edad.

Los indicadores recogidos en la Tabla 4 correspondientes al área transfronteriza entre España y Portugal muestran un notable dinamismo a finales de la década de los noventa, con un crecimiento de la población y de la correspondiente densidad poblacional generalizado entre las regiones de ambos lados de la frontera. La única excepción a dicha tendencia lo constituye Castilla y León, cuya población ha disminuido levemente en el período analizado. A pesar del aumento de la población, la densidad de las áreas fronterizas dista sobremanera de los promedios español, portugués y comunitario, evidenciándose de este modo el mantenimiento de la debilidad demográfica de las regiones implicadas.

La estructura de la población a lo largo de la frontera hispano-lusa ha permanecido prácticamente constante en su distribución entre el componente masculino y femenino, predominando en las regiones de ambos países la población femenina.

Tabla 4. Evolución reciente de la población

	Área	Población		Densidad de pobl.		% Población masculina		% Población femenina	
		1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
UE15	3.235.357	374.584.000	376.455.000	115,8	116,4	48,8	48,8	51,2	51,2
Portugal	91.906,0	9.979.450	10.256.658	108,6	111,6	48,2	48,3	51,8	51,7
Frontera Portuguesa	50.199,3	2.041.900	2.080.200	40,7	41,4	48,3	48,4	51,7	51,6
Norte	21.278,3	3.578.310	3.643.795	168,2	171,2	48,5	48,4	51,6	51,6
Minho - Lima	2.210,3	250.500	247.200	113,3	111,8	46,6	46,6	53,4	53,4
Cávado	1.242,6	378.420	384.900	304,5	309,8	48,3	48,3	51,7	51,7
Douro	4.111,8	234.340	222.900	57,0	54,2	49,0	48,6	51,0	51,4
Alto Trás-os-Montes	8.170,2	223.810	222.700	27,4	27,3	49,3	49,0	50,7	51,0
Centro	23.668,2	1.710.330	1.760.291	72,3	74,4	48,1	48,1	52,0	52,0
Beira Interior Norte	4.068,8	111.180	115.000	27,3	28,3	47,5	47,7	52,5	52,3
Beira Interior Sul	3.738,1	77.270	78.300	20,7	20,9	47,6	47,6	52,4	52,4
Alentejo	26.931,2	510.320	524.644	19,0	19,5	48,5	49,0	51,5	51,0
Alto Alentejo	5.936,7	119.830	126.100	20,2	21,2	48,1	48,3	51,9	51,7
Alentejo Central	7.228,9	166.680	169.800	23,1	23,5	48,3	48,4	51,7	51,6
Baixo Alentejo	8.503,4	131.220	133.000	15,4	15,6	49,1	49,2	50,9	50,8
Algarve	4.988,5	348.650	383.399	69,9	76,9	48,8	49,5	51,2	51,0
España	504.750,0	39.852.651	41.116.842	79,0	81,5	48,9	49,0	51,1	51,0
Galicia	29.434,0	2.708.900	2.732.926	92,0	92,8	48,2	48,1	51,8	51,9
Pontevedra	4.495,0	906.298	916.176	201,6	203,8	52,1	48,0	47,9	52,0
Orense	7.273,0	344.170	344.623	47,3	47,4	48,0	48,0	52,0	52,0
Castilla-León	94.193,0	2.485.600	2.479.425	26,4	26,3	49,3	49,3	50,7	50,7
Zamora	10.525,0	205.201	202.356	19,5	19,2	49,3	49,3	50,7	50,7
Salamanca	12.350,0	349.550	350.209	28,3	28,4	48,7	48,7	51,3	51,3
Extremadura	41.602,0	1.071.100	1.073.381	25,7	25,8	49,5	49,7	50,5	50,3
Cáceres	19.868,0	405.616	409.130	20,4	20,6	50,0	50,2	50,0	49,8
Badajoz	21.766,0	663.803	664.251	30,5	30,5	49,4	49,4	50,6	50,6
Andalucía	87.268,0	7.160.100	7.403.968	82,0	84,8	49,2	49,3	50,8	50,7
Huelva	10.085,0	453.958	461.730	45,0	45,8	49,4	49,5	50,6	50,5
Frontera Española	86.362,0	3.328.596	3.348.475	38,5	38,8	49,0	48,9	51,0	51,1
Frontera Global	136.561,3	5.370.496	5.428.675	39,3	39,8	48,7	48,7	51,3	51,3

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

Por otra parte, y tal y como se pone de manifiesto en la Tabla 5, en los últimos años se ha producido un aumento generalizado en el peso de la población mayor de 65 años sobre la población total, en detrimento de la menor relevancia proporcional correspondiente al estrato menor de 14 años. Para el intervalo poblacional entre los 15 y 64 años, se observa una doble tendencia, con una creciente importancia en las regiones fronterizas españolas, frente a una dinámica contraria desde la vertiente portuguesa.

Tabla 5. Evolución reciente de la población por tramos de edad

	Población de menos de 14 años		Población de 15 - 64 años		Población de más de 65 años	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000
UE15	17,0	16,8	67,0	66,9	16,0	16,3
Portugal	16,9	16,0	67,9	67,6	15,1	16,4
Frontera Portuguesa	16,1		65,5		18,4	
Norte	18,5	17,5	68,8	68,5	12,7	14,0
Minho - Lima	15,9		65,8		18,4	
Cávado	20,4		69,1		10,4	
Douro	16,2		66,1		17,6	
Alto Trás-os-Montes	14,6		65,5		19,9	
Centro	15,8	14,5	66,1	65,4	18,1	20,1
Beira Interior Norte	14,1		61,3		24,6	
Beira Interior Sul	12,4		60,7		26,9	
Alentejo	14,4	13,6	64,1	62,9	21,5	23,5
Alto Alentejo	14,1		62,6		23,3	
Alentejo Central	14,4		64,2		21,4	
Baixo Alentejo	14,5		63,8		21,7	
Algarve	16,1	14,7	65,4	66,6	18,5	18,7
España	15,2	14,9	68,5	68,4	16,3	16,8
Galicia	13,2	12,3	67,8	68,0	19,0	19,7
Pontevedra	14,5		69,6		15,9	
Orense	11,4		62,9		25,8	
Castilla-León	13,0	12,4	66,0	66,0	21,0	21,6
Zamora	12,5		62,0		25,5	
Salamanca	14,0		65,2		20,8	
Extremadura	17,6	16,6	64,9	65,3	17,5	18,1
Cáceres	17,6		65,2		17,2	
Badajoz	16,4		64,2		19,5	
Andalucía	18,7	17,8	67,7	68,1	13,6	14,1
Huelva	18,0		67,4		14,6	
Frontera Española	15,2		66,0		18,7	
Frontera Global	15,6		65,8		18,6	

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

Tras el crecimiento de la población en las regiones analizadas, se esconden dos comportamientos contrapuestos. El crecimiento natural de la población ha resultado negativo en todas las zonas fronterizas, especialmente portuguesas. Las únicas salvedades han correspondido a Andalucía y la región Norte de Portugal, donde a finales de los noventa (Tabla 6) el crecimiento natural de la población registró ritmos de avance de signo positivo. El aumento de la población experimentado a lo largo de la frontera se explica, principalmente, a partir de los flujos migratorios favorables observados desde mediados de la década de los noventa.

Tabla 6. Evolución reciente de los principales indicadores demográficos

	Crecimiento natural de la población (por 1000 habit.)		Saldo migratorio por 1000 habit.	Tasa de Natalidad		Matrimonios por 1000 habitantes
	1998	1999	1998	1998	1999	1998
UE15		0,7		10,7	10,7	5,1
Portugal	0,7	0,8	1,5	11,4	11,4	6,7
Frontera Portuguesa	-2,1	-2,4	1,7	10,2	10,3	6,4
Norte	3,3	3,1		12,2	12,2	7,5
Minho - Lima	-2,0	-2,4	4,2	9,2	9,5	7,0
Cávado	6,1	6,0	3,8	13,7	13,8	8,4
Douro	-1,3	-3,1	1,1	9,7	9,0	6,4
Alto Trás-os-Montes	-4,9	-5,3	-0,1	8,2	8,1	6,2
Centro	-2,0	-2,0		10,1	10,3	6,4
Beira Interior Norte	-6,3	-7,0	-1,9	8,7	8,2	5,8
Beira Interior Sul	-7,8	-8,9	2,2	7,7	8,3	5,5
Alentejo	-5,9	-5,9		9,0	9,2	5,2
Alto Alentejo	-7,5	-6,3	-3,0	8,7	9,4	5,2
Alentejo Central	-4,8	-4,1	-1,2	9,3	9,5	5,2
Baixo Alentejo	-7,6	-9,0	-3,8	9,6	8,7	4,9
Algarve	-2,0	-1,6	5,5	11,0	11,6	5,3
España	-0,1	0,2	-	9,2	9,5	4,8
Galicia	-3,6	-3,9		6,7	6,9	
Pontevedra	-0,9	-0,6	0,2	7,9	8,2	4,5
Orense	-7,8	-7,9	2,9	5,6	5,4	3,5
Castilla-León	-3,3	-3,4		6,8	6,9	
Zamora	-4,9	-6,9	-0,6	6,5	5,6	3,6
Salamanca	-3,7	-3,7	-0,9	7,4	7,2	3,9
Extremadura	-0,3	-0,4		9,1	9,2	
Cáceres	-1,0	-1,0	-1,9	9,0	8,3	4,5
Badajoz	0,2	0,0	1,9	10,1	9,8	4,7
Andalucía	2,1	2,2		10,6	10,8	
Huelva	0,9	1,3	0,1	10,2	10,3	4,9
Frontera Española	-1,7	-1,7	0,4	8,4	8,3	4,4
Frontera Global	-1,9	-2,0		9,1	9,0	5,2

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

Tabla 7. Evolución reciente de los índices de dependencia

	Índice de dependencia Total		Índice de dependencia Jóvenes		Índice de dependencia Mayores de 65 años	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000
UE15	49,3	49,5	25,8	25,1	23,5	24,4
Portugal	47,2	47,9	24,8	23,7	22,4	24,3
Frontera Portuguesa	52,8		24,6		28,2	
Norte	45,4	46,0	27,0	25,5	18,5	20,4
Minho - Lima	52,1		24,2		28,0	
Cávado	44,7		29,6		15,1	
Douro	51,3		24,6		26,7	
Alto Trás-os-Montes	52,6		22,2		30,4	
Centro	51,2	52,9	23,8	22,2	27,4	30,7
Beira Interior Norte	63,1		23,0		40,1	
Beira Interior Sul	64,8		20,4		44,4	
Alentejo	56,0	59,0	22,5	21,6	33,5	37,4
Alto Alentejo	59,7		22,6		37,2	
Alentejo Central	55,7		22,5		33,2	
Baixo Alentejo	56,8		22,7		34,0	
Algarve	53,0	50,2	24,6	22,1	28,4	28,1
España	45,9	46,3	22,1	21,8	23,8	24,6
Galicia	47,5	47,1	19,5	18,1	28,0	29,0
Pontevedra	43,8		20,9		22,9	
Orense	59,1		18,2		41,0	
Castilla-León	51,5	51,5	19,7	18,8	31,8	32,7
Zamora	61,3		20,2		41,1	
Salamanca	53,3		21,4		31,9	
Extremadura	54,0	53,1	27,1	25,4	26,9	27,7
Cáceres	53,3		27,0		26,3	
Badajoz	55,9		25,6		30,4	
Andalucía	47,6	46,8	27,6	26,1	20,1	20,7
Huelva	48,3		26,7		21,6	
Frontera Española	51,1		23,0		28,2	
Frontera Global	51,8		23,6		28,2	

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

La perspectiva sobre el comportamiento de las regiones hispano-portuguesas en los últimos años se completa con el análisis de los indicadores de dependencia, que nos muestra un comportamiento diferencial, con aumentos en los índices de dependencia en Portugal (salvo en Algarve) que contrastan con las paulatinas disminuciones correspondientes a las regiones españolas de la frontera. No obstante, descendiendo al detalle de los subgrupos (Tabla 7), las tendencias convergen, en la medida que en ambos países el índice de dependencia

de los jóvenes ha decrecido, frente al avance experimentado por el citado índice entre la población mayor de 65 años.

3.3.2. Ámbito económico y del mercado de trabajo

El comportamiento reciente de la actividad económica en las regiones que comparten frontera entre España y Portugal se ha caracterizado por el dinamismo, manifiesto en el aumento del PIB por habitante, el avance en la creación de empleo y en la paulatina reducción de los niveles de desempleo. No obstante, el PIB por habitante de las áreas analizadas aún figura lejos de los promedios nacionales y comunitarios, mientras que la estructura productiva carece de una excesiva concentración en las actividades agrícolas y permanecen importantes circunstancias diferenciales en el mercado laboral a ambos lados de la frontera.

Con mayor profundidad, la evolución de la actividad económica en las regiones fronterizas ha sido positiva desde los años finales de la década de los noventa, con crecimientos en el PIB generalizados y de signo positivo. Esta dinámica se ha traducido, al tiempo, en incrementos en el PIB por habitante de todas las regiones objeto de análisis.

Las cifras per cápita de las zonas fronterizas de España y Portugal aparecen por debajo de los correspondientes promedios nacionales y de la Unión Europea, conforme figura en la Tabla 8. Se manifiesta así el mantenimiento de un retraso relativo que, sin embargo, durante dicho período ha tendido a registrar una progresiva mejoría.

Tabla 8. Evolución reciente de las principales magnitudes económicas

	PIB (millones de euros)		PIB por hab. (mill. euros)		PIB por hab. (ppa)		PIB por hab. (ppa EU=100)	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
UE15	7.630.700	8.016.482	20.286	21.257	20.287	21.258	100,0	100,0
Portugal	100.714	108.214	10.103	10.833	14.927	15.663	73,6	73,7
Frontera Portuguesa	15.144	16.272	7.427	7.983	10.973	11.543	54,1	54,3
Norte	29.602	31.807	8.335	8.944	12.315	12.932	60,7	60,8
Minho - Lima	1.631	1.753	6.655	7.187	9.834	10.391	48,5	48,9
Cávado	2.765	2.970	7.438	7.931	10.990	11.468	54,2	53,9
Douro	1.627	1.748	7.139	7.813	10.548	11.296	52,0	53,1
Alto Trás-os-Montes	1.406	1.511	6.262	6.815	9.252	9.853	45,6	46,3
Centro	13.536	14.544	7.879	8.429	11.641	12.188	57,4	57,3
Beira Interior Norte	722	775	6.342	6.847	9.370	9.899	46,2	46,6
Beira Interior Sul	579	622	7.492	8.078	11.069	11.679	54,6	54,9
Alentejo	4.097	4.402	7.913	8.524	11.692	12.325	57,6	58,0
Alto Alentejo	877	942	6.992	7.565	10.331	10.938	50,9	51,5
Alentejo Central	1.292	1.389	7.794	8.363	11.516	12.091	56,8	56,9
Baixo Alentejo	819	880	6.195	6.701	9.153	9.689	45,1	45,6
Algarve	3.427	3.682	9.679	10.165	14.301	14.697	70,5	69,1
España	525.437	565.483	13.318	14.271	16.066	17.480	79,2	82,2
Galicia	28.920	30.940	10.624	11.346	12.816	13.897	63,2	65,4
Pontevedra	9.397	10.243	10.368	11.259	12.507	13.792	61,6	64,9
Orense	3.206	3.435	9.356	10.045	11.286	12.304	55,6	57,9
Castilla-León	30.596	32.688	12.232	13.065	14.756	16.003	72,7	75,3
Zamora	1.981	2.139	9.672	10.474	11.667	12.829	57,5	60,3
Salamanca	3.778	3.977	10.678	11.231	12.881	13.757	63,5	64,7
Extremadura	8.963	9.783	8.279	8.985	9.987	11.006	49,2	51,8
Cáceres	3.650	4.073	8.760	9.727	10.567	11.914	52,1	56,0
Badajoz	5.313	5.710	7.978	8.522	9.624	10.439	47,4	49,1
Andalucía	69.610	75.531	9.664	10.410	11.658	12.751	57,5	60,0
Huelva	4.333	4.764	9.616	10.521	11.600	12.887	57,2	60,6
Frontera Española	31.658	34.341	9.478	10.249	11.433	12.555	56,4	59,1
Frontera Global	46.803	50.613	8.698	9.378	11.258	12.166	55,5	57,2

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO

El análisis de la estructura productiva de las economías muestra un importante peso del valor añadido del sector primario, por encima de los promedios español y portugués, especialmente en regiones como Alentejo y Extremadura (Tabla 9). Esta circunstancia tiene su correspondencia en el mercado de trabajo, con una población ocupada en las actividades agrícolas que llega a representar alrededor del 15% de los empleos en Galicia, Extremadura y Alentejo.

En los últimos años se ha registrado un gradual proceso de modernización de la estructura productiva del área, plasmado en una leve

caída de la población ocupada en el sector primario, acompañada de un progresivo aumento del empleo en las actividades terciarias.

Tabla 9. Evolución reciente de la estructura sectorial del valor añadido y el empleo

	Valor Añadido			Empleo					
	Agric.	Indust.	Servic.	Agricultura		Industria		Servicios	
	1998	1998	1998	1999	2001	1999	2001	1999	2001
UE15				4,8	4,1	29,5	28,5	65,7	67,4
Portugal	3,9	29,3	66,8		13,0		34,0		53,0
Front. Portuguesa									
Norte	3,3	38,9	57,8		12,7		43,9		43,4
Minho - Lima									
Cávado									
Douro									
Alto Trás-os-Montes									
Centro	5,3	36,4	58,3		11,3		31,9		56,8
Beira Interior Norte								0,0	
Beira Interior Sul				15,2		33,5		51,3	
Alentejo	16,9	26,7	56,5		14,5		22,3		63,3
Alto Alentejo									
Alentejo Central									
Baixo Alentejo									
Algarve	8,8	12,7	78,5		8,7		21,1		70,2
España	4,1	29,5	66,4	7,3	6,5	30,7	31,6	61,9	61,9
Galicia	7,5	31,0	61,6	19,2	15,4	27,0	31,4	53,8	53,2
Pontevedra	8,0	31,5	60,5	15,7	12,1	32,9	31,4	51,4	56,6
Orense	9,7	28,4	62,0	13,6	23,1	30,0	24,6	56,5	52,3
Castilla-León	7,8	31,5	60,7	11,9	9,9	27,9	32,5	60,2	57,7
Zamora	11,0	27,2	61,7	25,2	12,9	21,7	28,2	53,1	58,9
Salamanca	11,5	24,4	64,1	9,6	9,2	21,6	24,4	68,8	66,4
Extremadura	11,3	22,5	66,2	14,6	15,0	22,8	26,0	62,6	58,9
Cáceres	10,0	27,2	62,9	11,9	9,1	26,2	26,7	61,9	64,2
Badajoz	13,4	20,0	66,5	15,5	19,3	25,8	20,6	58,7	60,1
Andalucía	8,3	22,4	69,3	10,0	11,1	22,4	25,7	67,6	63,2
Huelva	10,6	27,1	62,2	17,8	18,6	29,8	23,4	52,4	58,0
Frontera Española	10,3	27,0	62,7	15,1	14,9	28,3	27,4	56,6	57,7
Frontera Global									

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

Descendiendo al detalle del mercado de trabajo de las zonas fronterizas, tal y como figura en la Tabla 10, se observan importantes diferencias y dinámicas. Así, la tasa de actividad de las regiones españolas analizadas figuran por debajo del promedio español y europeo, circunstancias contrarias, salvo en Alentejo y Algarve, a las observadas en la vertiente

lusa. El crecimiento de la tasa de actividad ha sido la tónica dominante entre las regiones españolas fronterizas durante los años finales de la década de los noventa, en contraposición con la trayectoria descendente registrada en Portugal.

Tabla 10. Evolución reciente de la tasa de actividad total y por sexos (UE=100)

	Tasa actividad total		Tasa actividad masculina		Tasa actividad femenina	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000
UE15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Portugal	111,4	109,1	107,9	105,8	116,4	113,7
Front. Portuguesa						
Norte	111,7	110,5	108,2	109,3	116,7	112,4
Minho - Lima						
Cávado						
Douro						
Alto Trás-os-Montes						
Centro	119,2	120,2	111,7	111,5	129,8	131,9
Beira Interior Norte						
Beira Interior Sul						
Alentejo	96,3	95,4	98,3	95,2	93,7	95,7
Alto Alentejo						
Alentejo Central						
Baixo Alentejo						
Algarve	106,4	95,5	105,3	94,3	108,1	96,8
España	89,8	89,5	95,3	93,6	82,2	84,0
Galicia	90,1	92,7	93,2	95,4	86,5	89,8
Pontevedra	91,8	94,6	85,6	95,8	98,9	93,5
Orense	89,6	89,6	91,7	90,0	87,4	89,9
Castilla-León	86,7	87,9	93,9	94,0	76,5	79,4
Zamora	68,6	70,7	84,1	84,7	47,3	51,8
Salamanca	91,9	86,3	99,2	89,2	82,2	82,5
Extremadura	84,0	89,8	92,4	96,2	71,8	80,4
Cáceres	85,3	89,5	91,5	91,1	75,7	86,3
Badajoz	83,3	90,0	92,7	99,4	70,0	76,9
Andalucía	85,0	85,3	93,0	90,7	73,9	77,8
Huelva	81,1	90,6	82,1	94,8	79,1	84,2
Frontera Española	86,2	89,7	90,9	93,9	79,7	84,1
Frontera Global						

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO y del II Informe Intermedio sobre la cohesión económica y social (Comunicación de la Comisión europea COM(2003) 34 final)

El aumento en las tasas de actividad en la frontera española ha sido generalizado entre hombres y, especialmente, mujeres. Sin embargo, en las regiones portuguesas de frontera las tasas de actividad masculina han

mostrado un cierto estancamiento, mientras que entre el colectivo femenino dichas tasas aumentaron únicamente en Centro y Alentejo.

Las cifras de desempleo arrojan las mayores diferencias a ambos lados de la frontera (Tabla 11), con tasas de paro en las regiones fronterizas españolas superiores a los promedios español y comunitario, en contraposición con la favorable situación portuguesa en la materia. La trayectoria del desempleo, en general, arroja un balance positivo, con descensos en ambos países, si bien en el caso de las regiones españolas aún sigue siendo un problema destacable (ej. tasa de desempleo en Andalucía y Extremadura, del 22,3% y 22,1%, respectivamente).

El análisis por sexos muestra diferencias, con un predominio del desempleo entre el colectivo femenino, especialmente en las regiones españolas. En los últimos tiempos se observa un lento pero progresivo proceso de acercamiento entre las tasas de paro de ambos colectivos.

Por último, el desempleo de larga duración ha mostrado una evolución positiva a finales de la década de los noventa, con paulatinas reducciones, especialmente en las regiones fronterizas de España (si bien es cierto, partían de niveles de desempleo de larga duración mayores que en el caso portugués).

Tabla 11. Evolución reciente de las tasas de desempleo

	Tasa de desempleo total		Tasa de desempleo mujeres		Tasa de desempleo lga. dur.	
	1998*	2001	1998*	2001	1998	2000
UE15	10,2	7,6	12,0	8,9	:	:
Portugal	5,0	4,0	6,2	5,1	2,1	1,6
Front. Portuguesa						
Norte	5,4	3,7	6,5	4,7	2,1	1,7
Minho - Lima	4,9		4,8			
Cávado	4,6		4,3			
Douro	6,5		8,3			
Alto Trás-os-Montes	6,7		6,7			
Centro	2,5	14,5	3,1	23,9	0,7	0,8
Beira Interior Norte						
Beira Interior Sul	5,4		8,7			
Alentejo	9,0	5,7	13,3	8,4	2,3	2,6
Alto Alentejo						
Alentejo Central						
Baixo Alentejo						
Algarve	4,8	3,6	6,3	5,0	2,5	1,3
España	15,9	13,1	23,0	19,0	9,4	5,9
Galicia	17,2	14,7	23,2	20,5	9,9	7,1
Pontevedra	17,3		29,4			
Orense	20,4		21,1			
Castilla-León	18,9	12,2	29,8	20,3	9,8	6,4
Zamora	18,3		32,2			
Salamanca	18,9		35,5			
Extremadura	28,8	22,1	40,3	34,1	11,9	8,0
Cáceres	26,0		36,2			
Badajoz	30,5		43,0			
Andalucía	29,9	22,3	39,6	31,9	13,3	9,4
Huelva	23,6		31,6			
Frontera Española	21,5		30,9			
Frontera Global						

*España (NUT II y III) correspondiente al año 1999

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO y del II Informe Intermedio sobre la cohesión económica y social (Comunicación de la Comisión europea COM(2003) 34 final)

3.3.3. Ámbito social

Finalmente, ciertos estándares de calidad de vida, como los relacionados con aspectos sanitarios aparecen ligeramente por debajo de los respectivos valores medios nacionales. En cuanto a dotaciones sanitarias (Tabla 12), el número de médicos por habitante ha registrado una evolución positiva en las regiones fronterizas consideradas, aunque los niveles continúan siendo mayores en la vertiente española. Por otra parte, la camas hospitalarias disponibles por habitante han mostrado estabilidad

a ambos lados de la frontera, permaneciendo en los dos casos por debajo de los promedios europeos.

Tabla 12. Evolución reciente de los indicadores sanitarios más relevantes

	Hospitales	Médicos por 1000 hab.		Camas por 1000 hab.		Tasa de mortalidad		Tasa de mortalidad infantil	
	1997*	1997**	2000	1997	1999	1998	1999	1998	1999
UE15		3,7	:	7,0	:	10,1	9,9	:	:
Portugal	215,0	3,1	3,3	4,1	3,9	10,7	10,8	6,0	5,6
Front. Portuguesa	37,0	1,6		3,8		12,3	12,5		
Norte		2,6	2,9	3,3	3,2	8,9	9,1	6,4	6,5
Minho - Lima	3,0	1,4		2,9		11,3	11,9		
Cávado	10,0	1,9		5,3		7,7	7,6		
Douro	3,0	1,3		3,2		11,2	12,0		
Alto Trás-os-Montes	4,0	1,3		3,5		13,1	13,4		
Centro		3,0	3,2	4,5	4,4	12,1	12,4	4,4	4,5
Beira Interior Norte	2,0	1,5		5,1		15,3	15,4		
Beira Interior Sul	1,0	2,0		4,4		16,0	16,5		
Alentejo		1,4	1,6	3,1	2,7	15,1	15,3	4,5	4,1
Alto Alentejo	3,0	1,6		4,8		15,9	15,9		
Alentejo Central	3,0	1,6		3,8		13,5	13,6		
Baixo Alentejo	2,0	1,4		2,7		17,1	17,6		
Algarve	6,0	2,1	2,5	2,7	2,2	12,9	12,8	8,1	4,9
España	798,0	4,3	4,5	4,3	4,1	9,2	9,3	4,9	4,9
Galicia	53,0	3,6	3,9	4,1	4,1	10,3	10,8	5,2	3,9
Pontevedra	7,0	3,2		2,2		8,4	8,7		
Orense	6,0	3,5		3,6		13,1	13,2		
Castilla-León	58,0	4,4	4,7	4,2	4,0	10,2	10,4	5,2	3,8
Zamora	4,0	4,5		2,9		11,2	12,4		
Salamanca	6,0	5,2		3,9		11,2	11,2		
Extremadura	20,0	3,5	3,7	4,0	4,0	9,5	9,7	4,3	4,3
Cáceres	8,0			3,8		9,6	9,4		
Badajoz	10,0			4,0		9,5	9,9		
Andalucía	92,0	3,8	4,0	3,2	3,3	8,5	8,6	5,8	6,1
Huelva	6,0	3,4		3,3		8,8	9,1		
Frontera Española	47,0	2,9		3,3		9,8	10,0		
Frontera Global						10,7	11,0		

*Portugal (NUT III) año 98, nacional 97. España (NUT III) año 1998 y 1997, (NUT II) año 2000.

** España (NUT III) año 97 y 96, (NUT II) año 1997

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO e INE

La lectura de las tasas de mortalidad en estas zonas arroja resultados similares, sintetizados en el mantenimiento durante los últimos años, quizás con un ligero avance, situándose en niveles levemente superiores a las correspondientes medias nacionales y comunitaria.

Tabla 13. Evolución reciente de los indicadores de educación y formación de los recursos humanos (porcentaje de población entre 25 y 59 años)

	Formación mínima	Formación media	Formación superior
	2001	2001	2001
UE15	34,2	43,5	22,3
Portugal	78,8	11,5	9,7
Front. Portuguesa			
Norte	82,8	9,5	7,7
Mínho - Lima			
Cávado			
Douro			
Alto Trás-os-Montes			
Centro	61,6	16,7	21,7
Beira Interior Norte			
Beira Interior Sul			
Alentejo	78,0	10,8	11,2
Alto Alentejo			
Alentejo Central			
Baixo Alentejo			
Algarve	83,4	11,5	5,2
España	57,6	17,6	24,9
Galicia	63,4	14,6	22,0
Pontevedra			
Orense			
Castilla-León	54,9	19,2	25,9
Zamora			
Salamanca			
Extremadura	68,6	14,2	17,2
Cáceres			
Badajoz			
Andalucía	64,5	15,2	20,3
Huelva			
Frontera Española			
Frontera Global			

Fuente: Elaboración propia a partir del II Informe Intermedio sobre la Cohesión económica y social (Comunicación de la Comisión europea COM(2003) 34 final)

Los niveles de formación de las regiones españolas y portuguesas de frontera proporcionan resultados diferenciados, plasmados en un mayor porcentaje de la población de las zonas españolas con estudios superiores, similar al promedio comunitario, que el registrado en la vertiente lusa (con la excepción de la región Centro). En sentido inverso, y como aparece reflejado en la Tabla 13, la población con formación mínima es mayor en las regiones portuguesas analizadas, una vez más,

con la salvedad de la región Centro, cuyos niveles figuran próximos a las proporciones españolas.

En ambos países el porcentaje de población con formación reducida es considerablemente superior a la media de la Unión Europea. Esta circunstancia explicaría, en cierta medida, la estructura productiva de las regiones fronterizas de España y Portugal, especialmente la relevancia de las actividades primarias.

3.3.4. Ámbito de las infraestructuras de transporte y de turismo

La provisión de unas adecuadas infraestructuras de comunicación es un factor básico para la cohesión económica y social de estas regiones. En términos generales, los últimos años han sido francamente positivos en materia de infraestructuras, si bien aún existen elementos en los cuales se debe seguir avanzando.

En las dotaciones de infraestructuras de transporte terrestre, la característica primordial durante los últimos años en las regiones consideradas ha sido el aumento del número de kilómetros de autopistas, circunstancia generalizada y que dota de más accesibilidad y articulación al territorio. Tal y como aparece en la Tabla 14, la puesta a disposición de los usuarios de las autopistas ha supuesto el mantenimiento o incluso retroceso de la red disponible de carreteras convencionales.

En materia ferroviaria los avances han sido menores, si bien, los recientes acuerdos alcanzados ofrecen un panorama optimista a medio plazo. No obstante, destaca el hecho de que en algunas regiones no existan dotaciones ferroviarias de doble vía, como en Alentejo, Galicia o Extremadura, permaneciendo así una situación de cierto retraso relativo.

Tabla 14. Evolución reciente de los principales indicadores de infraestructuras de transporte

	Autopistas		Carreteras		Tren doble vía	Tren electrificado
	1999	2000	1998	2000	1999	1999
UE15	:	:	:	:	:	:
Portugal	1.441	1.486	:	:	497	902
Front. Portuguesa						
Norte	369	373	2.608	:	63	86
Minho - Lima						
Cávado						
Douro						
Alto Trás-os-Montes						
Centro	256	264	3.416	:	172	406
Beira Interior Norte						
Beira Interior Sul						
Alentejo	221	221	2.090	:	0	10
Alto Alentejo						
Alentejo Central						
Baixo Alentejo						
Algarve	86	95	:	:	:	:
España	8.893	9.049	155.004	154.508	3.414	6.959
Galicia	619	617	16.613	16.588	0	280
Pontevedra						
Orense						
Castilla-León	1.122	1.152	31.775	31.815	593	949
Zamora						
Salamanca						
Extremadura	238	238	8.501	8.459	0	0
Cáceres						
Badajoz						
Andalucía	1.611	1.637	23.159	22.925	287	1.166
Huelva						
Frontera Española						
Frontera Global						

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO

Las dotaciones de infraestructuras turísticas reflejadas en la Tabla 15 muestran el importante avance experimentado por las actividades turísticas desde finales de los años noventa en las regiones fronterizas hispano-portuguesas. En especial, destaca el notable crecimiento de los establecimientos hoteleros y sus correspondientes habitaciones en las regiones españolas de la frontera. Similar lectura proporciona los

indicadores relativos a los campings, si bien en este caso para las regiones de Portugal el dinamismo ha resultado menos evidente.

Tabla 15. Evolución reciente de los indicadores más representativos de la situación del sector turístico

	Hoteles				Campings			
	Establecimientos		Habitaciones		Establecimientos		Habitaciones	
	1998	2000	1998	2000	1998	2000	1998	2000
UE15								
Portugal	1.754	1.786	94.788	97.709	185	203	259.995	251.961
Front. Portuguesa	671	685	41.055	41.340				72.626
Norte	390	393	13.449	13.892	41	42	45.510	41.515
Minho - Lima	46	46	1.328	1.298	9	9	7.990	7.990
Cávado	55	50	1.899	1.790	5	4	2.850	2.850
Douro	30	35	960	1.149	4	:	5.000	4.000
Alto Trás-os-Montes	58	57	1.502	1.636	6	7	4.040	4.075
Centro	267	264	9.909	9.777	50	58	65.880	66.200
Beira Interior Norte	16	19	470	536	4	4	2.380	2.380
Beira Interior Sul	15	14	621	596	:	3	:	2.000
Alentejo	100	105	3.487	3.452	22	23	30.575	29.241
Alto Alentejo	26	27	707	729	4	5	4.550	5.550
Alentejo Central	25	29	955	1.027	:	:	:	200
Baixo Alentejo	16	16	373	403	:	:	:	1.146
Algarve	384	392	32.240	32.176	25	23	43.635	42.435
España	7.539	16.287	508.460	677.134	1.142	1.198	667.044	739.985
Galicia	565	1.575	19.535	32.249	97	104	31.752	35.416
Pontevedra	282	424	9.828	12.747	37	42	14.505	17.223
Orense	37	108	1.133	2.189	4	4	743	743
Castilla-León	556	1.478	17.313	26.770	99	108	37.329	41.052
Zamora	55	136	1.230	1.899	6	8	3.196	3.496
Salamanca	93	214	3.124	4.582	16	17	5.731	6.033
Extremadura	158	412	5.223	8.405	24	26	7.438	8.053
Cáceres	86	238	2.443	4.499	21	23	6.715	7.330
Badajoz	72	174	2.780	3.906	3	3	723	723
Andalucía	1.151	2.324	74.776	95.924	145	154	85.884	90.824
Huelva	58	130	4.509	6.017	9	9	19.248	19.080
Frontera Española	683	1.424	25.047	35.839	96	106	50.861	54.628
Frontera Global	1.354	2.109	66.102	77.179				127.254

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO

Este aumento en las dotaciones turísticas se ha visto acompañado de un incremento en el número de turistas en las regiones analizadas. De este modo, las pernoctaciones de residentes y no residentes han crecido notablemente en las regiones españolas de frontera, circunstancia que

habría que relacionar con la paulatina terciarización de la actividad en dichas áreas, tal y como se comentó en líneas precedentes.

Tabla 16. Evolución reciente de las pernoctaciones registradas en el ámbito territorial de aplicación del Programa

	Pernoctaciones de los residentes		Pernoctaciones de los no residentes	
	1998	2000	1998	2000
UE15				
Portugal	9.163.983	9.693.160	23.240.516	24.101.963
Frontera Portuguesa				
Norte	1.764.668	1.864.635	1.157.401	1.148.038
Minho - Lima				
Cávado				
Douro				
Alto Trás-os-Montes				
Centro	1.346.909	1.417.525	559.010	582.609
Beira Interior Norte				
Beira Interior Sul				
Alentejo	538.297	605.140	349.810	240.010
Alto Alentejo				
Alentejo Central				
Baixo Alentejo				
Algarve	2.375.673	2.360.010	11.250.173	12.211.462
España	66.552.436	83.381.971	111.803.276	143.761.596
Galicia	3.648.823	4.947.402	476.165	901.181
Pontevedra				
Orense				
Castilla-León	3.472.036	4.951.055	593.687	991.170
Zamora				
Salamanca				
Extremadura	1.154.687	1.533.700	114.156	209.107
Cáceres				
Badajoz				
Andalucía	13.190.074	15.125.964	16.048.835	19.403.990
Huelva				
Frontera Española				
Frontera Global				

Fuente: Elaboración propia a partir de REGIO

En el caso de las regiones portuguesas, la tendencia no resulta igual, puesto que al aumento en las pernoctaciones de residentes, salvo en Algarve, se une un decrecimiento en las pernoctaciones de no residentes, excepto en Centro. Consecuentemente, tal y como revelaban los indicadores de dotaciones turísticas, el desarrollo de las actividades

turísticas en las regiones portuguesas de la frontera ha sido más modesto que en la vertiente hispana.

3.4. Revisión del cuadro de debilidades y fortalezas

La necesidad de identificar puntos fuertes (es decir, elementos en los que se haya conseguido un progreso ostensible) y puntos débiles (factores en los que se han producido retrasos y dificultades que es necesario superar) a partir del diagnóstico realizado a través de la actualización de los indicadores de contexto llevada a cabo anteriormente, resulta de gran utilidad y es coherente con el objetivo de introducir posibles mejores prácticas en el Programa.

La identificación de los puntos fuertes y débiles del área de cooperación se realizó extensamente en la evaluación previa del PIC donde se detectaron tanto los estrangulamientos como las posibilidades de desarrollo más importantes de cada sub-región. La síntesis de esos elementos clave de diagnóstico dieron lugar a un esquema DAFO para el conjunto de la zona transfronteriza en el que se detectaron 4 debilidades y 4 fortalezas, a las que estaban asociadas otras tantas amenazas y oportunidades (Esquema 5).

Esquema 5. Resumen del diagnóstico efectuado: el cuadro de debilidades-amenazas-fortalezas-oportunidades (DAFO)

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dotación de recursos primarios con poder diferenciador de mercado. ▪ Inversiones importantes en las infraestructuras materiales para el desarrollo. ▪ Valor intrínseco de elementos del patrimonio natural, paisajístico, histórico y cultural. ▪ Recursos de excelencia (equipamientos/docentes/investigadores), a partir de la red de Universidades regionales con proximidad fronteriza (por ejemplo, Beira Interior, Salamanca, Faro, Sevilla) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alejamiento de los principales centros de decisión política, administrativa y económica. ▪ Carácter periférico frente a los espacios dinámicos de valorización del mercado de los recursos y producciones regionales. ▪ Fragilidad de la base económica, declive de actividades tradicionales e insuficiente implantación de actividades alternativas. ▪ Desequilibrios espaciales acentuados con componentes estructurales asociados al aislamiento.
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Invertir las tendencias de recesión demográfica. ▪ Eliminar los riesgos de descaracterización de paisajes y de lugares, provocados tanto por los efectos de los grandes ejes de comunicación como por los usos agrícolas extensivos. ▪ Imponer límites de sostenibilidad a los modelos actuales de aprovechamiento de los recursos naturales (medio ambiente, paisaje, costa atlántica,...). ▪ Reconponer de manera permanente los factores de competitividad de los productos y servicios de este espacio transfronterizo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profundizar en la construcción del espacio económico europeo y de las ventajas comparativas de sus zonas geográficas. ▪ Surgimiento de nuevas actividades económicas, aprovechando elementos dinámicos asociados a las demandas urbanas y a la demanda empresarial de servicios de apoyo a las actividades económicas. ▪ Potencial de diversificación de productos turísticos con potencial específico, asociando turismo, placer y aventura. ▪ Margen de crecimiento de las tecnologías de la información y de la comunicación (en un espacio con índices limitados de utilización), con vistas a reducir los efectos de la periferia.

Fuente: PIC INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006

Dicho conjunto de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que comparte el conjunto de zonas elegibles por el Programa, que guardan una estrecha relación con los indicadores de contexto examinados, afectan a los siguientes ámbitos:

- **Recursos naturales, medio ambiente y patrimonio cultural**, en el que se pone de manifiesto la gran diversidad y riqueza medioambiental de estas zonas y los abundantes recursos de patrimonio natural de que disponen, pero también la necesidad de protección del medio ambiente frente a las presiones de la agricultura

extensiva y de los grandes ejes de comunicación. Otros elementos a considerar son la valorización y rehabilitación de patrimonio cultural o histórico-artístico, el aprovechamiento de las sinergias provocadas por estos recursos y la cualificación de la oferta de alojamiento con el fin de crear productos turísticos endógenos y favorecer el potencial turístico de estas zonas.

- **Accesibilidad.** El marcado carácter periférico y el distanciamiento económico respecto de los centros administrativos produce en algunos casos situaciones de relativo aislamiento. Existen, asimismo, carencias en materia de infraestructuras de bienes y servicios y de equipamientos, afectando a los niveles de competitividad regional.
- **Demografía.** Un problema común a todas las zonas de la frontera hispano-portuguesa son los bajos índices de potencial demográfico, así como los fenómenos de éxodo local y urbano que padecen. Todo ello se traduce, a su vez, en una significativa reducción de la dotación de recursos humanos, como factor de producción esencial en el sistema económico.
- **Tejido productivo.** El fuerte declive de las actividades tradicionales y la falta de implantación de actividades alternativas de alto valor añadido, la necesidad de poner en valor los recursos endógenos y la formulación de estrategias de competitividad que incrementen el grado de internacionalización de estos productos son las características más relevantes relacionadas con este ámbito.

Evidentemente, todos y cada uno de los aspectos anteriores determinan, de alguna manera, la **calidad de vida y la cohesión social** de estos territorios, afectando y transformando las condiciones socio-económicas de sus poblaciones y propiciando una situación singular con respecto a la de los dos países en que se integran.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que **todas las debilidades siguen manteniendo su vigencia en la actualidad**, aunque la evolución reciente de la mayor parte de los indicadores de contexto seleccionados permiten apuntar mejoras leves en casi todas las debilidades identificadas, aunque en ningún caso debe relajarse el esfuerzo realizado hasta la fecha. De esta forma, el Esquema 6 resume los resultados del análisis dinámico del esquema DAFO, utilizando la información obtenida con la actualización del diagnóstico.

Esquema 6. Dinámica de evolución de las debilidades

Debilidades	Evolución reciente	Dinámica
D.1 Alejamiento de los principales centros de decisión política, administrativa y económica.	La mayor dotación de infraestructuras de transporte terrestre, tanto de autopistas como de carreteras, está reduciendo los efectos de la periféricidad y las carencias que presentaban las regiones fronterizas en este ámbito.	↓↓
D.2 Carácter periférico frente a los espacios dinámicos de valorización del mercado de los recursos y producciones regionales.	La positiva evolución del PIB de las áreas analizadas ha traído consigo un progresivo avance durante los últimos años, tanto en su magnitud agregada como por habitante, circunstancias que proporcionan una lectura positiva de cara a la creciente dinamización y aprovechamiento de los recursos productivos de cada región.	↓
	La estructura productiva de las áreas fronterizas ha experimentado un gradual proceso de modernización, evidenciado en el menor peso relativo de las actividades agrícolas, frente a un continuo avance del sector servicios. Este hecho resulta favorable de cara a facilitar la existencia de espacios dinámicos de valorización de los recursos y producciones regionales.	
D.3 Fragilidad de la base económica, entre o declive de actividades tradicionales y la insuficiente implantación de actividades alternativas.	Los incrementos registrados en la tasa de actividad, tanto masculina como femenina, así como la disminución de la tasa de desempleo, han propiciado una reducción de las debilidades inicialmente encontradas.	↓↓
	Se observa un mayor dinamismo de las actividades terciarias, sobre todo en el ámbito del sector turístico (a partir de la valoración de los indicadores relativos a dotación de hoteles y pernoctaciones).	
D.4 Desequilibrios espaciales acentuados con componentes estructurales asociados al aislamiento.	Esta debilidad se atenúa gracias al paulatino aumento de la densidad demográfica.	=
	Por el contrario, la desfavorable evolución de la tasa de natalidad, así como del crecimiento natural de la población y de la tasa de mortalidad, manifiestan la continuidad del desequilibrio asociado al aislamiento.	

Nota: Se ha marcado con ↓↓/ ↑↑ cuando la intensidad de la debilidad ha decrecido / incrementado considerablemente, con ↓/ ↑ cuando lo ha hecho levemente, y con = si la debilidad se mantiene estable respecto a la situación inicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la actualización del diagnóstico

3.5. Valoración final sobre la vigencia de la evaluación previa

La valoración de la vigencia de la evaluación previa a partir de la actualización del diagnóstico y la revisión del esquema de fortalezas y debilidades de la zona de aplicación del Programa resulta bastante positiva (Esquema 7):

- Los indicadores seleccionados presentan un adecuado nivel de cobertura, considerando los principales aspectos determinantes del crecimiento económico y del desarrollo de las regiones consideradas:
 - Ello ha permitido proporcionar una imagen aproximada de la realidad socio-económica de los territorios de intervención del PIC, poniendo de relieve su desigual potencial económico, a pesar de los avances registrados.
 - Los logros más importantes han sido los conseguidos con la reducción del desempleo, la modernización de la base productiva de estas economías y la mejora en la dotación de infraestructuras de transporte.
- Tan sólo han existido ciertas dificultades en la actualización de algunos indicadores. La ausencia de fuentes estadísticas homogéneas que ofrezcan información a un nivel de desagregación territorial de NUT 3 referenciada a espacios pertenecientes a diferentes países explican estos problemas.
- Finalmente, el análisis DAFO refleja la importancia que tienen los factores estructurales para el progreso general de estas regiones.

Esquema 7. Valoración de los elementos clave de evaluación relacionados con la vigencia de la evaluación previa

Elementos clave de evaluación	Valoración		
	Baja	Adecuada	Alta
Actualidad del Diagnóstico			
Cobertura del Diagnóstico			
Calidad del análisis DAFO			

Fuente: Elaboración propia

4. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA Y COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LA ESTRATEGIA

La Comisión establece en su *Documento de Trabajo n° 8 a* sobre la Evaluación Intermedia de las Intervenciones de los Fondos Estructurales en los programas de INTERREG III la necesidad de evaluar la relevancia y la coherencia de la estrategia. A este respecto, la evaluación intermedia deberá contribuir a precisar los objetivos del programa, a valorar su pertinencia en relación con las necesidades y a mejorar la coherencia entre la estrategia propuesta y los objetivos perseguidos con la situación concreta de la región. Más concretamente, debe contribuir a evaluar los aspectos fundamentales de la programación, tales como el fundamento, la pertinencia y la coherencia del PIC.

En esta parte de la evaluación intermedia se recogen, por tanto, las consideraciones más relevantes en torno a estos tres elementos principales:

- El *fundamento* del PIC, que analiza la **estructura operativa de los objetivos** y las prioridades de intervención.
- La *pertinencia* de la programación, que examina el **grado de alcance y complementariedades existentes entre el DAFO y los objetivos-medidas**.
- La *coherencia* de la estrategia implementada, que considera el grado en que las **medidas propuestas atienden los objetivos planteados**; y como éstos contribuyen, a su vez, a las prioridades establecidas a escala comunitaria.

Tales aspectos no solamente son importantes para el propio ejercicio de evaluación, sino también para el éxito de la programación.

4.1. El fundamento del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de España-Portugal

4.1.1. La estructura de objetivos del PIC

El fundamento del PIC se concreta en la definición y ordenación de los objetivos que se pretenden alcanzar con el programa. En este sentido, la zona de cooperación que forman los territorios de Galicia, Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Norte, Centro, Algarbe y Alentejo atesora determinadas ventajas derivadas de las dos generaciones anteriores de INTERREG, que ha supuesto una importante experiencia de programación acumulada. Este hecho ha permitido, a su vez, desarrollar un esquema de objetivos finales y objetivos operativos coherente con el diagnóstico efectuado.

En términos generales, **la articulación estratégica del PIC es correcta**, aunque quizá la formulación de *objetivos finales – objetivos intermedios (operativos) – ejes – medidas*, sea la secuencia más lógica que la que ha sido utilizada en el PIC y en su Complemento de Programa, de *objetivos finales – ejes – objetivos intermedios por eje – medidas* (Esquema 8). Sin embargo, la definición de objetivos intermedios dentro de cada eje cuenta con la ventaja de que permite valorar más estrechamente la correspondencia entre objetivos intermedios y medidas (que en algunas ocasiones es incluso sinónima).

Esquema 8. Los objetivos específicos de los Ejes estratégicos del PIC

Referentes estratégicos de INTERREG:

- a) Aumentar el grado de integración económica y social en la zona de cooperación
- b) Fortalecimiento de la base productiva y de las economías de estos territorios
- c) Fomentar la cooperación pública transfronteriza

Ejes prioritarios con sus objetivos operativos:

1. Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo

- 1.1 Facilitar la integración económica y de mercado de los espacios transfronterizos, ibérico y europeo
- 1.2 Aumentar los flujos de inversiones, de relaciones económicas y de visitantes entre ambos países
- 1.3 Ordenar y cualificar los territorios transfronterizos con vistas a mejorar su capacidad competitiva
- 1.4 Promover la integración territorial y el desarrollo de los espacios rurales transfronterizos y de sus actividades de especialización

2. Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales

- 2.1 Promover las condiciones necesarias para la sostenibilidad de los usos en el área del medio ambiente, de los espacios naturales y de los recursos hidráulicos de las zonas de frontera, así como la regeneración y recuperación ambiental de los espacios degradados por la actividad minera
- 2.2 Proteger e integrar en una estrategia de dinamización regional los extensos recursos naturales, patrimoniales, culturales y de identidad de los territorios transfronterizos
- 2.3 Promover la actividad turística asegurando la protección y la valorización de las diversas vertientes del patrimonio (naturaleza, cultura e historia)
- 2.4 Promover la diversificación de las fuentes de abastecimiento energético mediante el aprovechamiento de fuentes renovables

3. Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad

- 3.1 Crear capacidad competitiva interregional a partir del fortalecimiento del tejido empresarial y de la base productiva
- 3.2 Promover la innovación y los niveles de desarrollo tecnológico de las actividades de las empresas y las organizaciones regionales
- 3.3 Fortalecer las economías locales con base a una ampliación y cualificación de la oferta de servicios a las actividades de especialización de las zonas fronterizas
- 3.4 Promover la cualificación de los recursos humanos y la igualdad de acceso al mercado de trabajo transfronterizo

4. Fomento de la cooperación e integración social e institucional

- 4.1 Desarrollar los niveles de integración social entre los espacios transfronterizos especialmente en los campos de sanidad y de inserción de grupos sociales desfavorecidos
- 4.2 Aumentar los niveles de cobertura interregional en materia de equipamientos y de servicios de apoyo a las familias y a las personas
- 4.3 Consolidar / Institucionalizar los mecanismos de cooperación transfronteriza

5. Asistencia Técnica

- 5.1 Cualificación de funciones de coordinación, gestión y seguimiento
- 5.2 Evaluación de resultados y efectos del Programa con relación a los objetivos programados y teniendo presente las demás intervenciones estructurales con impacto en el territorio transfronterizo
- 5.3 Creación de sistemas de información estadística común

Fuente: PIC INTERREG III A, España-Portugal

Sin el objeto de que sea necesario el establecimiento de ningún cambio en el árbol de objetivos del propio PIC, es posible definir unos objetivos finales más claros y unos objetivos intermedios de mayor nivel a los existentes que tendrían un carácter más preciso (véase Esquema 9).

Esquema 9. Los objetivos estratégicos del PIC INTERREG III A, España-Portugal

Objetivos Finales	
O.F.1	Aumentar el grado de integración económica y social en el conjunto de la zona, así como la cooperación pública transfronteriza
O.F.2	Promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios de la frontera
Objetivos Intermedios	
O.I.1	Favorecer la creación de empleo en la zona transfronteriza
O.I.2	Alentar al empresariado y el desarrollo del tejido empresarial, en especial las Pymes
O.I.3	Impulsar la integración del mercado laboral y la inclusión social
O.I.4	Promover la participación conjunta en los procesos de innovación tecnológica, así como la Sociedad de la Información
O.I.5	Fomentar el desarrollo en los territorios urbanos y rurales
O.I.6	Proteger el medio ambiente e incrementar la eficiencia energética
O.I.7	Mejorar la accesibilidad territorial de la zona transfronteriza
O.I.8	Fomentar la cooperación entre las diferentes instituciones implicadas en el Programa (nacionales, regionales y locales)

Fuente: Elaboración propia a partir del PIC INTERREG III A, España-Portugal

Estos cambios no afectan en absoluto a la estrategia de desarrollo implementada puesto que los objetivos operativos del PIC no se modifican, sino que se adecuan para proporcionar un visión mucho más clara de la estrategia de desarrollo formulada. De esta forma, es posible afirmar que la estrategia formulada en el PIC se apoya en dos grandes prioridades:

- Aumentar el grado de integración económica y social en el conjunto de la zona, así como la cooperación pública transfronteriza.
- Promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios de la frontera.

Tales prioridades u objetivos de carácter final se desarrollan en ocho objetivos intermedios cuya consecución facilita el logro de los primeros:

- **Favorecer la creación de empleo en la zona transfronteriza.** El PIC pretende no sólo incrementar las posibilidades de empleo en el área de cooperación, sino también la mejora de la formación y cualificación de los recursos humanos.

- **Alentar al empresariado y el desarrollo del tejido empresarial, en especial las Pymes.** Con esto se trata de incrementar la productividad y la competitividad mediante la modernización y la diversificación del entramado productivo, con el objetivo de hacer frente a la creciente competencia mundial en un contexto de globalización y de rápida evolución tecnológica.
- **Impulsar la integración del mercado laboral y la inclusión social.** La participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la integración profesional de las personas con dificultades especiales constituyen también elementos esenciales en la articulación del PIC.
- **Promover la participación conjunta en los procesos de innovación tecnológica, así como la Sociedad de la Información.** El objetivo es presentar una estrategia de actuación basada en medidas de apoyo a las actividades de investigación, ciencia y tecnología. La contribución del PIC se concentrará en asegurar las condiciones para desarrollar la innovación y la transferencia de I+D en áreas clave de los patrones productivos de los diferentes espacios de frontera, y en el fomento del desarrollo de la sociedad de la información y su cultura.
- **Fomentar el desarrollo en los territorios urbanos y rurales.** Este eje trata de fomentar la prosperidad y el empleo en las zonas urbanas, promover la integración social y favorecer las sinergias entre los espacios urbanos y rurales. En este contexto, se otorga gran prioridad a las medidas de carácter integrado. Igualmente, se procura contribuir al desarrollo de la diversificación económica del mundo rural como alternativa para crear empleo y absorber el exceso de población del sector agrario
- **Proteger el medio ambiente e incrementar la eficiencia energética.** Las actuaciones ambientales representan una parte

importante del PIC. Con ellas se persigue un uso prudente de los recursos naturales, la protección del patrimonio natural, así como una relación más equilibrada y estable entre el hábitat/medio físico y el individuo/sociedad en la que la actividad humana no sea directamente responsable de los fenómenos de degradación ambiental. En el sector de la energía, la prioridad corresponderá a las fuentes energéticas renovables y a un uso más racional de este recurso.

- **Mejorar la accesibilidad territorial de la zona transfronteriza.** La mejora de las redes de transportes, y la conexión de éstas a las redes transeuropeas constituye uno de los elementos más importantes del PIC, más aún si se tiene en cuenta el carácter fronterizo de las regiones que conforman el área de cooperación del Programa. Por tanto, la mejora de la articulación territorial se cimienta sobre la base de garantizar la accesibilidad al territorio y a los diferentes recursos (económicos, sociales y ambientales), mediante la promoción de medidas favorecedoras de la movilidad de personas y mercancías y la optimización modal del sistema de comunicaciones.
- **Fomentar la cooperación entre las diferentes instituciones implicadas en el Programa (nacionales, regionales y locales).** La consolidación de un marco institucional y de iniciativas que estimulen la cooperación es indispensable dadas las características que presenta el Programa.

En conclusión, dicho planteamiento estratégico pone de relieve la estrecha vinculación existente con los factores clave para el aumento de la competitividad y la creación de empleo en las regiones transfronterizas. No en vano, dicha formulación se asienta sobre la base de las relaciones establecidas entre los recursos del territorio y del medio ambiente (ordenamiento, protección y valorización) y los componentes

inmateriales del desarrollo (potencial humano y sociedad del conocimiento).

4.1.2. Apreciación de la compatibilidad de los objetivos de desarrollo regional y de cooperación transfronteriza en la estrategia del Programa INTERREG III A

Las orientaciones estratégicas y la tipología de proyectos a apoyar por la componente transfronteriza del PIC INTERREG han reflejado la existencia, más o menos asumida, de una tensión latente entre las cuestiones de la cooperación y de desarrollo local/regional. En el presente periodo de programación dicha tensión tiende a ser resuelta en beneficio de la primera, a través de la tentativa de procurar una programación transfronteriza común y una gestión conjunta de los programas.

Sin duda alguna, un elemento particularmente relevante para la evaluación intermedia es el análisis de la forma como el PIC INTERREG integra ambas cuestiones, no sólo con relación a la coherencia de la estrategia de programación, sino también con la construcción y funcionamiento del Modelo de Gestión Transnacional.

Como ya se ha señalado, de acuerdo con el Reglamento 1260/1999 del Consejo, la Iniciativa Comunitaria INTERREG se destina a estimular un desarrollo armonioso, equilibrado y sustentable del conjunto del espacio comunitario. Este objetivo relativamente genérico se precisa más en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000, al establecer como una de las prioridades del INTERREG III “**que las fronteras nacionales no constituyan un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración del espacio europeo**”. Esta consideración pretende evitar, por tanto, una doble problemática:

- En primer lugar, que las fronteras dificulten una efectiva integración económica, social y cultural de los espacios fronterizos.
- En segundo lugar, que las políticas nacionales no agraven la condición de periféricos de estos espacios dentro de sus correspondientes países.

En consecuencia, el Programa se enfrenta ante dos problemas diferenciados, que se combinan en los espacios fronterizos:

- Un primero, relativo a las cuestiones de la escasa cooperación entre territorios y del efecto “barrera” de las fronteras, que limita:
 - Por un lado, las oportunidades para el desarrollo social y económico de estas zonas.
 - Por otro, la observación de las particularidades que las políticas territoriales deben considerar en un contexto transfronterizo, como los recursos naturales o la dotación y gestión de equipamientos y servicios públicos.
- Un segundo, relativo a la evidente perifericidad de estos espacios en el ámbito de sus respectivos países, lo que encuentra su reflejo en unos menores niveles de desarrollo social y económico. Esto hace que tales territorios necesiten, en mayor medida, que las políticas europeas de desarrollo regional, así como también las nacionales, favorezcan una discrecionalidad positiva, capaz de invertir tendencias y aumentar la cohesión social y territorial en el interior de los países.

La comprensión del contexto fronterizo de este Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal permite verificar, a partir de las dos líneas anteriores de orientación, que:

- En la vertiente de la **cooperación institucional** y de la mayor integración de las poblaciones, instituciones y actividades en los

espacios fronterizos (que es, exactamente, de lo que trata el Programa y no de cooperación entre los Estados) se han registrado avances positivos, debido a:

- La adecuada disposición de medios con los que se ha dotado a las iniciativas INTERREG I y II para estos fines.
 - El correcto tratamiento otorgado a esta cuestión a nivel regional, destacándose, a este respecto, las experiencias más virtuosas de cooperación entre Galicia y el Norte de Portugal y entre Extremadura y el Alentejo. También evidentes han sido las efectuadas por las restantes regiones y formalizadas por la creación de *Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas* y de *Comunidades de Trabajo Permanentes*, resultantes de la celebración de protocolos de Cooperación entre las Comisiones de Coordinación Regional y los Gobiernos Autonómicos.
- En el ámbito del **desarrollo social y económico**, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los Estados-Miembros y por la aplicación de los Fondos Estructurales, persisten los principales problemas de estas zonas. En algunos casos, se han visto incluso acentuados después de la supresión de las fronteras y la eliminación de un conjunto de actividades públicas, esencialmente aduaneras y privadas, de carácter más o menos informal (lo que demandó un aprendizaje por parte de la Comisión Europea y de los países en fase de adhesión de cara a prepararse ante los nuevos problemas fronterizos que emergerían en el futuro próximo).

Se trata, además, de espacios incluidos en el Objetivo 1 de la Política Regional Comunitaria, por lo que revelan una doble situación de pobreza y periféricidad. Ello les sitúa, inequívocamente, como territorios prioritarios en el acceso al Programa INTERREG III A, justificándose claramente la iniciativa y el apreciable esfuerzo

financiero que está siendo realizado. Importa destacar, sin embargo, los avances logrados en la provisión de bienes públicos, debido a la importancia que tuvieron en iniciativas anteriores, aunque esta situación no ha implicado un cambio sustancial en la dinámica social y económica de estas regiones.

De esta forma, la estrategia definida en el Programa es el resultado, por un lado, del reforzamiento, adaptación y mejora de los objetivos fundamentales originarios de las iniciativas anteriores y, por otro, de las orientaciones generales que la Comisión Europea estableció para este periodo de programación en la citada Comunicación a los Estados miembros de 28 de abril de 2000.

En términos generales, la incorporación de nuevos elementos que han ampliado el esquema de objetivos del Programa ha enriquecido su formulación estratégica. En concreto, su planteamiento ha dejado de estar expresamente orientado hacia las cuestiones infraestructurales, para dar una **mayor atención a la creación de factores avanzados y especializados** a partir de procesos de innovación, como la mayor cualificación de los recursos humanos, el apoyo al desarrollo de las actividades económicas o la protección y valorización de los recursos naturales.

Lo anterior ha abierto, al mismo tiempo, nuevas oportunidades en el campo de la cooperación, sin descuidar en absoluto los aspectos más directamente vinculados con el desarrollo local/regional. Además, junto a este enfoque más ambicioso de la estrategia del Programa, su articulación en Subprogramas asegura una mejor adecuación del mismo a los problemas locales y regionales, incrementando significativamente su calidad respecto a la experiencia anterior, ya que asegura una mayor adecuación de las diferentes líneas de actuación a las necesidades reales que presentan estos territorios.

El examen de los tres referentes estratégicos del PIC INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal (ver Esquema 8) permite constatar, precisamente, esta reorientación del Programa. El **alcance del Programa incide sobre nuevos ámbitos de intervención**, como pueden ser la intensificación de la cooperación empresarial, social e institucional, o la dinamización y excelencia de la actividad económica. No obstante, hay elementos prioritarios que tienen un tratamiento menos relevante que en periodos anteriores como, en particular, la cuestión de la articulación del territorio, fundamentalmente de las áreas urbanas, la accesibilidad y el ambiente.

Una apreciación pormenorizada de los Ejes y de las Medidas del Programa permite constatar que la cooperación transfronteriza merece un tratamiento especial en el Eje 4. *Fomento de la Cooperación e Integración Social e Institucional*, y de forma más puntual en los restantes Ejes, al igual que las Medidas:

- Las Medidas del Eje 4 son las que concentran el mayor interés por mejorar los mecanismos de colaboración institucional que persigue el Programa. Por su parte, en las restantes Medidas se observan distintos grados de pertinencia. A título de ejemplo, los objetivos de las Medidas 1.1 y 1.2, que se juzgan positivos para incrementar la cooperación, se estiman de difícil consecución:
 - Bien porque las políticas de dicho sector son de ámbito nacional, como en la Medida 1.1 con la que se intenta “promover la articulación entre los modos de transporte de ambos lados de la frontera”.

- Bien porque el marco jurídico-administrativo no lo permite, como sucede con la Medida 1.2, que respeta el propósito de reforzar “la integración territorial sobre la base de mecanismos de ordenación conjunta de los espacios transfronterizos que puedan implicar la elaboración coordinada de planes de ordenación territorial”.
- En el caso, por ejemplo, de la Medida 1.3. *Desarrollo Rural Transfronterizo*, la naturaleza del objetivo de promover “las potencialidades específicas de los territorios rurales de ambos lados de la frontera” parecen perfectamente factibles y adecuados.

En resumen, **el planteamiento estratégico del PIC INTERREG III A 2000-2006 de España-Portugal avala, aunque no siempre con las mismas garantías, la correcta orientación del Programa respecto a los nuevos desafíos establecidos por la Comisión Europea para el INTERREG III A.** Las excesivas referencias a los distintos niveles de cooperación, y en sectores donde la significación de los proyectos a apoyar se limita únicamente a problemas locales, específicos, o que afectan al desarrollo social y económico de un conjunto poblacional de una sola nación o región, han podido dificultar las posibilidades de cooperación.

Esto es, existen ámbitos de intervención del PIC INTERREG que, aunque relevantes para el desarrollo de estos territorios y para superar su situación de marginalidad en sus contextos territoriales nacionales, apenas podrán contribuir para el incremento de la cooperación. Este aspecto cobra especial importancia si se tiene en cuenta la escasa magnitud de la integración transfronteriza que tiene la mayor parte de los territorios y sistemas urbanos, a lo que hay que añadir los diversos y profundos déficit infraestructurales de estos territorios, localizados en regiones Objetivo 1.

En consecuencia, la adaptación del Programa a la lógica derivada de una programación común, que contribuya a que los beneficios de cada proyecto incidan sobre ambos lados de la frontera, resulta un ejercicio casi inasequible, aún cuando exista una preocupación en ese sentido, y así se llegue a reconocer en la planificación efectuada.

No obstante, es preciso matizar que **la formulación de una programación globalmente transfronteriza no es una condición suficiente que garantice la resolución de todos los problemas que afectan a estos territorios**, por tres razones:

- Porque los problemas identificados no están solamente relacionados con la integración / cooperación fronteriza, ni la concreción de ésta asegurará que se resuelvan en su conjunto. En última instancia, se comprueba que el atraso relativo de estas regiones respecto a sus promedios nacionales permanece, a pesar de que sean espacios son extremadamente cooperativos.
- Porque el territorio fronterizo luso-español, no se adecua a acoger proyectos comunes a nivel urbano, ni de gestión de equipamientos debido al alejamiento entre los principales centros urbanos.
- Porque las especificidades jurídico-administrativas no permiten la construcción y gestión conjunta de proyectos públicos.

En suma, el Programa no resuelve de forma óptima esta cuestión, dadas las discrepancias entre las Orientaciones Comunitarias y la realidad local, regional y nacional. Una posible solución pasaría por segmentar de forma más clara el Programa en dos variables distintas:

- Una de mayor peso, donde la componente de cooperación (de la estrategia a la gestión conjunta de proyectos) estuviera presente.

- Otra, con una dimensión financiera más limitada, que acogiera la estrategia y los diferentes proyectos destinados a resolver problemas específicos de cada zona.

Esta solución proporcionaría una visión más coherente, razonada y pedagógica de la forma en la que el Programa gestiona ambas vertientes. En todo caso, dadas las carencias de base de estos territorios existe una propensión tradicional, por parte de los actores locales y regionales, de presentar a INTERREG todos aquellos proyectos que no tuvieron acceso a la cofinanciación de los respectivos Programas Operativos Regionales.

En cambio, la forma como el Programa fue diseñado no impide la aparición de proyectos que, si bien están denominados como de cooperación transfronteriza, contribuyen parcialmente a estos efectos, y más en la práctica a solucionar problemas locales específicos de carencia de equipamientos e infraestructuras públicas.

Aún en este contexto, la aplicación y generalización del concepto de *NUT "III Adyacentes"*, además de las limitaciones de carácter financiero, resulta bastante cuestionable desde la óptica de la lógica de cooperación "transfronteriza". Así, el Programa puede admitir cuestiones de cooperación "transnacional" o proyectos, que por su propia naturaleza, no tienen un impacto manifiesto en ambos lados de la frontera, incrementando la dimensión del desarrollo "regional".

Aunque se entiende la dificultad de encontrar una delimitación geográfica coherente, no se identifican ventajas evidentes ni razones de elegibilidad en el cuadro de la cooperación transfronteriza, así como tampoco la integración de espacios no fronterizos, como las NUTs III del Gran Puerto, Ave, Leon, Ávila, Cádiz y Sevilla. Es importante decir que en este punto lo Programa solo hay seguido las orientaciones comunitarias que lo permiten la integración de NUTs non fronterizas. En

verdad puede ser una buena idea para estimular la integración de las NUTs fronterizas en sus países mas con impactes cuestionables para la cooperación transfronteriza.

4.2. *Evaluación de la pertinencia del Programa*

La pertinencia de la programación se centra en analizar la adecuación de los objetivos del Programa a las necesidades reales y a los problemas socio-económicos a los que se dirige. Esto implica valorar, en primer lugar, la calidad del diagnóstico; en segundo término, su relación con las debilidades y fortalezas detectadas; y, en última instancia, los vínculos de éste con los objetivos propuestos.

Los dos primeros aspectos se han tratado en apartados anteriores, mientras que en éste se va a valorar, por consiguiente, la adecuación de los objetivos formulados a las necesidades y problemas diagnosticados. La apreciación de la pertinencia de los impactos esperados (objetivos intermedios) definidos en el PIC con respecto a las debilidades identificadas presenta un interés muy particular:

- Por un lado, comprobar si todas las debilidades están tratadas, al menos, por algún objetivo intermedio del PIC.
- Por otro, examinar en qué grado los objetivos intermedios pretenden cubrir, al menos, alguna de las debilidades detectadas.

Para ello, se construye una matriz basada en la apreciación del grado de vinculación que se produce entre cada objetivo y las diferentes necesidades apuntadas anteriormente, en términos de existencia de una relación significativa (en cuyo caso se da una valoración en función de su intensidad) o no existencia de dicha relación. Su interpretación por columnas indica el grado de influencia de cada uno de los objetivos sobre el conjunto de las debilidades, mientras que la lectura por filas muestra el

grado de cobertura de las distintas debilidades por parte de la totalidad de los objetivos.

La evaluación previa del PIC ya contenía una matriz de pertinencia en la que se apreciaba la adecuación de los Ejes y medidas con las dimensiones-problemas del espacio transfronterizo. En ella se ponía de manifiesto la **elevada incidencia de las actuaciones del Programa para paliar las carencias sociales, económicas y territoriales más importantes de estas zonas:**

- En particular, las acciones del Eje 1 y del Eje 3 se mostraban especialmente decisivas para atenuar los principales problemas derivados de las deseconomías de la periferia y el alejamiento del mercado, así como los relacionados con la dotación de factores de producción.
- El Eje 2, por el contrario, dirige sus actuaciones hacia la eliminación de los riesgos de descaracterización paisajística y de los elementos que obstaculizan una mayor valorización del territorio del espacio fronterizo.
- Con impactos potenciales más limitados, el Eje 4 contribuye, igualmente, a la corrección de todos los aspectos negativos que impiden un mayor dinamismo de las economías de estas regiones.

La valoración de la pertinencia de la programación se ha completado evaluando la relación entre los objetivos intermedios de la estrategia y las debilidades comunes que afectan a todo el espacio transfronterizo, con el fin de comprobar si dichos objetivos atienden realmente todas las debilidades identificadas y expresadas en el diagnóstico socioeconómico del PIC (Tabla 17).

La conclusión más importante a la que este análisis conduce es que la magnitud de los problemas que afectan a estas zonas confirma la idoneidad del planteamiento de objetivos realizado, en la medida en que

todas las debilidades se encuentran cubiertas por algún objetivo del Programa.

Tabla 17. Pertinencia de los objetivos intermedios del Programa

		D.1	D.2	D.3	D.4			
	Objetivos Intermedios / Debilidades	Alejamiento de los principales centros de decisión polít., admva. y económica	Carácter periférico frente a los espacios dinámicos de valoriz. del mercado de los recursos y produc. reg.	Fragilidad de la base económica, declive de activ. tradic. e insuf. implantación de activ. alternativas	Deseq. espaciales acentuados con componentes estruct. asociados al aislamiento	Promedio	Suma	%
OL1	Favorecer la creación de empleo en la zona transfronteriza	1	1	3	3	2,00	8	11,59%
OL2	Alentar al empresariado y el desarrollo del tejido empresarial, en especial las Pymes	1	3	3	3	2,50	10	14,49%
OL3	Impulsar la integrac. del mercado laboral y la inclusión social	1	1	3	3	2,00	8	11,59%
OL4	Promover la particip. conjunta en los procesos de innov. tecnológica, así como la Soc. de la Información	3	3	3	1	2,50	10	14,49%
OL5	Fomentar el desarrollo en los territorios urbanos y rurales	1	3	3	3	2,50	10	14,49%
OL6	Proteger el medio ambiente e incrementar la eficiencia energét.	0	3	1	1	1,25	5	7,25%
OL7	Mejorar la accesibilidad territ. de la zona transfronteriza	3	3	3	3	3,00	12	17,39%
OL8	Fomentar la cooperación entre las diferentes instituciones implicadas	3	1	1	1	1,50	6	8,70%
	Promedio	1,625	2,25	2,5	2,25		69	100,0%
	Suma	13	18	20	18		69,00	
	%	18,84%	26,09%	28,99%	26,09%		100,0%	

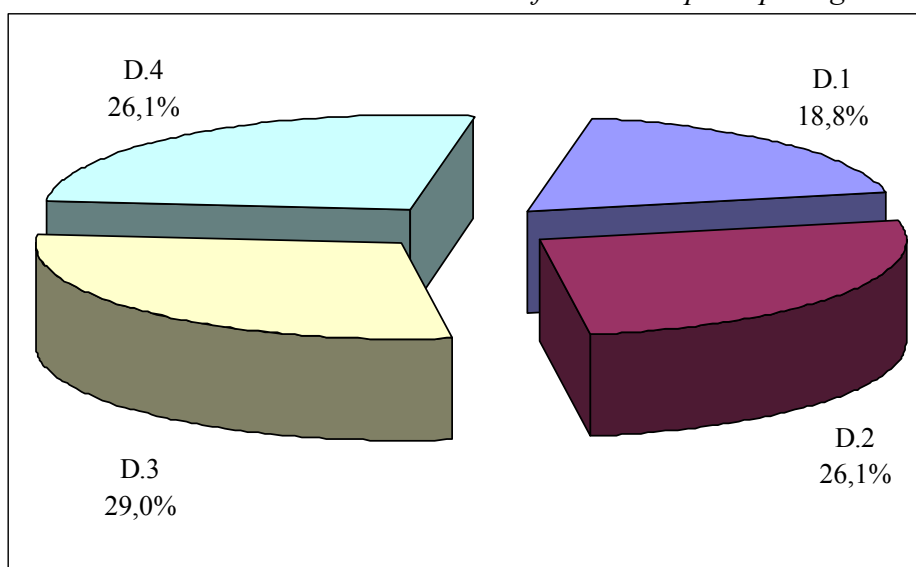
Fuente: Elaboración propia

Esto es indicativo de que la estrategia se ajusta convenientemente a las necesidades de partida observadas en la zona transfronteriza, de ahí la necesidad de continuar con la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos suficientes, de impulsar la iniciativa empresarial privada y de mejorar la formación de su capital humano de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo.

En concreto, es posible destacar los siguientes aspectos:

- Las carencias relacionadas con la base productiva de estas economías son las que absorben la mayor parte de los impactos esperados de la planificación estratégica diseñada en el PIC, con un 29% sobre el total (Gráfico 1).
- Los desequilibrios espaciales de estos territorios y su carácter periférico respecto de los polos de desarrollo más consolidados tienen una atención adecuada en el Programa, puesto que sobre ambas debilidades inciden el 26% de los impactos generados por los objetivos intermedios del PIC.

Gráfico 1. Distribución de los impactos potenciales recibidos por las debilidades detectadas de las zonas de la frontera hispano-portuguesa

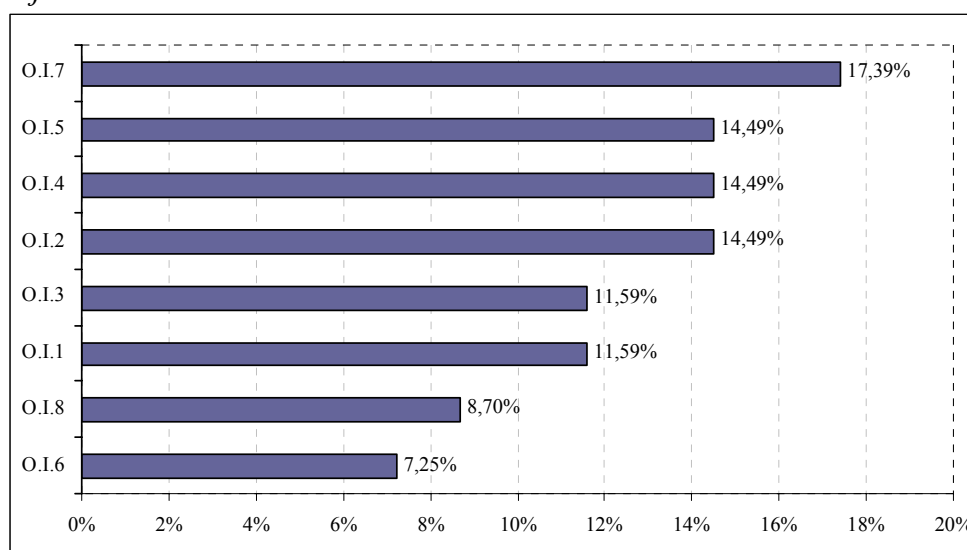


Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la evaluación de los objetivos intermedios del PIC desde la perspectiva de su pertinencia se explica, fundamentalmente, por su adecuada orientación hacia las debilidades más importantes que se pretenden cubrir y, por lo tanto, por su capacidad para ejercer una influencia efectiva sobre las mismas (Gráfico 2):

- Los objetivos intermedios 7 (*Mejorar la accesibilidad territorial de la zona transfronteriza*), 5 (*Fomentar el desarrollo en los territorios urbanos y rurales*) 4 (*Promover la participación conjunta en los procesos de innovación tecnológica*) y 2 (*Fomentar el desarrollo del tejido empresarial*) son los que integran el mayor número de debilidades que han sido identificadas en el marco del diagnóstico: aproximadamente el 17% el primero y el 14% el segundo, tercero y cuarto, lo que representa, en conjunto, el 61% de los impactos generados. Se trata de un resultado lógico si se tiene presente:
 - El carácter “globalizador” de estos objetivos que se corresponden, de hecho, con algunas de las finalidades más importantes del PIC.
 - Su carácter estratégico, por cuanto uno de los problemas más graves de estas regiones tiene que ver con las deficiencias en el aprovechamiento de las ventajas competitivas que presentan para el desarrollo de la actividad económica.
- Por el contrario, los objetivos OI.8 (*Fomentar la cooperación institucional*) y OI.6 (*Proteger el medio ambiente e incrementar la eficiencia energética*) son los que presentan una menor intensidad en cobertura de las debilidades detectadas.

Gráfico 2. Distribución de los impactos esperados generados por los objetivos intermedios



Fuente: Elaboración propia

En definitiva, cabe afirmar que todas las acciones programadas se dirigen, desde diferentes ámbitos, a recuperar progresivamente el retraso en el desarrollo de las zonas españolas y portuguesas de la frontera y aprovechar las potencialidades de crecimiento y empleo que presentan

4.3. La coherencia interna del PIC INTERREG III A España-Portugal

El estudio de la coherencia añade a la evaluación nuevos elementos de análisis que permiten realizar una primera aproximación a los efectos previsibles de las diferentes medidas de actuación, tanto de forma interna al programa (coherencia interna) como en relación con otras políticas y programas (coherencia externa).

La coherencia interna se deduce de la propia lógica de la intervención articulada en términos de vinculación entre las medidas y ejes del programa con los objetivos que el mismo persigue. Esto es, se refiere al análisis en función del grado de integración lógica de los distintos componentes del programa (objetivos, ejes y medidas), aportando, en

consecuencia, la magnitud en la que las diferentes medidas y ejes contribuyen a los objetivos generales planteados.

En este sentido, el PIC INTERREG III A España-Portugal, 2000-2006 establece una estructura organizada en 5 Ejes y un total de 16 medidas que se distribuyen de la forma en la que se recoge en el Esquema 10. En líneas generales, se observa que las actuaciones cofinanciadas se centran en dar prioridad a acciones que inciden directamente sobre la base del progreso socio-económico, como el avance en los niveles de competitividad, el desarrollo de la sociedad del conocimiento y de los recursos humanos o la mejora en la dotación de infraestructuras y equipamientos sociales.

Esquema 10. Los ejes estratégicos y las medidas de intervención del PIC

Ejes Estratégicos	Medidas de Intervención
1. Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	1.1 Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza
	1.2 Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas
	1.3 Desarrollo rural transfronterizo
2. Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	2.1 Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal
	2.2 Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local
	2.3 Eficiencia energética y fuentes de energía renovables
	2.4 Valorización turística del patrimonio
3. Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	3.1 Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva
	3.2 Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información
	3.3 Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios
	3.4 Educación, formación y creación de empleo
4. Fomento de la cooperación e integración social e institucional	4.1 Cooperación e integración social, laboral e institucional
	4.2 Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales
	4.3 Estructuras institucionales para la cooperación
5. Asistencia Técnica	5.1 Gastos de gestión, ejecución, supervisión y control
	5.2 Gastos en estudios, seminarios, acciones de información y evaluaciones externas

Fuente: PIC INTERREG III A, España-Portugal

4.3.1. Las interrelaciones entre objetivos finales y objetivos intermedios

La evaluación del fundamento del PIC ha aconsejado la re-elaboración de un esquema de objetivos (ver Esquema 9), en el que se reflejaba, al menos implícitamente, la *verticalidad* de la estrategia diseñada para alcanzar las grandes prioridades del PIC. Dicha lógica vertical parte de la definición de dos **objetivos finales** que definen la perspectiva desde la que deben realizarse todas las intervenciones del programa. Tales referentes se desarrollan en unos **objetivos intermedios** que concretan la forma de conseguir los anteriores.

La ventaja de esta articulación, frente a la propuesta en el PIC de *objetivos finales – ejes – objetivos intermedios por eje – medidas*, se basa en que ofrece una visión más nítida del esquema estratégico del Programa, de tal forma que se facilita la reflexión sobre la aportación de los objetivos intermedios para la consecución de los objetivos finales.

No obstante lo anterior, siguiendo la estructura que aparece en el PIC, **una primera nota indicativa del adecuado nivel de coherencia interna del Programa es la estrecha correspondencia que existe entre sus objetivos específicos (por eje) y las medidas contenidas en el mismo**. De hecho, el número de medidas (16) es relativamente similar al de objetivos específicos (18). En este sentido, la situación óptima vendría determinada por una articulación estratégica donde los objetivos operativos más importantes recibieran una especial atención.

En todo caso, en la Tabla 18 se ha reconstruido la lógica del modelo de intervención diseñado en el Programa a partir de las consideraciones anteriores, sombreando en cada caso aquellas objetivos que influyen de forma significativa sobre cada una de las prioridades planteadas en el mismo.

Tabla 18. Relación entre objetivos intermedios y finales

Objetivos intermedios / Objetivos finales		Objetivos finales	
		O.F.1	O.F.2
Objetivos intermedios		Aumentar el grado de integración económ. y social y la cooperación públ. transfronteriza	Promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios fronterizos
OI.1	Favorecer la creación de empleo en la zona transfronteriza	3	3
OI.2	Alentar al empresariado y el desarrollo del tejido empresarial, en especial las Pymes	3	3
OI.3	Impulsar la integración del mercado laboral y la inclusión social	3	3
OI.4	Promover la participación conjunta en los procesos de innovación tecnológica, así como la Sociedad de la Información	3	3
OI.5	Fomentar el desarrollo en los territorios urbanos y rurales	3	3
OI.6	Proteger el medio ambiente e incrementar la eficiencia energética	1	1
OI.7	Mejorar la accesibilidad territorial de la zona transfronteriza	3	3
OI.8	Fomentar la cooperación entre las diferentes instituciones implicadas en el Programa (nacionales, regionales y locales)	3	1
suma		22	20
%		52,38%	47,62%

Fuente: Elaboración propia

Las principales conclusiones que pueden extraerse de este ejercicio se resumen a continuación:

- **Todos los objetivos intermedios contribuyen al cumplimiento de los objetivos finales planteados en el PIC.** En este sentido, resulta significativa la similar aportación que la mayor parte de ellos realiza en aras de avanzar en la consecución de los dos objetivos finales que sintetizan la estrategia de cooperación transfronteriza definida en el Programa

Únicamente los objetivos intermedios OI.6, *Proteger el medio ambiente e incrementar la eficiencia energética* y OI.8. *Fomentar la cooperación entre las diferentes instituciones implicadas en el Programa (nacionales, regionales y locales)* afectan en un menor grado al logro de dichas prioridades.

- De igual forma, **los dos objetivos finales establecidos resultan favorecidos en una magnitud equivalente por el conjunto de la**

estrategia del PIC, procurando, con la misma intensidad, tanto el aumento del grado de integración económica en la zona transfronteriza, como un desarrollo armonioso y equilibrado en dichos territorios de la frontera hispano-portuguesa.

Por consiguiente, el análisis de coherencia efectuado señala un **importante grado de interrelación entre los objetivos finales e intermedios** del Programa.

4.3.2. La consistencia existente entre los objetivos del PIC y del Complemento de Programa

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado 4.1 sobre el fundamento del PIC, la formulación de unos objetivos intermedios de mayor alcance que los establecidos a nivel de Eje en el Complemento de Programa no afectan en absoluto a la estrategia de desarrollo implementada.

Antes al contrario, **la apreciación de las interrelaciones que se producen entre los objetivos intermedios que se deducen del planteamiento del PIC y los definidos a nivel de Eje en el Complemento de Programa indican un alto nivel de consistencia.**

La valoración de dichas interrelaciones se recoge en la Tabla 19, construida con el siguiente criterio:

- Influencia muy significativa: 3
- Influencia significativa: 1
- Influencia poco relevante o nula: 0

Los resultados que se desprenden de la consideración del grado de vinculación existente entre cada objetivo intermedio y los establecidos por Ejes apuntan la existencia de una clara relación significativa, puesto que los primeros se orientan hacia los mismos ámbitos de actuación que

los segundos, con mayor o menor intensidad en función de la naturaleza del objetivo en concreto que se trate.

Más específicamente, hay que hacer las siguientes consideraciones:

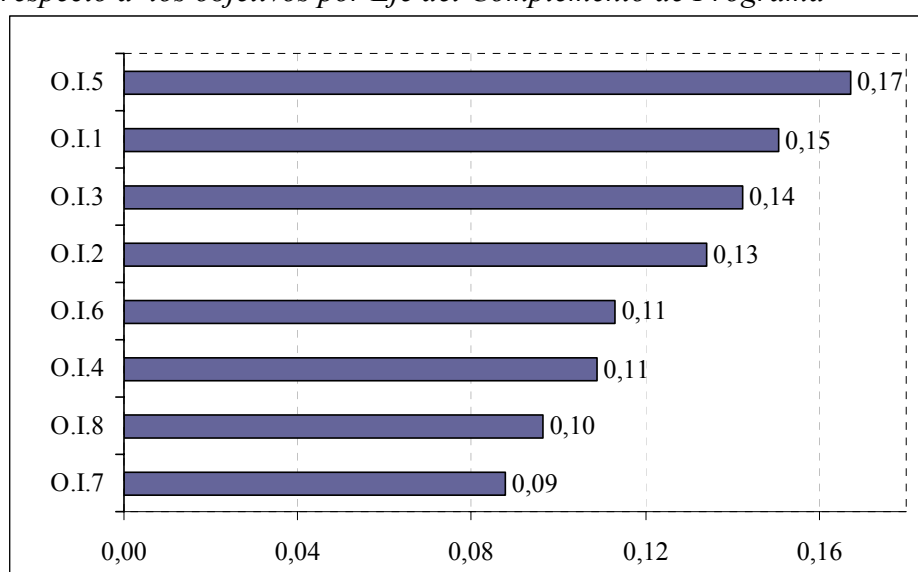
Tabla 19. Relación entre objetivos intermedios y objetivos específicos por Ejes

Objetivos de Ejes /O.Intermedios	Objetivos Intermedios								promedio	suma	%	
	O.I.1	O.I.2	O.I.3	O.I.4	O.I.5	O.I.6	O.I.7	O.I.8				
Objetivos Estratégicos	OE.1.1	3	3	1	1	1	1	3	1	1,75	14	5,86%
	OE.1.2	3	3	3	1	3	1	3	1	2,25	18	7,53%
	OE.1.3	3	3	3	1	3	1	3	1	2,25	18	7,53%
	OE.1.4	1	3	3	1	3	3	3	1	2,25	18	7,53%
	OE.2.1	1	1	1	0	3	3	1	0	1,25	10	4,18%
	OE.2.2	3	1	1	1	3	3	1	1	1,75	14	5,86%
	OE.2.3	3	3	1	1	3	3	1	1	2	16	6,69%
	OE.2.4	1	1	1	3	1	3	0	0	1,25	10	4,18%
	OE.3.1	3	3	1	3	3	0	1	1	1,875	15	6,28%
	OE.3.2	3	3	3	3	3	3	1	1	2,5	20	8,37%
	OE.3.3	3	3	3	3	3	1	1	1	2,25	18	7,53%
	OE.3.4	3	1	3	3	3	1	0	0	1,75	14	5,86%
	OE.4.1	1	0	3	0	3	0	0	1	1	8	3,35%
	OE.4.2	1	0	3	1	1	0	0	1	0,875	7	2,93%
	OE.4.3	1	1	1	1	1	1	1	3	1,25	10	4,18%
	OE.5.1	1	1	1	1	1	1	0	3	1,125	9	3,77%
	OE.5.2	1	1	1	1	1	1	1	3	1,25	10	4,18%
	OE.5.3	1	1	1	1	1	1	1	3	1,25	10	4,18%
promedio	2	1,77	1,88	1,44	2,22	1,5	1,16	1,27		239		
suma	36	32	34	26	40	27	21	23		239		
%	15,06%	13,39%	14,23%	10,88%	16,74%	11,30%	8,79%	9,62%				

Fuente: Elaboración propia

- La lectura por columnas de la matriz de interrelaciones elaborada indica la magnitud en que los objetivos intermedios del PIC comparten los mismos propósitos estratégicos que los objetivos definidos a nivel de Eje. Aunque todos ellos, sin excepción, guardan algún tipo de interrelación, se observa que aquellos que presentan unos vínculos más intensos se corresponden con los objetivos intermedios OI.5. *Fomentar el desarrollo de los territorios urbanos y rurales*, O.I.1. *Favorecer la creación de empleo en la zona transfronteriza* y OI.3. *Impulsar la integración del mercado laboral y la inclusión social* (Gráfico 3).

Gráfico 3. Intensidad de las interrelaciones de los objetivos intermedios respecto a los objetivos por Eje del Complemento de Programa



Fuente: Elaboración propia

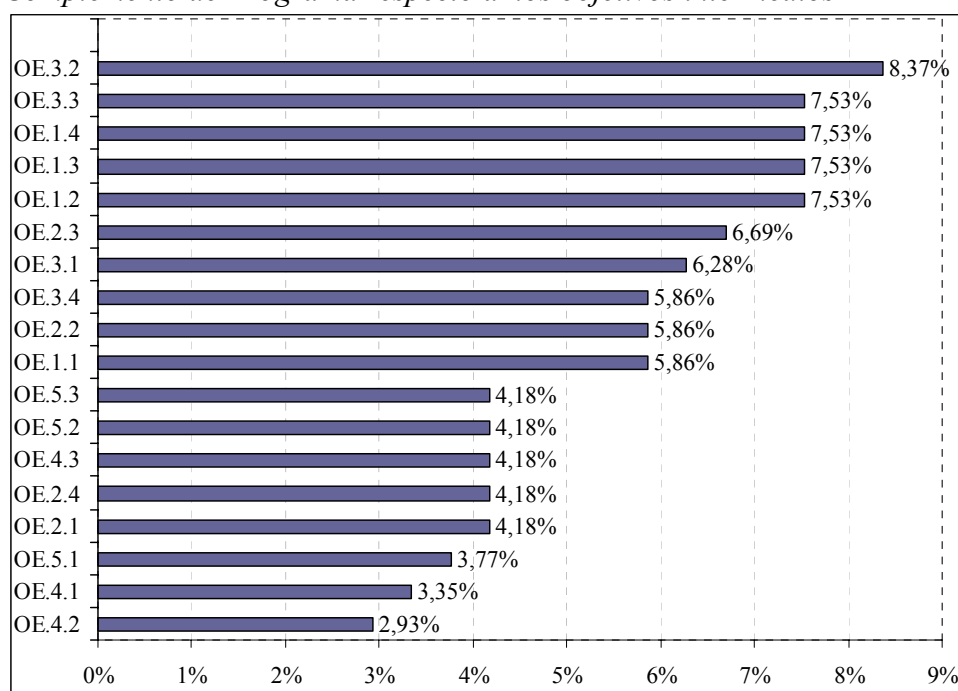
- De forma complementaria, la lectura por filas detalla el grado de ajuste en la orientación de los objetivos específicos por Ejes respecto a los objetivos intermedios de mayor alcance que han sido descritos anteriormente. A pesar de que estos objetivos establecidos a nivel de Eje están más acotados en su definición, todos ellos participan de los fines que persiguen los objetivos intermedios.

En particular, los objetivos específicos siguientes del Eje 3 y del Eje 1 han sido los que parecen trasladarse con mayor intensidad a los objetivos intermedios del PIC (Gráfico 4):

- OE.3.2. Promover la innovación y los niveles de desarrollo tecnológico de las actividades de las empresas y las organizaciones regionales.
- OE. 3.3. Fortalecer las economías locales con base a una ampliación y cualificación de la oferta de servicios a las actividades de especialización de las zonas fronterizas.

- OE.1.4. *Promover la integración territorial y el desarrollo de los espacios rurales transfronterizos y de sus actividades de especialización.*
- OE.1.3. *Ordenar y cualificar los territorios transfronterizos con vistas a mejorar su capacidad competitiva.*

Gráfico 4. Intensidad de las interrelaciones de los objetivos por Eje del Complemento de Programa respecto a los objetivos intermedios



Fuente: *Elaboración propia*

Por tanto, los resultados obtenidos muestran un **alto grado de consistencia entre los objetivos específicos determinados en el Complemento de Programa y los objetivos intermedios de la estrategia de desarrollo y de cooperación transfronteriza planteada en el PIC**. Ello permite afirmar que los objetivos intermedios definidos parecen realmente apropiados para integrar de forma adecuada las prioridades más importantes del sistema económico, social y territorial de la zona de cooperación que se recogen en los distintos Ejes y medidas de esta Iniciativa.

4.3.3. La contribución de los Ejes prioritarios de desarrollo a los Objetivos fundamentales del PIC

Uno de los elementos que debe contener la evaluación intermedia es la apreciación de la contribución de las diferentes líneas de actuación del PIC INTERREG III A Portugal-España a los objetivos generales del mismo, tal y como recomienda el *Documento de Trabajo nº 8 a* de la Comisión Europea. Por tanto, en este apartado se valora si las medidas diseñadas en el Programa (y, por agregación, los Ejes) inducirán, a priori, los efectos necesarios que permitirán reconocer el cumplimiento de los objetivos del PIC.

Para ello, se ha elaborado una matriz de correspondencias entre objetivos y medidas, valorándose con un '3' la existencia de impactos previstos fuertes de las medidas sobre los objetivos, con un '1' la existencia de impactos previstos moderados y con un '0' aquellos casos en los que los efectos son muy reducidos o insignificantes.

Los resultados obtenidos permiten concluir que no hay ningún objetivo que no sea atendido por, al menos una medida. De hecho, tal como figura en la Tabla 20, **existe una clara vinculación objetivos-medidas en un número de casos muy elevado** y un número muy significativo de medidas coadyuvan simultáneamente a la consecución de varios objetivos intermedios.

Tabla 20. Grado de influencia de las medidas sobre los Objetivos intermedios

Medidas / Objetivos intermedios		Objetivos Intermedios								promedio	suma	%
Ejes	Medidas	O.I.1	O.I.2	O.I.3	O.I.4	O.I.5	O.I.6	O.I.7	O.I.8			
1. Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	1.1 Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	1	3	3	1	3	0	3	1	1,875	15	8,11%
	1.2 Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	1	1	3	1	3	3	3	1	2	16	8,65%
	1.3 Desarrollo rural transfronterizo	3	3	3	1	3	3	1	1	2,25	18	9,73%
2. Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	2.1 Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	1	1	1	0	3	3	0	0	1,125	9	4,86%
	2.2 Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	1	1	1	0	3	1	0	0	0,875	7	3,78%
	2.3 Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	1	1	0	0	1	3	0	1	0,875	7	3,78%
	2.4 Valorización turística del patrimonio	1	3	1	0	3	1	0	1	1,25	10	5,41%
3. Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	3.1 Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	3	3	1	1	3	1	1	1	1,75	14	7,57%
	3.2 Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	3	3	1	3	3	3	1	3	2,5	20	10,81%
	3.3 Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	3	3	3	1	3	1	0	0	1,75	14	7,57%
	3.4 Educación, formación y creación de empleo	3	1	3	3	3	1	0	0	1,75	14	7,57%
4. Fomento de la cooperación e integración social e institucional	4.1 Cooperación e integración social, laboral e institucional	1	1	3	3	1	1	0	3	1,625	13	7,03%
	4.2 Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	1	1	3	0	3	1	1	1	1,375	11	5,95%
	4.3 Estructuras institucionales para la cooperación	0	1	1	3	1	1	1	3	1,375	11	5,95%
5. Asistencia Técnica	5.1 Gastos de gestión, ejecución, supervisión y control	0	1	0	1	0	0	0	1	0,375	3	1,62%
	5.2 Gastos en estudios, seminarios, acciones de información y evaluaciones externas	0	1	0	1	0	0	0	1	0,375	3	1,62%
promedio		1,4375	1,4375	1,75	1,6875	1,1875	2,25	1,4375	0,6875			
suma		32	23	28	27	19	36	23	11			
%		13,68%	12,43%	15,14%	14,59%	10,27%	19,46%	12,43%	5,95%			

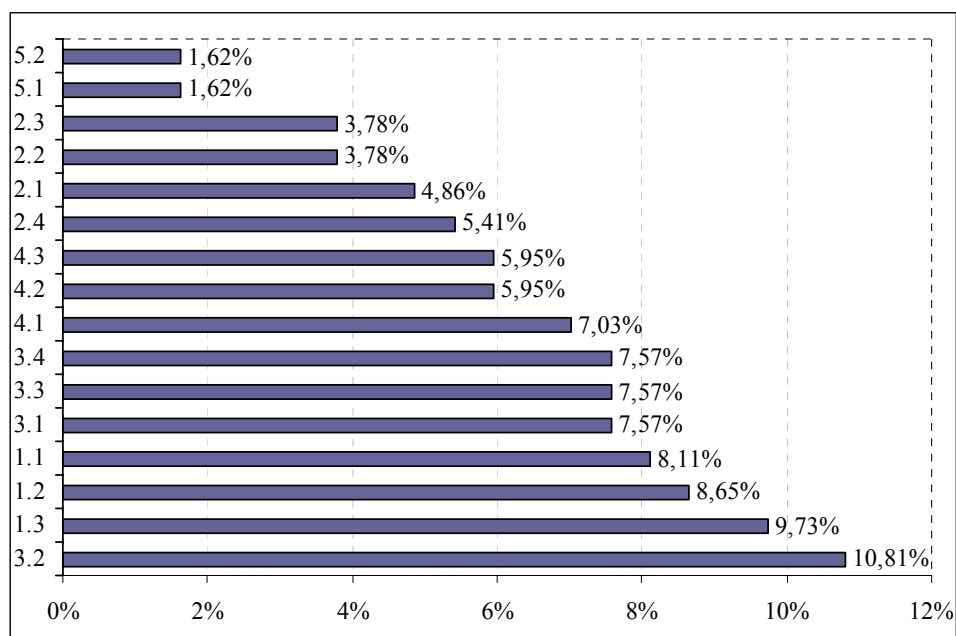
Fuente: Elaboración propia

Ello evidencia una notable participación del conjunto de las medidas del Programa en la estrategia formulada por el mismo. Sin embargo, es posible distinguir tres grupos de medidas en función de la intensidad de la influencia que ejercen sobre los objetivos intermedios. En este sentido, cabe señalar las siguientes consideraciones:

- El grupo compuesto por las medidas 5.2, 5.1, 2.3 y 2.2 es el que muestra una capacidad de influencia sobre los objetivos intermedios del Programa más débil. Todas ellas comprenden actuaciones con influencias muy directas sobre los ámbitos específicos con los cuales están relacionados:

- En el caso de las medidas del Eje 2, dada la especificidad de los proyectos que acoge, se vincula con la realización de los objetivos intermedios más estrechamente relacionados con la protección y conservación del medio ambiente (OI.5 y OI.6). Ello no resta importancia a las actuaciones que desarrollan tales medidas, tanto por su importancia a medio y largo plazo en el desarrollo sostenible de estas zonas como por la riqueza de su patrimonio natural.
- Por su parte, aunque la influencia ejercida por las dos medidas de asistencia técnica resulta poco visible, sus efectos se diluyen entre todas las acciones del Programa, debido a que su carácter instrumental favorece la mejora de la eficacia general del PIC.

Gráfico 5. Contribución de las medidas al cumplimiento de los Objetivos intermedios del PIC



Fuente: Elaboración propia

- En torno a los impactos medios del PIC sobre los objetivos que persigue, se encuentra un grupo más amplio de medidas, en el que coinciden las dos restantes medidas del Eje 2 (2.1 y 2.4), todas las

medidas del Eje 4 y, con un grado de influencia algo mayor que las anteriores, tres medidas del Eje 3 (3.4, 3.2 y 3.1):

- Las actuaciones del Eje 4 presentan un marcado carácter integrador y de cooperación, pero con destacadas complementariedades de tipo inmaterial, como la generación de apoyos para, entre otros aspectos, la formación de competencias o la organización institucional. Estas complementariedades se traducen en ventajas en numerosos ámbitos, como se puede observar en la Tabla 20. donde la mayor parte de los objetivos están atendidos en alguna medida por este Eje. En concreto, la existencia de unas estructuras institucionales que coordinen y favorezcan las relaciones interregionales es un elemento que favorece el adecuado funcionamiento de este Programa.
- Las tres medidas señaladas del Eje 3 tienen un alcance relativamente más amplio. Con ellas, se pretende mejorar, por una parte, la diversificación e incentivación de la competitividad de la estructura productiva, promocionando el desarrollo del sector industrial, comercial y de servicios, y la consolidación de las ventajas de la sociedad de la información así como, por otra, la creación de nuevas oportunidades de empleo mediante la mejora de la formación y la cualificación de los recursos humanos.

- Finalmente, las medidas con la mayor capacidad de influencia del Programa son todas las incluidas en el Eje 1 de *Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo*, con el que se persigue atenuar las inherentes dificultades que provoca el hecho de ser regiones fronterizas, y la 3.2, que procura el desarrollo tecnológico y de los procesos de innovación. Sin duda alguna, el carácter horizontal de la mayor parte de estas medidas encuentra su reflejo en la existencia de una influencia muy significativa en el cumplimiento de un gran número de objetivos intermedios.

En síntesis, el análisis efectuado permite verificar que **los objetivos del PIC son la consecuencia lógica de las medidas de actuación y los ejes de desarrollo diseñados en el mismo**. En líneas generales, la articulación de los ejes de intervención propuestos y las medidas contenidas en los mismos contribuye a la consecución de los objetivos de carácter operativo (intermedios) y, por consiguiente, a los objetivos de nivel superior o finales. Por consiguiente, se puede afirmar que la programación planteada (por ejes y medidas) del Programa es plenamente coherente respecto a la estrategia de desarrollo diseñada.

4.3.4. El valor estratégico de los Ejes y medidas definidos: Análisis de las interrelaciones o sinergias del Programa

Un análisis más profundo de los Ejes y medidas planteados en el PIC se relaciona con el estudio de la capacidad de sinergia del mismo, de cara a valorar el grado en que la puesta en marcha de una medida o el desarrollo de un ámbito prioritario de intervención facilita o favorece el éxito o cumplimiento de los objetivos de otras medidas o Ejes. Complementariamente, es posible analizar su grado de dependencia o, lo que es igual, hasta qué punto el éxito de una medida / Eje depende del desarrollo de otros.

Por tanto, una vez identificado y valorado el diagnóstico, la estrategia y los objetivos del Programa, así como la valoración de su coherencia interna, el análisis de las posibles sinergias existentes puede llevarse a cabo mediante una técnica que podría incluirse dentro del ámbito de las aplicaciones *input-output*, dado que se basa en la construcción de una matriz cuadrada que recoge las valoraciones de las interrelaciones que mantienen entre sí las diferentes medidas del programa. Con ello, se obtiene una imagen clara de dos aspectos fundamentales del conjunto de los Ejes del PIC:

- Se estima la intensidad y dirección de las ligazones funcionales existentes entre las medidas, es decir, la integración global del Programa.
- La caracterización de los distintos Ejes, adoptando como criterio de clasificación la función que ejerce cada uno de ellos respecto a los restantes: reforzar otras actuaciones distintas, absorber los efectos procedentes de las mismas, etc.

El análisis de las sinergias fue realizado en la evaluación previa del Programa y responde a una secuencia de dos fases sucesivas:

- a) Construcción de una matriz cuadrada de Ejes (Tabla 21), en la que la lectura por filas y por columnas indica, respectivamente, la influencia y sensibilidad de cada uno de ellos en la estrategia general del Programa.
- b) Valoración de las interrelaciones directas e indirectas que se producen entre dichos Ejes prioritarios¹.

¹ La ponderación efectuada se estableció en función de la existencia de interrelaciones entre las diferentes medidas de carácter fuerte (con una valoración numérica de 3), moderado (con una valoración igual a 2) o reducido (que se han valorado con 1).

Tabla 21: Matriz de sinergias entre los Ejes del PIC

Ejes prioritarios		E.1	E.2	E.3	E.4	suma	%
		Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	Fomento de la cooperación e integración social e institucional		
E.1	Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	0	2	3	1	6	27,27%
E.2	Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	2	0	2	1	5	22,73%
E.3	Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	3	3	0	2	8	36,36%
E.4	Fomento de la cooperación e integración social e institucional	1	1	1	0	3	13,64%
suma		6	6	6	4	22	
%		27,27%	27,27%	27,27%	18,18%		
Suma: filas + columnas		12	11	13	7		
Resta: filas - columnas		0	-1	2	-1		

Fuente: PIC INTERREG III A, España-Portugal

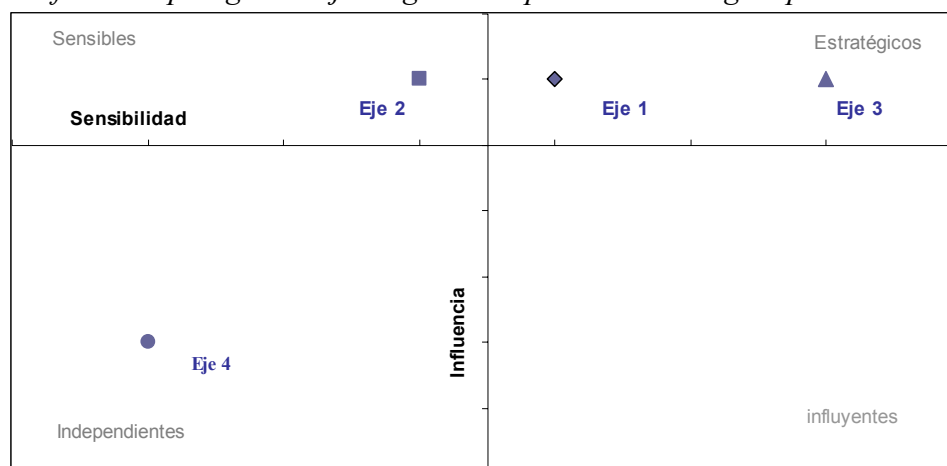
Teniendo presente los resultados obtenidos en este ejercicio, la presente evaluación intermedia amplía la propuesta metodológica a partir de una tipificación de los Ejes, que permite clasificarlos en cuatro grandes grupos o categorías:

- 1) **Ejes con un grado de influencia alto sobre el resto.** Tienen, por tanto, una gran capacidad de arrastre, por lo que pueden considerarse como básicos dentro del Programa.
- 2) **Ejes sensibles.** Son aquellos cuyo desarrollo o éxito depende en buena parte de la puesta en marcha de los otros Ejes del Programa, por lo que presentan una gran dependencia del resto de las acciones.
- 3) **Ejes estratégicos.** Son aquellos con una gran capacidad de arrastre sobre otros y que también se ven condicionados por los restantes Ejes del Programa. En consecuencia, se configuran como los Ejes de intervención clave por su “potencial multiplicador” más elevado.
- 4) Finalmente, en el extremo opuesto al grupo anterior están los **Ejes** cuyo carácter **independiente** con relación al grado de interdependencia media del conjunto de los Ejes es más alto.

De esta forma, los resultados alcanzados en la evaluación previa pueden matizarse, de acuerdo con los representados en el Gráfico 6, que sintetiza la información proporcionada por la matriz de sinergias.

Una primera valoración a destacar es que **prácticamente todos los Ejes tienen vínculos de interrelación con mayor o menor intensidad, lo que beneficia el funcionamiento global del PIC y la consecución de sus objetivos**. Tan sólo el Eje 4 muestra un cierto carácter independiente, debido a la naturaleza específica de las actuaciones que desarrolla, además del Eje 5 que, dado el gran nivel de concreción de su contenido (acciones de información, promoción y difusión, así como estudios y trabajos de consultoría) y su marcado carácter operativo no se ha incluido en el análisis.

Gráfico 6. Tipología de Ejes según su capacidad estratégica potencial



Fuente: Elaboración propia a partir del PIC INTERREG III A, España-Portugal

Las interrelaciones de carácter más directo entre los diferentes Ejes dan lugar a que todas ellos se clasifiquen en alguna de las restantes categorías:

- El Eje 1 *Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo*, y el Eje 3 *Desarrollo socioeconómico y*

promoción de la empleabilidad manifiestan una mayor capacidad tanto de influencia como de absorción o sensibilidad. Esto es, además de ejercer una influencia mayor que la media sobre los objetivos que los restantes, también se benefician de los efectos de aquellos para alcanzar los suyos propios.

De esta forma, los **Ejes estratégicos** del PIC se corresponden, precisamente, con aquellos que más directamente inciden sobre el desarrollo del tejido productivo y la disponibilidad de unas infraestructuras adecuadas, como piezas clave para el crecimiento de estas regiones.

Estos resultados son lógicos si se tiene en cuenta el carácter transversal u horizontal de estas actuaciones, que afectan a una amplio conjunto de objetivos generales relacionados con la diversificación de la producción, la productividad y competitividad territorial, la generación de nuevas empresas y actividades productivas o la mejora de la accesibilidad.

- El Eje 2 *Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales* es el que presenta el mayor niveles de absorción de los efectos de los restantes. Ello se debe a que los objetivos que persigue, principalmente de carácter ambiental y de puesta en valor del patrimonio histórico-artístico de las zonas fronterizas, están apoyados por el conjunto de los Ejes del PIC, lo cual viene a confirmar, al mismo tiempo, el tratamiento expreso del principio horizontal de desarrollo sostenible en el conjunto del Programa.

Estos resultados reflejan, en definitiva, el elevado grado de complementariedades y sinergias mutuas existentes entre los Ejes del PIC, de lo cual cabe esperar la manifestación de efectos amplificadores

que deberían incorporar valor añadido a la implementación propia de las acciones que se ejecuten en las diferentes medidas de actuación diseñadas.

Con todo, la evaluación intermedia de la articulación estratégica del PIC ha mostrado un **programa pertinente, razonablemente bien articulado y con potencial para generar efectos positivos sobre el desarrollo socio-económico de las zonas de intervención.**

4.4. La coherencia externa de la estrategia diseñada en el Programa

El análisis de la coherencia y de los efectos esperados del PIC no debe obviar el contenido general de las políticas comunitarias y, fundamentalmente, los objetivos de cohesión social, de igualdad de oportunidades y de desarrollo sostenible que guían todas las intervenciones de la política de la UE. Por tanto, el ejercicio de la evaluación intermedia no sólo debe responder a cuestiones evaluativas específicas del propio PIC, sino también a aquellos otros temas de especial interés comunitario.

Una exigencia a cumplir para los programas del actual periodo 2000-2006 es la consideración de las **prioridades horizontales** de la Unión Europea en materia de protección, conservación y mejora del medio ambiente, por un lado, y de promoción del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por otro.

Estas prioridades han tenido un claro reflejo en sendos documentos estratégicos elaborados por la Comisión Europea. El primero de ellos es la *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible* presentada en el Consejo de Gotemburgo en junio de 2001, con la que se procura compatibilizar el crecimiento económico con las necesidades ambientales que configuran el bienestar de los ciudadanos. Mientras, el segundo es la *Estrategia*

Marco Comunitaria sobre Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005), que persigue la igualdad de sexos como el elemento indispensable del funcionamiento de los sistemas democráticos.

Asimismo, el artículo 12 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 establece que las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales deberán ajustarse al respecto de las políticas comunitarias de:

- Normas de Competencia.
- Contratación Pública.
- Protección y mejora del medio ambiente.
- Promoción de las pequeñas y medianas empresas.
- Eliminación de desigualdades y al fomento de la Igualdad entre hombres y mujeres.
- Política de empleo.

El PIC INTERREG III A de España-Portugal señala explícitamente que la verificación del respeto a las políticas comunitarias se realizará de forma prioritaria, pero no exclusivamente, por lo que respecta a los ámbitos mencionados.

Se trata, en definitiva, de valorar desde esta doble perspectiva el contenido del PIC a los efectos de determinar si existe una relación de coherencia adecuada con respecto a los principios horizontales que rigen transversalmente todas las actuaciones en el ámbito de la política regional comunitaria.

4.4.1. La coherencia con el principio horizontal de Desarrollo Sostenible

a) *La integración del medio ambiente en el ámbito de la programación*

En materia medioambiental, el Programa señala explícitamente que **las acciones deben ser coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible y de protección y mejora del medio ambiente**. En este sentido, se afirma que:

- Los proyectos que se aprueben en el marco del PIC respetarán la *Directiva 85/337/CEE*, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Con relación a la evaluación de los efectos sobre los sitios *Natura 2000*, la definición de los proyectos debe tener en cuenta la incidencia sobre los hábitats (*Directiva Hábitats CEE 92/43*) y sobre las especies existentes (*Directiva Especies CEE 79/409*).
- Los proyectos deberán, igualmente, ser coherentes con los principios del marco comunitario de acción en el campo de la política de las aguas (*Directiva 2000/06/CE*) y sobre la protección de aguas de cara a la contaminación de nitratos de origen agrícola (*Directiva 91/676/CEE*).

Por otra parte, las actuaciones específicamente relacionadas con el medio ambiente están presentes en una buena parte de las medidas del Programa. En el Esquema 11, se plasman los objetivos específicos relacionados con la preservación y valorización del medio ambiente en las diferentes del Subprogramas.

**Esquema 11. Medidas relacionadas con el principio horizontal de
Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente**

Medida de intervención del Programa	Objetivos específicos relacionados con la preservación y valorización del medio ambiente
1.1. Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	
1.2. Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforzar la integración territorial en base a mecanismos de ordenación conjunta de los espacios transfronterizos que puedan implicar la elaboración coordinada de planes de ordenación territorial. ▪ Promover la ordenación espacial de las actividades económicas mediante la oferta de espacios urbanizados. ▪ Valorizar los espacios urbanos y las zonas costeras, a los niveles urbanístico-ambiental y paisajístico. ▪ Desarrollar la cooperación entre las áreas urbanas y rurales, con vistas a la promoción del desarrollo sostenible.
1.3. Desarrollo rural transfronterizo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover las potencialidades específicas de los territorios rurales de ambos lados de la frontera.
2.1. Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar la calidad ambiental de los centros urbanos, en especial corrigiendo los desequilibrios asociados a la sobrecarga de utilización inmobiliario-turística de los centros urbanos del litoral. ▪ Promover una articulación racional entre intervenciones forestales que estimulen la protección ambiental, incluyendo la prevención y lucha contra incendios y aseguren niveles de aprovechamiento económico de los bosques adecuados al sostenimiento de los rendimientos de las poblaciones rurales. ▪ Apoyar intervenciones orientadas al planeamiento y gestión coordinada de los recursos hidráulicos, en especial de las más importantes cuencas hidrográficas comunes. ▪ Promover acciones de protección y conservación del medio ambiente, incluyendo la gestión y rehabilitación de espacios naturales comunes. ▪ Desarrollar la cooperación en materia de ordenamiento cinegético, caza, recursos piscícolas y pesca.
2.2. Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asociar las estrategias de valorización del patrimonio cultural e histórico a intervenciones de renovación urbana, tanto en las ciudades medias, como en las pequeñas aglomeraciones.
2.3. Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el conocimiento profundo de las potencialidades de diversificación de las fuentes de abastecimiento energético, tanto en las regiones del interior como en las zonas costeras. ▪ Estimular la utilización racional y eficiente de los recursos energéticos por parte de las empresas, de los organismos públicos y de los particulares.
2.4. Valorización turística del patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar productos turísticos comunes que se asienten en los valores ambientales y patrimoniales de las zonas de frontera, estimulando su utilización / disfrute de modo sostenible.
3.1. Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	
3.2. Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	
3.3. Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimular un mejor aprovechamiento de los sistemas agro-forestales mediante la oferta de servicios (asesoría técnica y de gestión, etc.), en condiciones favorables.
3.4. Educación, formación y creación de empleo	
4.1. Cooperación e integración social, laboral e institucional	
4.2. Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	
4.3. Estructuras institucionales para la cooperación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el establecimiento de redes de cooperación intermunicipal, en especial en los campos de la gestión y la ordenación del territorio, del desarrollo empresarial y de la integración social. ▪ Desarrollar la cooperación en el campo de las acciones, sensibilización e información para la prevención de riesgos y catástrofes naturales y protección civil.

Fuente: Elaboración propia

b) *La integración del medio ambiente en el ámbito de la articulación institucional*

La consideración de los aspectos ambientales dentro del entramado institucional del Programa está garantizada por la **presencia en el Comité de Seguimiento de dos representantes nacionales (uno por cada país) del sector del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.**

El hecho de que el Comité de Seguimiento agrupe a unidades medioambientales de los dos países asegura una adecuada atención de este principio en el seguimiento de la aplicación de los Fondos Estructurales del Programa.

c) *La integración del medio ambiente en la convocatoria y la instrucción de proyectos*

En lo que se refiere a la convocatoria de proyectos, en el apartado 6.4 del *Formulario de Candidatura* para la primera convocatoria, una de las cuestiones que se considera es la relación de la coherencia del proyecto con las prioridades reflejadas en las políticas comunitarias. En concreto, en el ámbito del medioambiente y desarrollo sostenible, se solicita una descripción de los posibles impactos del proyecto en el ámbito citado.

Por lo que se refiere a la consideración explícita de criterios medioambientales en la selección de proyectos, el Esquema 12 ordena los criterios que, a opinión del evaluador, recogen expresamente esta prioridad.

Esquema 12. Criterios específicos de la prioridad medioambiental

Medida	Criterios específicos de admisión	Criterios específicos de prioridad
1.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a la ordenación de territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir al uso racional de la energía ▪ Mejorar la calidad del suministro eléctrico en las zonas más deficitarias
1.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a la ordenación del territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proteger el medio ambiente costero
1.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a la ordenación del territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	
2.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestionar de forma coordinada los recursos ambientales comunes del territorio de frontera ▪ Relación con las Estrategias de Desarrollo Sostenible ▪ Contribuir a la ordenación del territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a la ordenación y mejora de ecosistemas fronterizos incluidos en la Red Natura 2.000
2.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a la ordenación del territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	
2.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir al desarrollo sostenible del territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar el uso de energías renovables ▪ Fomentar procesos de reciclaje y reutilización de residuos
2.4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar planes conjuntos para la valorización de recursos fronterizos ▪ Contribuir a la ordenación del territorio fronterizo ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	
3.1		
3.2		
3.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a la ordenación del territorio fronterizo ▪ Estimular procesos sostenibles de desarrollo agrario y forestal ▪ Contribuir al uso racional de la energía y/o al desarrollo de energías renovables
3.4		
4.1		
4.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplir la normativa ambiental según legislación nacional y comunitaria 	
4.3		

Fuente: Elaboración propia

d) *La integración del medio ambiente en el seguimiento de los proyectos*

En cuanto a la utilización de indicadores relativos a la prioridad de medio ambiente, éstos se dividen en indicadores de realizaciones, de resultados (directos e indirectos) y de impactos. A pesar de que estos indicadores se han establecido en el Complemento de Programa, en el informe de evaluación el equipo evaluador ha trabajado a partir del listado de indicadores que fueron seleccionados del texto de Programa en el marco

de la evaluación ex-ante realizada a inicios del periodo. A partir de esta selección, se han seleccionado aquellos indicadores que permiten hacer el seguimiento explícito de la prioridad horizontal medioambiental (Esquema 13).

Esquema 13. Indicadores relativos a la prioridad medioambiental

Medida	Indicadores de realizaciones	Indicadores de resultados	Indicadores de impactos (a nivel de Eje)
1.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones conjuntas de empresas/entidades de transporte público. ▪ Mejora/Creación de servicios de transporte público transfronterizo 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mapas conjuntos relativos a la ordenación del territorio ▪ Espacios naturales transfronterizos contiguos con acuerdos de gestión coordinada.
1.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de mapas conjuntos relativos a la ordenación del territorio. ▪ Áreas verdes urbanas ▪ Extensión y capacidad de la red pública de saneamiento ▪ Recogida y tratamiento de residuos sólidos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Calidad de las aguas marítimas y fluviales ▪ Calidad del aire ▪ Congestión del tráfico automovilístico 	
1.3			
2.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Espacios naturales transfronterizos conjuntos con acuerdos de gestión coordinada ▪ Acciones de reforestación ▪ Mapas de ordenación de los recursos cinegético o piscícolas ▪ Acciones de recualificación de los recursos hídricos ▪ Instalación de estaciones de tratamiento de aguas/saneamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveles de contaminación de los ríos transfronterizos ▪ Niveles de contaminación del agua del mar en las zonas costeras transfronterizas. ▪ Variación de la superficie forestal ▪ Superficie forestal afectada por incendios 	
2.2			
2.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consumo de energías renovables ▪ Edificios con paneles de energía solar ▪ Ahorro energético en instalaciones y equipamientos públicos locales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos familiares destinados a consumos energéticos % de los gastos de las empresas industriales destinados a consumos energéticos 	
2.4		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de turistas en las áreas naturales 	
3.1			
3.2			
3.3			
3.4			
4.1			
4.2			
4.3			

Fuente: Elaboración propia

e) Valoración final sobre la integración de las cuestiones ambientales en el PIC

El cumplimiento de la prioridad horizontal de desarrollo sostenible está correctamente garantizado en el PIC España-Portugal. Tanto en el ámbito de la programación, la articulación institucional, la

convocatoria e instrucción de proyectos, como en el del seguimiento de los mismos, se encuentran mecanismos establecidos para el cumplimiento efectivo de dicha prioridad. En el Esquema 14, se expone un resumen/diagnóstico respecto a los mecanismos establecidos en las diferentes áreas evaluadas de cara a examinar la coherencia de cada una de ellas con el principio horizontal de Desarrollo Sostenible. La valoración concedida a este respecto es: coherencia nula (-), coherencia adecuada (+), coherencia elevada (++) y coherencia óptima (+++).

Esquema 14. Grado de cumplimiento de la prioridad horizontal de Desarrollo Sostenible en el PIC

Ámbito	La coherencia con el principio horizontal de Desarrollo Sostenible
Programación	+++
Articulación Institucional	++
Convocatoria e instrucción de proyectos	+++
Seguimiento	++

Fuente: Elaboración propia

4.4.2. La coherencia con el principio horizontal de Igualdad de Oportunidades

a) La integración de la Igualdad de Oportunidades en el ámbito de la programación

La Comisión Europea ha incluido por primera vez en los reglamentos de los Fondos Estructurales el **enfoque de género**, considerando, por un lado, la Igualdad de Oportunidades como un objetivo a fijar en todas las actuaciones y, por otro, la integración de este principio en todas las intervenciones cofinanciadas con recursos comunitarios.

En materia de Igualdad de Oportunidades, el Programa Operativo INTERREG III A España-Portugal reconoce exactamente que es coherente con la situación actual en materia de Igualdad y con las transformaciones económicas y sociales que se sucederán en un futuro

próximo. De esta forma, “se hace eco, en su puesta en marcha estratégica, así como en la definición de sus líneas de acción prioritarias, la necesaria aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades, para conseguir un desarrollo más equilibrado, sin discriminación social”.

No obstante, se precisa, a este respecto, que “a la vista de los objetivos generales de la iniciativa INTERREG III A y del tipo de acciones que pueden ser financiadas por este Programa, se puede considerar que la mayoría de los proyectos presentados en el marco del Programa serán neutros con relación a la Igualdad hombres-mujeres. Aún teniendo una dimensión «de integración», los proyectos no tendrán probablemente una influencia directa o indirecta sobre las oportunidades de acceso al mercado de trabajo de hombres y mujeres, ni sobre la mejora de los servicios e infraestructuras para conciliar la vida profesional y familiar”. De hecho, la Igualdad de género, ya poco visible cuando no hay intervención del Fondo Social Europeo, no es una prioridad básica de INTERREG.

En cualquier caso, las actuaciones específicamente relacionadas con la Igualdad de Género están presentes en parte de las medidas del Programa. A continuación, se plasman los objetivos específicos del conjunto de las diferentes medidas del PIC relacionados con el principio de Igualdad de Oportunidades (Esquema 15).

Esquema 15. Medidas relacionadas con la Igualdad de Oportunidades

Medida de intervención del Programa	Objetivos específicos relacionados con el principio de Igualdad de Oportunidades.
1.1. Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejorar las uniones locales de las redes medias en el área de los equipamientos colectivos y de la rehabilitación urbana y patrimonial.
1.2. Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la red de ciudades medias en el área de los equipamientos colectivos y de la rehabilitación urbana y patrimonial.
1.3. Desarrollo rural transfronterizo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyar la construcción y adaptación de infraestructuras y equipamientos de soporte al desarrollo de las áreas rurales.
2.1. Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	
2.2. Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir al refuerzo de las identidades locales mediante la promoción de productos culturales (arqueología, arquitectura, artesanía, gastronomía, eventos de raíz etnográfica, etc.), en un contexto de oferta conjunta.
2.3. Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	
2.4. Valorización turística del patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar productos turísticos comunes que se asienten en los valores ambientales y patrimoniales de las zonas de frontera, estimulando su utilización/disfrute de modo sostenible.
3.1. Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	
3.2. Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	
3.3. Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover las condiciones de desarrollo de las economías locales, valorando factores de actividad y estimulando los potenciales e iniciativas existentes. ▪ Contribuir a la creación de umbrales de funcionalidad económica en los espacios transfronterizos, en especial a través de la reorientación de la oferta de equipamientos y servicios públicos.
3.4. Educación, formación y creación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar el acceso al mercado de trabajo en condiciones de Igualdad de oportunidades que contribuya, en especial a la colocación de desempleados.
4.1. Cooperación e integración social, laboral e institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer mecanismos de cooperación en los campos de la sanidad y de la acción social, con el objetivo de reforzar los niveles de cobertura y atención a las poblaciones fronterizas.
4.2. Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la utilización en red de equipamientos sociales, culturales y de ocio.
4.3. Estructuras institucionales para la cooperación	

Fuente: Elaboración propia

b) *La integración de la Igualdad de Oportunidades en el ámbito de la articulación institucional*

La constatación de que una parte significativa de las acciones programadas no tengan una relación directa con la Igualdad de Oportunidades se ha traducido, a nivel institucional, en el hecho de que no se ha establecido en el PIC ningún mecanismo de participación o

supervisión de las autoridades nacionales o regionales en materia de Igualdad de Oportunidades.

c) *La integración de la Igualdad de Oportunidades en la convocatoria y la instrucción de proyectos*

En lo que se refiere a la convocatoria de proyectos, el Programa ya especifica que “los gestores de los proyectos serán informados de las directrices necesarias que les permitan integrar la dimensión Igualdad de Oportunidades en la elaboración de los proyectos y definir los objetivos e indicadores correspondientes”.

En este sentido, en el apartado 6.3 del *Formulario de Candidatura* para la primera convocatoria contempla la valoración esperada de la coherencia del proyecto con el principio de Igualdad de Oportunidades, así como una descripción de los posibles impactos directos e indirectos del mismo en el ámbito de la Igualdad de género.

En lo que se refiere al proceso de selección de proyectos, el Programa especifica que “convendrá verificar que las acciones aparentemente neutras en materia de Igualdad no tendrán en ningún caso un impacto negativo o discriminatorio en este aspecto, y que constituirá un motivo suficiente para descartar un proyecto y proceder a su revisión”.

Finalmente, en lo que se refiere a la consideración explícita de criterios específicos en el ámbito de la Igualdad de Oportunidades en la selección de proyectos, cabe destacar que entre los criterios generales de admisión, se encuentra el requisito de que los proyectos sean compatibles con las políticas de la UE, especialmente en materia de Igualdad de Oportunidades. En lo que respecta a los criterios generales de prioridad, los proyectos deberán “contribuir a la promoción de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

En el Esquema 16 se realiza un análisis más minucioso y se analizan los criterios que, a opinión del equipo evaluador, recogen expresamente esta prioridad.

Esquema 16. Criterios que recogen el Principio de Igualdad de Oportunidades

Medida	Criterios específicos de admisión	Criterios específicos de prioridad
1.1		
1.2		Crear empleo femenino
1.3		Crear empleo femenino
2.1		Crear empleo femenino
2.2		Crear empleo femenino
2.3		
2.4		Crear empleo femenino
3.1		
3.2		Crear empleo femenino
3.3		Crear empleo femenino
3.4	Fomentar la Igualdad de oportunidades entre sexos	Crear empleo femenino Fomentar el empleo entre colectivos desfavorecidos.
4.1	Fomentar la Igualdad de oportunidades entre sexos	
4.2	Fomentar la Igualdad de oportunidades entre sexos	Crear empleo femenino
4.3	Fomentar la Igualdad de oportunidades entre sexos	Crear empleo femenino

Fuente: Elaboración propia

d) *La integración de la Igualdad de Oportunidades en el seguimiento de los proyectos*

Finalmente, en lo que se refiere al seguimiento de los proyectos desde la óptica de la Igualdad de Oportunidades, en el Esquema 17 se expone una selección de los indicadores que permiten hacer el seguimiento explícito de la prioridad horizontal de Igualdad de Oportunidades.

Esquema 17. Seguimiento de los proyectos en el marco de la Igualdad de Oportunidades

Medida	Indicadores de realizaciones	Indicadores de resultados	Indicadores de impactos (a nivel de Eje)
1.1			
1.2			
1.3			
2.1			
2.2			
2.3			
2.4			
3.1			
3.2			
3.3			
3.4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones de formación con alumnos de ambas regiones (hombres / mujeres) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudiantes que estudian en la otra región (hombres / mujeres) ▪ Trabajadores que trabajan en la otra región (hombres / mujeres) 	
4.1		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación en pruebas deportivas de atletas de la otra región (hombres / mujeres) 	
4.2			
4.3			

Fuente: Elaboración propia

e) Valoración final sobre la integración de las cuestiones de género en el PIC

El cumplimiento de la prioridad horizontal de Igualdad de Oportunidades a través de diversos mecanismos en el PIC España-Portugal puede considerarse aceptable, más si tenemos en cuenta que la Igualdad de género no es una prioridad básica de INTERREG. No obstante, el esfuerzo realizado en el Programa respecto al cumplimiento y respeto de esta prioridad horizontal ha sido menor en comparación con la relativa a la conservación medioambiental. De hecho, el cumplimiento de la prioridad de Igualdad de género es mucho menos perceptible.

En el ámbito de la programación se hubiese podido hacer un mayor esfuerzo con la inclusión de algunas medidas dedicadas a reforzar el objetivo de Igualdad de Oportunidades. En lo que refiere a la articulación institucional, se recomienda la participación de las autoridades nacionales o regionales en materia de Igualdad de Oportunidades.

Finalmente, el seguimiento de los proyectos, a pesar de la existencia de algunos indicadores específicos para evaluar el impacto específico en la Igualdad de género, podría mejorar la evaluación del impacto de la intervención en este ámbito concreto incluyendo indicadores adicionales referenciados a este principio horizontal.

En el Esquema 18 se expone un resumen/diagnóstico respecto a los mecanismos establecidos en las diferentes áreas evaluadas de cara a la coherencia con el principio horizontal de Igualdad de Oportunidades. La valoración concedida a este respecto es: coherencia nula (-), coherencia adecuada (+), coherencia elevada (++) y coherencia óptima (+++).

Esquema 18. Grado de cumplimiento del Principio de Igualdad de Oportunidades en el PIC

Ámbito	La coherencia con el principio horizontal de Igualdad de Oportunidades
Programación	+
Articulación Institucional	-
Convocatoria e instrucción de proyectos	+
Seguimiento	+

Fuente: Elaboración propia

4.5. Valoración final sobre la pertinencia y coherencia de la estrategia

La revisión del árbol de objetivos y el análisis de las distintas líneas de intervención que contempla el Programa permite afirmar la plena validez de la estrategia desarrollada en el PIC. Una síntesis de los ejercicios analíticos realizados en este capítulo manifiesta una elevada valoración en relación con la pertinencia y coherencia de la estrategia planteada en el PIC (Esquema 19):

- El fundamento del PIC está destinado a incrementar el grado de integración económica y social y la cooperación pública

transfronteriza, así como a promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios de la frontera hispano-portuguesa.

- Tale objetivos resultan pertinentes respecto al diagnóstico, y con potencial para:
 - Impulsar la cooperación económica, social e institucional en todo el ámbito de aplicación del Programa.
 - Desarrollar un entramado productivo sólido y favorecer la creación de empleo
 - Mejorar la accesibilidad territorial.
- La articulación operativa por ejes y medidas es coherente con la estrategia de desarrollo formulada:
 - Los objetivos del PIC son la consecuencia lógica de las medidas de actuación y los ejes de desarrollo diseñados.
 - Todas las medidas inciden sobre algún objetivo, y ningún objetivo resulta desatendido.
- El funcionamiento global del PIC se ve favorecido por las relaciones sinérgicas que se producen entre objetivos y medidas.
- La programación ha considerado las prioridades horizontales con dos observaciones:
 - La relacionada con el Medio Ambiente está más avanzada como consecuencia del tipo de acciones que el Programa acoge.
 - Existe una mayor concentración de la atención de estos principios en los Ejes de relación directa.

Esquema 19. Valoración de los elementos clave de evaluación relacionados con la pertinencia y coherencia de la estrategia

Elementos clave de Evaluación	Valoración		
	Baja	Adecuada	Alta
Calidad de la programación			
Pertinencia de la estrategia			
Coherencia de la estrategia			
Contrib. de la estrat. a las pr. horiz.			
Análisis de sinergias			

Fuente: Elaboración propia

5. ESTUDIO DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES CUANTIFICADOS Y DE LA TRANSPARENCIA Y FIABILIDAD DEL SISTEMA DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN

5.1. Introducción y Objetivos básicos del análisis

El análisis de la pertinencia de los indicadores de cuantificación de resultados establecidos en la fase de programación del INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España es el objetivo central de este capítulo.

Las orientaciones más recientes de la Comisión Europea dan una importancia creciente al seguimiento de los resultados y ponen mayor énfasis en una aproximación más descentralizada de la programación y gestión de los programas, reforzando el papel del sistema de indicadores para que se proceda a una utilización más eficaz de los Fondos Estructurales.

El abanico de documentos comunitarios, producidos con el objetivo de obtener una clarificación de conceptos en cuanto a la tipología de indicadores y a los procesos de recogida y utilización de los mismos, constituye el marco de referencia para las metodologías de evaluación.

La Autoridad de Gestión del Programa definió, en la fase de programación, un conjunto de indicadores destinados al seguimiento del Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España.

El análisis de la pertinencia del sistema de indicadores trata de juzgar su calidad respecto al cumplimiento de los objetivos que determinaron su inclusión en el Programa, de forma que:

- Posibiliten la verificación del grado de eficacia de la ejecución.

- Ofrezcan una descripción del Programa con coherencia lógica, desde el nivel más inmediato (los gastos efectivos), hasta el ámbito más amplio (efectos producidos por los gastos realizados).

Así, partiendo de esta referencia, la metodología adoptada trata de dar respuesta a dos cuestiones relacionadas con los aspectos más sensibles y de mayor relieve del análisis de la pertinencia de los indicadores:

- ¿Es coherente el sistema de indicadores y permite proceder a un seguimiento de la evolución del cumplimiento de los diversos objetivos, dando simultáneamente una idea del desempeño global del Programa y de cada una de sus 16 Medidas?
- ¿Cumplen satisfactoriamente los indicadores seleccionados los criterios esenciales para el desarrollo de las funciones que les están atribuidas?

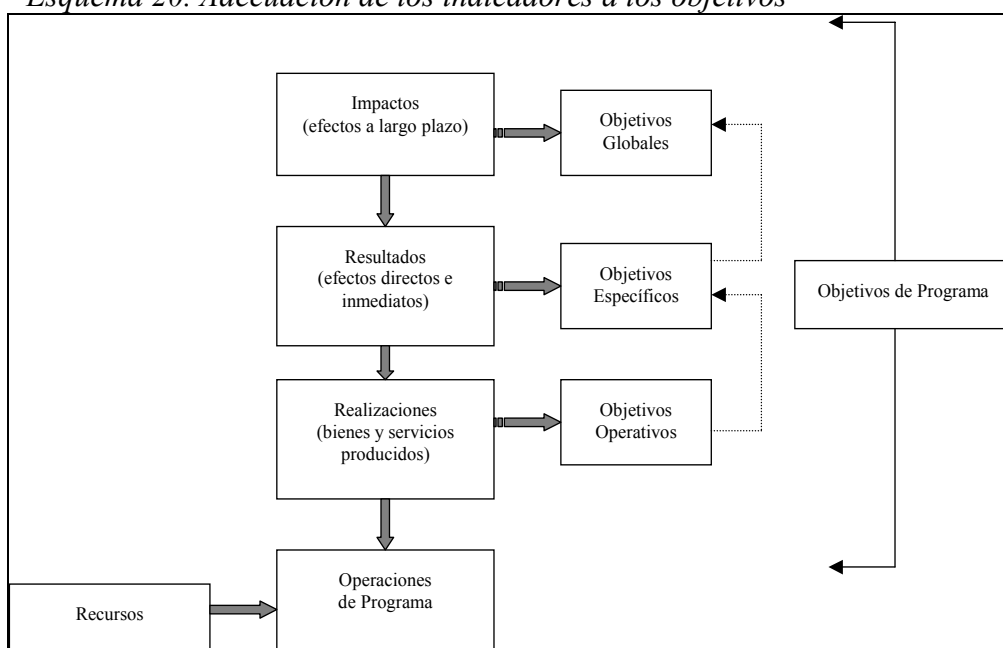
Para ello, se ha examinado exhaustivamente la información básica extraída del Programa y del Complemento de Programación, lo que ha permitido adquirir un conocimiento más profundo de los indicadores adoptados y de la tipología de las acciones y objetivos que se trataba de caracterizar.

Los principales problemas que se están verificando en los PIC INTERREG, en relación, a los indicadores de seguimiento se relaciona con la su adecuación a los tipos de proyectos que están sendo cofinanciados. Esta situación implica una apreciación de pormenor sobre que no lo es posible de hacer en los curtos plazos de la presente evaluación. Así las recomendaciones que se hacen en este punto no dispensan la elaboración de un estudio específico sobre la definición de los indicadores que establecen una mejor ligación entré los objetivos de las Medidas e de los Ejes y las particularidades de los proyectos.

5.2. Coherencia del sistema de indicadores

La coherencia del sistema de indicadores resulta de su adecuación a la diversidad de ámbitos de intervención del Programa y del modo en que se ajusta a los diversos niveles de objetivos que fueron establecidos para cada uno de los ámbitos.

Esquema 20. Adecuación de los indicadores a los objetivos



Fuente: Documento de Trabajo nº 3. Indicadores de seguimiento y evaluación: Una metodología indicativa. DG XVI Política Regional y Cohesión

En este sentido, la valoración del grado de coherencia del sistema de indicadores del Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España parte de dos premisas:

- ¿Cubre satisfactoriamente la batería de indicadores adoptados las 16 Medidas que desarrollan el PIC, permitiendo a los gestores y al equipo de evaluación conocer el grado de avance conseguido, tanto globalmente como de cada una de las Medidas que lo integran,

identificando objetivamente las realizaciones en que se concretaron y los resultados alcanzados?

- ¿Responde satisfactoriamente el conjunto de indicadores a los tres niveles de objetivos (globales, específicos y operativos) que deberá atender el Programa, mediante un sistema en cascada que incluya realizaciones, efectos directos e inmediatos y efectos a largo plazo?

5.2.1. Estudio de la disponibilidad de indicadores que permitan conocer el grado de aproximación a los objetivos globales del Programa

La conclusión que se extrae de la lectura analítica de la batería de indicadores del INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España es que el Programa está adecuadamente dotado de los instrumentos necesarios para valorar la evolución registrada en relación con los objetivos globales.

En el Complemento de Programa se estableció un conjunto de indicadores para cada uno de los 5 Ejes Prioritarios, a partir de los cuales se definieron metas a alcanzar al final del período de programación, referentes a resultados e impactos.

La construcción de esta matriz de indicadores clave se considera muy apropiada, dado que permitirá conocer más fácilmente la forma en que el Programa ha evolucionado en términos globales. Además, este subconjunto, con un número más reducido de indicadores, es especialmente adecuado para las acciones de comunicación del Programa a la población y para la dinamización de los agentes de desarrollo.

Conforme se comprueba en la Tabla 22, la totalidad de los 18 objetivos establecidos a nivel de Eje cuentan al menos con un indicador que permite estimar los avances alcanzados en todos ellos.

Tabla 22. Relación entre Indicadores de Eje y Objetivos de Eje

Eje	Denominación	Grandes Objetivos de Eje																					
		Eje 1				Eje 2				Eje 3				Eje 4			Eje 5						
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	1	2	3				
1. Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	Intensidad Media Diaria (IMD) de vehículos en las principales conexiones transfronterizas (%)																						
	Planes conjuntos relativos a la ordenación del territorio (n.º)																						
2. Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	Espacios naturales transfronterizos contiguos con acuerdos de gestión coordinada (n.º)																						
	Pernoctaciones de turistas portugueses en España y de españoles en Portugal (n.º)																						
3. Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	Creación de instrumentos financieros transfronterizos (N.º)																						
	Importancia relativa del comercio exterior de las NUT II fronterizas con Portugal / España (importaciones y exportaciones) en relación con el total del comercio exterior de las NUT II fronterizas (%)																						
	Incremento de los flujos comerciales entre las NUT II de la frontera (importaciones y exportaciones) en Portugal / España (%)																						
	Realización de encuentros, seminarios, coloquios, grupos de estudio, congresos apoyados por el PIC INTERREG (n.º)																						
	Realización de estudios técnicos y científicos apoyados por el PIC INTERREG (n.º)																						
4. Fomento de la cooperación e integración social e institucional	Protocolos y acuerdos de cooperación entre servicios de salud y acción social con vistas a la utilización conjunta de los recursos disponibles (n.º)																						
	Instrumentos de cooperación en vigor en la zona de la frontera en el ámbito institucional, desarrollo territorial y ambiental, investigación, empresarial, deporte y juventud y empleo (n.º)																						
5. Asistencia Técnica	Creación de estructuras comunes de gestión (n.º)																						

Fuente: Elaboración propia a partir del Complemento de Programación del PIC INTERREG III A de España-Portugal

Del mismo modo, la situación es también positiva en lo que se refiere a la disponibilidad de indicadores de impacto. De hecho, con la excepción de las medidas 4.3 y 5.2, todas las restantes presentan indicadores de impacto que cubren de forma satisfactoria los objetivos globales, tal y como se puede comprobar en la Tabla 23. No obstante, ello no impide o dificulta el seguimiento y evaluación del Programa, dado que los indicadores de impacto, por sus características, están

destinados a incidir sobre fenómenos globales que sobrepasan muchas veces la escala de incidencia de las medidas; esto es, medidas diferentes pueden presentar indicadores de impacto que caracterizan fenómenos idénticos. Como ejemplo, cabe apuntar los aspectos de la ordenación del territorio y del medio ambiente, que están parcialmente cubiertas por los indicadores de impacto que se refieren a los temas de saneamiento básico, recogida y tratamiento de residuos, y desarrollo de energías renovables.

Las medidas que disponen un mayor número de indicadores son la 1.1, 2.1, 2.4, 3.1 y 4.1, lo cual resulta particularmente importante y procedente si se tiene en cuenta la complejidad de los fenómenos sobre los que inciden: transportes y comunicaciones, medio ambiente, desarrollo empresarial, turismo y cooperación institucional.

Con todo, esta evaluación no limita, únicamente, a la contabilización de los indicadores contenidos en el Complemento de Programa, dado que muchos de los indicadores de impactos contenidos en dicho documento no son cuantificables o son de difícil comprensión (como se pone claramente de manifiesto en el apartado 5.3).

5.2.2. Estudio de la disponibilidad de indicadores que permitan conocer el grado de aproximación a los objetivos específicos del Programa

El Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España reúne un conjunto de indicadores de resultados que permiten observar satisfactoriamente los avances alcanzados en materia de objetivos específicos, en cada una de las medidas. Destaca por encima del resto la medida 3.2. *Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información* que reúne siete indicadores, así como la 2.2 *Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local* y la 4.1 *Cooperación e integración social, laboral e institucional*

con cinco. Hay que señalar, sin embargo, que también en este conjunto de indicadores existen algunos que carecen de explicación.

Tabla 23. Grado de cobertura de los objetivos (nº de indicadores inscritos en el Complemento de Programación)

Eje / Medida	Objetivos Globales	Objetivos Específicos	Objetivos Operativos
EJE 1	12	10	20
1.1 Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	5	4	10
1.2 Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	3	3	5
1.3 Desarrollo rural transfronterizo	4	3	5
EJE 2	14	14	26
2.1 Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	6	3	12
2.2 Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	1	5	5
2.3 Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	2	2	2
2.4 Valorización turística del patrimonio	5	4	7
EJE 3	12	17	25
3.1 Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	5	2	6
3.2 Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	3	7	8
3.3 Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	2	4	5
3.4 Educación, formación y creación de empleo	2	4	6
EJE 4	6	9	13
4.1 Cooperación e integración social, laboral e institucional	5	5	4
4.2 Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	1	2	5
4.3 Estructuras institucionales para la cooperación	0	2	4
EJE 5	1	4	8
5.1 Gastos de gestión, ejecución, supervisión y control	1	3	3
5.2 Gastos en estudios, seminarios, acciones de información y evaluaciones externas	0	1	5

Fuente: Elaboración propia

5.2.3. Estudio de la disponibilidad de indicadores que permitan conocer el grado de aproximación a los objetivos operativos del Programa

El grupo de indicadores de realización, cuya finalidad es la de facilitar el seguimiento y apreciación de los avances obtenidos en la consecución de los objetivos operativos del Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España, es particularmente completo. Los

indicadores responden de modo eficaz tanto en el ámbito de los ejes como en el de las medidas, lo que se evidencia, especialmente, en las medidas 1.1 y 2.1, que inciden en los ámbitos del medio ambiente y de los transportes y comunicaciones.

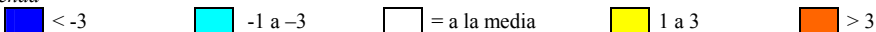
5.2.4. La atención a las diversas medidas por parte de los indicadores utilizados

El análisis del Complemento de Programa permite comprobar que la batería de indicadores cubre la totalidad de las 16 medidas del Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España, aunque se identifican algunas carencias sin mayor importancia en las medidas 4.3 y 5.2.

La distribución del número de indicadores entre las diversas medidas, que se presenta en la Tabla 24, permite comprobar que las desigualdades más significativas se refieren a los indicadores de realización.

Tabla 24. Grado de Distribución de los indicadores por medidas (según el CP)

Eje	Medida	Impacto	Resultado	Realización
Eje 1	1.1	1 a 3	-1 a -3	> 3
	1.2	= a la media	= a la media	-1 a -3
	1.3	1 a 3	= a la media	-1 a -3
Eje 2	2.1	> 3	= a la media	> 3
	2.2	-1 a -3	1 a 3	-1 a -3
	2.3	-1 a -3	-1 a -3	< -3
	2.4	1 a 3	1 a 3	1 a 3
Eje 3	3.1	1 a 3	= a la media	= a la media
	3.2	= a la media	> 3	1 a 3
	3.3	-1 a -3	1 a 3	-1 a -3
	3.4	-1 a -3	1 a 3	= a la media
Eje 4	4.1	1 a 3	1 a 3	-1 a -3
	4.2	-1 a -3	-1 a -3	-1 a -3
	4.3	< -3	-1 a -3	-1 a -3
Eje 5	5.1	-1 a -3	= a la media	< -3
	5.2	< -3	-1 a -3	-1 a -3

Leyenda


Fuente: Elaboración propia

Este hecho es coherente con la diferente complejidad de las diversas medidas y de los distintos Ejes del Programa. En concreto, los Ejes en los que las medidas se estructuran de modo más complejo y con una mayor multiplicidad de objetivos registran un número más elevado de indicadores, contrariamente a aquellos otros Ejes y medidas de incidencia más restringida, donde el número de indicadores es, consecuentemente, inferior.

En resumen, el examen de la estructura de indicadores existente y su comparación con el grado de especificidad de cada medida admite concluir que **la distribución adoptada responde adecuadamente a las diferentes necesidades en materia de seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa.**

5.3. Grado de cumplimiento de los criterios fundamentales de calidad

Para que el sistema de indicadores del Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España cumpla su propósito, es necesario que aborde de forma coherente la multiplicidad de objetivos del Programa, y que sus indicadores consigan responder a los requisitos que les son exigidos. Se hace necesario, además de la apreciación de la calidad intrínseca de cada indicador, evaluar la capacidad de respuesta del sistema de información operativa, y de los medios de seguimiento y control existentes.

La evaluación de la calidad de los indicadores parte de un conjunto de criterios básicos que permiten analizar su grado de adecuación a las funciones que tienen atribuidas. Así, tomando como referencia los documentos producidos por la Comisión Europea, el equipo considera que un buen indicador ha de ser portador de los siguientes atributos:

- **Pertinencia:** Deben poder corresponderse de forma adecuada (directa y de manera representativa) con indicadores de resultados e impacto, con el fin de poder analizar la incidencia de los ámbitos de actuación en el entorno socioeconómico.
- **Relevancia:** Además de ser pertinentes, y cuantificar realizaciones, resultados e impactos ligados a la tipología de proyectos, deben servir para el seguimiento y evaluación del Programa, para la toma de decisiones, para la dinamización de los agentes locales, y posibilitar una fácil comunicación a la población. Al igual, deberán centrarse en los problemas básicos del programa-eje-medida que se pretende modificar.
- **Cuantificabilidad:** Independientemente de que se trate de un indicador elemental, derivado o compuesto, tiene que resultar de la agregación de fenómenos cuantificables, sean ellos estadísticos o no. En síntesis, los indicadores deben estar incluidos en los proyectos en los que se materializan los objetivos y medidas programadas y/o en curso de realización.

En consecuencia, tienen que resultar de la suma de *inputs* cuantificables, por lo que deberían ser fácilmente agregables y ofrecer información representativa de acciones, de modo que sirvan para identificar y diferenciar ámbitos de actuación relevantes en el Programa.

- **Fiabilidad:** Se refiere a la credibilidad de información que el indicador transmite. La fiabilidad depende de la forma en que se recoge y trata la información de soporte, de la credibilidad de las fuentes, y de los procesos de control de la calidad de la información. Es decir, la fiabilidad de un indicador depende de la posibilidad de su cuantificación y actualización. Las estadísticas oficiales o las propias

fichas de candidatura validadas presentan mayor fiabilidad que las provenientes de otras fuentes.

- **Utilidad:** Este criterio tiene que ver con la capacidad de respuesta del indicador a los propósitos que motivaron su selección, es decir, a la posibilidad de utilización en los momentos clave de seguimiento y evaluación del Programa, de modo que sea posible proceder a ajustes estratégicos en el caso de aparecer eventuales estrangulamientos.

Asimismo, un sistema de indicadores es útil si existe un sistema de seguimiento efectivo del Programa, esto es, un sistema de información con indicadores físicos, financieros y estadísticos adecuados y disponibles en los momentos necesarios. Por otro lado, un aspecto adicional que interesa confirmar es si en el sistema existen mecanismos de control de la calidad de la información física producida, es decir, si las fuentes de recogida de la información están identificadas y si existen mecanismos de validación / control de la calidad de la información.

Desde esta perspectiva, la garantía de la fiabilidad en la recogida de los datos de base y del propio sistema de indicadores depende de la existencia de un verdadero sistema de indicadores de objetivos. Esto es, además del simple listado de indicadores de objetivos existente, donde apenas figura la denominación del indicador y los respectivos valores de referencia, sería conveniente concretar su definición, la indicación de las variables que lo componen (en el caso de indicadores compuestos), las fuentes de información de los datos de base y los respectivos medios de validación.

En el PIC existe cierta garantía en cuanto a la posibilidad de cuantificación de los indicadores, pero quedan dudas en cuanto a su disponibilidad temporal (utilidad) y en cuanto a los procesos de control de su calidad (fiabilidad).

5.3.1. La calidad de los indicadores de realización

La evaluación del grado de calidad de las cerca de nueve decenas de indicadores de realización, establecidos para el seguimiento y evaluación del Programa se recoge en la Tabla 25, a partir de la valoración del grado de cumplimiento de los cuatro criterios considerados como más adecuados.

Su lectura permite concluir que **el nivel cualitativo de los indicadores es satisfactorio y adecuado a los objetivos fijados**, aunque muchos de los indicadores presentados necesitan de algunos pequeños reajustes. A esto hay que añadir que ciertos indicadores tienen una menor consistencia en materia de pertinencia y de relevancia, por la forma poco concreta y objetiva en que fueron expresados, que no permite identificar claramente su enfoque.

Ello no dificulta gravemente la evaluación, ya que el problema puede resolverse con pequeñas alteraciones en la batería de indicadores (Tabla 26). Resumiendo, las limitaciones más visibles se centran en los siguientes aspectos:

- En ocasiones se utilizan varios indicadores de realización para cuantificar la misma tipología de acción.
- Algunos indicadores de realización están asociados a indicadores de resultado.

Tabla 25. Grado de Calidad de los Indicadores de Realización (CP)

Eje	Medida	Indicador	Unidad	Pertinencia	Relevancia	Cuantificación	Fiabilidad	
1. Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	1.1 Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	Estudios técnicos y de viabilidad de infraestructuras transfronterizas realizados	N.º					
		Nuevos puentes internacionales construidos	N.º					
		Entradas transfronterizas y/o de enlaces construidos / mejorados	Km					
		Aeródromos / aeropuertos mejorados	N.º					
		Puertos comerciales construidos / mejorados	N.º					
		Centros de transporte construidos / mejorados	N.º					
		Plataformas logísticas / inter-modales construidas / mejoradas	N.º					
		Líneas digitales instaladas	N.º					
		Centros retransmisores de televisión construidos / mejorados y población beneficiada	N.º					
	1.2 Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	Redes telemáticas instaladas / nº de instituciones y/o PYMEs beneficiadas	N.º					
		Sistemas de información territorial transfronteriza concebidos y concretados	N.º					
		Centros históricos y áreas urbanas degradadas sobre los que se ha intervenido y población beneficiada	N.º					
		Edificios públicos recuperados, superficie afectada	N.º					
		Operaciones de revitalización comercial / terciaria realizadas, superficie afectada y número de habitantes y PYMEs beneficiadas	N.º					
	1.3. Desarrollo rural transfronterizo	Zonas industriales / productivas creadas y superficie afectada	N.º					
		Caminos rurales y vías pecuarias mejoradas	Km					
		Hectáreas afectadas por planes de regadío de interés transfronterizo	ha					
		Laboratorios e instalaciones higiénico-sanitarias construidas / mejoradas	N.º					
		Redes de vigilancia epidemiológica establecidas	N.º					
		Intervenciones de dotación de infraestructuras en núcleos rurales transfronterizos y población beneficiada	N.º					
2. Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	2.1 Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	Planes / proyectos conjuntos de ordenación y mejora de los ecosistemas	N.º					
		Operaciones de señalización de itinerarios y rutas elaboradas en los espacios naturales	N.º					
		Publicaciones conjuntas elaboradas sobre los espacios naturales	N.º					
		Centros de recursos, interpretación, visitantes, información, aulas sobre la naturaleza construidos y/o mejorados y n.º anual de visitantes a los espacios naturales beneficiados	N.º					
		Redes de abastecimiento de agua construidas/mejoradas y población beneficiada	Km					
		Redes de saneamiento de aguas residuales construidas / mejoradas y población beneficiada	Km					
		Capacidad de los depósitos de agua construidos y/o mejorados y población abastecida	?					
		Estaciones depuradoras de agua construidas y/o mejoradas y población beneficiada	N.º					
		Redes de conducciones submarinas construidas y/o mejoradas y población benefic.	Km					
		Instalaciones de tratamiento de residuos construidas y/o mejoradas y población beneficiada	N.º					
		Hectáreas reforestadas y/o recuperadas y mejora de los ecosistemas forestales transfronterizos	ha					
	2.2 Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	Parques de bomberos construidos / mejorados y nº de vehículos adscritos	N.º					
		Edificios con valor patrimonial recuperados y superficie afectada	N.º					
		Intervenciones de recuperación/conservación del patrimonio de la frontera realizadas y población beneficiada	N.º					
		Publicaciones editadas sobre el patrimonio natural transfronterizo, difusión	N.º					
	2.3 Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	Itinerarios y rutas culturales establecidas sobre el patrimonio natural transfronterizo	N.º					
		Museos, espacios temáticos, archivos y bibliotecas construidos/beneficiados; visitantes / año	N.º					
			Redes energéticas transfronterizas construidas y/o mejoradas	Km				
	2.4. Valorización turística del patrimonio	Proyectos desarrollados para generalizar la utilización de las energías renovables, tipología y capacidad generada (megavatios)	N.º					
		Estudios / proyectos conjuntos realizados para la identificación de productos turísticos transfronterizos	N.º					
		Publicaciones conjuntas editadas sobre los recursos y/o productos turísticos transfronterizos, difusión	N.º					
		Encuentros, seminarios y reuniones realizados para la promoción turística conjunta	N.º					
		Ferias turísticas transfronterizas celebradas / Visitantes	N.º					
Establecimientos de alojamiento turístico construidos / mejorados, tipología, capacidad instalada, empleo creado / mantenido		N.º						
Puertos deportivos / turísticos construidos y/o mejorados, capacidad instalada y empleos creados y/o mantenidos		N.º						
		Infraestructuras conjuntas para el aprovechamiento turístico construidas/mejoradas, tipología y empleos creados y/o mantenidos	N.º					
3.1 Promoción y		Asociaciones / redes empresariales / comerciales transfronterizas creadas	N.º					

Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria
INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006

Eje	Medida	Indicador	Unidad	Pertinencia	Relevancia	Cuantificación	Fiabilidad	
	desarrollo empresarial y de la base productiva	PYMES transfronterizas apoyadas, inversión generada, empleo creado/mantenido	N.º					
		Seminarios y encuentros empresariales celebrados	N.º					
		Ferias empresariales transfronterizas celebradas; visitantes	N.º					
		Publicaciones de promoción económica y empresarial producidas, difusión	N.º					
	3.2 Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	Centros/nichos de empresas transfronterizas construidos y/o mejorados; PYMEs captadas y empleo asociado	N.º					
		Nº de actividades de difusión y mutuo conocimiento realizadas por instituciones y centros tecnológicos transfronterizos	N.º					
		Nº de instituciones tecnológicas implicadas en acciones de cooperación transfront.	N.º					
		Nº de programas de intercambio realizados entre instituciones educativas universitarias y politécnicas, tipología y recursos humanos implicados	N.º					
		Cursos de post-grado de especializ. realizados, tipología y rec. humanos implicados	N.º					
		Redes telemáticas transfronterizas creadas, instituciones y áreas implicadas	N.º					
		Terminales informáticos instalados en redes telemáticas transfronterizas	N.º					
		Acciones de información, difusión, sensibilización desarrolladas en el ámbito de la implantación de la sociedad de la información, publicaciones editadas, recursos humanos implicados	N.º					
		Líneas digitales instaladas	N.º					
		3.3 Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	Ferias y exposiciones celebradas para la promoción de productos y recursos locales transfronterizos, tipología, visitantes	N.º				
	Proyectos de prestación de servicios comunes a las PYMEs transfronterizas		N.º					
	PYMES transfronterizas apoyadas, inversión generada, tipología de actividades, empleo creado / mantenido		N.º					
	Centros / agencias de desarrollo local instalados en la zona transfronteriza, tipología y recursos humanos implicados		N.º					
	3.4 Educación, formación y creación de empleo	Organizaciones/asociaciones empresariales apoyadas en la promoción agro-industrial local, inversión generada, tipología de actividades, empleo creado/mantenido	N.º					
		Acciones desarrolladas en el campo de la cooperación, formación profesional, ocupacional y continua, tipología de acciones, recursos humanos implicados	N.º					
		Estudios / informes sobre las necesidades formativas para la dinamización transfronteriza	N.º					
		Acciones formativas desarrolladas para el aprendizaje lingüístico, recursos humanos implicados	N.º					
		Acuerdos realizados para la formación laboral de agentes de desarrollo local transfronterizo	N.º					
		Acciones desarrolladas para la mejora de la empleabilidad de las mujeres, jóvenes y personas incapacitadas, tipología y recursos humanos implicados	N.º					
	4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	4.1 Cooperación e integración social, laboral e institucional	Instalaciones educativas y formativas construidas y/o mejoradas, superficie afectada, tipología de acciones y recursos humanos implicados	N.º				
			Encuentros sectoriales realizados, tipología de iniciativas y recursos humanos implicados	N.º				
			Estudios / informes técnicos realizados sobre la estrat. de cooperación institucional	N.º				
			Eventos culturales conjuntos realizados, tipología de eventos y nº de visitantes/participantes	N.º				
		4.2 Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	Acciones informativas realizadas para la permeabilización transfronteriza, tipología de acciones, difusión y recursos humanos implicados	N.º				
			Encuentros sectoriales realizados, tipología y recursos humanos implicados	N.º				
			Estudios / informes técnicos realizados sobre la estrategia de cooperación institucional.	N.º				
Intercambios realizados entre entidades transfronterizas, tipología de actividades y recursos humanos implicados			N.º					
Eventos culturales conjuntos realizados, tipología de eventos y nº de visitantes/participantes			N.º					
Acciones de información realizadas para la permeabilización transfronteriza, tipología de acciones, difusión y recursos humanos implicados			N.º					
4.3 Estructuras institucionales para la cooperación		Técnicos asociados a la gestión de estructuras locales y regionales de cooperación transfronteriza, dedicación y cualificación profesional	N.º					
		Reuniones técnicas desarrolladas para la gestión del PIC, según las áreas sectoriales y el nº de técnicos implicados	N.º					
		Publicaciones conjuntas realizadas el ámbito de las estructuras locales y regionales de cooperación, tipología de publicaciones y su respectiva difusión	N.º					
		Seminarios de debate y divulgación celebrados, según la respectiva tipología y el número de asistentes	N.º					
<i>Grado de respuesta al criterio</i>			<i>Posibilidad de cuantificación</i>					
	■	■	■	■	■	■	■	
	Suficiente	Insuficiente	Indicador sujeto a reajuste (Tabla 26)	Si	-	No		

Fuente: Elaboración propia

Tabla 26. Lectura crítica de los indicadores de realización (Cuadro 4A)

Medida	Indicador (CP)	Unidad	Indicador (propuesta del Equipo)	Unidad
1.1.	Centros retransmisores de televisión construidos / mejorados y población beneficiada	N.º	*Centros retransmisores de televisión construidos / mejorados	N.º
	Redes telemáticas instaladas / nº de instituciones y/o PYMES beneficiadas	N.º	*Redes telemáticas instaladas	Km
1.2.	Centros históricos y áreas urbanas degradadas sobre las que se ha intervenido y población beneficiada	N.º	*Centros históricos donde se ha intervenido *Áreas urbanas degradadas donde se ha intervenido	N.º
	Edificios públicos recuperados, superficie afectada	N.º	*Edificios públicos recuperados	N.º
	Operaciones de revitalización comercial / terciaria realizadas, superficie afectada y nº de habitantes y PYMES beneficiadas		*Equipamientos públicos recuperados	m ²
	Zonas industriales / productivas creadas y afectada	N.º	* Operaciones de revitalización comercial / terciaria realizadas *PYMES beneficiadas	N.º
1.3.	Intervenciones de dotación de infraestructuras en núcleos rurales transfronterizos y población beneficiada	N.º	*Zonas / parques industriales construidos	N.º
			*Zonas / parques industriales construidos	ha
2.1.	Centros de recursos, interpretación, visitantes, información, aulas sobre la naturaleza construidos y/o mejorados y n.º anual de visitantes a los espacios naturales beneficiados	N.º	*Infraestructuras de apoyo al desarrollo rural implantadas en núcleos rurales transfronterizos *Equipamientos de apoyo al desarrollo rural implantados en núcleos rurales transfronterizos *Servicios de apoyo al desarrollo rural implantados en núcleos rurales transfronterizos	N.º
	Redes de abastecimiento de agua construidas / mejoradas y población beneficiada	Km	*Centros de recursos / interpretación construidos y/o mejorados *Acciones de información realizadas	N.º
	Redes de saneamiento de aguas residuales construidas / mejoradas y población beneficiada	Km	*Aulas sobre la temática de la naturaleza realizadas	N.º
	Capacidad de los depósitos de agua construidos y/o mejorados y población abastecida		*Redes de abastecimiento agua construidas / mejoradas	Km
	Estaciones depuradoras de agua construidas y/o mejoradas y población beneficiada	N.º	* Redes de saneamiento de aguas residuales construidas / mejoradas y población beneficiada	Km
	Redes de conducciones submarinas construidas y/o mejoradas y población beneficiada	Km	* Capacidad de los depósitos de agua construidos y/o mejorados	m ³
	Instalaciones de tratamiento de residuos construidas y/o mejoradas y población beneficiada	N.º	*Estaciones depuradoras de agua construidas y/o mejoradas	N.º
	Hectáreas reforestadas y/o recuperadas y mejora de los ecosistemas forestales transfronterizos	ha	*Redes de conducciones submarinas construidas y/o mejoradas	Km
	Parques de bomberos construidos / mejorados y nº de vehículos adscritos	N.º	* Instalaciones de tratamiento de residuos construidas y/o mejoradas	N.º
	2.2.	Edificios con valor patrimonial recuperados y superficie afectada	N.º	* Hectáreas reforestadas y/o recuperadas
Intervenciones de recuperación / conservación del patrimonio de la frontera realizadas y población beneficiada		N.º	*Cuarteles de bomberos construidos / mejorados	N.º
Publicaciones editadas sobre el patrimonio natural transfronterizo, difusión		N.º	*Vehículos adquiridos para la prevención y lucha contra los incendios	N.º
Museos, espacios temáticos, archivos y bibliotecas construidos/beneficiados; visitantes / año		N.º	* Edificios con valor patrimonial recuperados	N.º
2.3.	Proyectos desarrollados para una mayor utilización de las energías renovables, tipología y capacidad generada (megavatios)	N.º	*Área afectada a edificios con valor patrimonial recuperados	m ²
	Publicaciones conjuntas editadas sobre los recursos y/o productos turísticos transfronterizos, difusión	N.º	*Intervenciones de recuperación / conservación del patrimonio de la frontera	N.º
2.4.	Ferias turísticas transfronterizas celebradas / Visitantes	N.º	* Publicaciones editadas sobre el patrimonio natural transfronterizo *Tirada de publicaciones sobre el patrimonio natural transfronterizo	N.º
	Establecimientos de alojamiento turístico construidos / mejorados; tipología; capacidad instalada; empleo creado/mantenido	N.º	* Museos, espacios temáticos, archivos y bibliotecas construidos/beneficiados	N.º
	Puertos deportivos / turísticos construidos y/o beneficiados, capacidad instalada y empleos creados y/o mantenidos	N.º	*Proyectos desarrollados para una mayor utilización de las energías renovables	N.º
	Infraestructuras conjuntas para el aprovechamiento turístico construidas/mejoradas, tipología y empleos creados/mantenidos	N.º	*Publicaciones conjuntas realizadas sobre los recursos y/o productos turísticos transfronterizos *Tirada de publicaciones conjuntas sobre los recursos y/o productos turísticos transfronterizos	N.º
	PYMES transfronterizas apoyadas, inversión generada, empleo creado/mantenido		* Ferias turísticas transfronterizas celebradas *Participantes (visitantes / expositores)	N.º
3.1.	Ferias empresariales transfronterizas celebradas; visitantes		* Establecimientos de alojamiento turístico construidos / beneficiados *Capacidad hotelera instalada (camas)	N.º
	Publicaciones de promoción económica y empresarial realizadas, difusión		*Puertos deportivos/turísticos construidos y/o beneficiados *Capacidad de los puertos deportivos / turísticos (puntos de atraque)	N.º Lug.
			*Infraestructuras conjuntas para el aprovechamiento turístico construidas / mejoradas	N.º
			*PYMES transfronterizas apoyadas	N.º
			*Ferias empresariales transfronterizas celebradas	N.º
			*Publicaciones de promoción económica y empresarial editadas *Tirada de publicaciones de promoción económica y empresarial	N.º

*Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria
INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006*

Medida	Indicador (CP)	Unidad	Indicador (propuesta del Equipo)	Unidad
	Centros / nichos de empresas transfronterizas construidos y/o mejorados; PYMES captadas y empleo asociado	N.º	* Centros / nichos de empresas transfronterizas construidos y/o mejorados *PYMES instaladas en los centros / nichos de empresas construidos y/o mejorados	N.º
3.2	Nº de programas de intercambio realizados entre instituciones educativas universitarias y politécnicas, tipología y recursos humanos implicados	N.º	*Nº de programas de intercambio realizados entre instituciones educativas universitarias y politécnicas *Recursos humanos implicados en los programas de intercambio	N.º
	Cursos de post-grado de especialización realizados, tipología y recursos humanos implicados	N.º	*Cursos de post-grado de especialización realizados *N.º de alumnos que cursan los cursos de post-grado de especialización realizados	N.º
	Redes telemáticas transfronterizas creadas, instituciones y áreas implicadas	N.º	*Redes telemáticas transfronterizas creadas	Km
	Acciones de información, difusión, y sensibilización desarrolladas en el ámbito de la implantación de la sociedad da información, Publicaciones editadas, recursos humanos implicados	N.º	*Acciones de información, divulgación y sensibilización desarrolladas en el ámbito de la implantación de la Sociedad de la Información *Publicaciones editadas	N.º
3.3.	Ferias y exposiciones celebradas para la promoción de productos y recursos locales transfronterizos, tipología, visitantes	N.º	*Ferias y exposiciones realizadas para la promoción de productos y recursos locales transfronterizos *Visitantes de las ferias realizadas *Visitantes de las exposiciones realizadas	N.º
	PYMES transfronterizas apoyadas, inversión generada, tipología de actividades, empleo creado / mantenido	N.º	*PYMES transfronterizas apoyadas	N.º
	Centros / agencias de desarrollo local instalados en la zona transfronteriza, tipología e recursos humanos implicados	N.º	*Centros / agencias de desarrollo local instalados en la zona transfronteriza *Recursos humanos implicados	N.º
	Organizaciones / asociaciones empresariales apoyadas en la promoción agro-industrial local, inversión generada, tipología de actividades, empleo creado / mantenido	N.º	*Organizaciones / asociaciones empresariales apoyadas en la promoción agro-industrial local	N.º
3.4.	Acciones desarrolladas en el campo de la cooperación, formación profesional, ocupacional y continua, tipología de acciones, recursos humanos implicados	N.º	*Acciones desarrolladas en el campo de la cooperación, formación profesional, ocupacional y continua *Recursos humanos implicados en estas acciones *Volumen de formación recibida (horas x formados)	N.º
	Acciones formativas desarrolladas para para el aprendizaje lingüístico, recursos humanos implicados	N.º	*Acciones formativas desarrolladas para el aprendizaje lingüístico *Formados (Hombres) *Formados (Mujeres) *Volumen de formación recibida (horas x formándose)	N.º
	Acciones desarrolladas para la mejora de la empleabilidad de las mujeres, jóvenes y personas incapacitadas, tipología y recursos humanos implicados	N.º	*Acciones desarrolladas para la mejora de la empleabilidad de las mujeres, jóvenes y personas incapacitadas *Recursos humanos implicados (mujeres) *Recursos humanos implicados (jóvenes) *Recursos humanos implicados (personas incapacitadas)	N.º
	Instalaciones educativas y formativas construidas y/o mejoradas, superficie afectada, tipología de acciones y recursos humanos implicados	N.º	*Instalaciones educativas y formativas construidas y/o beneficiadas *Recursos humanos implicados *Salas de aula construidas	N.º
4.1.	Encuentros sectoriales realizados, tipología de iniciativas y recursos humanos implicados	N.º	*Encuentros sectoriales realizados *Recursos humanos implicados	N.º
	Eventos culturales conjuntos realizados, tipología de eventos y nº de visitantes / participantes	N.º	*Eventos culturales conjuntos realizados *Nº de participantes en los eventos culturales conjuntos *Nº de visitantes a los eventos culturales conjuntos	N.º
	Acciones informativas realizadas para la permeabilización transfronteriza, tipología de acciones, difusión y recursos humanos implicados	N.º	*Acciones informativas realizadas para la permeabilización transfronteriza *Recursos humanos implicados	N.º
4.2.	Encuentros sectoriales realizados, tipología y recursos humanos implicados	N.º	*Encuentros sectoriales realizados *Nº de participantes en los encuentros sectoriales realizados	N.º
	Intercambios realizados entre entidades transfronterizas, tipología de actividades y recursos humanos implicados	N.º	*Intercambios realizados entre entidades transfronterizas	N.º
	Eventos culturales conjuntos realizados, tipología de eventos y nº de visitantes / participantes	N.º	*Eventos culturales conjuntos realizados *Nº de participantes en los eventos culturales conjuntos *Nº de visitantes en los eventos culturales conjuntos	N.º
	Acciones de información realizadas para a permeabilización transfronteriza, tipología de acciones, difusión y recursos humanos implicados	N.º	*Acciones de información realizadas para la permeabilización transfronteriza *Recursos humanos implicados	N.º
4.3.	Técnicos asociados a la gestión de estructuras locales y regionales de cooperación transfronteriza, dedicación y cualificación profesional	N.º	*Técnicos asociados a la gestión de estructuras locales y regionales de cooperación transfronteriza	N.º
	Reuniones técnicas desarrolladas para la gestión del PIC, según las áreas sectoriales y nº de técnicos implicados	N.º	*Reuniones técnicas desarrolladas para la gestión del PIC *Técnicos implicados	N.º
	Publicaciones conjuntas editadas en el ámbito de las estructuras locales y regionales de cooperación, tipología de publicaciones y respectiva difusión	N.º	*Publicaciones conjuntas editadas en el ámbito de estructuras locales y regionales de cooperación *Tirada de las publicaciones conjuntas editadas	N.º
	Seminarios de debate y divulgación realizados, según la respectiva tipología y número de asistentes	N.º	*Seminarios de debate y divulgación realizados *Asistentes a los seminarios	N.º

Fuente: Elaboración propia

5.3.2. La calidad de los indicadores de resultados

La valoración de la calidad de los indicadores de resultados establecidos para el seguimiento de la ejecución del PIC es positiva, especialmente en cuanto a pertinencia, relevancia y capacidad de cuantificación, a pesar de que la generalidad de los indicadores no sean muy claros en lo relativo al concepto que pretenden expresar / cuantificar.

La evaluación según el criterio de utilidad constituye otra debilidad de estos indicadores. En realidad, los indicadores adoptados, aunque pertinentes en la evaluación de los objetivos específicos, se enfrentan con la incapacidad de respuesta de los sistemas estadísticos de los dos países, planteando dudas en cuanto a su posible utilización a su debido tiempo, para un correcto seguimiento del Programa.

Esta situación, común a los diversos programas INTERREG, condiciona la selección y definición de indicadores de seguimiento, poniendo al gestor ante la situación de tener que prescindir de indicadores con mayor grado de pertinencia y relevancia, en favor de otros que puedan obtenerse más fácilmente en los momentos críticos de seguimiento y evaluación del Programa. La solución adoptada en la fase de programación ha sido la más correcta, optándose por una selección a validar durante el transcurso de la ejecución del Programa.

En este contexto, parece más importante hacer una lectura crítica de los indicadores de resultado, en detrimento de una sistematización de los diversos criterios anteriormente señalados (Tabla 27).

Tabla 27. Lectura crítica de los indicadores de resultados

Medida	Indicador (CP)	Indicador (propuesta del Equipo)
1.1	Enlaces transfronterizos: viarios	Este indicador carece de explicación. No está muy claro el fenómeno que pretende medir ni la tipología de información que incorpora. Tampoco se explica si se refiere al n.º de km de red viaria construidos. *Mejora de la accesibilidad (reducción de ESS – Velocidad en línea recta)
	Enlaces transfronterizos: telecomunicaciones	Este indicador carece de explicación. Se desconoce la unidad de medida utilizada. *Población beneficiada por los centros retransmisores de TV construidos / mejorados (aumento en % de la población beneficiada) *Usuarios servidos por las líneas digitales instaladas (aumento en % de la población) *N.º de instituciones y/o PYMEs beneficiadas por las nuevas redes telemáticas instaladas
	Acciones conjuntas de empresas / operadoras de transporte público	Este indicador carece de unidad de medida y de la concreción de la tipología de acciones a que se refiere. *N.º de redes de transporte público conjuntas (aumento en % del total) *Reducción del tiempo de recorrido (tiempo de viaje x volumen de pasajeros)
	Mejora / creación de servicios de transporte público transfronterizo	*Número de usuarios servidos por los servicios de transporte público mejorados / creados (aumento en % del total de la población)
1.2	Áreas verdes urbanas de uso común	Este indicador carece de explicación. No está muy claro el fenómeno que pretende medir ni la tipología de información que incorpora.
	Acciones de integración en la red pública de saneamiento	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, siendo por tanto un indicador de realización
	Recogida y tratamiento común de residuos sólidos	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización *N.º de alojamientos familiares utilizados para la recogida de los residuos sólidos urbanos *Habitantes beneficiados por las intervenciones en centros históricos (% de la población) *Habitantes beneficiados por las intervenciones en áreas urbanas degradadas (% de la población) *N.º de empresas / establecimientos / PYMES instaladas en las áreas apoyadas de revitalización comercial/terciaria *N.º de empresas instaladas en las zonas / parques industriales al cabo de un año / tres años *Aumento del volumen de negocio de las PYMEs beneficiadas (euros)
		*N.º de muestras y exposiciones de artesanía conjuntas (% del total) *Nº medio de visitantes por día
		Se desconoce la unidad de medida utilizada * N.º de redes de alojamiento TER creadas *% de camas creadas en las unidades de turismo rural *Coste medio de una estancia (euros / persona)
*N.º de estudios conjuntos con el fin de promover el desarrollo rural (% del total)		
1.3	Muestras y exposiciones de artesanía conjuntas	*N.º de habitantes beneficiados por las nuevas infraestructuras creadas en núcleos rurales transfronterizos (% del total) *% de agricultores beneficiados por laboratorios e instalaciones higiénico-sanitarias construidas/mejoradas
	Redes de alojamiento de turismo rural	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización *Aumento del área reforestada (ha)
	Estudios conjuntos de desarrollo rural	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización
		*N.º de acciones comunes de protección de los recursos hídricos (% del total) *N.º de visitantes / año a los centros de recursos / interpretación *% de población servida por redes de abastecimiento de agua construidas / mejoradas *% de población servida por redes de saneamiento de aguas residuales construidas / mejoradas *% de población abastecida por los depósitos de agua construidos / mejorados *% de población beneficiada por las estaciones depuradoras de agua construidas y /o mejoradas *Cantidad de residuos tratados en las instalaciones de tratamiento de residuos construidas/mejoradas (% del total)
2.1	Acciones conjuntas de reforestación	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización
	Instrumentos de ordenación de los recursos cinegéticos o piscícolas	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización
	Acciones comunes de recualificación de los recursos hídricos	*N.º de acciones comunes de protección de los recursos hídricos (% del total) *N.º de visitantes / año a los centros de recursos / interpretación *% de población servida por redes de abastecimiento de agua construidas / mejoradas *% de población servida por redes de saneamiento de aguas residuales construidas / mejoradas *% de población abastecida por los depósitos de agua construidos / mejorados *% de población beneficiada por las estaciones depuradoras de agua construidas y /o mejoradas *Cantidad de residuos tratados en las instalaciones de tratamiento de residuos construidas/mejoradas (% del total)
		Se desconoce la unidad de medida utilizada *N.º de eventos culturales conjuntos (% del total) *N.º de participantes/día en eventos culturales conjuntos
		Se desconoce la unidad de medida utilizada *N.º de eventos culturales en red *N.º de visitantes/año a los museos construidos y /o mejorados *N.º de visitantes/año a los espacios temáticos construidos y /o mejorados *N.º de visitantes/año a los archivos construidos y /o mejorados *N.º de visitantes/año a las bibliotecas construidas y /o mejoradas
		*N.º de acciones comunes de divulgación del patrimonio (% del total)
		Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización.
2.2	Eventos culturales conjuntos	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización. *N.º de usuarios / año de las infraestructuras culturales creadas *Tirada anual de las publicaciones editadas sobre el patrimonio natural transfronterizo
	Eventos culturales en red	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización.
	Acciones comunes de divulgación del patrimonio	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización.
	Bienes patrimoniales recuperados con incidencia transfronteriza	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización.
	Creación / utilización de infraestructuras culturales transfronterizas	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización.
		Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización.
2.3	Intercambio de experiencias en eficiencia energética en instalaciones y equipamientos públicos	*Disminución de los costes de la energía (Euro/Kwh.) en instalaciones y equipamientos públicos implicados en intercambios de experiencias de eficiencia energética
	Infraestructuras comunes para la producción de energías renovables	*Población beneficiada por las infraestructuras comunes para la producción de energías renovables (% del total) *Capacidad generada (megavattios) por los proyectos de generalización del uso de las energías renovables (% del total)
		*Aumento del número de usuarios que consumen energía proveniente de fuentes renovables (% del total)
2.4	Comercialización de productos turísticos conjuntos	Este indicador carece de explicación. Se desconoce la unidad de medida utilizada *Nº de nuevos productos turísticos comercializados en conjunto

*Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria
INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006*

Medida	Indicador (CP)	Indicador (propuesta del Equipo)
	Oferta turística vinculada a centrales de reserva en red	Este indicador carece de explicación. Se desconoce la unidad de medida utilizada *% de unidades de alojamiento hotelero que aceptan reservas a través de centrales de reserva
	Acciones conjuntas de "marketing" turístico	*N.º de acciones conjuntas de "marketing" turístico * % de población afectada por las acciones conjuntas de "marketing" turístico (% de portugueses / % de españoles)
	Desarrollo de infraestructuras turísticas de aprovechamiento común	*Número medio de visitantes / día en las infraestructuras turísticas de aprovechamiento común creadas
		*% de visitantes (portugueses) en las ferias turísticas transfronterizas *% de visitantes (españoles) en las ferias turísticas transfronterizas
*Aumento de la capacidad hotelera instalada (% de camas creadas) *Aumento de la capacidad de acogida de los puertos deportivos / turísticos construidos/mejorados (puntos de amarre)		
3.1	Creación de empresas mixtas (luso-españolas)	*Aumento del n.º de empresas mixtas (luso-españolas)
	Organizaciones transfronterizas de desarrollo comercial	Este indicador carece de explicación. Se desconoce la unidad de medida utilizada *Nuevas organizaciones de desarrollo comercial creadas
3.2	Proyectos conjuntos de I+D (Instituciones de Enseñanza Superior)	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización. *% de proyectos conjuntos de I+D concluidos con éxito
	Investigadores integrados en estos proyectos conjuntos	*Aumento de los puestos de trabajo en I+D (N.º de Hombres) * Aumento de los puestos de trabajo en I+D (N.º de Mujeres)
	Realización conjunta de seminarios, encuentros, coloquios, <i>workshops</i> , congresos	*Aumento de las cualificaciones (% de participantes portugueses en los seminarios / encuentros / coloquios / <i>workshops</i> , congresos de realización conjunta) *Aumento de las cualificaciones (% de participantes españoles en los seminarios / encuentros / coloquios / <i>workshops</i> , congresos de realización conjunta)
	Realización de estudios técnicos y científicos	Este indicador resulta directamente de la ejecución de la Medida, por lo que es un indicador de realización. *N.º de empresas / instituciones con acceso a los estudios técnicos y científicos
	Infraestructuras o equipamientos tecnológicos de utilización común	*N.º de infraestructuras o equipamientos tecnológicos de utilización común *N.º de PYMES con acceso a los equipamientos tecnológicos de utilización común
	Enlaces telemáticos que posibiliten el desarrollo de la sociedad de la información	Este indicador carece de explicación. Se desconoce la unidad de medida utilizada *N.º de instituciones beneficiadas por las redes telemáticas instaladas *% del territorio beneficiado por las redes telemáticas instaladas
	Creación / mejora de unidades de servicios públicos basadas en la sociedad de la información	Este indicador carece de explicación. Se desconoce la unidad de medida utilizada *% de población beneficiada por la aplicación de las nuevas tecnologías en los servicios públicos
3.3	Empresas que participan en ferias/exposiciones/muestras de otra región	*Aumento del n.º de empresas que pasarán a participar en ferias / exposiciones/ muestras en otra región
	Servicios de proximidad con usuarios de todas las regiones	Este indicador carece de explicación. % de usuarios beneficiados por los servicios de proximidad creados
	Integración de redes empresariales	Este indicador carece de explicación.
3.4	Servicios comunes a PYMES	Se desconoce la unidad de medida utilizada *Micro-empresas y PYMES rurales beneficiadas por las redes de servicios de apoyo
	Acciones de formación con alumnos de todas las regiones (hombres / mujeres)	Este indicador carece de explicación. *N.º de hombres que participan en acciones de formación conjuntas / año *N.º de mujeres que participan en acciones de formación conjuntas / año
	Servicios comunes de empleo	*N.º de servicios comunes de empleo
	Pactos de empleo transfronterizo	*N.º de pactos comunes de empleo creados
4.1	Cursos de aprendizaje de lenguas	Se desconoce la unidad de medida utilizada *Aumento de las cualificaciones (% de alumnos de los cursos de lengua portuguesa con aprovechamiento) *Aumento das cualificaciones (% de alumnos de los cursos de lengua española con aprovechamiento)
	Acciones conjuntas en el ámbito de la defensa de los consumidores	Este indicador carece de explicación. *Proporción de la población -objetivo que participa en acciones específicas
	Acciones conjuntas en el ámbito de la prevención de la exclusión social	*N.º de acciones conjuntas en el ámbito de la prevención de la exclusión social *Proporción de la población -objetivo que participa en acciones específicas de prevención de la exclusión social (H/M)
	Acciones conjuntas en el ámbito de apoyo a comunidades de inmigrantes	*Proporción de la población -objetivo que participa en acciones específicas de apoyo a comunidades de inmigrantes (H/M)
	Acciones conjuntas en el ámbito de apoyo a víctimas de la violencia	*Proporción de la población -objetivo que participa en acciones específicas de apoyo a víctimas de la violencia (H/M)
4.2	Cursos de portugués en España o cursos de gallego o castellano en Portugal	*Tasa de colocación de los beneficiarios de los cursos de portugués en España *Tasa de colocación de los beneficiarios de los cursos de gallego o castellano en Portugal
	Acciones conjuntas en el ámbito de la prestación de información a las familias y a las empresas	*Proporción de la población -objetivo que participa en acciones específicas de prestación de información a las familias y a las empresas
4.3	Protocolos y acuerdos de cooperación entre servicios de salud y acción social para la utilización conjunta de los recursos disponibles	*Aumento del número de usuarios atendidos por los servicios de salud y acción social de utilización conjunta
	Instituciones con estructuras formales transfronterizas	Este indicador carece de explicación. *N.º de instituciones con estructuras formales transfronterizas creadas
	Volumen de iniciativas generadas por la actividad de las comunidades de trabajo / GIT	*Aumento del volumen de iniciativas generadas por la actividad de las comunidades de trabajo / GIT (%)

Fuente: elaboración propia

5.3.3. La calidad de los indicadores de impacto

Los comentarios expuestos acerca de los indicadores de resultado son igualmente válidos para los indicadores de impacto adoptados. Los indicadores de impacto establecidos para el seguimiento de la ejecución del PIC muestran una situación cualitativa positiva en cuanto a pertinencia, relevancia y capacidad de cuantificación, aunque la generalidad de los indicadores no sea de nuevo muy clara en cuanto al concepto que se pretende expresar / cuantificar.

De este modo, como sucedía anteriormente, es más conveniente realizar una lectura crítica de los indicadores de resultado (Tabla 28), en detrimento de una sistematización de los diversos criterios antes referenciados (pertinencia, relevancia, cuantificación, fiabilidad y utilidad).

Tabla 28. Lectura crítica de los indicadores de impacto

Med.	Indicador	Indicador (propuesta del Equipo)
1.1	Intensificación de las uniones viarias transfronterizas	No se da información sobre la unidad de medida utilizada. Este indicador no es muy claro en cuanto al fenómeno que pretende medir y la tipología de información que incorpora. *Aumento de la Intensidad Media Diaria (IMD) de vehículos en las principales conexiones transfronterizas
	Tiempo medio necesario para efectuar un conjunto de itinerarios transfronterizos	*Disminución del tiempo medio necesario para efectuar un conjunto de itinerarios transfronterizos *Aumento de la seguridad (número de accidentes de circulación al cabo de un año)
	Densidad del tráfico de telecomunicaciones	Este indicador no es muy claro en cuanto al fenómeno que pretende medir y la tipología de información que incorpora. No se da información sobre la unidad de medida utilizada *Aumento de los contactos inter-regionales por vía de las telecomunicaciones
	Número de viajes transfronterizos según las causas (motivos)	Este indicador no es muy claro en cuanto al fenómeno que pretende medir y la tipología de información que incorpora. Además, es de difícil cuantificación.
	Velocidad de los servicios postales	Este indicador no es muy claro en cuanto al fenómeno que pretende medir y la tipología de información que incorpora. Además, es de difícil cuantificación. *Empleo bruto / neto creado o mantenido al cabo de dos años. (Hombres) *Empleo bruto / neto creado o mantenido al cabo de dos años. (Mujeres)
1.2	Calidad de las aguas marítimas y fluviales	*% de muestras de aguas residuales de fuentes puntuales que muestran un nivel específico de disminución de contaminantes identificados
	Calidad del aire	*Impacto ambiental en términos de disminución de los índices de polución (CO ₂ , SO ₂ , NO _x ... en %)
	Congestión del tráfico automovilístico	*Reducción del flujo de tráfico de vehículos automóviles al cabo de un año (%) *Aumento de la cantidad de residuos sólidos recogidos para reciclar (toneladas/año)
1.3	Incidencia de proyectos epidemiológicos en efectivos pecuarios	*Disminución de las enfermedades epidémicas en los efectivos pecuarios (variación anual)
	Alquileres de habitaciones en áreas rurales	* Alquileres de habitaciones en las áreas rurales (% del total de habitaciones de las áreas rurales)
	Alquileres de habitaciones cuyo representante trabaja en la agricultura	* Alquileres de habitaciones cuyo representante trabaja en la agricultura (% del total de habitaciones cuyo representante trabaja en la agricultura)
	Índice de poder de compra en áreas rurales	*Variación del índice de poder de compra en áreas rurales, durante el período de programación

*Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria
INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006*

2.1	Niveles de polución de los ríos transfronterizos	*% de muestras de aguas residuales de fuentes puntuales que muestran un nivel específico de disminución de contaminantes identificados
	Niveles de polución del agua del mar en las zonas costeras transfronterizas	*% de muestras de aguas residuales de fuentes puntuales que muestran un nivel específico de disminución de contaminantes identificados
	Variación de la superficie forestal	* Variación de la superficie forestal (%)
	superficie forestal afectada por incendios	*Variación de la superficie forestal afectada por incendios (%)
		*Reducción del n.º de intervenciones que exigen la actuación de los bomberos
	Gastos efectuados por los visitantes a espacios naturales	*Variación de los gastos efectuados por los visitantes en los espacios naturales
	Rendimiento económico de la población que vive en las proximidades de los espacios naturales	*Variación de los rendimientos económicos de la población que vive en las proximidades de los espacios naturales
2.2	Gastos efectuados por los visitantes de los centros históricos	*Variación de los gastos efectuados por los visitantes a los centros históricos
2.3	Gastos familiares destinados a consumos energét.	* Variación de los gastos familiares destinados a consumos energéticos
	% de los gastos de las empresas industriales destinados a consumos energéticos	*% de los gastos de las empresas industriales destinados a consumos energéticos (variación anual) *Aumento de la cuota de las fuentes de energía renovables en comparación con el abastecimiento total de energía (%)
2.4	Operadores turísticos que operan en la zona de la frontera	*Variación en el número de operadores turísticos que operan en la zona de la frontera *Aumento del volumen de negocio de los operadores turísticos que operan en la zona de la frontera
	Consumo efectuado por los visitantes / turistas de frontera	*Aumento de las reservas en hotel convencionales
	Número de turistas en las localidades de interés histórico/cultural	*Variación en el número de turistas en las localidades de interés histórico / cultural
	Número de turistas en las áreas naturales	*Variación en el número de turistas en las áreas naturales
	Turistas extranjeros en las zonas de la frontera	*Variación en el número de turistas extranjeros en las zonas de la frontera
3.1	Empresas que venden una parte significativa de su producción / servicios en otras regiones	*Variación en el número de empresas que exportan a otra región del espacio apoyado
	Empresas que efectúan inversiones en otras regiones	*Variación del VAB según la rama de actividad en las empresas con sede en el espacio apoyado *Aumento del volumen de negocio de las empresas que efectúan inversiones en otra región
	Adquisición de capital social empresarial	No se da información sobre la unidad de medida utilizada. Este indicador no es muy claro en cuanto al fenómeno que pretende medir y la tipología de información que incorpora.
	Tasa de productividad de las empresas	*Variación en la tasa de productividad de las empresas
	Empleo en servicios de apoyo a las actividades económicas	*N.º de empleo bruto creado / mantenido en los servicios de apoyo a las actividades económicas
3.2	Gastos de las empresas en I+D	*Variación en el peso relativo de los gastos de las empresas en I+D *Nº de patentes resultantes de las potenciales innovaciones que van a desarrollarse
	Habitaciones provistas con ordenador personal	*Variación en el número de habitaciones provistas con ordenador personal
	Enlaces a Internet	*Variación del número de habitaciones con enlace a Internet
3.3	Tasa de utilización de los establecimientos de educación pre-escolar	*Variación de la tasa de utilización de los establecimientos de educación pre-escolar
	Usuarios de servicios de apoyo a ancianos (determinados por el total de población de edad avanzada)	*Variación del número de usuarios de servicios de apoyo a ancianos (determinados por el total de población de edad avanzada)
3.4	Ocupados que trabajan en otra región (hombres/mujeres)	*Variación en el número de ocupados que trabajan en otra región (hombres/mujeres)
	Población que habla una lengua de otra región	*Variación en el número de residentes que conoce el idioma de otra región * Aumento de la productividad por trabajador como consecuencia de la mejora de los niveles de competencia (% del aumento del volumen de negocios)
4.1	Población que sintoniza canales de televisión de otra región	Es un indicador de difícil medición. *Variación en el número de canales de televisión disponibles de otra región
	Población que lee periódicos de otra región	Es un indicador de difícil medición. *Variación en el número de diarios de otra región disponibles
	Participación de atletas en pruebas deportivas de otra región (hombres / mujeres)	*Variación en el número de participantes en pruebas deportivas de atletas de otra región (hombres/mujeres)
	Participación de artistas en espectáculos de otra región	*Variación en el número de participantes en espectáculos de artistas de otra región
	Venta de libros de autores de otra región	*Variación en el número de ventas de libros de autores de otra región *Aumento de las tasas de empleo femenino en actividades culturales / deportivas
4.2	Desplazamientos de la población a centros de salud y a hospitales	*Variación en el número de usuarios de los centros de salud y hospitales *Tasa de satisfacción de los usuarios
4.3	-----	*Aumento del grado de satisfacción de los beneficiarios de iniciativas generadas por los GIT *Aumento del n.º de contactos comerciales para las empresas locales debidos a actividades del GIT, al cabo de un año

Fuente: elaboración propia

5.3.4. Indicadores con metas cuantificadas en el Complemento de Programa

Los indicadores con metas cuantificadas en el Complemento de Programación revelan una situación cualitativa positiva, en particular en lo que se refiere a pertinencia, relevancia y capacidad de cuantificación. Sin embargo, debe señalarse que la información disponible en el momento de la elaboración del Complemento de Programa no permitió una caracterización rigurosa y completa de las referencias de partida en cuanto a las dimensiones más directamente ligadas a los impactos esperados del INTERREG III, dificultando el establecimiento de metas para todos los indicadores. Así, cabe subrayar que en muchas medidas sólo existen metas cuantificadas para uno o dos indicadores (Tabla 29).

Tabla 29. Indicadores con metas cuantificadas (Complemento de Programación)

Medida	Tipología de indicador	Indicador
1.1	Resultado	Intensidad Media Diaria (IMD) en las principales relaciones transfronterizas (vehículos / día)
1.2	Realización	Instrumentos conjuntos relativos a la ordenación del territorio
1.3	Resultado	N.º de campañas conjuntas de sanidad
2.1	Resultado	Espacios naturales transfronterizos contiguos con acuerdos de gestión coordinada.
2.2	Resultado	Número de Programas Culturales Conjuntos
2.3	Realización	Auditorias / desarrollo de programas de eficiencia energética en zonas de frontera
2.4	Resultado	Número de pernoctaciones de turistas portugueses en España y de españoles en Portugal/Variación porcentual absoluta (1999-2006)
3.1	Realización	Creación de instrumentos financieros transfronterizos (Fondos de Capital-Riesgo)
3.1	Resultado	Importancia relativa del comercio exterior de las NUT II fronterizas con Portugal/España (importaciones y exportaciones) respecto al total del comercio exterior de las NUT II fronterizas
3.2	Resultado	Programas de Post-Grado comunes ("Master", Doctorado)
3.2	Resultado	Centros Tecnológicos comunes
3.3	Resultado	Incremento de los flujos comerciales entre las NUT II de la frontera (importaciones y exportaciones) y Portugal / España
3.3	Realización	Realización de encuentros, seminarios, coloquios <i>workshops</i> y congresos
3.3	Realización	Realización de estudios técnicos y científicos
3.4	Realización	Número de Universidades españolas del territorio elegible con cursos de lengua/cultura portuguesa
3.4	Realización	Número de Universidades portuguesas del territorio elegible con cursos de lengua/cultura española
4.1	Resultado	Programas conjuntos de lucha contra la exclusión social
4.2	Realización	N.º de acuerdos para la utilización conjunta de equipamientos públicos de naturaleza social
4.3	Realización	Instrumentos de cooperación en vigor en la zona de la frontera en los ámbitos institucional, de desarrollo territorial y medio ambiente, investigación empresarial, deporte y juventud, y empleo.

Fuente: Elaboración propia

5.3.5. Indicadores relativos a las prioridades horizontales comunitarias

Dentro del conjunto de indicadores de objetivos del Programa pueden identificarse algunos relacionados con las prioridades horizontales comunitarias. El **medio ambiente** (esencialmente en las medidas 2.1 y 2.3 del Eje relativo a *Valorización, promoción y conservación del ambiente y de los recursos patrimoniales y naturales*), la sociedad de la información (medida 3.2) y la **igualdad de oportunidades** (medida 3.4), están considerados en el PIC de forma contrastada (Tabla 30).

El INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España se presenta como una **intervención neutra en materia de igualdad de oportunidades** y, como tal, no contribuye de forma determinante a ningún objetivo en este campo. Esto explica que no existan indicadores específicos asociados a la igualdad de género. No obstante, en la fase de selección de proyectos, se procura comprobar que acciones aparentemente neutras en ese campo no tengan un impacto negativo o discriminatorio.

Sin embargo, esta preocupación comunitaria está presente en el PIC, tanto en el desarrollo estratégico del Programa como en la definición de sus líneas de acción prioritarias, tal como consta en el Complemento de Programación. La integración de este principio aparece de forma más visible en las fases de información y publicidad, en las que se busca una difusión amplia y sin discriminaciones. Los promotores de los proyectos también son informados de las directrices para integrar la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración de los proyectos, y definir los objetivos e indicadores correspondientes.

Tabla 30. Indicadores relativos a prioridades horizontales

Tipología	Med.	Indicador (CP)	Indicador (*propuesta del Equipo)
Medio Ambiente			
Realización	2.1	N.º de Planes / Proyectos conjuntos de ordenación y mejora de ecosistemas	N.º de Planes / Proyectos conjuntos de ordenamiento y mejora de ecosistemas
Realización	2.1	Redes de abastecimiento de agua construidas/mejoradas y población beneficiada	*Km de redes de abastecimiento de agua construidas/mejoradas
Realización	2.1	Redes de saneamiento de aguas residuales construidas/mejoradas y población beneficiada	*Km de redes de saneamiento de aguas residuales construidas/mejoradas
Realización	2.1	Capacidad de los depósitos de agua construidos y/o mejorados y población abastecida	*Capacidad de los depósitos de agua construidos y/o mejorados (m³)
Realización	2.1	Estaciones depuradoras de agua construidas y/o mejoradas y población beneficiada	*N.º estaciones depuradoras de agua construidas y/o mejoradas
Realización	2.1	Redes de conducciones submarinas construidas y/o mejoradas y población beneficiada	*Km de redes de conducciones submarinas construidas y/o mejoradas
Realización	2.1	Instalaciones de tratamiento de residuos construidas y/o mejoradas y población beneficiada	*N.º de instalaciones de tratamiento de residuos construidas y/o mejoradas
Realización	2.1	Hectáreas reforestadas y/o recuperadas y mejora de los ecosistemas forestales transfronterizos	*Hectáreas reforestadas y/o recuperadas (ha)
Realización	2.1	Parques de bomberos construidos / mejorados y n.º de vehículos adscritos	*Cuarteles de bomberos construidos / mejorados
Realización	2.1		*Vehículos adquiridos para prevención y lucha contra los incendios
Realización	2.2	N.º de redes energéticas transfronterizas construidas y/o mejoradas	N.º de redes energéticas transfronterizas construidas y/o mejoradas
Realización	2.3	Proyectos desarrollados para la generalización de la utilización de las energías renovables, tipología y capacidad generada (<i>megavatios</i>)	N.º de proyectos desarrollados para generalizar la utilización de las energías renovables
Resultado	1.2	Recogida y tratamiento común de los residuos sólidos	*N.º de alojamientos familiares utilizados para la recogida de los residuos sólidos urbanos
Resultado	2.1	Acciones comunes de recualificación de los recursos hídricos	N.º de acciones comunes de recualificación de los recursos hídricos (% del total)
Resultado	2.3	Intercambio de experiencias en eficiencia energética en instalaciones y equipamientos públicos	*Disminución de los costes de la energía (Euro/Kwh.) en instalaciones y equipamientos públicos implicados en intercambios de experiencias en eficiencia energética
Resultado	2.3	Infraestructuras comunes para la producción de energías renovables	*Población beneficiada por las infraestructuras comunes para la producción de energías renovables (% del total)
Resultado	2.3		*Capacidad generada (<i>megavatios</i>) por los proyectos de generalización del uso de las energías renovables (% del total)
Resultado	2.3		*Aumento del número de usuarios que consumen energía proveniente de fuentes renovables (% del total)
Impacto	1.2	Calidad de las aguas marítimas y fluviales	*% de muestras de aguas residuales de fuentes puntuales que muestran un nivel específico de disminución de contaminantes identificados
Impacto	1.2	Calidad del aire	*Impacto ambiental en términos de disminución de los índices de polución (CO ₂ , SO ₂ , NO _x ,... en %)
Impacto	1.2	Congestión del tráfico automóvil	*Reducción del flujo de tráfico de vehículos automóviles al cabo de un año (%)
Impacto	1.2		* Aumento de la cantidad de residuos sólidos recogidos para reciclar (toneladas / año)
Impacto	2.1	Niveles de polución de los ríos transfronterizos	*% de muestras de aguas residuales de fuentes puntuales que muestran un nivel específico de disminución de contaminantes identificados
Impacto	2.1	Niveles de polución del agua del mar en las zonas costeras transfronterizas	*% de muestras de aguas residuales de fuentes puntuales que muestran un nivel específico de disminución de contaminantes identificados
Impacto	2.1	superficie forestal afectada por incendios	*Variación de la superficie forestal afectada por incendios (%)
Impacto	2.1		*Reducción del n.º de situaciones que normalmente exigen la actuación de los bomberos
Impacto	2.3	Gastos familiares destinados a consumos energéticos	*Variación de los gastos familiares destinados a consumos energéticos
Impacto	2.3	% de los gastos de las empresas industriales destinados a consumos energéticos	*% de los gastos de las empresas industriales destinados a consumos energéticos (variación anual)
Impacto	2.3		*Aumento de la cuota de las fuentes de energía renovables en comparación con el abastecimiento total de energía (%)
Sociedad de la Información			
Realización	3.2	N.º de programas de intercambio realizados entre instituciones educativas universitarias y politécnicas, tipología y recursos humanos implicados	*N.º de programas de intercambio realizados entre instituciones educativas universitarias y politécnicas *Recursos humanos implicados en los programas de intercambio
Realización	3.2	Cursos de post-grado de especialización realizados, tipología y recursos humanos implicados	*N.º de cursos de post-grado de especialización realizados *N.º de alumnos de los cursos de post-grado de especialización realizados
Realización	3.2	Redes telemáticas transfronterizas creadas, instituciones y áreas implicadas	*Km de redes telemáticas transfronterizas creadas
Realización	3.2	Terminales informáticas instaladas en redes telemáticas transfronterizas	Terminales informáticas instaladas en redes telemáticas transfronterizas
Realización	3.2	Acciones de información, difusión, sensibilización desarrolladas en el ámbito de la implantación de la sociedad de la información, publicaciones realizadas, recursos	*Acciones de información, divulgación y sensibilización desarrolladas en el ámbito de la implantación de la sociedad de la información *Publicaciones editadas

		humanos implicados	
Resultado	3.2	Enlaces telemáticos que posibiliten el desarrollo de la sociedad de la información	*N.º de instituciones beneficiadas por las redes telemáticas instaladas *% del territorio beneficiado por las redes telemáticas instaladas
Resultado	3.2	Creación/mejora de unidades de servicios públicos basadas en la sociedad de la información	*% de población beneficiada por la aplicación de las nuevas tecnologías a servicios públicos
Impacto	3.2	Habitaciones provistas de ordenador personal	*Variación en el número de habitaciones provistas de ordenador personal
Impacto	3.2	Enlaces a Internet	*Variación del número de habitaciones con enlaces a Internet
Igualdad de Oportunidades			
Realización	3.4	Acciones desarrolladas para la mejora de la empleabilidad de las mujeres, jóvenes y personas incapacitadas, tipología y recursos humanos implicados	*N.º de acciones desarrolladas para la mejora de la empleabilidad de las mujeres, jóvenes y personas incapacitadas *N.º de recursos humanos implicados (mujeres) * N.º de recursos humanos implicados (jóvenes) *N.º de recursos humanos implicados (personas incapacitadas)
Resultado	3.4	Acciones de formación con alumnos de ambas regiones (hombres / mujeres)	*N.º de hombres que participan en acciones de formación conjuntas / año *N.º de mujeres que participan en acciones de formación conjuntas/año
Resultado	4.1	Acciones conjuntas en el ámbito de la prevención de la exclusión social	*Proporción de población -objetivo que participó en acciones específicas de prevención de la exclusión social (H/M)
Resultado	4.1	Acciones conjuntas en el ámbito de apoyo a comunidades de inmigrantes	*Proporción de la población -objetivo que participó en acciones específicas de apoyo a comunidades de inmigrantes (H/M)
Resultado	4.1	Acciones conjuntas en el ámbito de apoyo a víctimas de la violencia	*Proporción de la población -objetivo que participó en acciones específicas de apoyo a víctimas de la violencia (H/M)
Impacto	3.3	Tasa de utilización de los establecimientos de educación pre-escolar	*Variación de la tasa de utilización de los establecimientos de educación pre-escolar
Impacto	3.3	Usuarios de servicios de apoyo a ancianos (determinados por el total de población de edad avanzada)	*Variación del número de usuarios de servicios de apoyo a ancianos (determinados por el total de población de edad avanzada)
Impacto	3.4	Ocupados que trabajan en otra región (hombres / mujeres)	*Variación en el número de ocupados que trabajan en otra región (hombres / mujeres)
Impacto	4.1	Participación en pruebas deportivas de atletas de otra región (hombres / mujeres)	*Variación en el número de participantes en pruebas deportivas de atletas de otra región (Hombres / Mujeres)
Impacto	4.1		*Aumento de las tasas de empleo femenino en actividades culturales/deportivas, al cabo de un año
Impacto	1.1		*Empleo bruto / neto creado o mantenido al cabo de dos años (H/M)

Fuente: Elaboración propia

En el Complemento de Programa está latente la preocupación acerca de la consideración de las prioridades comunitarias, señalándose, siempre que ello es posible, las acciones con impactos esperados en el ámbito del Medio Ambiente, la Cohesión Social y Territorial y la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, distinguiéndose las acciones centradas en esta materia de las acciones con efectos positivos en estos aspectos.

5.4. Una valoración final sobre la pertinencia del sistema de indicadores de cuantificación de resultados

5.4.1. Resumen de Conclusiones

De acuerdo con los resultados obtenidos con el análisis efectuado anteriormente, el sistema de indicadores adoptado por el Programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de Portugal y España refleja la preocupación del gestor en cuanto a disponer de instrumentos

adecuados para las tareas de gestión, seguimiento y evaluación del Programa, en los distintos momentos de su desarrollo, fundamentalmente en los asociados a la toma de decisiones.

En este sentido, se hizo un esfuerzo apreciable que permitió alcanzar una razonable cobertura de los diversos objetivos y medidas que constituyen el Programa, a través de la creación de una batería sistematizada de indicadores. Por su grado de desarrollo, ésta deberá ser una buena práctica a difundir en relación con otros programas de idénticas características.

El mismo grado de calidad está patente en el tipo de indicadores de seguimiento seleccionados, sobre todo en lo relativo a pertinencia y relevancia. No obstante, será necesario introducir algunas correcciones y ajustes encaminados a mejorar el nivel del atributo '*utilidad*', donde se encontraron las mayores fragilidades. Esta situación es naturalmente más evidente en la medida en que los indicadores dejan de estar apoyados en las realizaciones físicas, teniendo como fuente las fichas de candidatura, pasando a recurrir a información proveniente de fuentes estadísticas diversas.

De hecho, se aprecia un evidente desfase entre las necesidades de información estadística de las estructuras de gestión para poder producir indicadores con un grado de complejidad superior, y las respuestas de los sistemas estadísticos nacionales, lo que impide que esos indicadores sean actualizados con la regularidad necesaria, para garantizar un correcto seguimiento de la ejecución de los Fondos Estructurales.

Por su parte, los indicadores de objetivos globales cubren casi todos los objetivos de los Ejes Prioritarios del Programa, presentando un grado de cobertura razonable. En cuanto a los indicadores de resultado, se comprueba que parece haber existido una incorrecta interpretación de las

indicaciones metodológicas comunitarias, lo que originó que algunos de los indicadores que componen la batería midan únicamente realizaciones, y no los efectos directos e inmediatos causados por el Programa (por ejemplo, en la Medida 1.2 uno de los indicadores contenidos en el Complemento de Programa “*Recogida y tratamiento común de residuos sólidos*” es un indicador de realización y no de resultado).

En todo caso, es meritoria la iniciativa de organizar un conjunto de indicadores a nivel de Eje, que podrán ser útiles para actuaciones de seguimiento rápido, o como indicadores de alerta que dan una imagen más sintética de los logros alcanzados.

Los mayores problemas inherentes a los indicadores de impacto resultan de su difícil cuantificación, en buena medida a causa de la intangibilidad de algunos de los objetivos del Programa. A modo de conclusión, puede referirse que según los criterios de calidad analizados, los indicadores parecen adecuados y correctamente seleccionados.

Las entrevistas realizadas nos han permitido verificar que lo grande problema en termos de indicadores se seguimiento estay en la su adecuación a los proyectos. Por esta ración muchos beneficiarios han sentido muchas dificultades en definir sus indicadores y en cuantificar sus acciones. Así lo pensamos que es necesario hacer un estudio profundo de los documentos de candidatura y establecer una matriz de indicadores menos exhaustiva, pero mas operacional.

5.4.2. Principales Recomendaciones

Sobre la base del análisis del sistema de indicadores del Programa, es preciso realizar algunas recomendaciones con el propósito de mejorar el seguimiento y funcionamiento general del Programa. De esta forma, la lectura crítica de la batería de indicadores contenidos en el Complemento

de Programa y la elaboración de diversas tablas (Tabla 26, Tabla 27 y Tabla 28) ha hecho factible identificar los problemas inherentes a cada uno de los indicadores y, simultáneamente, proponer, en su caso, un conjunto de nuevos indicadores que posibiliten una más correcta y eficaz evaluación del desempeño global del PIC. A subrayar que, en algunos supuestos, sólo se ha procedido a pequeñas correcciones en la redacción del nombre del indicador y en la unidad de medida que mejor se adapta.

La mayoría de los problemas identificados, sobre todo en algunos indicadores de resultado e impacto, resultan de las carencias de explicitación de las variables que se utilizan para su cálculo, de las fuentes de información disponibles y de la frecuencia de su actualización, por lo que se ha optado por proponer la alteración de algunos indicadores y/o la creación de otros nuevos que mejoren la lectura del desempeño del Programa e intenten superar algunas de las lagunas identificadas (Tabla 26, Tabla 27 y Tabla 28). Señalar, a su vez, que el sistema de indicadores debería reestructurarse, siendo necesaria la creación de algunos indicadores de resultado por medida (ver Tabla 27).

En última instancia, la evaluación del grado de cumplimiento de la integración de las prioridades horizontales comunitarias en el PIC requiere de una mejor definición de indicadores específicos en estos aspectos. En este contexto, se ha intentado sintetizar el conjunto de indicadores de realización, resultados e impactos (Tabla 30), resaltando algunos de los más pertinentes en materia de prioridades horizontales y proponiendo una serie de nuevos indicadores que, en principio, podrán hacer posible una mejor cuantificación del modo en que el PIC integró las prioridades, y evaluar las mejoras que puedan ser atribuidas a los proyectos referidos a estas materias.

Se recuerda que las recomendaciones que se hacen en este punto deberán ser entendidas como un punto de partida para un estudio más profundo

sobre los indicadores que mejor pueden fornecer una indicación clara sobre la ejecución de lo PIC y lo cumplimiento de los objetivos de los Ejes y Medidas, pero que san posible de calcula por los beneficiarios.

6. ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL PROGRAMA

La coherencia de la estrategia del PIC no solamente se justifica desde la perspectiva de los cambios habidos en la situación de contexto desde su fase de concepción y puesta en marcha, sino también a partir del análisis de las dotaciones presupuestarias asignadas a los distintos Ejes y medidas de actuación y de los resultados conseguidos con la realización de las intervenciones cofinanciadas llevadas a cabo.

De esta forma, el análisis de la aportación y utilización de los recursos financieros del PIC constituye una parte de la evaluación intermedia esencial de cara a examinar las acciones ya emprendidas, y valorar la utilización que se ha hecho de dichos recursos asignados durante el trienio 2000-2002. Asimismo, el examen de los logros esperados a través del examen de los proyectos aprobados es un elemento de gran importancia para la apreciación del previsible grado de consecución de los objetivos establecidos para cada una de las medidas y, por tanto, para la valoración del éxito real del PIC.

Para ello, se va a utilizar toda la información disponible hasta el cierre del ejercicio 2002, a partir de los Informes Anuales de Ejecución y de la información proporcionada a estos efectos por el Ministerio de Hacienda, así como las valoraciones obtenidas del trabajo de campo llevado a cabo que van a permitir añadir consideraciones de gran utilidad para explicar la situación que los datos reflejan en determinados casos. Ello se va a traducir en dos cuestiones fundamentales para la evaluación intermedia:

- Por un lado, la valoración de la labor realizada a la luz de las conclusiones extraídas del grado de ejecución alcanzado o comprometido durante los tres primeros años de vida del PIC. Es decir, el análisis de la eficacia en términos financieros y físicos

proporciona una visión aproximada del grado de acierto del esfuerzo inicial previsto para alcanzar las metas planteadas.

- Por otro lado, la orientación respecto de las prioridades futuras a definir para la aplicación del mismo en los años siguientes hasta su finalización en 2006. Esto es, como consecuencia del punto anterior, se examina, al mismo tiempo, la posibilidad de reorientar los recursos hacia aquellas aplicaciones donde pueden emplearse más oportunamente, y la calidad de los instrumentos utilizados para la consecución de los resultados esperados, en beneficio todo ello de unos mayores niveles de eficacia.

De cara a encuadrar el análisis y valoración del grado de ejecución financiera y física del PIC, se sintetizan en este apartado los rasgos fundamentales de la programación financiera contenida en el Complemento de Programa. En concreto, se ponen de relieve los siguientes aspectos:

- La identificación, magnitud y peso relativo de los distintos Ejes de actuación, y de las medidas concretas que comprenden.
- La distribución de los recursos financieros programados por Subprogramas y agentes intervinientes.

6.1. La programación financiera del PIC

6.1.1. El planteamiento financiero realizado

La dimensión de la estrategia diseñada en el PIC está determinada no sólo por el planteamiento de objetivos finales e intermedios formulado, sino también por su capacidad de movilizar los recursos necesarios para aplicar dicha estrategia.

En este sentido, el coste total elegible del PIC asciende a 1.132 millones de euros aproximadamente, que se distribuyen de forma casi lineal entre

las 6 anualidades para las cuales se ha establecido dotación financiera (Tabla 31). No obstante, hay que apuntar que la tardía puesta en marcha del Programa ha traído consigo que la primera anualidad correspondiente a 2000 no presente asignación financiera alguna y que la segunda absorba el menor porcentaje de gasto previsto de todos los años, con un 14,95%.

A pesar de la linealidad comentada del plan financiero del PIC, es preciso afirmar que la intensidad del esfuerzo programado se incrementa progresivamente, aunque de forma leve, pasando de ese 14,95% en 2001 a algo más del 17% al final del periodo considerado. Esta planificación resulta, en líneas generales, coherente, más aún si se tiene en cuenta que los primeros años de aplicación de los programas son los más complicados desde el punto de vista de los sistemas de gestión y coordinación.

Tabla 31. Plan Financiero 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal

PIC INT III-A	Coste total	Gasto Público Total	Fondos Estructurales	Recursos Públicos Nacionales					Gasto Privado
			FEDER	Total	Central	Regional	Local	Otros	
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	169.189.766	160.800.243	120.600.600	40.199.643	22.096.675	10.608.910	4.551.844	2.942.214	8.389.523
2002	191.893.427	182.377.233	136.783.400	45.593.833	25.064.102	12.042.051	5.155.362	3.332.318	9.516.194
2003	191.737.174	182.229.234	136.672.400	45.556.834	25.042.390	12.026.763	5.155.363	3.332.318	9.507.940
2004	192.905.162	183.339.898	137.505.400	45.834.498	25.193.401	12.093.560	5.191.720	3.355.817	9.565.264
2005	193.379.471	183.790.028	137.843.000	45.947.028	25.257.053	12.130.467	5.198.991	3.360.517	9.589.443
2006	192.912.200	183.346.564	137.510.400	45.836.164	25.194.379	12.094.249	5.191.720	3.355.816	9.565.636
TOTAL	1.132.017.200	1.075.883.200	806.915.200	268.968.000	147.848.000	70.996.000	30.445.000	19.679.000	56.134.000

Fuente: PIC INTERREG III A España-Portugal

Por Subprogramas, aquellos de carácter territorial reúnen el grueso de los recursos del PIC, (82,6%). De éstos, los constituidos por las *sub-regiones* Galicia-Norte de Portugal, por un lado, y por Extremadura-Centro-Alentejo, por otro, son los que asumen un coste total más elevado, con

una dotación financiera de 311.513.451 y 255.264.858 euros, respectivamente, para el periodo 2000-2006 (Tabla 31).

Tabla 32. Plan Financiero 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal, por Subprogramas

Subprograma	Coste total	Gasto Público Total	Fondos Estructurales	Recursos Públicos Nacionales					Gasto Privado
			FEDER	Total	Central	Regional	Local	Otros	
Galicia-Norte	311.513.453	295.010.055	221.257.754	73.752.301	36.020.426	24.482.256	7.920.651	5.328.968	16.503.398
Castilla y León-Norte	132.999.265	123.681.023	92.763.193	30.917.830	13.265.307	11.201.317	3.863.770	2.587.436	9.318.242
Castilla y León-Centro	81.709.693	75.142.014	56.356.668	18.785.346	11.098.119	3.807.015	2.339.317	1.540.895	6.567.679
Extremadura-Centro-Alentejo	255.264.854	243.196.045	182.397.295	60.798.750	30.013.930	21.925.152	5.083.064	3.776.604	12.068.809
Andalucía-Alentejo-Algarve	153.485.898	141.810.026	106.357.696	35.452.330	17.435.089	9.580.261	4.925.570	3.511.410	11.675.872
Nacional	197.044.037	197.044.037	147.782.594	49.261.443	40.015.129	-	6.312.628	2.933.686	-
<i>TOTAL</i>	1.132.017.200	1.075.883.200	806.915.200	268.968.000	147.848.000	70.996.000	30.445.000	19.679.000	56.134.000

Fuente: Complemento de Programa del PIC INTERREG III A España-Portugal

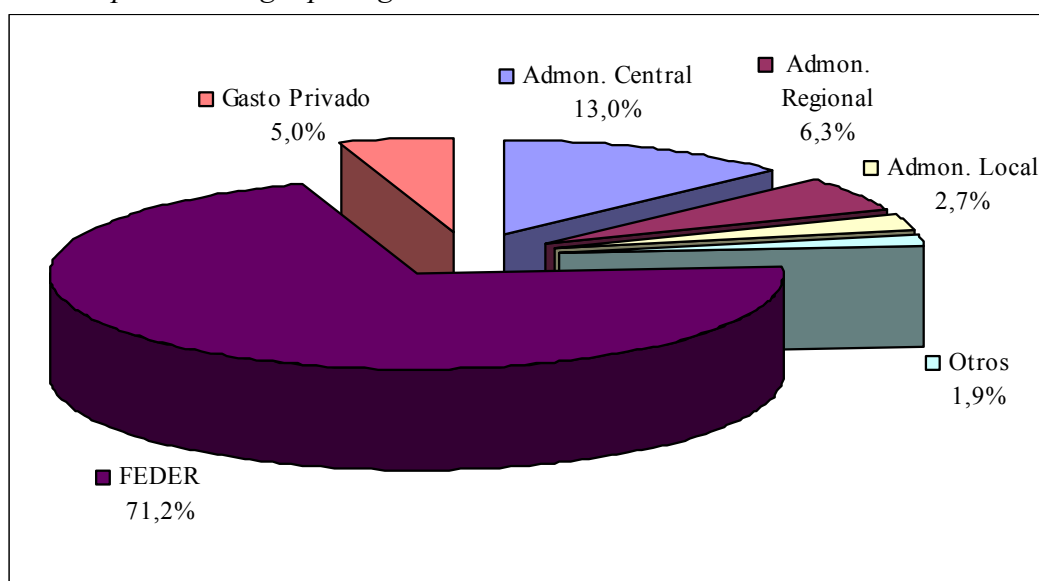
Desde la perspectiva de los agentes implicados en el PIC, la distribución de los recursos financieros resulta bastante asimétrica por diferentes motivos (Gráfico 7):

- En primer lugar, destaca la amplia participación comunitaria a través del FEDER, con casi 807 millones de euros que suponen el 71,3% respecto al coste total del PIC y el 75% del gasto público total programado para todo el periodo².
- Este montante del FEDER ha sido determinado como suma de las contribuciones de cada uno de los Estados miembros para este Programa, de tal forma que la programación indicativa efectuada asigna a España 515,5 millones de euros y a Portugal 291,4 aproximadamente.

² Esta tasa de participación del FEDER respeta lo establecido en el punto 3 del artículo 29 del Reglamento 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

- Respecto a los recursos públicos nacionales, que representan el 23,76% del total de fondos del PIC, la Administración Central es la que aporta la mayor parte de ellos, seguida de las respectivas Administraciones Regionales.
- Finalmente, está prevista una participación del sector privado por un importe total de más de 56 millones de euros (el 5% del coste total del Programa). Esta implicación privada en el PIC se concreta en las medida 1.3. *Desarrollo rural transfronterizo* y en todas las incluidas en el Eje 2 de *Valorización, promoción y conservación del medio ambiente y los recursos patrimoniales y naturales* y en el Eje 3 de *Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad*.

Gráfico 7. Programación financiera 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal por agentes



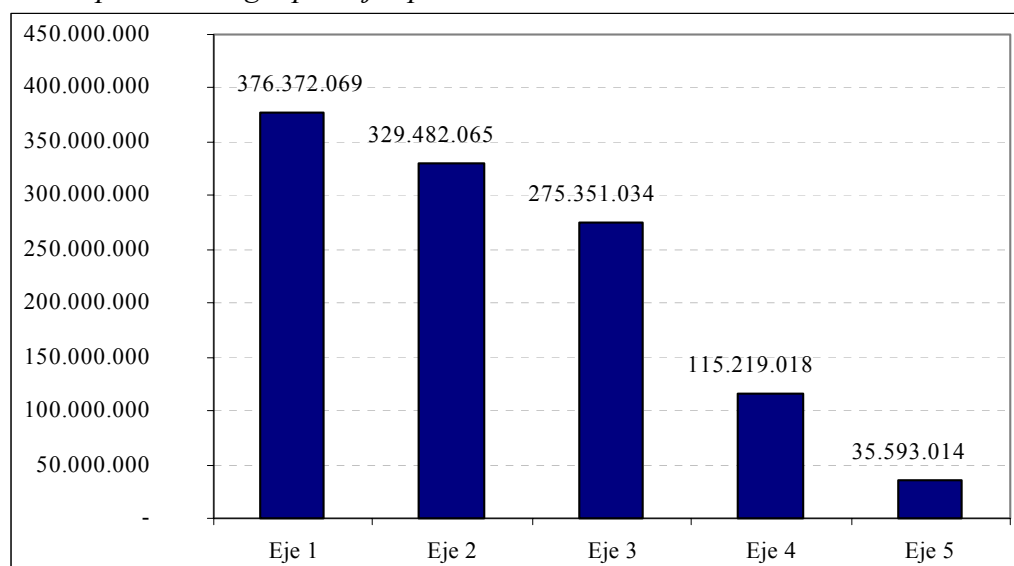
Fuente: Elaboración propia a partir del Complemento de Programa del PIC INTERREG III A España-Portugal

La visión de la programación por Ejes y medidas permite observar un amplio conjunto de acciones que prevén, como ya se ha puesto de

manifiesto, una inversión pública y privada de unos 1.132 millones de euros para el periodo 2000-2006.

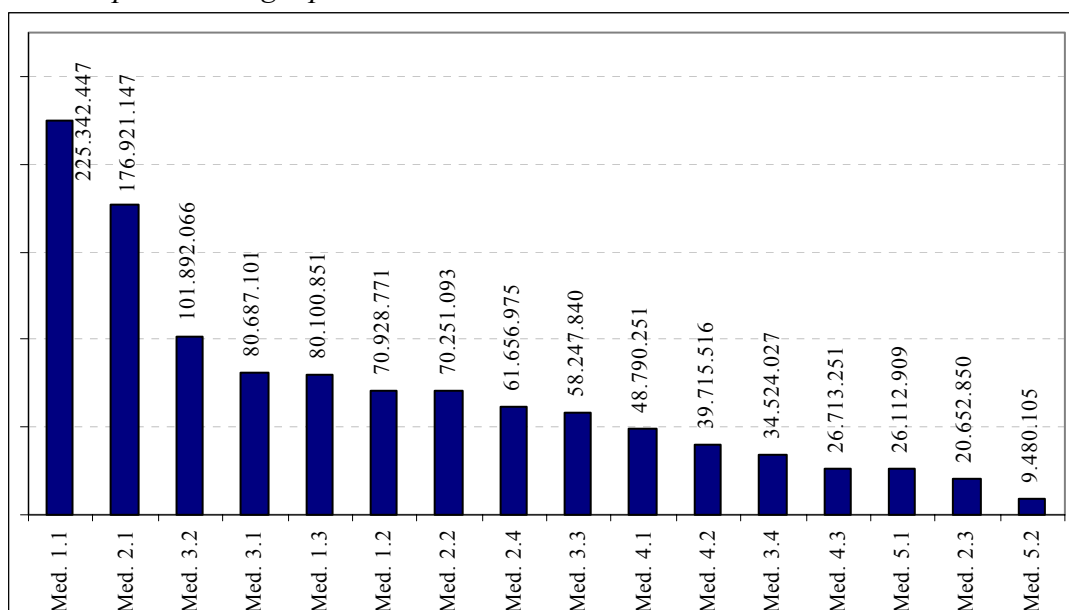
La asignación de recursos se ha orientado preferentemente a la creación de infraestructuras de comunicación y mejora de la accesibilidad, en tanto que la planificación financiera para la ejecución de proyectos de cooperación e integración social e institucional tiene un peso comparativamente inferior. En concreto, la asignación financiera por Ejes y medidas presenta la siguiente distribución (Gráfico 8 y Gráfico 9):

Gráfico 8. Programación financiera 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal por Ejes prioritarios



Fuente: Elaboración propia a partir del PIC INTERREG III A España-Portugal

Gráfico 9. Programación financiera 2000-2006 del PIC INTERREG III A España-Portugal por medidas de actuación



Fuente: Elaboración propia a partir del PIC INTERREG III A España-Portugal

- Algo más de la tercera parte de los recursos programados para todo el periodo se destinan al Eje 1 (*Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo*), y cerca del 30% al Eje 2 (*Valorización, promoción y conservación del medio ambiente y los recursos patrimoniales y naturales*). Por tanto, estos dos Ejes absorben, en conjunto, el 63% de los recursos financieros previstos en el PIC:
 - Las medidas mejor dotadas financieramente pertenecen, precisamente, a estos Ejes. En particular, la medida 1.1. *Infraestructuras de transporte y comunicaciones de importancia transfronteriza* supone casi el 20% del total, lo cual revela la importancia otorgada a la mejora de la accesibilidad entre ambos lados de la frontera.

- La medida 2.1. *Sostenibilidad ambiental, espacios rurales, recursos hidráulicos y gestión forestal* aglutina más del 15% del monto total del PIC. Ello da una idea de la significación que tiene dentro del Programa la gestión de los recursos ambientales con los que la zona transfronteriza cuenta y la importancia que la conservación y el mantenimiento de los mismos tienen dentro de la su estrategia general de desarrollo.
- Con un peso ligeramente inferior aparece el Eje 3 (*Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad*), que concentra el 24,3% de las cantidades programadas para el periodo 2000-2006 con el fin de incrementar la modernización de la base tecnológica y el fortalecimiento de la competitividad del tejido productivo de los territorios asistidos por el Programa. Sus principales líneas de actuación son las siguientes:
 - *El desarrollo tecnológico, la investigación y extensión de la Sociedad de la Información* (medida 3.2), la tercera más importante del PIC en términos financieros, constituye una herramienta fundamental para un mayor aprovechamiento en esta zonas de las oportunidades que ofrece la “nueva economía”.
 - *La promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva* (medida 3.1), por su parte, es la cuarta en importancia financiera del PIC, procurando impulsar la inversión, la diversificación de la base productiva y la modernización de las empresas localizadas en el área transfronteriza.
- Finalmente, el Eje 4 (*Fomento de la cooperación e integración social e institucional*) y el Eje 5 (*Asistencia Técnica*) comprenden el 10,1% y el 3,1%, respectivamente de las recursos previstos.

En última instancia, hay que añadir a lo anterior que estos recursos se ven complementados por los destinados por las diferentes

administraciones públicas españolas y portuguesas, incluidas las regionales y locales, en el ámbito de otros programas cofinanciados por el Objetivo 1 de la Política Regional Europea y demás planes de carácter autónomo. De esta forma, cabe destacar los siguientes:

- El Programa Operativo Objetivo 1 de Galicia, 2000-2006.
- El Programa Operativo Objetivo 1 de Castilla y León, 2000-2006.
- El Programa Operativo Objetivo 1 de Extremadura, 2000-2006.
- El Programa Operativo Objetivo 1 de Andalucía, 2000-2006.
- Programa Operacional da Região do Norte, 2000-2006.
- Programa Operacional da Região do Centro, 2000-2006.
- Programa Operacional da Região do Algarve, 2000-2006.
- Programa Operacional da Região do Alentejo, 2000-2006.

6.1.2. La coherencia financiera de la estrategia

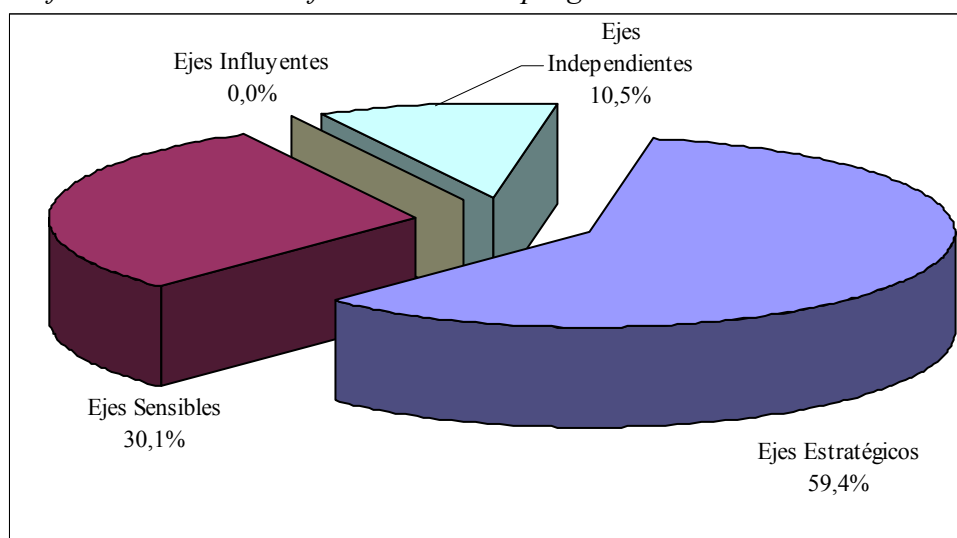
La coherencia financiera de la estrategia está determinada por la correspondencia existente entre los ámbitos de carácter estratégico del Programa y su importancia financiera dentro de la programación efectuada.

Es decir, se trata de contrastar si el ordenamiento estratégico realizado en el apartado 4.3.4 de esta evaluación encuentra su traslación en el terreno financiero. Dicho análisis permitió agrupar los distintos Ejes en cuatro categorías: *influyentes* (sobre la consecución del resto), *sensibles* (respecto al cumplimiento de los restantes), *independientes* (no influyen ni se ven influidos de forma significativa) y *estratégicos* (influyentes y sensibles, al mismo tiempo).

A partir de lo anterior, hay que verificar si los objetivos considerados estratégicos reciben o no un apoyo financiero ostensiblemente mayor que los considerados como independientes. Con ello se avalaría la jerarquización y priorización de los Ejes presentada anteriormente.

El resultado de este ejercicio indica que los Ejes clasificados como estratégicos (Eje 1 y Eje 2) son apoyados por una cuantía que supone casi un 59,4% del coste financiero. Por el contrario, el Eje 3, caracterizado por una capacidad relativa de absorber los efectos de los restantes superior a la media, absorbe el 30,1%, mientras que el único Eje susceptible de ser catalogado como independiente (Eje 4) importa el 12% de la cuantía financiera prevista para el Programa (Gráfico 10).

Gráfico 10. Coherencia financiera de la programación



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior refleja que la ponderación financiera de las diferentes medidas que integran cada Eje, y de éstos respecto a la asignación financiera total del PIC es coherente con la planificación estratégica diseñada en el mismo, concentrando los esfuerzos en las principales prioridades socio-económicas para la zona de cooperación.

6.2. La ejecución financiera del PIC

Desde el 19 de diciembre de 2001, fecha en la que se aprueba por decisión de la Comisión el Programa de Iniciativa Comunitaria

INTERREG A España-Portugal de Cooperación Transfronteriza se ha producido una única convocatoria pública para la presentación de proyectos. Dicha convocatoria, que estuvo abierta desde el 1 de julio de 2002 hasta el 31 de octubre del mismo año, ha sido resuelta definitivamente en el mes de abril de 2003, con la aprobación de los primeros proyectos cofinanciados por el PIC.

En consecuencia, la relativa dilación para la aprobación del Programa y el transcurso de los plazos necesarios para la apertura de la convocatoria realizada, la presentación y tramitación de las solicitudes recibidas y la resolución posterior de las mismas ha condicionado significativamente la ejecución de las intervenciones hasta la fecha.

De hecho, tal y como se reconoce en los informes de ejecución de las anualidades 2001 y 2002, tanto la Autoridad de Pago del Programa como la Comisión aún no han realizado pago alguno³, aunque se ha recibido con anterioridad el abono del 7% de la participación de los Fondos en la Intervención en concepto de anticipo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (CE) nº 1260/1999. Esta situación, que es la consecuencia normal del estado incipiente de desarrollo en el que se encuentra el Programa, impide realizar un análisis de la eficacia y la eficiencia del mismo y cuantificar su previsible impacto. De ahí que, en esta materia, el ejercicio de evaluación intermedia tiene que limitarse, necesariamente, a:

- Por un lado, la distribución por Ejes y medidas del Programa y la valoración de su capacidad de movilización de iniciativas (demanda generada).

³ Únicamente el Eje 5 de *Asistencia Técnica* ha ejecutados pagos durante los años 2001 y 2002 por un importe total de 617.676 euros.

- Por otro, la apreciación preliminar y cualitativa acerca de los resultados e impactos esperados, sobre la base de los proyectos seleccionados.

6.2.1. Una valoración general de la eficacia del Programa

Las consideraciones señaladas anteriormente no caben interpretarse como problemas importantes de gestión acaecidos en esta primera fase del programa, que hayan podido dificultar la ejecución. Antes al contrario, la respuesta que ha tenido la única convocatoria efectuada ha sido altamente satisfactoria, despertando un gran interés entre los potenciales beneficiarios.

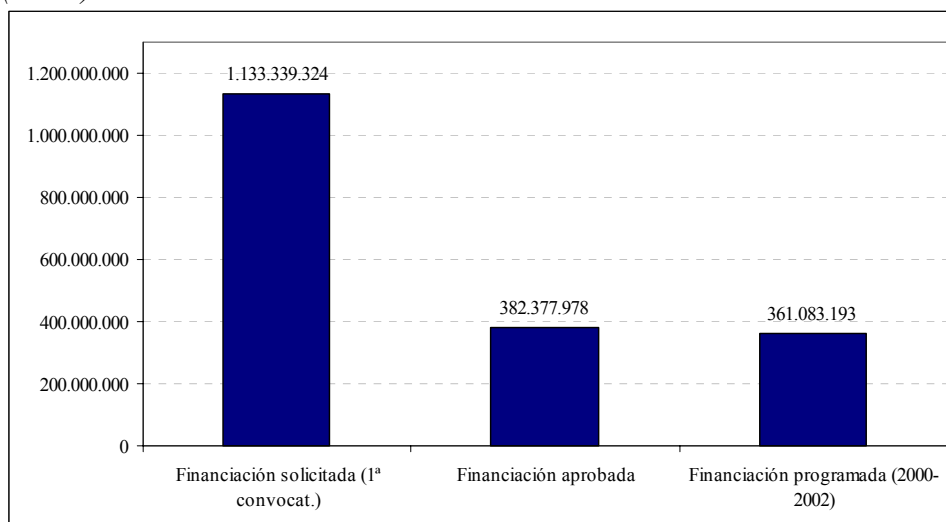
Muestra de ello son los 508 proyectos presentados, con una cuantía de financiación solicitada igual a 1.133.339.324 euros, es decir, más de tres veces superiores al monto de los recursos disponibles que fueron programados para el trienio 2000-2002. Ello evidencia, por lo tanto, la destacada implicación de los agentes y la voluntad de cooperación transfronteriza en toda el área de aplicación del Programa.

El Gráfico 11 muestra, precisamente, las necesidades de financiación de los diferentes proyectos presentados en la primera convocatoria del Programa, así como la cuantía total efectivamente aprobada con relación a la planificación financiera contemplada en el PIC para el período 2000-2002.

En líneas generales, **el volumen financiero aprobado (382.377.978 euros) se ajusta razonablemente bien al inicialmente programado.**

De esta forma, la *eficacia financiera*⁴ del PIC, entendida como el porcentaje de los gastos aprobados sobre los previstos, alcanza el 105%, lo que proporciona una idea aproximada de la capacidad del Programa para movilizar los recursos de que dispone, con el propósito fundamental de cumplir con sus objetivos finales de aumentar el grado de integración económica y social en el conjunto de la zona, y la cooperación pública, así como de promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios de la frontera.

Gráfico 11. Financiación solicitada, autorizada y programada para el trienio 2000-2002 los diferentes proyectos presentados y aprobados (euros)



Fuente: Elaboración propia

Además, el hecho de que en este período 2000-2002 se hayan asumido compromisos por una cuantía superior a la prevista no sólo permite anticipar una **aceleración en los ritmos de ejecución y mayores niveles**

⁴ Esta medida de la eficacia financiera del Programa constituye un indicador aproximado de la expectativa de utilización de los recursos programados en los años siguientes a los que se refiere el análisis. Además, su utilización permite cubrir la carencia de información existente sobre el grado de ejecución, el cual daría una medida del grado efectivo de absorción financiera del PIC.

de eficacia a partir de los siguientes años, sino también un incremento de la demanda de ayudas en las próximas convocatorias.

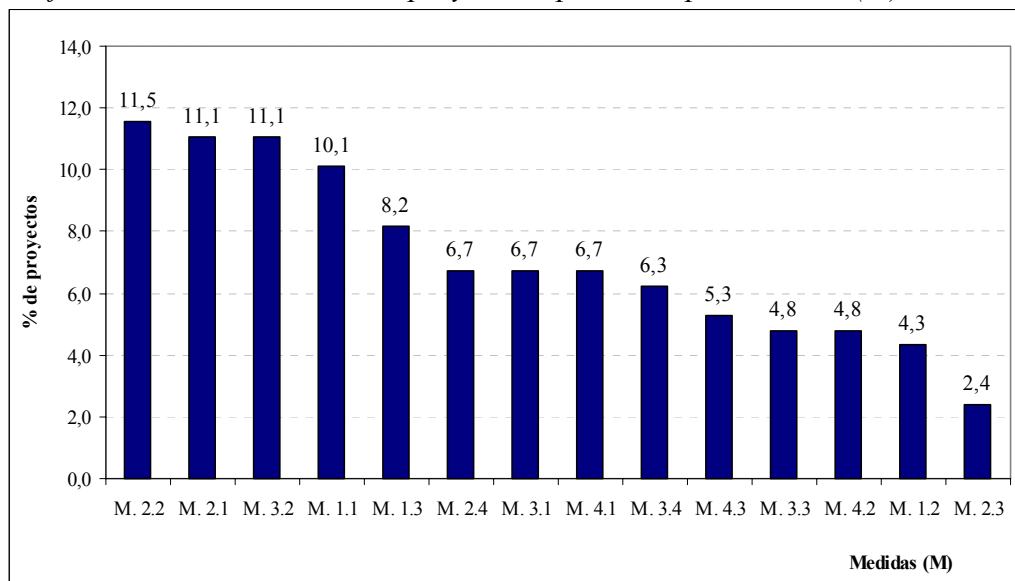
6.2.2. La eficacia de los Ejes y medidas del PIC

La mayoría de los proyectos aprobados se han encuadrado dentro de las actuaciones del Eje 2. *Valorización, promoción y conservación ambiental de los recursos patrimoniales y naturales*. De ellas, han sido las correspondientes a las medidas 2.1. *Sostenibilidad ambiental, espacios naturales recursos hidráulicos y gestión forestal* y 2.2. *Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local* las que han experimentado una mayor demanda efectiva, con 23 y 24 proyectos aprobados, respectivamente, que representan, en conjunto, el 22,6% sobre el total.

El Eje 3. *Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad* es el segundo en número de proyectos aceptados. La mayor parte de sus intervenciones se han concentrado en la medida 3.2. *Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información*, en la que está prevista la realización de 23 actuaciones, es decir, algo más del 11% del total de proyectos aprobados (Gráfico 12).

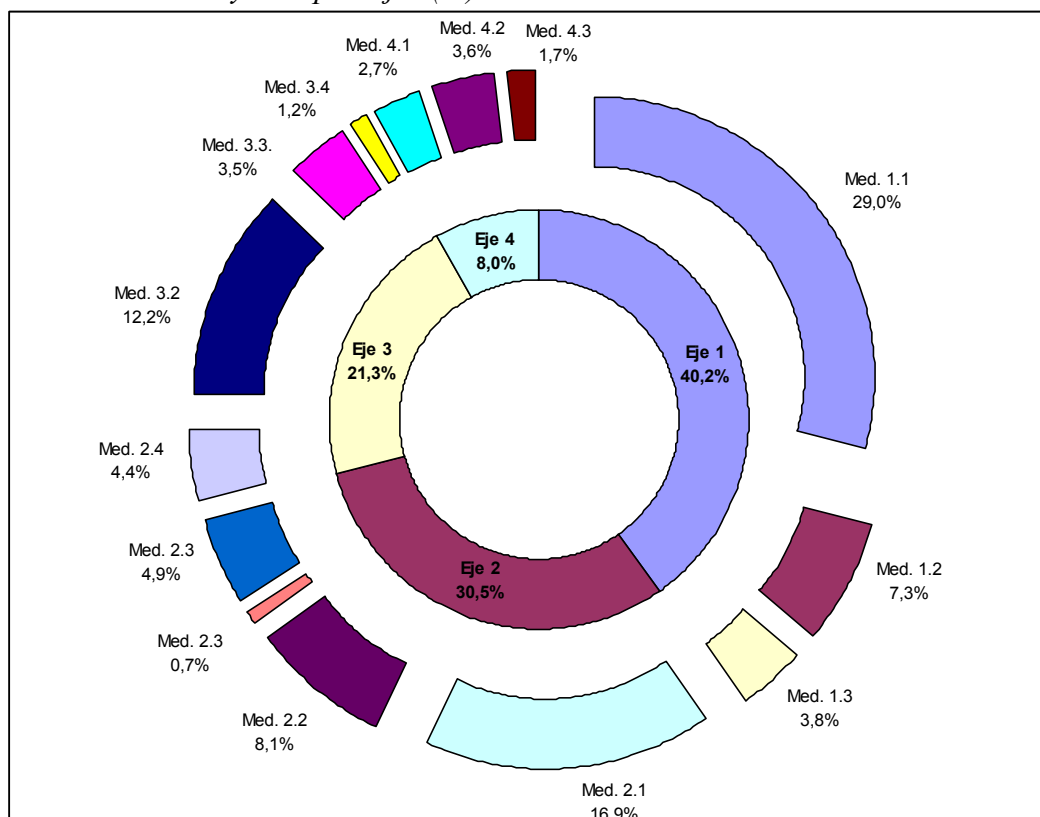
Todo ello se ha traducido en una participación financiera más intensa de aquellas medidas a las que se han acogido un número más elevado de proyectos. Así, las cuatro medidas con un número mayor de acciones aprobadas absorben más de las dos terceras partes del importe financiero comprometido en la primera convocatoria para la aceptación de proyectos en el marco de la Iniciativa INTERREG III A España-Portugal (Gráfico 13).

Gráfico 12. Distribución de los proyectos aprobados por medidas (%)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 13. Distribución de los recursos comprometidos en la primera convocatoria de ayudas por Ejes (%)



Fuente: Elaboración propia

En particular, tan sólo la medida 1.1. *Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza* supone cerca del 30% de la financiación concedida, seguida de la 2.1. *Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal* (16,87%), la 3.2. *Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información* (12,21%) y la 2.2. *Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local* (8,06%).

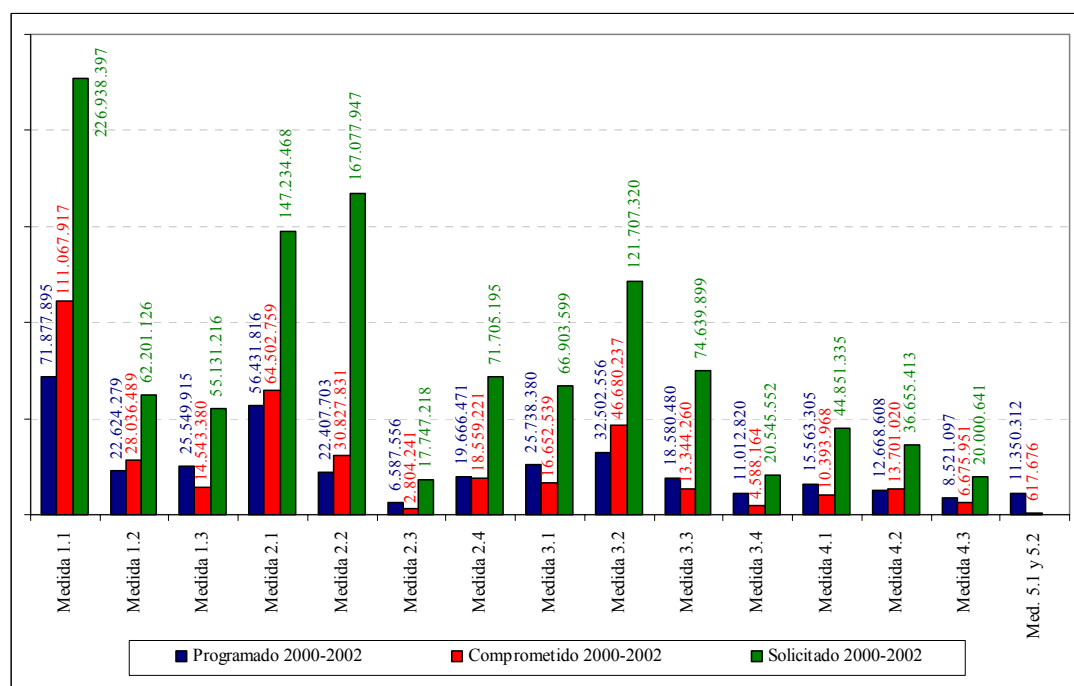
Ello demuestra el **importante efecto de movilización**, anteriormente aludido, que el Programa ha desencadenado entre los agentes. Tal comportamiento hace que se espere del PIC una contribución significativa al desarrollo económico y social de la zona transfronteriza, así como a la cohesión territorial en el ámbito geográfico del Programa, para lo cual parece necesario intensificar una articulación política más intensa que favorezca la presentación de proyectos comunes (únicamente el 16,8% de los proyectos aprobados corresponden al Eje 4 de *Fomento de la integración social e institucional*, representando el 8% de la financiación total comprometida).

Además, este Eje 4 es el que registra la eficacia financiera más baja del Programa (83,72%), debido precisamente al reducido volumen de recursos comprometidos por la medida 4.1. *Cooperación e integración social, laboral e institucional*, que tiene aprobados proyectos por un importe de 10.393.968 euros, lo que supone el 63% respecto a la asignación prevista para los tres primeros años de vigencia del Programa (Gráfico 14).

En contraposición con lo anterior, el Eje 1. *Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo* ha resultado tener una gran demanda para la realización de inversiones para la mejora de la accesibilidad y de las redes de comunicaciones que aproximen a estos territorios a los principales centros económicos. De esta forma,

dentro del conjunto de este Eje, en el período 2000-2002, se han aprobado ayudas por un importe de 120.052.089 euros, un 28% más de la cuantía de los compromisos programados para los tres primeros años del Programa:

Gráfico 14. Gasto programado, solicitado y comprometido en el trienio 2000-2002



Fuente: Elaboración propia

- El mayor grado de eficacia financiera se ha alcanzado en la medida 1.1, relativa a la construcción, desarrollo y mejora de las infraestructuras y equipamientos de transporte, que ha alcanzado una eficacia sobre compromisos del 154%, la más alta de todo el PIC.
- Las acciones de *ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas* (medida 1.2) han implicado, igualmente, la disposición de una cuantía superior a la inicialmente programada. Concretamente, la ayuda concedida hasta la fecha ha sido un 24% mayor que la prevista.

- Tan sólo la medida 1.3. *Desarrollo rural transfronterizo* no ha alcanzado la programación financiera establecida, a pesar de que el volumen de compromisos solicitados ha duplicado sobradamente el de compromisos programados. Esto significa que la menor eficacia financiera de esta medida se explica, fundamentalmente, por su menor tasa de aprobación respecto a las otras medidas de este mismo Eje, tanto en términos de proyectos como, especialmente, de recursos (Tabla 34).

El Eje 2. *Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales*, dedicado no sólo a preservar el medio ambiente de los territorios fronterizos, sino también a poner en valor todo su patrimonio natural, ha tenido un comportamiento más que aceptable desde la perspectiva financiera. De hecho, la ayuda FEDER solicitada ha sido la más elevada del Programa superando los 403 millones de euros. De ese montante se admitieron 168 proyectos con una financiación total de unos 116,7 millones de euros, alcanzando así una eficacia financiera del 111%:

- Prácticamente todas las medidas de este Eje que han tenido una eficacia financiera muy positiva. Los proyectos acogidos a la medida 2.1. *Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal* y a la 2.2. *Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local* importan una cuantía que sobrepasa la programada, mientras que los correspondientes a la medida 2.4. *Valorización turística del patrimonio* significa el 94%. Ello que da una idea de la sensibilidad de los agentes locales para aprovechar las enormes oportunidades que les ofrece la riqueza de sus valores y recursos endógenos.
- Sin embargo, la contrapartida se encuentra en la medida 2.3. *Eficiencia energética y fuentes de energía renovables*, con una

eficacia financiera excepcionalmente baja (42,5%). Detrás de este dato confluyen dos hechos:

- Por un lado, se trata de la medida con menor de proyectos presentados y aprobados de todo el PIC.
- Por otro, la tasa de aprobación financiera es, al mismo tiempo, la más baja de todo el Programa, cofinanciado-se 2.804.241 euros de los 17.747.218 solicitados, es decir, el 15,8%.

En cuanto al Eje 3. *Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad*, la nota característica es la acusada heterogeneidad que se manifiesta entre las diferentes medidas que lo componen. No en vano, la medida con menor eficacia financiera del PIC (3.4) y la segunda con mayor (3.2) pertenecen a este Eje.

Finalmente, el análisis de la *desviación financiera*, calculada como la diferencia entre el peso relativo de cada medida en los compromisos asumidos y el peso relativo en la programación, ofrece una valoración de la reprogramación implícita del Programa en función de los diferentes ritmos de aprobación de las medidas. En los próximos años, esta desviación se tendrá que traducir en una adecuación de los ritmos de ejecución, o por el contrario, en una reprogramación del PIC explícita y aprobada.

Los resultados obtenidos, que se recogen en la Tabla 33, muestran que la participación relativa del Eje 1 en los compromisos aprobados en la primera convocatoria de ayudas del Programa es mayor que la que le correspondería de acuerdo con la programación financiera realizada. Esto indica que la demanda de los beneficiarios de las acciones contempladas en este Eje excede de la capacidad financiera del mismo para satisfacerla íntegramente, a pesar, incluso, de que es el que absorbe la mayor cantidad de recursos del PIC.

Tabla 33. Eficacia y desviación financiera por Ejes y medidas del PIC

Ejes y Medidas	FEDER Programado (2000-2002)	FEDER Solicitado (2000-2002)	FEDER Aprobado	Eficacia fcr. s/ compromisos	Desviación Financiera
EJE 1	120.052.089	344.270.739	153.647.786	127,98%	120,9%
Medida 1.1	71.877.895	226.938.397	111.067.917	154,52%	145,9%
Medida 1.2	22.624.279	62.201.126	28.036.489	123,92%	117,0%
Medida 1.3	25.549.915	55.131.216	14.543.380	56,92%	53,8%
EJE 2	105.093.546	403.764.827	116.694.053	111,04%	104,9%
Medida 2.1	56.431.816	147.234.468	64.502.759	114,30%	107,9%
Medida 2.2	22.407.703	167.077.947	30.827.831	137,58%	129,9%
Medida 2.3	6.587.556	17.747.218	2.804.241	42,57%	40,2%
Medida 2.4	19.666.471	71.705.195	18.559.221	94,37%	89,1%
EJE 3	87.834.236	283.796.370	81.265.200	92,52%	87,4%
Medida 3.1	25.738.380	66.903.599	16.652.539	64,70%	61,1%
Medida 3.2	32.502.556	121.707.320	46.680.237	143,62%	135,6%
Medida 3.3	18.580.480	74.639.899	13.344.260	71,82%	67,8%
Medida 3.4	11.012.820	20.545.552	4.588.164	41,66%	39,3%
EJE 4	36.753.010	101.507.389	30.770.939	83,72%	79,1%
Medida 4.1	15.563.305	44.851.335	10.393.968	66,79%	63,1%
Medida 4.2	12.668.608	36.655.413	13.701.020	108,15%	102,1%
Medida 4.3	8.521.097	20.000.641	6.675.951	78,35%	74,0%
EJE 5	11.350.312	-	617.676	5,44%	5,1%
TOTAL	361.083.193	1.133.339.324	382.377.978	105,90%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

El Eje 4 reproduce la situación opuesta a la anterior, puesto que su importancia en el plan financiero del PIC es significativamente mayor que la conseguida realmente en la única convocatoria realizada hasta el momento. Ello se acentúa en el caso de las medidas 4.1. *Cooperación e integración social, laboral e institucional* y 4.3. *Estructuras institucionales para la cooperación*.

Sin embargo, las medidas en las cuales la desviación financiera presenta un mayor signo negativo se incluyen en el Eje 3, el cual se caracteriza porque la demanda de ayudas se ha concentrado en las acciones contenidas en la medida 3.2. *Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información*.

El Esquema 21 sintetiza, en resumen, las conclusiones que se desprenden de los resultados obtenidos a partir del cálculo de la desviación financiera

para el conjunto de las medidas del PIC, diferenciando entre las que presentan una reprogramación implícita positiva y negativa. Tales conclusiones deben tomarse con la cautela necesaria, dado que se basan únicamente en el análisis a priori de las realizaciones financieras de cada medida, lo cual podría llevar a conclusiones erróneas sobre el signo de la reprogramación para cada una de ellas.

Esto es, si bien el ejercicio efectuado arroja señales útiles sobre la marcha general de las diferentes medidas, hay que tener en cuenta que **la simple observación de los comportamientos financieros no debe ser la única guía a la hora de contemplar una reprogramación financiera**, al menos en el caso de este PIC. En efecto, los retrasos apuntados deberán ser matizados por las incidencias que hayan sucedido en cada caso y, sólo tras ese análisis, se podrán realizar recomendaciones justificadas sobre la reprogramación.

Esquema 21. La reprogramación implícita del PIC a partir del cálculo de la desviación financiera

Medidas con una reprogramación implícita positiva	Medidas con una reprogramación implícita negativa
<p>Medida 1.1 - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza</p> <p>Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas</p> <p>Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal</p> <p>Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local</p> <p>Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información</p> <p>Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales</p>	<p>Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo</p> <p>Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables</p> <p>Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio</p> <p>Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial de la base productiva</p> <p>Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios</p> <p>Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo</p> <p>Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional</p> <p>Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación</p>

Fuente: Elaboración propia

6.2.3. Presentación de los resultados financieros de los diferentes Subprogramas del PIC

Desde la perspectiva de los subprogramas, los proyectos del correspondiente a **Norte de Portugal-Galicia** son los que absorben una mayor dotación financiera, a la vez que registran la mayor tasa de aprobación. En este Subprograma el Eje 1 presenta una tasa de aprobación financiera de más del 50%, con una gran heterogeneidad entre las medidas que contiene: desde casi un 70% en la 1.1 (que concentra la mayor financiación de todas las medidas de este Subprograma, con un 28%) hasta apenas un 25% en la 1.3.

El Eje 2 cuenta con la asignación financiera más elevada de todo el Subprograma con casi el 40% sobre el total, y una tasa de aprobación superior a la media (44%). Destaca la medida 2.1 que reúne el 27% de la financiación y alcanza una tasa de aprobación financiera del 60%. La medida 2.3, si bien sólo representa el 1% de la financiación total de este Subprograma, tiene la tasa de aprobación financiera más alta (78%), debido, en parte, a que todos sus proyectos presentados han sido aprobados.

En el Eje 3 sobresale por encima del resto la medida 3.2, tanto por su importancia financiera dentro del Eje, como por su mayor tasa de aprobación, próxima al 60%. Por su parte, el Eje 4 tiene un peso reducido en este Subprograma, acorde con el peso general de este Eje dentro del PIC. No obstante, la tasa de aprobación financiera no ha sido menor que la media del Subprograma y del propio Eje en el conjunto del PIC.

En el Subprograma **Norte de Portugal-Castilla y León**, el peso financiero se concentra en los Ejes 1 y, sobre todo, en el 2, que, entre ambos, suponen cerca del 80% del total. Sin embargo, las tasas de aprobación del Eje 1 no han logrado el nivel alcanzado por este Eje

dentro del PIC, especialmente en las medidas de menor dotación financiera, como la 1.2 y la 1.3.

Por lo que respecta al Eje 2, se caracteriza por aglutinar el 53% del total de los recursos aprobados. De hecho, su tasa de aprobación es mayor que la general del Eje en el conjunto del PIC. Los Ejes 3 y 4 tienen un peso bastante menor que los anteriores. De ellos sobresale el Eje 4, cuya ponderación y tasa de aprobación financieras son superiores a las obtenidas por dicho Eje en el PIC.

El Subprograma de **Centro de Portugal-Castilla y León** tan sólo constituye el 8% de los fondos aprobados en todo el Programa, presentando una tasa de aprobación financiera del 26%, inferior a la del conjunto del PIC. A diferencia del resto de los Subprogramas, en éste el principal Eje es el 3, que engloba más del 42% de los fondos aprobados, por delante del Eje 1 (32%), y del 2 (23%). Además, la tasa de aprobación del Eje 3 (43%) excede la media del Programa, y en particular la medida 3.3, que implica el 23% del Subprograma y tiene una tasa de aprobación del 56%.

Entre las restantes medidas de este Subprograma, cabe destacar la 1.1, que acumula el 24% de los fondos, con una tasa de aprobación de casi el 60%, y la 2.2 que, aunque su tasa de aprobación es bastante más reducida que la de las demás (sólo un 9%), tiene asignado el 15% de la dotación financiera.

La programación financiera del Subprograma **Alentejo-Centro de Portugal-Extremadura** supone más del 25% del total de los fondos del PIC, concentrando prácticamente la mitad de ellos en el Eje 1. Este Eje divide sus recursos casi a partes iguales entre las medidas 1.1 y 1.2, con tasas de aprobación, en ambos casos, superiores al 50%. Los Ejes 2 y 3 tienen una asignación financiera similar, aunque el porcentaje de fondos

comprometidos respecto a los previstos se encuentra se encuentra en sendos Ejes por debajo del promedio de este Subprograma (21% y 30% respectivamente, frente al 34% del Subprograma). Por el contrario, el Eje 4, con el 8% de los fondos, casi replica la tasa de aprobación media (35%).

El Subprograma **Alentejo-Algarve-Andalucía**, al igual que los anteriores, presenta una elevada concentración de los fondos en el Eje 1. Concretamente, sólo la medida 1.1, implica el 37% de los recursos programados, alcanzando una elevada tasa de aprobación financiera (cerca del 50%). El peso financiero de los Ejes 2 y 3 es inferior al que los mismos obtienen en el conjunto del PIC, logrando unas tasas de aprobación financiera del 30% y del 20%, respectivamente. El Eje 4 en este Subprograma es donde proporcionalmente alcanza una dotación financiera mayor (13%), si bien su tasa de aprobación (20%) se ha situado muy lejos tanto de la media del Subprograma como de la media del Eje.

Finalmente, el **Subprograma Nacional**, con casi 29 millones de euros, es el que cuenta con la menor dotación presupuestaria. Este Subprograma no presenta proyectos en el Eje 4 y concentra la mayor parte de sus recursos en el Eje 1, con un 57% sobre el total.

Tabla 34. Proyectos aprobados en la primera convocatoria en el conjunto de los Subprogramas de la Iniciativa Comunitaria INTERREG A, España-Portugal

Ejes y Medidas	N.	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Fila		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	47	22,6	54,7	20	27	153.647.786	40,2	44,6
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	21	10,1	70,0	10	11	111.067.917	29,0	48,9
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	9	4,3	47,4	4	5	28.036.489	7,3	45,1
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	17	8,2	45,9	6	11	14.543.380	3,8	26,4
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	66	31,7	39,3	26	40	116.694.053	30,5	28,9
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	23	11,1	46,0	8	15	64.502.759	16,9	43,8
Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	24	11,5	36,9	11	13	30.827.831	8,1	18,5
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	5	2,4	38,5	3	2	2.804.241	0,7	15,8
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	14	6,7	35,0	4	10	18.559.221	4,9	25,9
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	60	28,8	35,5	22	38	81.265.200	21,3	28,6
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	14	6,7	43,8	6	8	16.652.539	4,4	24,9
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	23	11,1	31,1	9	14	46.680.237	12,2	38,4
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	10	4,8	29,4	3	7	13.344.260	3,5	17,9
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	13	6,3	44,8	4	9	4.588.164	1,2	22,3
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	35	16,8	41,2	10	25	30.770.939	8,0	30,3
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	14	6,7	33,3	4	10	10.393.968	2,7	23,2
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	10	4,8	43,5	2	8	13.701.020	3,6	37,4
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	11	5,3	55,0	4	7	6.675.951	1,7	33,4
TOTAL	208	100	40,9	78	130	382.377.978	100	33,7

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Tabla 35. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Norte de Portugal-Galicia

Ejes y Medidas	N.º	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Fila		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	9	15,8	47,4	3	6	34.680.988	30,7	52,9
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	6	10,5	85,7	2	4	31.666.337	28,0	69,8
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	3	5,3	33,3	1	2	3.014.651	2,7	25,4
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	19	33,3	45,2	8	11	43.868.547	38,8	44,5
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	8	14,0	57,1	2	6	31.109.818	27,5	60,5
Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	7	12,3	35,0	4	3	9.348.711	8,3	26,0
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	2	3,5	100,0	2	0	1.166.663	1,0	78,0
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	2	3,5	33,3	0	2	2.243.355	2,0	23,3
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	16	28,1	30,8	5	11	25.119.750	22,2	27,1
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	6	10,5	50,0	2	4	6.569.981	5,8	38,2
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	5	8,8	26,3	1	4	16.761.450	14,8	57,7
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	5	8,8	45,5	2	3	1.788.319	1,6	16,7
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	13	22,8	56,5	3	10	9.384.642	8,3	40,7
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	5	8,8	45,5	0	5	4.383.553	3,9	36,6
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	3	5,3	60,0	1	2	2.880.634	2,5	36,3
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	5	8,8	71,4	2	3	2.120.455	1,9	66,9
TOTAL	57	100,0	41,9	19	38	113.053.927	100	40,4

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Tabla 36. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Norte de Portugal-Castilla y León

Ejes y Medidas	N.	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Fila		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	5	16,7	55,6	2	3	15.730.018	29,4	36,6
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	3	10,0	100,0	0	3	14.474.279	27,1	45,4
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	1	3,3	100,0	1	0	772.122	1,4	15,2
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	1	3,3	20,0	1	0	483.618	0,9	8,1
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	12	40,0	44,4	6	6	28.334.611	53,0	33,8
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	6	20,0	54,5	3	3	17.722.641	33,1	43,6
Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	3	10,0	37,5	1	2	7.646.880	14,3	29,2
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	3	10,0	42,9	2	1	2.965.090	5,5	19,6
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	8	26,7	57,1	4	4	3.523.661	6,6	20,5
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	1	3,3	50,0	1	0	300.000	0,6	9,0
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	3	10,0	42,9	2	1	1.999.187	3,7	17,9
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	1	3,3	100,0	1	0	150.000	0,3	25,8
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	3	10,0	75,0	0	3	1.074.474	2,0	50,0
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	5	16,7	62,5	0	5	5.901.576	11,0	43,2
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	3	10,0	60,0	0	3	5.548.926	10,4	71,5
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	2	6,7	100,0	0	2	352.650	0,7	22,9
TOTAL	30	100	51,7	12	18	53.489.866	100	33,9

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Tabla 37. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Centro de Portugal-Castilla y León

Ejes y Medidas	N.	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Filas		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	4	16,7	100,0	2	2	10.173.084	31,8	60,0
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	1	4,2	100,0	1	0	7.561.427	23,6	57,2
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	1	4,2	100,0	1	0	1.600.000	5,0	74,4
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	2	8,3	100,0	0	2	1.011.657	3,2	64,0
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	9	37,5	52,9	3	6	7.373.967	23,0	10,7
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	2	8,3	100,0	1	1	1.827.467	5,7	64,3
Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	4	16,7	57,1	1	3	4.770.114	14,9	8,7
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	1	4,2	33,3	1	0	410.982	1,3	29,0
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	2	8,3	40,0	0	2	365.404	1,1	3,9
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	8	33,3	47,1	2	6	13.514.725	42,2	43,3
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	1	4,2	100,0	1	0	1.063.178	3,3	50,6
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	4	16,7	36,4	1	3	4.569.506	14,3	29,8
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	1	4,2	33,3	0	1	7.467.458	23,3	55,8
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	2	8,3	100,0	0	2	414.583	1,3	100,0
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	3	12,5	42,9	2	1	934.685	2,9	13,5
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	1	4,2	33,3	1	0	284.431	0,9	6,8
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	2	8,3	66,7	1	1	650.254	2,0	32,1
TOTAL	24	100	53,3	9	15	31.996.461	100	25,8

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Tabla 38. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Alentejo-Centro de Portugal-Extremadura

Ejes y Medidas	N.	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Fila		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	11	30,6	44,0	3	8	52.832.236	51,1	48,0
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	3	8,3	50,0	2	1	24.830.985	24,0	52,5
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	5	13,9	50,0	1	4	24.349.480	23,6	57,7
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	3	8,3	33,3	0	3	3.651.772	3,5	17,6
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	10	27,8	25,6	3	7	19.791.640	19,1	20,7
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	3	8,3	50,0	0	3	10.023.220	9,7	30,5
Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	6	16,7	31,6	3	3	5.906.850	5,7	16,4
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	1	2,8	10,0	0	1	3.861.571	3,7	21,6
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	10	27,8	33,3	2	8	22.884.828	22,1	29,7
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	2	5,6	50,0	0	2	5.292.943	5,1	35,4
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	3	8,3	30,0	0	3	13.076.690	12,6	32,0
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	4	11,1	33,3	1	3	3.917.970	3,8	21,6
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	1	2,8	25,0	1	0	597.226	0,6	19,6
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	5	13,9	29,4	1	4	7.885.715	7,6	34,7
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	2	5,6	22,2	1	1	2.679.954	2,6	41,7
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	2	5,6	40,0	0	2	2.215.810	2,1	30,8
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	1	2,8	33,3	0	1	2.989.951	2,9	32,7
TOTAL	36	100	32,4	9	27	103.394.420	100	33,8

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Tabla 39. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Alentejo-Algarve-Andalucía

Ejes y Medidas	N.	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Fila		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	14	26,9	73,7	7	7	23.674.186	45,9	46,5
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	5	9,6	83,3	3	2	19.002.652	36,8	48,4
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	2	3,8	50,0	1	1	1.314.887	2,5	29,3
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	7	13,5	77,8	3	4	3.356.646	6,5	46,6
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	12	23,1	35,3	4	8	12.723.393	24,7	29,1
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	3	5,8	25,0	1	2	2.647.900	5,1	15,7
Medida 2.2 – Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	4	7,7	40,0	2	2	3.155.277	6,1	25,9
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	1	1,9	50,0	0	1	346.413	0,7	20,9
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	4	7,7	40,0	1	3	6.573.802	12,7	50,7
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	17	32,7	37,8	9	8	8.550.836	16,6	20,1
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	4	7,7	36,4	2	2	3.426.437	6,6	13,7
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	7	13,5	36,8	5	2	2.602.004	5,0	38,2
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	4	7,7	50,0	1	3	1.808.832	3,5	26,5
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	2	3,8	28,6	1	1	713.563	1,4	18,9
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	9	17,3	31,0	4	5	6.664.321	12,9	19,9
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	7	13,5	36,8	3	4	3.330.461	6,5	16,9
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	1	1,9	20,0	0	1	2.771.219	5,4	28,9
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	1	1,9	20,0	1	0	562.641	1,1	13,6
TOTAL	52	100	40,9	24	28	51.612.735	100	30,3

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Tabla 40. Proyectos aprobados en la primera convocatoria dentro del Subprograma Nacional

Ejes y Medidas	N.	%	Tasa de Aprobación (*)	Jefes de Fila		FEDER Aprobado		Tasa de Aprobación (**)
				Pt	Esp	€	%	
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	4	44,4	40,0	3	1	16.557.273	56,5	27,6
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	3	33,3	42,9	2	1	13.532.237	48,0	27,1
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	1	11,1	33,3	1	0	3.025.037	8,5	30,8
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	4	44,4	44,4	2	2	4.601.895	16,3	34,9
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	1	11,1	20,0	1	0	1.171.712	4,2	45,2
Medida 2.2 – Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	1	11,1	100,0	0	1	880.183	3,1	39,5
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	2	22,2	100,0	1	1	2.550.000	9,0	38,2
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	1	11,1	9,1	0	1	7.671.400	27,2	33,1
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	1	11,1	12,5	0	1	7.671.400	27,2	41,7
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	0	0,0	0,0	0	0	0	0,0	0,0
TOTAL	9	100	29,0	5	4	28.830.569	100	29,5

(*): Tasa de Aprobación = N.º Proyectos Aprobados / N.º Proyectos Presentados

(**): Tasa de Aprobación = FEDER Aprobado / FEDER Solicitado

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

6.3. Una aproximación a los resultados físicos del PIC

6.3.1. Los efectos esperados de las intervenciones del Programa

La otra cara del gasto financiero asociado a los distintos elementos clave para el desarrollo de las zonas elegibles por la Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de España-Portugal es la de los resultados conseguidos. Sin duda alguna, en estos primeros años de aplicación del Programa la ausencia de ejecución financiera y el hecho de que todos los proyectos aprobados estén en su fase de realización impide cuantificar los logros alcanzados a partir de los *indicadores físicos de seguimiento* definidos para cada una de las medidas del PIC.

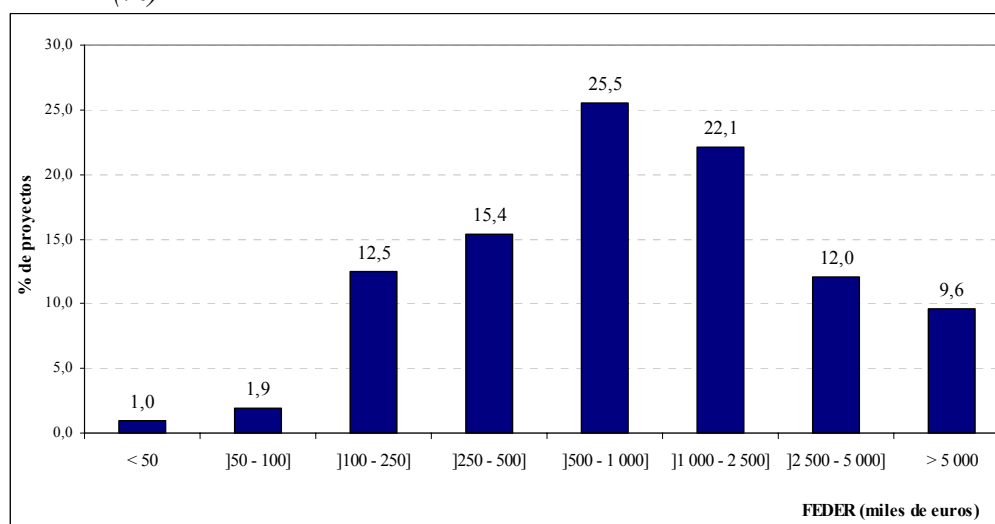
No obstante, a la luz de la distribución de los proyectos aprobados y de la dimensión de los mismos, es posible valorar qué ámbitos relacionados con las intervenciones que están siendo implementadas son, previsiblemente, los que provocarán un mayor impacto sobre el contexto socioeconómico de estos territorios.

En todo caso, dichas valoraciones deben interpretarse con sumo cuidado en la medida en que serán los niveles de ejecución que se efectúen en los próximos años los que determinen las realizaciones, resultados e impactos del PIC. Como es obvio, la movilización de los recursos disponibles en las diferentes esferas examinadas es la que permite conseguir avances desde la perspectiva física, y no la simple aprobación de un conjunto de proyectos y la disposición de la financiación necesaria para su puesta en práctica.

Una primera cuestión a reseñar se relaciona con el tamaño de los proyectos aprobados. Más de la mitad (58%) de las intervenciones a realizar tienen un coste inferior al millón de euros (Gráfico 15). Esto

invita a considerar la conveniencia de reducir el número de proyectos aprobados y acometer acciones más completas y de mayor envergadura, con el fin de que las acciones cofinanciadas tengan la suficiente “*masa crítica*” para producir una elevada gama de efectos, lo cual es coherente con los objetivos estratégicos marcados por la programación y validados en esta evaluación.

Gráfico 15. Distribución de los proyectos aprobados por montante FEDER (%)



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, **los proyectos mejor dotados financieramente se enmarcan en los ámbitos de las telecomunicaciones y el desarrollo tecnológico y la construcción de infraestructuras de transporte.** Si bien la naturaleza de este tipo de acciones acarrea desembolsos importantes, ello no es óbice para reconocer la firme convicción de la importancia de las redes de comunicaciones para mejorar la cohesión territorial y de la inversión en capital tecnológico para fortalecer el sistema de ciencia, tecnología y su relación con la empresa.

La Tabla 41 señala la relación de proyectos aprobados cuyo coste de realización excede los 10 millones de euros. De los 6 que cumplen esta característica, 4 se encuadran en tales ámbitos, por lo que cabría esperar la consecución de avances significativos en estos frentes concretos.

Tabla 41. *Proyectos aprobados de mayor envergadura financiera*

ACRÓNIMO	TÍTULO	FEDER APROBADO
CETAG CEIIA /SP1.E49	Creación de una Plataforma de Desarrollo Tecnológico para el Sector de Automoción en G-NP	13.455.717,68
INTRANET SP4.E42	Desarrollo y Acceso a Redes Avanzadas de Telecomunicaciones y de Información	12.373.489,52
HUBAAL/SP5.E3	Interconexión viaria entre el bajo Alentejo, Algarve y Huelva	11.990.097,37
RFBP/SP4.E9	Construcción y Remodelación de Recintos Feriales de Badajoz y Portalegre	11.305.417,90
DAREDO / SP1.E12	Plan 2002-2004: Depuración de aguas residuales domésticas en pequeños núcleos rurales de población diseminada de las cuencas galaico-portuguesas del Miño, Limia y Tamega	10.248.974,00
CARESTRADAS / SP4.E1	Construcción y mejora de infraestructuras viarias de interés transfronterizo en el ámbito territorial del Alto Alentejo-Badajoz	10.049.036,57

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda

Pero el impacto potencial del PIC no sólo va a afectar a los sectores de las telecomunicaciones y el transporte. Igualmente las actuaciones de gestión sostenible de los recursos naturales (campo cubierto por el Eje 2) predominan en el Programa y están movilizandando más de 64,5 millones de euros, con los que se espera corregir las deficiencias que numerosas localidades de la zona transfronteriza acusan en materia de **infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas.**

En último lugar, la mayor escasez de proyectos cooperativos (17%) que han implicado la aceptación de 30,7 millones de euros sugiere impactos de menor intensidad que los provenientes del resto de actuaciones del Programa. No obstante, la promoción de actividades que comportan intercambio de experiencias y de aproximaciones metodológicas a la

resolución de determinados problemas comunes, deben valorarse muy positivamente.

De hecho, cabría esperar que después de este primer estadio de cooperación, muy provechosa en la medida en que se establecen relaciones entre instituciones y agentes de las distintas regiones y países, se pase más adelante a acometer en mayor proporción actuaciones encaminadas a fortalecer las interrelaciones económicas entre todas las subregiones consideradas, intensificando así la cooperación transfronteriza y la proyección exterior del ámbito de intervención.

Además, el coste financiero unitario que implican, en promedio, los proyectos de cooperación es relativamente inferior al del resto de actuaciones del Programa, por lo que cabría suponer que los efectos derivados de estas acciones serán de menor magnitud. No obstante, hay que tener en cuenta la dificultad de comparar entre sí con sentido económico este tipo de indicadores, ya que los costes financieros pueden reflejar aspectos distintos a la eficiencia, como, entre otros, el tipo de intervención.

Alternativamente, los mayores costes unitarios que se deducen de las actuaciones del Eje 1 en materia de infraestructuras no significan necesariamente que se trate de actuaciones menos eficientes, al entrar en consideración elementos adicionales como las propias características de los proyectos, la orografía del terreno, etc. En todo caso, con la información disponible y la gran heterogeneidad de las actuaciones, no es posible realizar un análisis más profundo de la eficiencia del PIC.

Tabla 42. Coste unitario de los proyectos aprobados por Ejes y medidas (euros)

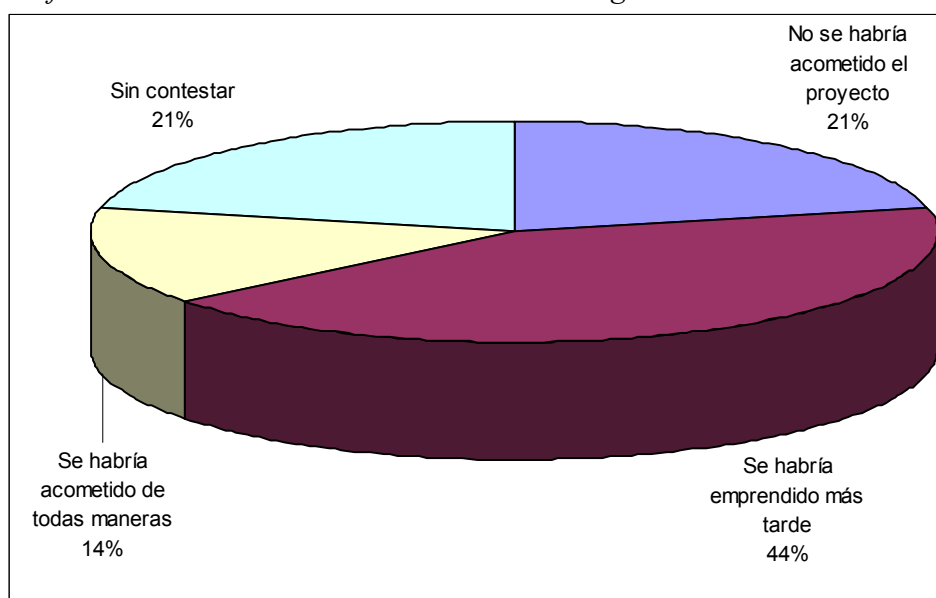
Ejes y Medidas	N.º	FEDER Aprobado	Coste unitario
EJE 1 - Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo	47	153.647.786	3.269.102
Medida 1.1. - Infraestructuras de transportes y comunicaciones de importancia transfronteriza	21	111.067.917	5.288.948
Medida 1.2 - Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas	9	28.036.489	3.115.165
Medida 1.3 - Desarrollo rural transfronterizo	17	14.543.380	855.493
EJE 2 - Valoración, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales	66	116.694.053	1.768.092
Medida 2.1 - Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal	23	64.502.759	2.804.468
Medida 2.2 - Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local	24	30.827.831	1.284.493
Medida 2.3 - Eficiencia energética y fuentes de energía renovables	5	2.804.241	560.848
Medida 2.4 - Valorización turística del patrimonio	14	18.559.221	1.325.659
EJE 3 - Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	60	81.265.200	1.354.420
Medida 3.1 - Promoción y desarrollo empresarial de la base productiva	14	16.652.539	1.189.467
Medida 3.2 - Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información	23	46.680.237	2.029.576
Medida 3.3 - Dinamización socioeconómica local, agraria y servicios	10	13.344.260	1.334.426
Medida 3.4 - Educación, formación y creación de empleo	13	4.588.164	352.936
EJE 4 - Fomento de la cooperación e integración social e institucional	35	30.770.939	879.170
Medida 4.1 - Cooperación e integración social, laboral e institucional	14	10.393.968	742.426
Medida 4.2 - Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales	10	13.701.020	1.370.102
Medida 4.3 - Estructuras institucionales para la cooperación	11	6.675.951	606.905
TOTAL	208	382.377.978	1.838.356

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Ministerio de Hacienda

No obstante, la incidencia de la aplicación del PIC sobre el entorno socioeconómico se presume aceptable, en la medida en que tan sólo el 14% de los promotores de proyectos consultados opina que la alternativa de llevar a cabo el proyecto se hubiera realizado de la misma manera con o sin la presencia del Programa. De este modo, cabe ponderar muy positivamente el Programa, ya que ha impulsado de forma determinante la realización de los proyectos en los ámbitos en que ha distribuido los fondos. Concretamente, los resultados obtenidos muestran que ha acelerado la implementación de casi la mitad de ellos (un 44%), y ha

posibilitado más de uno de cada cinco proyectos que, en ausencia de los fondos, nunca se hubieran llevado a cabo.

Gráfico 16. Alternativa a la realización del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Otra interesante dimensión de análisis se refiere al destino territorial del gasto realizado. La Tabla 43 recoge información sobre la distribución geográfica tanto de los proyectos como de la ayuda comprometida a partir de los datos del marco sub-regional del PIC. De esta forma, es posible identificar la localización y valorar el grado de concentración o dispersión geográfica de más del 92% de los proyectos aprobados y del 95% de los gastos admitidos del Programa.

- El gasto por persona resultante en el conjunto de los territorios asistidos por el Programa ha sido de casi 50 euros por habitante. En términos absolutos, respecto a la cifra de gasto territorializado, se aprecia un alto grado de concentración en los municipios de la

subregiones de Galicia-Norte de Portugal y Alentejo-Centro de Portugal-Extremadura, que en conjunto absorben el 61% del gasto (excluido el correspondiente al subprograma nacional), si bien su peso poblacional en el conjunto es también superior y, por lo tanto, experimentan mayores necesidades que atender.

- Por otro lado, el gasto medio por habitante resultante de los proyectos específicamente territorializados es de 46 euros, alcanzándose de nuevo el valor máximo en Alentejo-Centro de Portugal-Extremadura, con 61 euros. En el extremo opuesto está la subregión de Norte de Portugal-Castilla y León, donde los 30 proyectos aprobados implican un gasto por habitante de 33 euros aproximadamente.

Tabla 43. Territorialización de los proyectos y del gasto aprobado

Sub-región	Nº total de proyectos aprobados	Total ayuda aprobada	Población	Ayuda por habitante	Coste medio del proyecto
Norte-Galicia	57	113.053.927	2.338.499	48,34	1.983.402
Norte-Castilla y León	30	53.489.866	1.630.265	32,81	1.782.996
Centro-Castilla y León	24	31.996.461	745.865	42,90	1.333.186
Alentejo-Centro-Extremadura	36	103.394.420	1.695.581	60,98	2.872.067
Alentejo-Algarve-Andalucía	52	51.612.735	1.270.930	40,61	992.553
<i>Total Marco Sub-regional</i>	<i>199</i>	<i>353.547.409</i>	<i>7.681.140</i>	<i>46,03</i>	<i>1.776.620</i>
<i>Total PIC</i>	<i>208</i>	<i>382.377.978</i>	<i>7.681.140</i>	<i>49,78</i>	<i>1.838.356</i>

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, se verifica que, en términos generales, existe una **aceptable dispersión territorial del gasto *per cápita*** entre los territorios elegibles del Programa. Sin embargo, cabe apuntar una **relativa concentración de la ayuda, que se ha dirigido en mayor medida a aquellas zonas en las que las necesidades son mayores**, con el objetivo de lograr una mayor cohesión social y territorial en toda la zona de cooperación.

6.3.2. Apreciación crítica de la naturaleza de los proyectos aprobados en los diferentes Subprogramas

La observación del total de los proyectos aprobados en esta primera convocatoria en los diversos Subprogramas permite distinguir entre aquellos que responden a una lógica de cooperación interregional o transfronteriza de aquellos cuya finalidad parece más centrada en objetivos de desarrollo regional o local.

La apreciación sobre la naturaleza de los proyectos cofinanciados dentro de la esfera del desarrollo local o la cooperación transfronteriza es, en muchos casos, ambivalente en la medida que estos pueden dar lugar a su inclusión en los dos ámbitos. No obstante, en todos los casos puede identificarse, si bien no de forma unívoca, la primacía de un carácter determinado.

En este contexto, se observa que el conjunto de los Subprogramas aparecen más orientados hacia una finalidad de desarrollo local y regional, con un 60%, frente al 40% restante donde el carácter de cooperación parece primar. Esta diferencia se hace todavía más evidente si se observa la distribución de los fondos, ya que más del 70% se centran en el primer objetivo y menos del 30% muestran un carácter netamente cooperativo.

Sólo en el Subprograma de Centro de Portugal-Castilla y León el matiz de cooperación es mayoritario, con más del 60% de los fondos gestionados. Algo más del 30% de los recursos de los Subprogramas de Norte de Portugal-Galicia y de Alentejo-Algarve-Andalucía favorecen la intensificación de la cooperación transfronteriza, mientras que en los Subprogramas de Norte de Portugal-Castilla y León y de Alentejo-Centro-Extremadura tales recursos representan en torno al 20%. En el caso extremo está el Subprograma Nacional, donde el 100% de los

fondos y proyectos guardan una mayor relación con el desarrollo regional y local.

Observando este doble carácter de los proyectos desde un enfoque horizontal, todos los Ejes, y prácticamente todas las medidas combinan una perspectiva de cooperación transfronteriza con, en mayor o menor intensidad, el desarrollo local y regional.

El Eje 1 es el que está más orientado hacia el desarrollo local, con más del 80% de los fondos implicados en esta dirección. Esta característica es compartida también por el Eje 2, en el que el 75% de los recursos aprobados se destinan a acciones que benefician un mayor desarrollo local. Por su parte, el Eje 4 presenta la misma dirección que los Ejes 1 y 2, aunque con una preponderancia del desarrollo local más leve (60% de los fondos). Por último, el Eje 3 es el único donde la vertiente de la cooperación parece ser prioritaria en los fondos asignados (53%), si bien en número de proyectos la distribución es muy equilibrada.

Tabla 44. Proyectos de Desarrollo Local y de Cooperación por Subprogramas (SP1, SP2, SP3)

Eje	Medida	Subprograma Norte de Portugal – Galicia (SP1)						Subprograma Norte de Portugal – Castilla y León (SP2)						Subprograma Centro de Portugal – Castilla y León (SP3)					
		Desarrollo Local		Cooperación		Total		Desarrollo Local		Cooperación		Total		Desarrollo Local		Cooperación		Total	
		Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€
1	1.1	3	17.844.204	3	13.822.133	6	31.666.337	1	9.488.420	2	4.985.860	3	14.474.279	1	7.561.427	0	0	1	7.561.427
	1.2	0	0	0	0	0	0	1	772.121	0	0	1	772.121	1	1.600.000	0	0	1	1.600.000
	1.3	3	3.014.651	0	0	3	3.014.651	0	0	1	483.618	1	483.618	2	1.011.657	0	0	2	1.011.657
	Total 1	6	20.858.855	3	13.822.133	9	34.680.988	2	10.260.541	3	5.469.477	5	15.730.018	4	10.173.084	0	0	4	10.173.084
2	2.1	8	31.109.818	0	0	8	31.109.818	4	15.507.862	2	2.214.779	6	17.722.641	1	644.694	1	1.182.773	2	1.827.467
	2.2	4	4.473.725	3	4.874.985	7	9.348.711	2	5.840.403	1	1.806.477	3	7.646.880	0	0	4	4.770.114	4	4.770.114
	2.3	2	1.166.663	0	0	2	1.166.663	0	0	0	0	0	0	1	410.982	0	0	1	410.982
	2.4	2	2.243.355	0	0	2	2.243.355	3	2.965.090	0	0	3	2.965.090	2	365.404	0	0	2	365.404
	Total 2	16	38.993.562	3	4.874.985	19	43.868.547	9	24.313.355	3	4.021.256	12	28.334.611	4	1.421.080	5	5.952.887	9	7.373.967
3	3.1	3	3.830.534	3	2.739.447	6	6.569.981	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1.063.178	1	1.063.178
	3.2	2	1.546.287	3	15.215.163	5	16.761.450	2	1.724.187	1	275.000	3	1.999.187	1	350.000	3	4.219.506	4	4.569.506
	3.3	0	0	0	0	0	0	1	150.000	0	0	1	150.000	0	0	1	7.467.458	1	7.467.458
	3.4	4	1.457.538	1	330.781	5	1.788.319	2	348.668	1	725.806	3	1.074.474	2	414.583	0	0	2	414.583
	Total 3	9	6.834.359	7	18.285.391	16	25.119.750	5	2.222.855	2	1.000.806	7	3.223.661	3	764.583	5	12.750.142	8	13.514.725
4	4.1	4	4.341.506	1	42.047	5	4.383.553	1	300.000	0	0	1	300.000	0	0	0	0	0	0
	4.2	1	508.516	2	2.372.119	3	2.880.634	3	5.548.926	0	0	3	5.548.926	0	0	1	284.431	1	284.431
	4.3	0	0	5	2.120.455	5	2.120.455	0	0	2	352.650	2	352.650	0	0	2	650.254	2	650.254
	Total 4	5	4.850.021	8	4.534.621	13	9.384.642	4	5.848.926	2	352.650	6	6.201.576	0	0	3	934.685	3	934.685
Total	36	71.536.797	21	41.517.130	57	113.053.927	20	42.645.677	10	10.844.189	30	53.489.866	11	12.358.747	13	19.637.715	24	31.996.462	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 45. Proyectos de Desarrollo Local y de Cooperación por Subprogramas (SP4, SP5, SP6 y Total)

Eje	Medida	Subprog. Alentejo – Centro – Extremadura (SP4)						Subprog. Alentejo – Algarve – Andalucía (SP5)						Subprograma Nacional (SP6)						TOTAL					
		Desarrollo Local		Cooperación		Total		Desarrollo Local		Cooperación		Total		Desarrollo Local		Cooperación		Total		Desarrollo Local		Cooperación		Total	
		Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€	Nº	€
1	1.1	3	24.830.985	0	0	3	24.830.985	3	17.195.612	2	1.807.040	5	19.002.652	3	13.532.237	0	0	3	13.532.237	14	90.452.884	7	20.615.033	21	111.067.917
	1.2	3	23.163.479	2	1.186.001	5	24.349.480	2	1.314.887	0	0	2	1.314.887	0	0	0	0	0	0	7	26.850.488	2	1.186.001	9	28.036.489
	1.3	1	497.713	2	3.154.059	3	3.651.772	7	3.356.646	0	0	7	3.356.646	1	3.025.037	0	0	1	3.025.037	14	10.905.704	3	3.637.677	17	14.543.380
	Total 1	7	48.492.176	4	4.340.060	11	52.832.236	12	21.867.146	2	1.807.040	14	23.674.186	4	16.557.273	0	0	4	16.557.273	35	128.209.076	12	25.438.710	47	153.647.786
2	2.1	2	7.366.409	1	2.656.811	3	10.023.220	2	759.586	1	1.888.314	3	2.647.900	1	1.171.712	0	0	1	1.171.712	18	56.560.082	5	7.942.677	23	64.502.759
	2.2	3	2.252.139	3	3.654.711	6	5.906.850	2	728.440	2	2.426.838	4	3.155.277	0	0	0	0	0	0	11	13.294.707	13	17.533.124	24	30.827.831
	2.3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	346.413	1	346.413	1	880.183	0	0	1	880.183	4	2.457.828	1	346.413	5	2.804.241
	2.4	1	3.861.571	0	0	1	3.861.571	2	2.838.388	2	3.735.414	4	6.573.802	2	2.550.000	0	0	2	2.550.000	12	14.823.807	2	3.735.414	14	18.559.221
	Total 2	6	13.480.119	4	6.311.521	10	19.791.640	6	4.326.414	6	8.396.979	12	12.723.393	4	4.601.895	0	0	4	4.601.895	45	87.136.424	21	29.567.629	66	116.704.053
3	3.1	1	1.579.827	1	3.713.116	2	5.292.943	1	1.049.211	3	2.377.226	4	3.426.437	0	0	0	0	0	0	5	6.459.571	8	9.892.968	13	16.352.539
	3.2	1	12.373.490	2	703.200	3	13.076.690	4	934.801	3	1.667.203	7	2.602.004	1	7.671.400	0	0	1	7.671.400	11	24.600.165	12	22.080.072	23	46.680.237
	3.3	3	3.517.970	1	400.000	4	3.917.970	0	0	4	1.808.832	4	1.808.832	0	0	0	0	0	0	4	3.667.970	6	9.676.290	10	13.344.260
	3.4	1	597.226	0	0	1	597.226	1	200.000	1	513.563	2	713.563	0	0	0	0	0	0	10	3.018.016	3	1.570.149	13	4.588.165
	Total 3	6	18.068.512	4	4.816.316	10	22.884.828	6	2.184.012	11	6.366.824	17	8.550.836	1	7.671.400	0	0	1	7.671.400	30	37.745.721	29	43.219.479	59	80.965.200
4	4.1	1	2.455.219	1	224.735	2	2.679.954	3	979.056	4	2.351.405	7	3.330.461	0	0	0	0	0	0	9	8.075.781	6	2.618.187	15	10.693.968
	4.2	2	2.215.810	0	0	2	2.215.810	1	2.771.219	0	0	1	2.771.219	0	0	0	0	0	0	7	11.044.470	3	2.656.550	10	13.701.020
	4.3	0	0	1	2.989.951	1	2.989.951	0	0	1	562.641	1	562.641	0	0	0	0	0	0	0	0	11	6.675.951	11	6.675.951
	Total 4	3	4.671.029	2	3.214.686	5	7.885.715	4	3.750.275	5	2.914.046	9	6.664.321	0	0	0	0	0	0	16	19.120.252	20	11.950.687	36	31.070.939
Total	22	84.711.837	14	18.682.583	36	103.394.420	28	32.127.847	24	19.484.888	52	51.612.735	9	28.830.569	0	0	9	28.830.569	126	272.211.473	82	110.166.505	208	382.377.978	

Fuente: Elaboración propia

7. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DEL PROGRAMA

Uno de los factores que determinan el grado de éxito del PIC es, tal y como se ha puesto de manifiesto en el capítulo 4, el diseño de un conjunto de actuaciones y medidas que persiguen unos fines u objetivos adecuados a las necesidades que presentan las regiones fronterizas de España y Portugal. Junto a ello, la capacidad de gestión de los órganos participantes, tanto en la fase de programación como en la de ejecución, constituye un elemento adicional que incide sobre el correcto funcionamiento del PIC. Precisamente, esta parte de la Evaluación Intermedia tiene por objeto **valorar la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y difusión** de las intervenciones cofinanciadas.

En efecto, el éxito o el fracaso de la formulación estratégica expuesta anteriormente estará condicionada, en gran medida, por la capacidad organizativa de los agentes encargados de desarrollarla; esto es, por la correcta articulación institucional de un entramado de gran complejidad en el que intervienen hasta cuatro niveles administrativos diferentes⁵: Comisión Europea, Administración General del Estado (AGE), Administración Regional y Corporaciones Locales, además de una multitud de gestores públicos y privados del conjunto de acciones a desarrollar.

De esta forma, una cuestión fundamental para alcanzar los objetivos estratégicos del PIC es la plena colaboración entre las distintas

⁵ Esta complejidad se acentúa todavía más en el caso de los Programas INTERREG, en los que el aparato institucional implicado tiene que dar cabida a organismos pertenecientes a países diferentes.

administraciones implicadas, con relación a un sistema de gestión y seguimiento eficaz. Esto se convierte en un requisito imprescindible para posibilitar una gestión coordinada y eficiente del Programa que permita maximizar el impacto esperado de la realización de las actuaciones en las diferentes zonas de intervención.

En definitiva, la **valoración de la articulación institucional** del PIC INTERREG III A de España-Portugal 2000-2006 se justifica porque **incide directamente sobre la eficacia y eficiencia del mismo**, así como sobre la obtención de la información necesaria para analizar los efectos de las actuaciones desarrolladas y examinar **la utilización eficiente de los recursos asignados**.

Por ello, es necesario evaluar los siguientes aspectos:

- Las características del proceso de programación.
- La definición de responsabilidades en relación con la gestión, ejecución y seguimiento del Programa.
- Los sistemas de coordinación entre los organismos intervinientes.
- Los sistemas de información, difusión y publicidad del Programa.
- El proceso de preparación y lanzamiento de las convocatorias.
- El análisis de los criterios de selección de proyectos y los sistemas de seguimiento.
- La adecuación de los circuitos financieros.
- La dotación de medios humanos y materiales.

7.1. Genealogía y encuadre del Programa

La preparación de los documentos de programación del PIC se prolongó desde mediados del año 2000 hasta finales del mismo año. En este periodo, la administración, española y portuguesa, llevó a cabo una gran concentración de iniciativas y acciones para la formulación del Programa. El 22 de noviembre de 2000, las autoridades competentes

presentaron el Programa a la Comisión, la cual consideró oportuno perfilar algunos de los contenidos del documento.

Una vez que en diciembre 2000 se envió a la Comisión la información complementaria al Programa anteriormente presentado, ésta declaró el PIC INTERREG III A de España-Portugal como admisible, y aprobado mediante **Decisión de la Comisión C (2001) 4127 de 19 de diciembre de 2001**, fijando la fecha de comienzo de elegibilidad de gastos el 29 de diciembre de 2000.

Durante la fase de programación conjunta, cabe destacar el trabajo técnico de preparación de los Subprogramas interregionales. Este trabajo técnico se benefició del **fortalecimiento de la cooperación interregional** a lo largo de los últimos años, gracias a los diversos protocolos de cooperación ya existentes entre las regiones fronterizas españolas y portuguesas. De esta manera, quedó garantizada la debida atención a:

- Por una parte, el enfoque crítico de las experiencias de cooperación anteriores.
- Por otro lado, a desarrollar conjuntamente la preparación de los Subprogramas a presentar en el PIC.

Además, esta fase quedó reforzada por el trabajo realizado por los organismos tanto de la Administración Central de Portugal (*Dirección General de Desarrollo Regional*) como de España (*Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial*).

En cuanto a la **preparación del partenariado** y la implicación de los agentes socioeconómicos en la Iniciativa, cabe destacar, en primer lugar, que la experiencia adquirida de cooperaciones anteriores así como la existencia de estructuras de colaboración ya existentes (Comunidades de

Trabajo) han permitido, también, el entendimiento entre las diversas entidades sectoriales de ambos lados de la frontera.

En segundo lugar, la participación de estos agentes fue articulándose a nivel de cada una de las regiones implicadas en los diferentes Subprogramas. De esta forma, en el marco de cada uno de los Subprogramas se llevaron a cabo, durante el segundo semestre del año 2000 y el primer semestre del año 2001, acciones de movilización de los agentes públicos y privados en relación con la preparación del Programa, con la finalidad de:

- Dar a conocer las prioridades de cooperación.
- Divulgar y dar publicidad a la Iniciativa.
- Estimular y promover la participación de las instituciones y de los agentes económicos y sociales en la Iniciativa.
- Recoger ideas y propuestas de acciones de cooperación para incluir en el Programa.

Con todo, la definición del PIC fue configurada a partir de dos pilares principales: **las Orientaciones Comunitarias** (Comunicación a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000) y el **Guión-Estructura del Programa**, elaborado por los dos gobiernos nacionales. Los diagnósticos socioeconómicos realizados en los diversos Subprogramas de los diferentes espacios de cooperación (e incluidos en el documento de programación) sirvieron de apoyo para dicha definición. Ha de subrayarse, por tanto, que el Programa se ajusta a las determinaciones contenidas en la citada Comunicación de la Comisión.

No obstante, hay que señalar que la elaboración de un Reglamento normativo específico para los PIC INTERREG que considere todas las particularidades de este tipo de programas mejoraría significativamente el proceso de programación, así como las tareas propias de la gestión.

Esquema 22. Resumen de conclusiones sobre la genealogía y encuadre del Programa

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
El PIC INTERREG III A España-Portugal se aprobó el 19 de diciembre de 2001	La estructura del Programa se considera adecuada.	La aprobación del Programa ha sido tardía, lo que ha condicionado los plazos para su arranque y puesta en marcha. La recuperación de este retraso inicial va a implicar unos esfuerzos considerables a los organismos integrantes.	De cara a un futuro PIC INTERREG IV, es necesario que las orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de la planificación de INTERREG lleguen con más antelación, con el objetivo de evitar los retrasos experimentados en el actual periodo de programación.
En la elaboración del documento de programación intervinieron las autoridades nacionales y regionales, y se recogieron sugerencias de los agentes socioeconómicos, surgidas en los seminarios de presentación del Programa, lo que pone de relieve la importancia del partenariado en su planificación.	El proceso de programación se ha beneficiado de la experiencia pasada de cooperación transfronteriza y del funcionamiento de las Comunidades de Trabajo y de los Gabinetes de Iniciativas transfronterizas.		La elaboración de un Reglamento normativo específico para los PIC INTERREG que considere todas las particularidades de este tipo de programas mejoraría significativamente el proceso de programación y las tareas propias de la gestión.

Fuente: Elaboración propia

7.2. Articulación institucional: división de tareas y competencias y sistemas de coordinación

La evaluación crítica de la articulación institucional en el ámbito del PIC INTERREG III A INTERREG III A de España-Portugal debe ser observada teniendo como referencia los avances e innovaciones introducidos en el contexto de la gestión, en particular con la adopción de nuevas formas comunes de abordar la gestión, que caracterizan esta iniciativa y que la distinguen también de los programas anteriores:

- **Modelo Transnacional de Gestión:** La aplicación del *Modelo Transnacional de Gestión*, propuesto por la Comisión con el objetivo de incrementar la cooperación transfronteriza en esta tercera etapa de INTERREG, comprende desde el nivel de la programación hasta el de la implementación, gestión y seguimiento de los proyectos. Este modelo se asienta sobre la base de una lógica de trabajo conjunto, reflejada en la exigencia de que existan asociaciones transnacionales

tanto en los proyectos como en las estructuras conjuntas de seguimiento y gestión.

- **Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión:** La aplicación de un *Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión* resulta de las recomendaciones anteriores que apuntaban la necesidad de que la Iniciativa atendiera de forma más efectiva las diferentes realidades regionales, dados los beneficios que esta opción significaría en el ámbito de la cooperación transfronteriza. De esta forma, la profundización de la aproximación del PIC a nivel regional ha dado lugar a la creación de cinco Subprogramas regionales que, compartiendo el mismo marco estratégico, su formulación ha tratado de responder a las cuestiones locales/regionales propias, disponiendo de estructuras técnicas y de seguimiento específicas.
- **Modelo Desconcentrado de Gestión a Nivel Comunitario:** Las normativas comunitarias más recientes ponen un énfasis especial en el seguimiento de los resultados y en una programación y gestión de los programas más descentralizada, transfiriendo a los Estados miembros mayores responsabilidades respecto a los instrumentos de seguimiento y control, con la finalidad de alcanzar una gestión más eficaz en la aplicación de los recursos financieros. Esta situación tiene su reflejo, igualmente, en la propia definición de las competencias de las *Autoridades de Gestión y de Pago*, así como en el diseño de los sistemas financieros y de control.

La coexistencia de estos tres enfoques de gestión ha generado, inevitablemente, una mayor complejidad en el establecimiento y división de tareas y competencias, así como un incremento de los flujos. Ello requiere un examen detallado que permita contrastar si estas prácticas innovadoras han supuesto un mejor desempeño de las estructuras de

gestión, en términos de eficacia, eficiencia y de una mejor definición de los objetivos del PIC.

La división de tareas y competencias en el PIC INTERREG III A de España-Portugal presenta la estructura propia de las Iniciativas INTERREG que, por la propia naturaleza de estos programas (carácter transnacional y transregional), se traduce en esquemas complejos. Hay que recordar que este PIC se organiza en seis Subprogramas: cinco de carácter territorial, correspondientes a las cinco subregiones geográficas que articulan el espacio fronterizo y uno de carácter nacional/pluriregional, que recoge los objetivos y estrategias de cooperación transfronteriza vinculadas a la Administración General del Estado y que no están incluidos en los Subprogramas territoriales (Esquema 23).

Esquema 23. Ámbito de aplicación del Programa

Subprograma	Ámbito básico en España	Ámbito básico en Portugal	Zonas adyacentes en España	Zonas adyacentes en Portugal
1. Galicia / Norte	Pontevedra Orense	Minho – Lima Cávado Alto Tras-os-Montes	A Coruña Lugo	Área metropolitana de Oporto Ave Támega Douro
2. Castilla y León / Norte	Zamora Salamanca	Alto Tras-os-Montes Douro	León Valladolid Ávila	Cávado Ave Támega
3. Castilla y León / Centro	Salamanca	Beira Interior Norte	Valladolid Ávila	Dao-Lafoes Serra da Estrela Cova da Beira Beira Interior Sul
4. Extremadura / Centro / Alentejo	Cáceres Badajoz	Beira Interior Sur	Córdoba	Beira Interior Sur Cova da Beira Pinhal Interior Sul Baixo Alentejo
5. Andalucía/Algarve/Alentejo	Huelva	Baixo Alentejo Algarve	Sevilla Cádiz	Alentejo Central
6. Subprograma Nacional				

Fuente: PIC INTERREG III A de España y Portugal

A pesar de la complejidad que el *Modelo Transnacional de Gestión* parecía inicialmente trasladar a las Iniciativas INTERREG, en realidad, tras una fase de aprendizaje por parte de los diversos actores y de consolidación de los procedimientos, se han verificado avances positivos,

a lo que también ha contribuido de forma determinante la aplicación del *Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión*. Esto es, la implicación de entidades con una fuerte tradición y experiencia en cooperación transfronteriza, como las *Comisiones de Coordinación Regional* en Portugal y las *Comunidades Autónomas* en España, ha propiciado que la gestión de la Iniciativa se realice de forma estable y fluida.

Frente a esta complejidad, y como ya se ha citado anteriormente, el fortalecimiento de la cooperación interregional en los últimos años, la existencia previa de estructuras de cooperación (*Comunidades de Trabajo y Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas*), así como la experiencia de intervención de las Comisiones Sectoriales, han conducido la relación institucional formal “hacia un plano de eficacia potencial que hasta ahora no se había registrado, creando así condiciones más amplias para la concretización de los objetivos específicos de las diferentes medidas del PIC INTERREG III”, tal y como se describe en el propio Programa.

Por consiguiente, se puede afirmar que **el proceso de configuración del esquema de división de tareas, responsabilidades y competencias se ha desarrollado con una buena coordinación entre ambas partes y en un clima de mutua confianza.**

La Autoridad de Gestión ha recaído en la *Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial* (España), y la Autoridad de Pagos en la *Dirección General de Desarrollo Regional* (Portugal). Por su parte, la presidencia del *Comité de Seguimiento* se alterna entre representantes de ambos Estados.

Cabe afirmar que esta división de competencias de Gestión y Pagos por los dos Estados no ha generado problemas adicionales. Antes al

contrario, se juzga que tienen las condiciones necesarias para el buen desempeño de las competencias que les fueron atribuidas, dado que estas entidades estuvieron presentes desde el inicio en la coordinación de la concepción de la Iniciativa.

De esta forma, la consideración del papel de ambas entidades, en el ámbito de la aplicación de los Fondos Estructurales en el actual periodo de programación en sus respectivos Estados miembros, apunta el elevado capital de experiencia adquirido tanto por la *Autoridad de Gestión* (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial) como por la *Autoridad de Pago* (Direcção Geral de Desenvolvimento Regional), lo que indica la gran experimentación de ambos en la gestión de fondos europeos.

Las mayores fragilidades del *Modelo Transnacional de Gestión* se encuentran en la fase de realización y gestión de proyectos comunes y en su articulación con la lógica “*bottom-up*” que caracteriza de forma positiva las iniciativas INTERREG.

Una primera debilidad de este modelo, en el ámbito de la creación de proyectos comunes, tiene que ver con el hecho de que **existen disparidades institucionales, motivadas por marcos jurídico-administrativos distintos entre los dos países, que limitan la construcción de asociaciones**. Esto cobra una mayor relevancia debido a que una parte considerable de los beneficiarios del Programa provienen de instituciones públicas.

En concreto, aunque haya existido alguna expectativa de atraer nuevos beneficiarios para las iniciativas INTERREG, el PIC se reveló poco llamativo para los agentes privados y para otro tipo de entidades asociativas por dos razones principales:

- Existe un contexto comparativamente menos atractivo para los promotores privados, dadas las exigencias de carácter administrativo que otros instrumentos de apoyo exigen.
- Hubo un déficit de comunicación para los actores no tradicionales y menos identificados con el Programa.

Independientemente del esfuerzo de ampliar la tipología de beneficiarios, atrayendo nuevos agentes, las dificultades de identificación de los actores privados con el PIC, la complejidad de éste y las carencias de comunicación entre las estructuras del Programa y estos candidatos potenciales, han motivado que los actores públicos tradicionales (locales, regionales y centrales) se configuren como los principales promotores.

Esta situación señala que el *Modelo de Transnacional de Gestión* debiera haber sido implementado de forma selectiva (sólo en algunas medidas, de acuerdo con su pertinencia y la asociación de los actores de ambos países) y no de forma exhaustiva para todo el Programa.

Lo anterior aporta, indiscutiblemente, elementos para una evaluación negativa del grado de pertinencia del primer principio que rige la iniciativa INTERREG, conforme determina el punto 7 de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000*. En él, la formulación de una programación común parece garantizar su utilidad y éxito, a diferencia de una ejecución conjunta al nivel de las operaciones, que en el caso luso-español registra las dificultades apuntadas.

Entre las principales disparidades jurídico-administrativas destaca que **las competencias y los niveles de autonomía financiera de las entidades locales y regionales portuguesas y españolas son**

manifiestamente distintas⁶. La elevada capacidad institucional y financiera de las autoridades regionales españolas se confronta, en el caso portugués, con una estructura regional desconcentrada con limitadas competencias y capacidades. Por otro lado, la fuerte tradición municipalista portuguesa confiere a las unidades administrativas locales recursos financieros y competencias que no encuentran correspondencia en los Ayuntamientos.

Esta situación genera, obviamente, mayores dificultades en la fase de construcción de proyectos comunes, en particular los de naturaleza infraestructural. A su vez, el grado de profundidad de las acciones de cooperación está notablemente restringido, ya que la legislación de ambos países no permite la gestión conjunta de servicios de naturaleza pública.

Pero las principales dificultades e impedimentos derivados de la aplicación del *Modelo Transnacional de Gestión* se identifican con las responsabilidades de gestión que fueron atribuidas a los *Jefes de Fila*. Aunque se reconozca que el modelo adoptado supone una contribución positiva para aproximar a los actores de los dos Estados miembros y fortalecer la dimensión conjunta de los proyectos, no es menos cierto que puede haber un relativo desbordamiento en las competencias asignadas a los *Jefes de Fila*, sin que ello redunde en ventajas sustantivas en el campo de la cooperación que justifiquen el incremento del grado de complejidad.

Según el artículo 4 del *Acuerdo entre la Autoridad de Gestión y el Jefe de Fila*, el segundo deba asumir un conjunto de obligaciones, como

⁶ Mientras que las CCDR portuguesas son órganos desconcentrados de la Administración Central, en España existe una descentralización regional de acuerdo con el reparto constitucional de competencias.

responsable único de la gestión económica y financiera del proyecto y única autoridad beneficiaria de la financiación FEDER, relacionadas con las siguientes tareas:

- Efectuar una gestión de contabilidad conjunta.
- Suministrar a la *Autoridad de Gestión* información periódica sobre el avance físico, administrativo y financiero del proyecto, entre otros aspectos.

El análisis crítico de la aplicación de este acuerdo y de estas responsabilidades han probado, hasta al momento, los siguientes puntos débiles:

- La limitación de acceso al Programa de entidades con una menor capacidad institucional, como Ayuntamientos de pequeña y mediana dimensión, Cámaras Municipales de reducido tamaño y diversas entidades asociativas, que no disponen de recursos técnicos, humanos y de competencias para poder desempeñar el papel de *Jefe de Fila*.
- La creación de límites relativamente bajos en el número de socios que participan en un proyecto, debido a la excesiva tramitación de carácter administrativo que genera una asociación demasiado amplia.
- El incremento de la lentitud de los procedimientos administrativos y de los flujos financieros.

Desde esta óptica, las entrevistas efectuadas permiten observar que este modelo desincentiva la participación de numerosas entidades, implicando un aumento de costes de gestión en la escala de los *Jefes de Fila* que, además, no se traduce en una mejor calidad de los proyectos. Por consiguiente, esta solución no sólo genera potencialmente una menor eficacia sino que aumenta visiblemente los niveles de ineficiencia en la concretización de las políticas públicas.

En síntesis, debido al carácter institucional de las entidades partneriadas, y al hecho de que pertenezcan a Estados diferentes y no dispongan de los medios adecuados, el *Jefe de Fila* encuentra notables dificultades para desempeñar una actuación pro-activa de control y de dinamización de los niveles de eficacia de los socios.

Habida cuenta de dicha situación, habría sido más adecuado que, aunque las operaciones fueran conjuntas (aspecto, por otro lado, que se valora positivamente), la responsabilidad de la concretización de los proyectos en cada Estado miembro recayera en cada una de las entidades nacionales, como beneficiarios FEDER. De esta forma, se comprometerían del desarrollo de su proyecto, adjudicándose en este modelo a las “antenas” del *Secretariado Técnico Conjunto* un seguimiento más efectivo en el marco del sistema de control.

Asimismo, se ha podido confirmar que las estructuras técnicas de las “antenas” de los *Secretariados Técnicos Conjuntos* tienen una capacidad de dinamización y seguimiento de elevada calidad, por el hecho de estar integradas en las instituciones que gestionan la aplicación de los Fondos Comunitarios en el esquema de los Programas Regionales. Esto justificaría una participación más efectiva de las mismas, y mejoraría el funcionamiento general del Programa.

Tal opción traería, igualmente, ventajas en el ámbito de los flujos financieros, eliminándose la intermediación de los *Jefes de Fila*. Con ello se tendrían proyectos conjuntos, pero con una lógica de responsabilidad solidaria, en la que cada socio asume sus responsabilidades individuales.

En cualquier caso, esta apreciación del *Modelo de Transnacional de Gestión* debe ser debidamente contextualizada, teniendo en consideración la escasa ejecución que presenta el PIC en el momento de esta evaluación intermedia. De hecho, una mayor experiencia de

ejecución permitirá tener mejores niveles de conocimiento crítico, que aún no son posibles de obtener, en particular, en lo que respecta a la cuantificación objetiva de los costes y beneficios de este modelo.

Existen, sin embargo, elementos explicativos que muestran que las entidades con un fortalecimiento institucional mayor han sido las que han asumido el papel de *Jefes de Fila* en la primera convocatoria. Tales entidades están registrando niveles de aprendizaje muy elevados en el cumplimiento de su cometido, lo que mejorará la eficacia y la eficiencia del Programa, tanto en la implementación de los proyectos en curso, como también de las nuevas candidaturas.

En último extremo, aunque los documentos de programación no lo especifican, es preciso señalar que los procedimientos de gestión están orientados por valores de referencia en términos FEDER, lo cual tiene sentido si se tiene en cuenta que:

- Es necesario que cada Estado miembro realice la programación con anterioridad a los valores destinados a asegurar la correspondiente adicionalidad.
- La Comisión debe proceder a una distribución de los montantes FEDER para el conjunto de los programas INTERREG, para el actual periodo de programación y para los diferentes Estados miembros, según una fórmula de cálculo adecuada. Posteriormente, es preciso identificar la forma de cómo ese valor afecta a los diversos Programas en que cada Estado miembro participa.

A este respecto, las contribuciones de cada uno de los Estados miembros para el Programa ha determinado un montante de FEDER en el que aproximadamente el 60% correspondería a España y el 40% restante a Portugal (tal y como se indica en el capítulo 4. *Plan de Financiación* del propio PIC –página250–). Este situación tan sólo refleja el origen

financiero de los recursos FEDER del Programa, pero podría interpretarse como un signo de contradicción con el *Modelo Transnacional de Gestión*, si este hecho desembocara, en la práctica, en problemas de correspondencia financiera.

Tal situación, por lo tanto, deberá ser sujeta a un análisis atento por parte de las autoridades de los dos Estados miembros, con el fin de evitar posibles estrangulamientos, de acuerdo con la filosofía del *Modelo Transnacional de Gestión* y con la implicación de existir un mismo número de proyectos en los dos países.

El *Modelo Transnacional de Gestión* implicaría, igualmente, la existencia de procedimientos de gestión idénticos, en el sentido de asegurar un mismo ritmo en la concretización de los diversos componentes de un proyecto en cada uno de los Estados miembros. La falta de un *Manual de Procedimientos* común ha impedido, en parte, que se haya producido esa compatibilidad. El ejemplo más evidente de esta disparidad se observa con el procedimiento de validación del gasto, como primera acción de control, que en España es realizada por el promotor del proyecto, y en Portugal por las “antenas” del *Secretariado Técnico Conjunto*.

Es notoria, por lo tanto, la gran disparidad en el grado de control y en la forma como el gasto se valida en cada uno de los países. Tomando como referencia la auditoría efectuada al Programa por el Tribunal de Cuentas Europeo (de la que no ha podido disponer el Equipo de Evaluación aunque fue solicitada) las autoridades deberán adoptar un procedimiento único, siendo la solución española beneficiaria de ganancias de eficacia que deberán ser favorecidas, en un esquema de gran complejidad.

Una de las mayores diferencias de la Iniciativa INTERREG III A de España-Portugal, respecto a otros PIC, es la presencia de seis *Subcomités*

de Gestión, uno por cada Subprograma. De esta manera, cada Subprograma se apoya en su respectivo *Secretariado Técnico Conjunto Regional*.

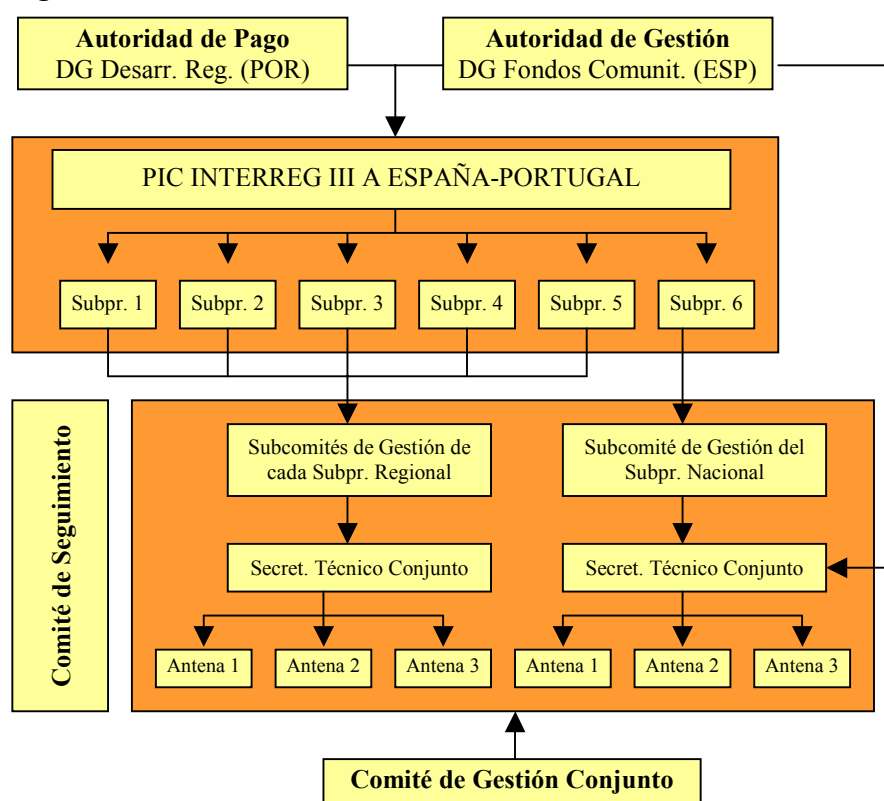
Cada *Secretariado Técnico Conjunto* está compuesto por la “*antena*” en las respectivas Administraciones Regionales. Por otra parte, el *Subcomité de Gestión Nacional* tiene como responsabilidad la gestión del Subprograma Nacional, y se apoya también en su propio *Secretariado Técnico Conjunto*. Este último, a su vez, también funciona como secretariado de la *Autoridad de Gestión*.

La organización del organigrama institucional diseñado para la gestión del PIC se completa con el *Comité de Gestión Conjunto*, que tiene la importante misión de establecer los mecanismos de todo el Programa. La presidencia sigue la misma alternancia que el Comité de Seguimiento (Esquema 24).

Cabe destacar que, en un principio, la Comisión Europea advertía la complejidad de este esquema de funcionamiento y de gestión, decantándose más por un sistema de división de tareas y competencias más “tradicional”, similar al de otros Programas de Iniciativa Comunitaria INTERREG.

No obstante, las ventajas que ofrecía la articulación institucional descrita favoreció la adopción definitiva de este esquema de funcionamiento, ya que permite un reparto equivalente de responsabilidades entre las respectivas administraciones de España y Portugal. Además, cualquier determinación o decisión de los *Secretariados Técnicos Conjuntos* deben ser consensuadas, de forma que ambas partes siempre deben estar implicadas.

Esquema 24. Articulación institucional diseñada para la gestión y seguimiento del PIC



Fuente: Elaboración propia

El balance que se puede hacer es que **la complejidad prevista ya ha sido ampliamente superada**, obteniéndose logros sumamente positivos a partir de la creación de un *Modelo Regionalmente Desconcentrado*, en el que los niveles locales y regionales se aproximan cada vez más a la gestión del Programa.

No obstante, este modelo aún precisa de algunos reajustes, que incrementarán la obtención de ganancias de eficacia y eficiencia, y posibilitarán asegurar que los proyectos tengan un mejor seguimiento local. De hecho, se comprueba la existencia de diferencias evidentes en la forma de aplicación del *Modelo Regionalmente Desconcentrado* por la Administración Central portuguesa, que participa solamente en la gestión del Subprograma Nacional, lo que equivale a cerca del 20% de la

dotación financiera, y por la Administración General del Estado español, que, además de esto, es responsable de la gestión del 60% de los Subprogramas regionales.

La consecuencia de la situación descrita es que en los Subprogramas regionales que afectan a la zona española, la responsabilidad está compartida por la Administración General del Estado español y por las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, en cada Subprograma, puede haber hasta 3 “antenas”:

- Una “antena” en la *Comissao de Coordenação Regional* de Portugal, en los casos en que el *Jefe de Fila* es de nacionalidad portuguesa (la asignación en una u otra “antena” portuguesa se realiza en función de la ubicación geográfica regional del *Jefe de Fila* portugués).
- Otra “antena” es la Comunidad Autónoma española, en los casos que el *jefe de fila* sea español y se trate de organismos dependientes de la Administración Regional española.
- Finalmente, en aquellos proyectos promovidos por un *Jefe de Fila* como organismos de la Administración General del Estado, Corporaciones Locales, Fundaciones, Universidades, entre otros, la “antena” es el *Ministerio de Hacienda* español.

De esta forma, aunque el grado de descentralización regional está ampliamente garantizado por la asunción de competencias dentro del marco establecido en la Constitución española, una mayor participación de las Administraciones Autonómicas en los Subprogramas regionales pudiera significar ganancias de eficiencia en cuatro sentidos diferentes:

- **Capacidad de seguimiento y conocimiento de la relevancia de los proyectos.** El hecho de que la “antena” del *Secretariado Técnico*

Conjunto de los seis Subprogramas se encuentre en la misma unidad administrativa limita la capacidad de ésta para ejercer las funciones que le están atribuidas. Además, los organismos regionales, por razones de proximidad, cuentan con un conocimiento más profundo y exhaustivo de las cuestiones locales y de las oportunidades de cooperación transfronteriza.

- **La combinación en la figura de la *Autoridad de Gestión* de las tareas relacionadas con el seguimiento general de todo el Programa con las tareas de “antena” del *Secretariado Técnico Conjunto* de los seis Subprogramas** ha generado situaciones de cierta ambigüedad, puesto que no existe una delimitación clara entre las funciones de *Autoridad de Gestión* y de “antena” del *Secretariado Técnico Conjunto*, perjudicando el ejercicio de ambas funciones. También, la escasez de recursos técnicos dedicados a estas dos funciones, por parte del Ministerio de Hacienda español, exige que las mismas personas desempeñen labores distintas.
- **Se adecuaría el número de estructuras técnicas**, lo que permitiría obtener ganancias evidentes desde la perspectiva de la cooperación transfronteriza, en términos de eficacia, de eficiencia, de un mejor seguimiento y control del Programa y de la existencia de una coherencia estratégica de los proyectos aprobados en el ámbito de cada Subprograma, particularmente en lo que respecta a una visión integrada de los proyectos a realizar en estas regiones.
- **Se eliminarían los efectos de la fragmentación de los *Secretariados Técnicos Conjuntos***, que exige a las “antenas” de los *Secretariados Técnicos Conjuntos* portugueses a establecer un mayor y más diversificado número de contactos.

Con todo, a pesar de que la división de competencias está clara desde un punto de vista teórico y aprobado por la Comisión, a juicio de las personas entrevistadas, se detectan lógicas de gestión diferente, a causa de las diferencias existentes entre las administraciones españolas y portuguesas.

Por otra parte, la creación de Subprogramas bilaterales por parte de las regiones portuguesas ha sido una opción que ha aumentado el grado de complejidad existente. En este sentido, también hay que tener presente que la división por Subprogramas no corresponde exactamente a un esquema donde cada uno engloba una región española y una región portuguesa.

De hecho, en dos de los Subprogramas del PIC INTERREG III A de España y Portugal (Alentejo-Centro-Extremadura y Alentejo-Algarve-Andalucía) pueden estar implicadas dos regiones del mismo país y sólo una en el país vecino. Este hecho ha añadido, en determinados momentos, ciertos grados de confusión, al tener que decidir una misma “antena” qué proyectos se enmarcan en uno u otro Subprograma.

Esta **intrincada articulación institucional diseñada en el Programa** ha tenido una serie de consecuencias que se pueden agrupar en dos grandes bloques:

- Dicha complejidad ha tenido consecuencias muy concretas en lo que se refiere a los proyectos presentados, ritmos de ejecución, socios de los proyectos, etc. Todas ellas se estudian con mayor profundidad en el apartado 7.4 relativo al *Proceso de preparación y lanzamiento de las convocatorias*.
- Un segundo bloque de efectos hace referencia a las **estructuras de información y coordinación entre las “antenas”, la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Pago**:

- Existe una opinión generalizada sobre la necesidad de mejorar las redes de información existentes entre “antenas”. Ello se refleja, fundamentalmente, en el hecho de que cada “antena” sólo dispone información de los proyectos a través de sus respectivos *Jefes de Fila*, mientras que si el socio participante de un proyecto forma parte de un Subprograma diferente al del *Jefe de Fila*, esta circunstancia sólo queda recogida por el Subprograma al cual pertenece el *Jefe de Fila*. La consecuencia que se desprende de la situación anterior sería que la “antena” a la cual formase parte el socio no dispondría de información de gasto, por lo que, en el momento de la certificación de gastos, hay que realizar la solicitud de la información correspondiente a la “antena” a la cual formaba parte el *Jefe de Fila*.
- El mismo problema de **información asimétrica** entre “antenas” surge en el caso de la reformulación de los proyectos, que es un hecho relativamente normal (ya que con cierta frecuencia se da el caso de la aprobación de proyectos por un valor económico inferior al solicitado). En este supuesto de reformulación, no todas las “antenas” están al corriente de esta situación.

En la medida en que la estructura del *Secretariado Técnico Conjunto* de cada Subprograma está fragmentada por tres “antenas”, la disponibilidad de una base de información “*on-line*” que les permita intercambiar información y hacer un seguimiento de la totalidad del Subprograma se convierte en la única posibilidad de dotar de mayor consistencia a dicha estructura.

Esta situación es igualmente importante a nivel de todo el Programa, siendo fundamental que la *Autoridad de Gestión* y el organismo responsable portugués de INTERREG puedan disponer de una base de datos idéntica, donde esté almacenada toda la información relevante para las prácticas de gestión y, en especial,

aquella que les permita conocer los progresos del Programa en términos de realizaciones físicas y financieras.

Sin duda, ésta es la principal debilidad identificada en el ámbito de las prácticas de gestión. Dicha carencia se explica por la ausencia de los sistemas de información internos necesarios para evitar una fragilidad, que puede considerarse natural si se atiende la elevada dispersión geográfica de las estructuras técnicas de gestión en un Programa de estas características.

La adopción del *Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión* implicó la creación de nuevas entidades que intervienen en el marco regional de la cooperación, es decir, las “antenas” del *Secretariado Técnico Común* y los *Subcomités de Gestión Regionales*, que se conjugaron con los *Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas*, integrados en la Administración Regional portuguesa y española, y con las *Comunidades de Trabajo*, las cuales también están presentes en los *Subcomités*.

Como cada entidad tiene, en teoría, competencias bien definidas en el marco de la cooperación regional transfronteriza, el hecho de estar en presencia de un *modelo desconcentrado de gestión* y no de un *modelo descentralizado* posibilita la existencia de lógicas diferenciadas entre la estrategia de cooperación regional representada por las *Comunidades de Trabajo* y por los *GIT* y las lógicas de cooperación del PIC, establecidas por la *Autoridad de Gestión* y por el *Subcomité de Gestión Regional*.

Por lo que se refiere a los solapamientos de actividades entre los *GIT* y las “antenas” del *Secretariado Técnico Conjunto*, se evidencia que la aparición de posibles tensiones se anulan por el hecho de que ambas funciones son efectuadas, generalmente, bien

por los mismos técnicos o bien en el ámbito de las estructuras de los *GIT*. Donde estas circunstancias no se detectan, como en el caso de algunas regiones españolas, el hecho de que se subordinen a la misma estructura administrativa facilita la existencia de lógicas de articulación.

En resumen, el *Modelo Regionalmente Desconcentrado* se ha revelado considerablemente virtuoso para el Programa, favoreciendo la calidad de las acciones de cooperación. Su comprensión en el ámbito del INTERREG III justifica plenamente que, para el próximo periodo de programación, la cooperación transfronteriza entre España y Portugal se realice sobre la base de Programas de Cooperación Regional, correspondiendo a las Administraciones Regionales española y portuguesa velar por su buena gestión y aplicación.

Esta situación es tanto más pertinente cuanto la cooperación transfronteriza se concreta como un instrumento de política regional que, en el contexto europeo, es responsabilidad de las regiones, conforme se demuestra en estos dos Estados, con la aplicación de los Programas Operativos Regionales.

- Los flujos de información que se producen entre las “antenas” de las administraciones portuguesas y la *Autoridad de Gestión* se realizan a través de la *Unidad de Coordinación Nacional*. Un aspecto que facilitaría y agilizaría esta cuestión sería la comunicación directa entre las “antenas” regionales portuguesas y la *Autoridad de Gestión*.

- Finalmente, referente a los órganos de gestión, hay una duda sobre la delimitación de las funciones del *Comité de Seguimiento* y el *Comité de Gestión Conjunto*, siendo necesaria una mayor diferenciación operativa entre ambos órganos en aras de mejorar la eficiencia en el funcionamiento general del Programa.

También es una opinión generalizada que la forma en que están concebidos los *Secretariados Técnicos Conjuntos*, está bien razonada, pero en la práctica no funcionan ágilmente. La principal causa de este hecho parece ser la escasez de recursos humanos, como se podrá observar con mayor detenimiento en el punto 7.8 sobre la Valoración de la dotación de los medios humanos y materiales.

En todo caso hay que destacar que esta complejidad, propia de los Programas INTERREG, se trata de superar mediante una permanente comunicación electrónica y telefónica. Además, a juicio de los distintos agentes consultados, la experiencia de funcionar con estos circuitos y sistemas de coordinación hace que vayan mejorando progresivamente, sobre todo, al contar ahora con la experiencia de la primera Convocatoria del Programa. **Hay que tener en cuenta que no sólo se tratan de fragilidades del programa fruto de la inexperiencia, también hay problemas derivados de diferencias en las estructuras administrativas en España y Portugal.**

Esquema 25. Resumen de conclusiones relativas a la división de tareas y competencias y sistemas de coordinación

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
El PIC INTERREG III A de España-Portugal tiene como referencia los avances e innovaciones introducidos con la adopción de nuevas formas comunes de abordar la gestión, que caracterizan esta iniciativa y que la distinguen también de los programas anteriores: el Modelo Transnacional de Gestión, el Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión y el Modelo Desconcentrado de Gestión a Nivel Comunitario	A pesar de la complejidad que el Modelo Transnacional de Gestión parecía inicialmente trasladar a las Iniciativas INTERREG, en realidad, tras una fase de aprendizaje por parte de los diversos actores y de consolidación de los procedimientos, se han verificado avances positivos. La aplicación del Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión, ha propiciado que la gestión de la Iniciativa se realice de forma estable y fluida, con beneficios para un mejor cumplimiento del Modelo Transnacional de Gestión. La capacidad institucional de la Autoridad de Gestión (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial España), y de la Autoridad de Pagos (Dirección General de Desarrollo Regional Portugal) y su experiencia en la gestión de los Fondos Estructurales garantiza una buena coordinación de actividades.	Las mayores fragilidades del Modelo Transnacional de Gestión se encuentran en la fase de realización y gestión de proyectos comunes y en su articulación con la lógica "bottom-up" dado que la creación de proyectos comunes, es limitada por existir importantes disparidades institucionales, motivadas por marcos jurídico-administrativos distintos entre los dos países. El Modelo de Transnacional de Gestión debiera haber sido implementado de forma selectiva (sólo en algunas medidas, de acuerdo con su pertinencia y la asociación de los actores de ambos países) y no de forma exhaustiva para todo el Programa. Las principales dificultades e impedimentos derivados de la aplicación del Modelo Transnacional de Gestión se identifican con las elevadas responsabilidades de gestión que fueron atribuidas a los Jefes de Fila.	Se recomienda que en Programas futuros que, aunque las operaciones sigan siendo conjuntas (aspecto, por otro lado, que se valora positivamente), la responsabilidad de la concretización de los proyectos en cada Estado miembro recaiga en cada una de las entidades nacionales, como beneficiarios FEDER. Es necesario hacer una reflexión sobre los problemas de correspondencia financiera. Esta situación deberá ser sujeta a un análisis atento por parte de las autoridades de los dos Estados miembros, con el fin de evitar posibles estrangulamientos. Es necesario la rápida elaboración de un Manual de Procedimientos y definir una coherencia de procedimientos de seguimiento y control en ambos Estados
La estructura propia de INTERREG, y la complejidad del Programa (que se organiza en 6 Subprogramas), se traduce en dificultades para su articulación institucional.	Gracias al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza de los últimos años, el proceso de configuración del esquema de división de tareas y responsabilidades, se ha desarrollado con una buena coordinación de ambas partes y en un clima de mutua confianza.	Las alteraciones entre los diferentes precedentes de INTERREG (I y II) han sido tantas, que apenas se puede utilizar la experiencia acumulada en los anteriores programas.	Resulta conveniente delimitar de forma más precisa las funciones atribuidas al Comité de Seguimiento y al Comité de Gestión Conjunto en aras de mejorar la eficiencia en el funcionamiento global del Programa
	La creación de Secretariados Técnicos Conjuntos así como de "antenas" según la adscripción geográfica o la naturaleza del proyecto, permite un estrecho contacto con los responsables de los proyectos, lo que facilita las tareas de asesoramiento y contribuye, en definitiva, a la mejora de la calidad de la gestión.	Esta misma articulación institucional resta cohesión y se traduce en ciertas dificultades de funcionamiento, por la dificultad de información entre las diferentes "antenas"	Con el fin de aumentar la fluidez entre estas entidades, es necesario conseguir un mejor flujo de información entre todas las antenas y la Autoridad de Gestión. Uno de los mecanismos es que los diferentes documentos, formularios, etc. del programa, estén digitalizados. De la misma manera, el correo electrónico, se debería adoptar como sistema de comunicación oficial (a todos los efectos) entre los diferentes gestores del programa. La adopción de un manual de procedimiento, que fije las normas de funcionamiento y flujos de información entre las antenas y Autoridad de Gestión, es también muy necesaria.

Fuente: Elaboración propia

7.3. Sistemas de Información, Difusión y Publicidad

7.3.1. Sistemas de Información

El sistema de información del Programa utiliza una adaptación específica de la aplicación Fondos 2000, que cumple con las exigencias requeridas por la Comisión Europea en el Reglamento N° 438 en aquellas acciones cofinanciadas por el FEDER. La *Autoridad de Gestión* es responsable de su creación y funcionamiento. Dicha aplicación sirve de soporte para todos los proyectos cofinanciados en el marco del Programa. A su vez, la aplicación Fondos 2000, se articula con el sistema SIFEC, que es el utilizado por la *Autoridad de Pago*, que también será actualizado a las especificidades del Programa.

Por lo tanto, **el sistema para el seguimiento financiero del PIC se basa en la interconexión Fondos 2000-SIFEC**. Sin embargo, el sistema aún no esté disponible, lo que ha generado algunas peticiones por parte de los diferentes *Secretariados Técnicos Conjuntos* y “antenas” para acelerar su puesta a punto y funcionamiento. Este retraso se explica por las necesarias adaptaciones que han tenido que ser introducidas en la aplicación con el fin de adecuarse a las especificidades que presenta un programa de las características de INTERREG. Ello ha significado la celebración de numerosas reuniones de coordinación entre los responsables de las aplicaciones SIFEC y Fondos 2000, al objeto de considerar cuantas mejoras pudieran realizarse al sistema de seguimiento.

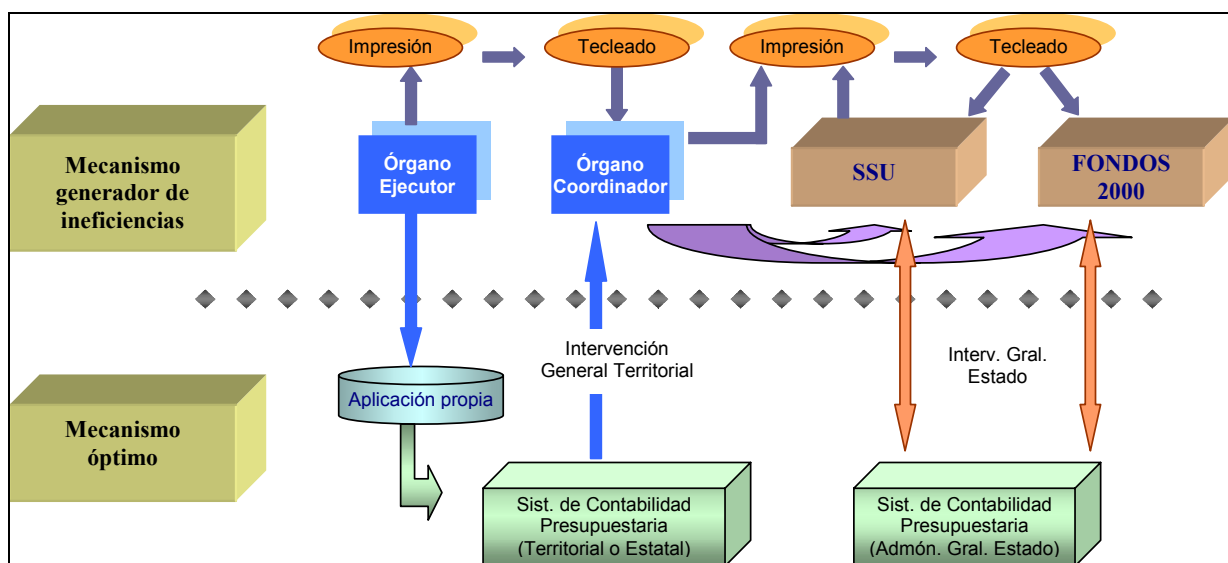
Así pues, aunque dicha aplicación aún no está operativa en el caso del PIC INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de España y Portugal, el informe de evaluación intermedia del MCA del Objetivo 1 de España ha puesto de manifiesto su utilidad para almacenar la información de las realizaciones financieras, y disponer de datos físicos fiables y, en

la medida de lo posible, agregables, de cara a facilitar las tareas de control.

En este sentido, cabe destacar las características fundamentales de la misma y los principales problemas que han sido identificados en relación con su funcionamiento en el seguimiento de las intervenciones estructurales del Objetivo 1 y 2 de España, de cara a anticipar los posibles problemas que pudieran surgir con el fin de optimizar su utilidad en el PIC.

El Gráfico 17, que se presenta a continuación, describe de una forma gráfica, por un lado, los mecanismos funcionales que permiten actualmente almacenar en la aplicación Fondos 2000 toda la información referente a las ayudas comunitarias y plantea también, una mejora del mismo que asegura el cumplimiento de las condiciones básicas de todo sistema de seguimiento: recopilación de toda la información y fiabilidad de la misma.

Gráfico 17. Mecanismos de recopilación de la información referente a las actuaciones cofinanciadas



Fuente: Evaluación Intermedia del MCA para las regiones españolas del Objetivo 1

Una característica común a la mayor parte de los órganos ejecutores de las acciones cofinanciadas, y extensible al caso del PIC INTERREG III A de España y Portugal, es la disponibilidad de una aplicación informática propia, creada de forma autónoma para recoger, ordenar y sistematizar toda la información relativa a los proyectos que están desarrollando.

La forma de consignar la ejecución en Fondos 2000, en el caso de los beneficiarios finales que disponen de un sistema informático propio, sigue un proceso de tres fases que empieza con la descarga del fichero de su propio sistema informático, continúa con el envío de dicho fichero a la base de datos Fondos 2000 y finaliza con la carga definitiva del fichero.

Si el beneficiario final carece de un sistema informático propio, el procedimiento habitual que se utiliza parte de la creación de un fichero de texto con la información de sus proyectos, que se envía a la base de datos Fondos 2000 para la carga final de dicho fichero.

En este último caso (que no debería ser habitual), la remisión de los datos de cada uno de los diferentes proyectos a los órganos coordinadores se produce manualmente, requiriendo la impresión en papel y su posterior transcripción, lo que implica una notable **pérdida de eficiencia que se va trasladando a lo largo de toda la cadena de transmisión de la información**. En algunas ocasiones, esta información que los promotores de las acciones suministran a los órganos coordinadores, es nuevamente impresa y tecleada para su definitiva incorporación en la aplicación informática de la *Autoridad de Gestión* (Fondos 2000). Obviamente, estas disfuncionalidades provocan retrasos significativos en la obtención de información que, además de suponer una mayor carga de trabajo, dificultan el seguimiento puntual de las intervenciones.

Para evitar esta situación en el PIC, es recomendable abordar de forma complementaria los dos siguientes aspectos:

- Romper la independencia operativa que pudiera existir entre las bases de datos que utilizan los órganos ejecutores, los órganos coordinadores de cada Programa y la *Autoridad de Gestión*. Evidentemente, dado que en este supuesto la naturaleza de cada aplicación informática es diferente, el diseño de los campos que contendrá también lo será; sin embargo, esto no debe ser incompatible con la necesidad de construir sistemas de intercambio de dicha información, ágiles, fluidos y automatizados.
- Consecuentemente, los servicios de Fondos Comunitarios requieren de un apoyo informático adecuado a las necesidades que presentan.

Dicha situación pone de manifiesto, por consiguiente, **la necesidad de implementar un sistema de recopilación de la información que permita vincular de forma automática tales aplicaciones con el sistema de contabilidad presupuestaria tanto de las Administraciones Autonómicas como de la Administración General.**

Con ello no sólo se facilitaría el trabajo de todos los órganos implicados en actuaciones cofinanciadas, y se garantizaría la fiabilidad de la información contenida en Fondos 2000 (al minimizarse el riesgo de error en las repetidas transcripciones de los datos), sino también se integraría de una forma visible toda esta información en los sistemas de contabilidad pública implantados en la Administración fortaleciendo todavía más las funciones de control financiero.

A todo lo anterior hay que añadir las conclusiones que se desprenden del trabajo de campo desarrollado, con el que se ha constatado a este respecto que:

- Existe una cierta preocupación por el hecho de que a finales del año 2003, la adaptación de la aplicación Fondos 2000 aún no esté terminada ni esté en funcionamiento. No obstante, cabe esperar que los próximos meses de experimentación se resuelvan con la efectiva puesta en marcha de la aplicación. Más aún si se tiene en cuenta que:
 - Fondos 2000 cuenta ya con un diseño perfectamente adaptado para que pueda funcionar con INTERREG.
 - Todas las “antenas” están ya conectadas a la aplicación.
 - Ya se ha formado a los usuarios portugueses en el conocimiento y utilización práctica de Fondos 2000.
 - Las observaciones realizadas por los socios portugueses se han trasladando a la IGAE, como organismo responsable de Fondos 2000.
 - Tales propuestas de mejora han sido finalmente introducidas al Programa, destacando, por ejemplo:
 - Las acciones conducentes a permitir el acceso *on-line* a usuarios de otro Estado (con todo lo que esto implica en términos de seguridad, certificados digitales, etc.).
 - Las sucesivas acciones de prueba y experimentación de la aplicación han permitido comprobar los puntos críticos del sistema, que están siendo atendidos.
- De las diversas presentaciones experimentales del sistema que se han hecho hasta la fecha, se desprende que:
 - Cabe valorar el perfeccionamiento de su diseño para la selección de los proyectos, y no sólo para el seguimiento de la ejecución de los mismos.
 - La información para la validación de los proyectos y de gastos debe responder a las necesidades de las “antenas”, que son las que han de validar gastos a partir de una base de información fiable.

- El sistema se adecua mejor para los flujos financieros con la Comisión Europea.

Teniendo en cuenta la fragmentación de las estructuras de gestión, es fundamental disponer de un instrumento de gestión que permita disponer de un conocimiento completo en la fase de evaluación de las candidaturas, y proporcione, en la fase de realización, información rigurosa y actualizada sobre la situación en términos de realización física y financiera.

Hasta la fecha, las entrevistas efectuadas permitieron constatar que las “antenas” de los *Secretariados Técnicos Conjuntos* han recurrido a sistemas de información autónomos, sin que se verifique la transmisión de información entre las mismas, dando lugar a un conocimiento parcial de los niveles de realización física y financiera de cada Subprograma. Además, puesto que no es seguro que estos sistemas independientes permitan una transferencia automática de la información que contienen a Fondos 2000, es probable que sea necesario realizar tareas de muestreo para la recuperación de la información histórica.

Estas necesidades implican, inequívocamente, una base “*on-line*” de conexión entre las tres “antenas” (o cuatro en los casos de los Subprogramas bilaterales de Alentejo-Centro-Extremadura y de Alentejo-Algarve-Andalucía), la *Autoridad de Gestión* y la *Coordinación Portuguesa* del Programa INTERREG, que debería ser igualmente utilizada como elemento de comunicación externa del Programa.

La próxima disponibilidad de un sistema operativo va a permitir avances muy importantes en dos frentes fundamentales:

- La posibilidad de un conocimiento actualizado y global en cuanto a la situación del Programa en general y de cada uno de los Subprogramas de que consta. En general, existe un conocimiento

fragmentado y relativo únicamente a las candidaturas recibidas por cada “antena”.

- La información que deberá ser cargada, respecto a los procedimientos de validación de gasto, se realiza según procedimientos artesanales, y con márgenes de fiabilidad limitados.

Con referencia a la carga de información sobre los indicadores de seguimiento, la situación exige también un estudio específico que permita evaluar qué indicadores se adecuan mejor al Programa, en función de las tipologías de proyectos que fueron presentados (el capítulo 5 aporta elementos de análisis valiosos en este sentido).

En cuanto a los procedimientos de carga de la información, se debe seguir insistiendo en la definición de una fórmula única y coherente, de forma que el volcado se realice siempre respetando una misma metodología. El hecho de que aún no haya proyectos concluidos y el PIC se encuentre en una fase inicial otorga todavía margen de maniobra para que se pueda construir un sistema de indicadores operativo que responda a las necesidades de las tareas de seguimiento y evaluación.

En definitiva, las consideraciones anteriores representan una clara oportunidad para desarrollar un sistema racional y estructurado de información relativa al PIC, que permita mejorar tanto la gestión de las intervenciones como la asignación de los recursos en beneficio de una mayor eficiencia en el gasto público.

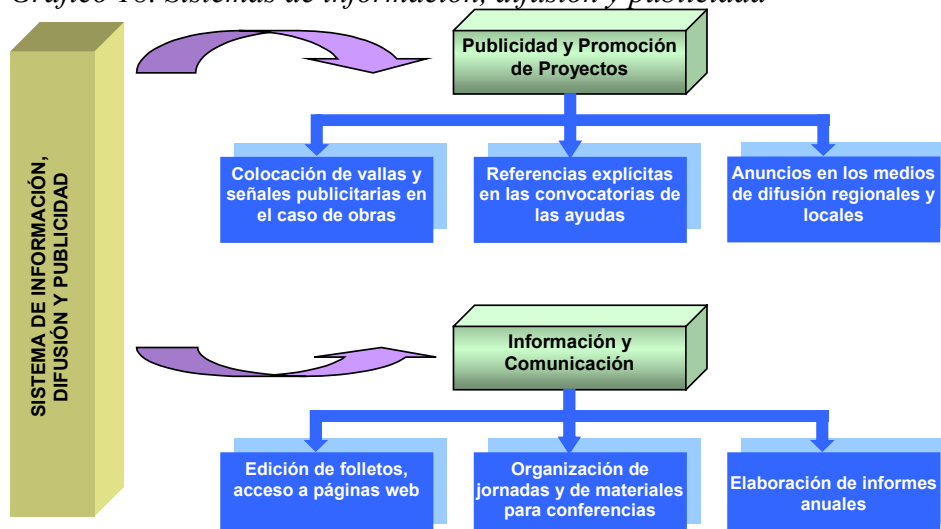
7.3.2. Sistemas de Difusión y Publicidad

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Comisión Europea (CE) nº 1159/2000 de 30 de mayo, las medidas de publicidad y difusión adoptadas se han dirigido, por un lado, a garantizar la transparencia e informar a los potenciales beneficiarios del Programa

sobre los correspondientes modelos de aplicación y, por otro, a aumentar la visibilidad de la acción comunitaria, especialmente en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Cabe destacar, entre los diferentes mecanismos de difusión desarrollados durante este periodo, las siguientes acciones (Gráfico 18):

- Presentación y sesiones informativas del Programa durante el año 2002, celebradas en distintas ciudades del espacio transfronterizo en España y Portugal.
- Divulgación a través de las nuevas tecnologías (edición de dos páginas web) del contenido del PIC, Complemento de Programa, la primera convocatoria y una guía para promotores.
- Difusión y distribución convencional de diferente material: Publicaciones (folletos y notas informativas) así como una “Guía para Promotores de Proyecto”s INTRREG III A y de una “Guía para la gestión de proyectos” del Programa.
- Publicación de la convocatoria de ayudas a través del Boletín Oficial del Estado de España y en los medios de comunicación de Portugal (diarios de tirada nacional y de ámbito regional).

Gráfico 18. Sistemas de información, difusión y publicidad



Fuente: Elaboración propia

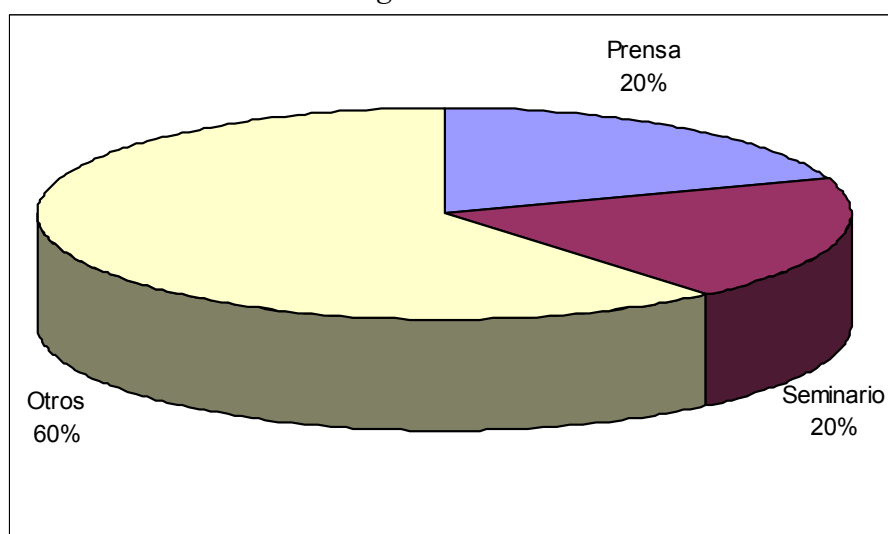
La elaboración de un **Plan de Comunicación** detallado, que se recoge en el Complemento de Programación del Programa, y en el que se detallan todas las acciones de promoción y difusión ha incrementado todavía más la visibilidad de las intervenciones comunitarias del PIC. La valoración que se hace de dicho Plan es altamente satisfactoria, señalando entre sus ventajas más significativas:

- La mayor difusión y el mejor conocimiento de las actuaciones cofinanciadas con por parte de los potenciales beneficiarios, por un lado.
- El aumento del protagonismo en términos de implicación y participación de los mismos, que puede traducirse en un aumento en la demanda de estas ayudas, por otro.

El conocimiento que los potenciales beneficiarios del Programa han tenido del mismo no se basa, en la mayor parte de los casos, en los métodos, a priori, de mayor alcance como la prensa o seminarios específicos sobre este tema. Casi el 60% de los participantes se informa por otros medios, dentro de los cuales existe una gran heterogeneidad (Gráfico 19).

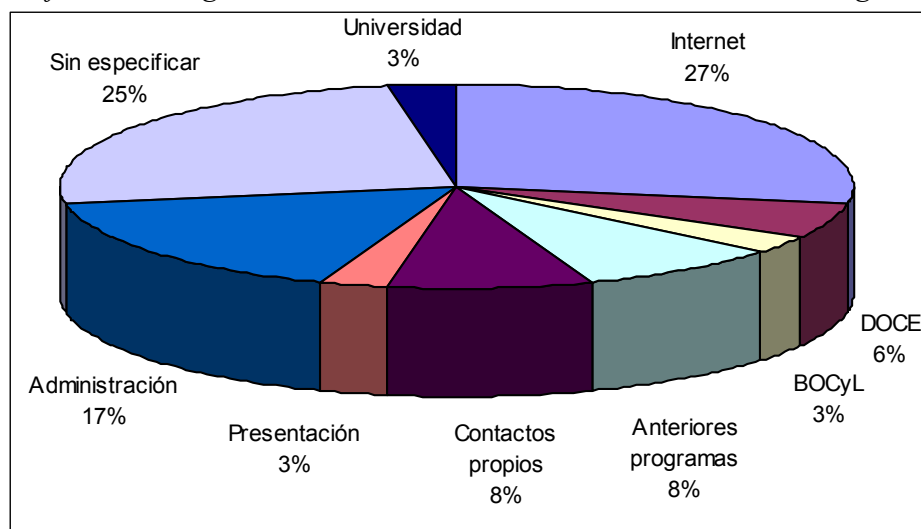
De todos ellos destaca el acceso a Internet, relevante en un tercio de los casos, aunque también se muestra significativa la experiencia propia de estas entidades en programas anteriores. Un factor adicional reseñable es el papel de la Administración, que por si misma aparece como elemento que informa activamente de todas las posibilidades que ofrece el Programa.

Gráfico 19. Medios de comunicación generales por los cuales los candidatos conocieron el Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Gráfico 20. Desglose de los otros medios de comunicación del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Esquema 26. Resumen de conclusiones relacionados con los sistemas de información, difusión y publicidad

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
El sistema de información del Programa es una adaptación específica de la aplicación española Fondos 2000. Ésta se articula con la aplicación portuguesa SIFEC, utilizada por la Autoridad de Pago.	La experiencia acumulada por la evaluación intermedia del MCA del Objetivo 1 de España pone de manifiesto que la aplicación informática Fondos 2000 es útil para almacenar la información de las realizaciones financieras, y disponer de datos físicos fiables y, en buena medida, agregables.	La aplicación todavía no está disponible y los primeros ejercicios experimentales realizados hasta ahora demuestran que el sistema sirve fundamentalmente para cargar gastos y no tanto para el seguimiento de los proyectos. Dos años después de la aprobación del Programa, la falta de un instrumento esencial, como es el de un sistema de información fiable, es una fragilidad muy importante para la gestión del Programa en cada una de las antenas.	Es preciso la finalización y puesta en marcha del sistema de información para el Programa. El sistema informático ha de ser compatible con los requisitos de la Comisión sobre la información para el seguimiento de proyectos.
Se ha desarrollado una importante labor, por parte de las distintas administraciones del Programa, para la difusión y publicidad de éste.	El eco del Programa ha sido notable, destacando que el conocimiento del mismo por parte de los potenciales beneficiarios ha sido mayoritariamente por las siguientes vías: Prensa, Seminarios, Internet y la propia Administración	Necesidad de ampliar el conocimiento a más potenciales beneficiarios del programa	
	La elaboración de un Plan de Comunicación detallado en el que se recojan todas las acciones de promoción y difusión incrementaría todavía más la visibilidad de la intervención comunitaria del PIC		

Fuente: Elaboración propia

7.4. Proceso de preparación y lanzamiento de las convocatorias

7.4.1. Problemas estructurales e incidencias

La complejidad institucional de las Iniciativas INTERREG se tradujo en una tardía aprobación de los programas (que en el caso del PIC INTERREG de España-Portugal se dilató hasta diciembre de 2001), lo que ha repercutido en el calendario de lanzamiento e instrucción de las convocatorias.

De cara a la publicación de la primera convocatoria de proyectos se elaboró una “Guía para los Promotores de Proyectos”, con objeto de informar sobre las características del Programa y precisar los datos a aportar por los promotores de los proyectos aspirantes a financiación.

La denominada “**Guía para los Promotores de Proyectos**” contiene los siguientes bloques de información:

- Descripción del PIC INTERREG III A de España Portugal. Prioridades y objetivos de los diferentes Subprogramas.
- Definición de la figura del *Promotor de Proyectos*. Tipos de proyectos que pueden presentarse y acciones elegibles.
- Gestión financiera. Cumplimento de las políticas comunitarias. Seguimiento y Evaluación de los proyectos.
- Orientaciones para la cumplimentación y presentación de proyectos.

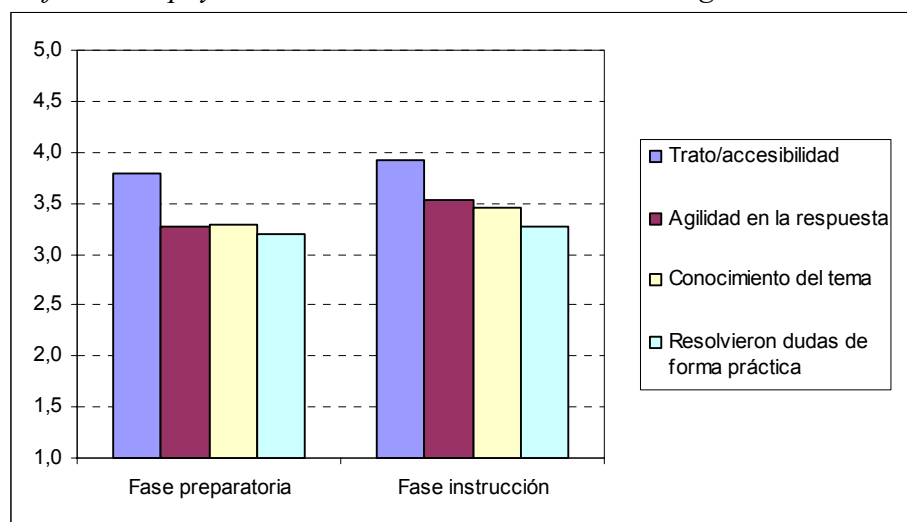
Por otra parte, la “**Ficha de Proyecto**”, contiene:

- Datos de identificación del *Jefe de Fila* y de los socios del proyecto, cartas de compromiso en relación con la actividad a desarrollar y recursos financieros a aportar, y la cofinanciación FEDER solicitada.

- Caracterización del proyecto: descripción del contenido del proyecto, objetivos perseguidos, ámbito geográfico de intervención, calendario de ejecución, estructura de costes y resultados esperados (indicadores).
- Cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y de selección de proyectos establecidos (incluyendo las relativas a prioridades horizontales), y normas de publicidad.

Estas y otras medidas de asistencia técnica a los participantes han facilitado tanto la fase de preparación como de instrucción de la única convocatoria realizada hasta el momento. De hecho, las diferentes formas y características de apoyo se estiman, por parte de los promotores que se han pronunciado a este respecto, suficientes, quedando patente en que todos los elementos juzgados tienen una nota por encima de 3 en una escala de 1 a 5 (Gráfico 21).

Gráfico 21. Apoyo en la solicitud e instrucción del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Sin embargo, existe un elemento estructural que ha afectado en gran medida tanto al ritmo de ejecución, como a la propia asignación de los

socios de los proyectos. Este condicionante se deriva del enfoque particular que hacen las administraciones española y portuguesa respecto a la gestión de los diferentes Subprogramas, como se ha explicado anteriormente en el apartado 7.2. Mientras que por parte portuguesa no existen cuotas pre-determinadas, según la tipología de los beneficiarios, en el tramo español del PIC, los socios vinculados se distribuyen entre las dos “antenas” españolas de cada Subprograma (la correspondiente a la Administración General del Estado a y la Autonómica).

De esta forma, los potenciales beneficiarios españoles están mucho más definidos y mejor orientados, ya que existe un conocimiento previo de la identidad de la “antena” en la que el proyecto se va a encuadrar. La consecuencia es que los proyectos promovidos por órganos ejecutores de nacionalidad española tienen un mayor grado de maduración que los portugueses. Esta asimetría inicial tiene las siguientes implicaciones:

- En la medida en que no hay correspondencia nítida entre las entidades cooperantes, resulta difícil encontrar socios para los dos países involucrados en el Programa.
- Los proyectos portugueses tienen un arranque más lento que los españoles, ya que éstos últimos tienen la seguridad de que dispondrán de financiación comunitaria (independientemente de donde provenga). Esto hace que las entidades españolas negocien, con antelación a las portuguesas, créditos bancarios. Por lo tanto, en términos comparados, los proyectos portugueses están condicionados por una menor seguridad financiera, lo que explica que su puesta en marcha se dilate más en el tiempo.
- Dado el estado de realización más avanzado de los proyectos españolas respecto a los portugueses, las entidades españolas se

concentran en buscar a socios que se “adaptan” a los proyectos que pretenden emprender.

- Cabe tener en cuenta, además, que el hecho de que INTERREG haya sido posterior a la aprobación de los diferentes Programas Operativos Regionales ha posibilitado que sea visto como una oportunidad para proyectos infraestructurales. Esto, yuxtapuesto a que la inversión del Programa es mayor en España que en Portugal, ha provocado que los socios portugueses hayan tenido que fraccionar más los recursos financieros disponibles para poder responder al volumen de los proyectos de España, generando una excesiva dispersión de objetivos.

Finalmente, un último condicionante de carácter estructural a destacar es la **escasa participación privada en el Programa**. Aunque desde la Comisión se crearon expectativas para favorecer dicha participación, la misma no se facilitó de manera explícita. No en vano, prácticamente en la primera convocatoria no ha habido participación privada, a pesar de que esta era una de las principales innovaciones de INTERREG III respecto a INTERREG II.

La primera convocatoria, abierta el día 1 de julio de 2002 y, prolongada hasta el 31 de octubre del mismo año, se publicó en el Boletín Oficial del Estado Español y en los periódicos de mayor tirada nacional de Portugal (puesto que no requiere obligatoriamente la publicación en su Boletín Oficial). Al tiempo, se celebraron reuniones informativas y divulgativas en todo el territorio de intervención de la Iniciativa, como ya se ha explicado anteriormente.

La consecuencia fue la creación de una gran expectativa entre los potenciales beneficiarios finales, y así se reflejó en la presentación de proyectos. En total, se presentaron 508 proyectos, por un montante hasta 4 veces superior a los recursos financieros de esta primera fase, por lo

que el proceso de selección fue laborioso. Finalmente, se admitieron 208 proyectos, por un montante total de FEDER aprobado de poco más de 382 millones de euros.

Durante todo ese proceso, se han podido observar y superar diversas incidencias, que aunque de naturaleza distinta a la mencionada anteriormente, merecen ser reflejadas:

- En primer lugar, muchas de las solicitudes presentadas reflejaban un déficit en la capacidad de programación por parte de los potenciales beneficiarios finales. Así, por ejemplo, han sido comunes los problemas de calendarización de los proyectos. A ello hay que sumar que las “antenas” no dispusieran de los suficientes recursos humanos para el asesoramiento en la cumplimentación de las candidaturas.
- En segundo lugar, algunos de los criterios dados a los potenciales beneficiarios finales, en la “Guía para Promotores de Proyectos”, no han sido lo suficientemente precisos. Un ejemplo muy claro que ilustra esta afirmación es que la *Tipología de Gastos*, explicada en dicha Guía, no se corresponde con la que se debía cumplimentar en la *Ficha de Proyectos*. Esto ha inducido cierta confusión entre los participantes. En todo caso, se espera que estas insuficiencias no se produzcan en la segunda convocatoria, habida cuenta del rodaje y experiencia adquiridos durante la primera.

7.4.2. Valoración de los promotores de los proyectos

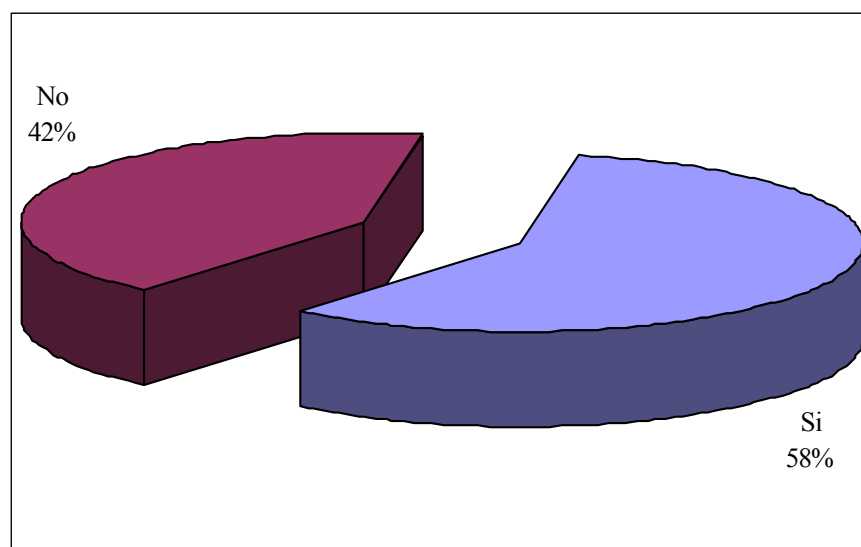
La apreciación del apoyo recibido por parte de los promotores de los proyectos se estima mayor en la fase de instrucción que en la de preparación. La novedad del proceso en unos casos y la dificultad del mismo, apuntada anteriormente, condiciona el diseño previo de

preparación de la solicitud, por lo que es dentro del mismo donde los participantes valoran que debe de incrementarse el apoyo.

El elemento que más valoración recibe es la accesibilidad y cordialidad del trato, que roza una valoración general muy alta (4). Asimismo, no parece ponerse en cuestión la voluntad y formación del apoyo prestado por los gestores del Programa, ya que el conocimiento demostrado por los mismos se ha apreciado de forma bastante positiva. El elemento menos valorado ha sido el concerniente a la plasmación práctica de la resolución de problemas que les han surgido a los candidatos (Gráfico 21).

En consecuencia, la valoración positiva de los promotores comentada sobre la amplia serie de medios de información a la hora de acceder al Programa y el apoyo e instrucciones recibidas no se corresponden con una mayor sencillez de las solicitudes que permita su fácil cumplimentación. Sólo un 42% de los candidatos juzga como sencilla la forma de acceder a la información que le permita rellenar la solicitud de participación en el Programa (Gráfico 22).

Gráfico 22. Grado de complejidad de la obtención de la información para rellenar la solicitud



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

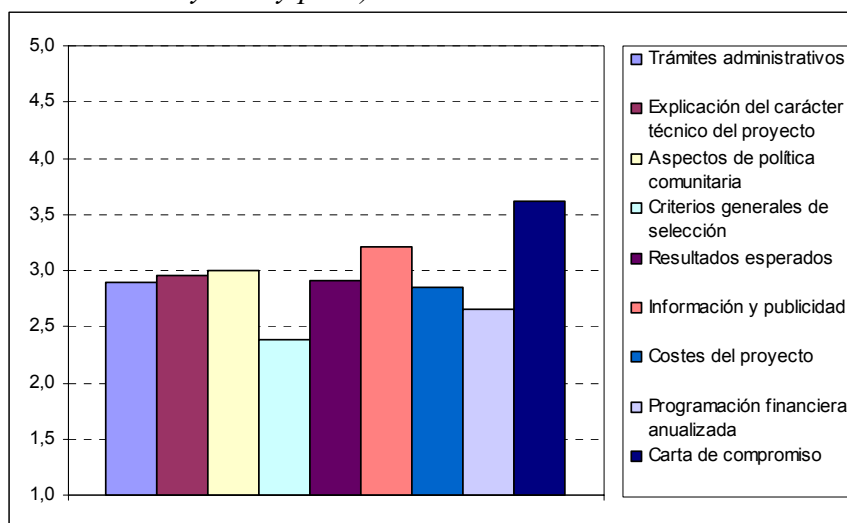
La dificultad que han encontrado los candidatos en la cumplimentación del formulario varía en función del elemento analizado, dentro de un contexto, donde se valora como normal (en torno a 3) el conjunto de dichos factores. El elemento de mayor dificultad de comprensión es el referido a los criterios generales de selección⁷, que se describen en el epígrafe siguiente. En contraste, la carta de compromiso se valora como el factor más sencillo, mientras que los criterios de carácter administrativo y burocrático tampoco parece que entrañen una dificultad elevada (Gráfico 23).

En último lugar, la explicación de la “no admisión” de la candidatura presentada no se juzga oportuna por la mayoría de las candidaturas rechazadas. Exactamente, más del 55% consideran insuficiente las

⁷ Hay que tomar este resultado con la debida cautela, ya que su signo puede estar sesgado debido a que la valoración de este aspecto efectuada por las candidaturas rechazadas ha sido sustancialmente más baja que la de las admitidas.

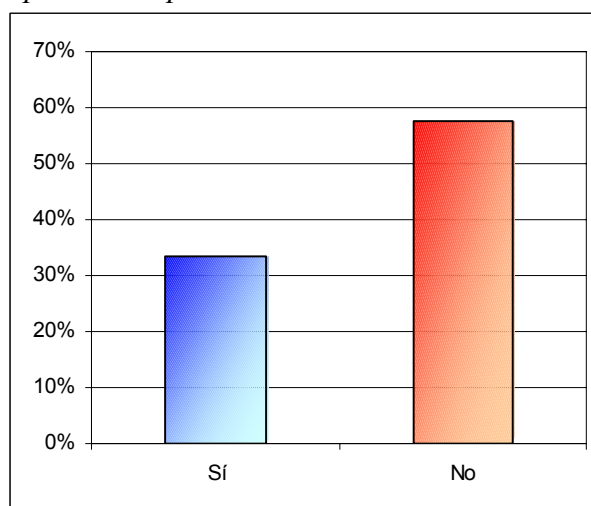
razones por las cuales su proyecto no ha sido admitido, frente a menos del 45% que sí las dan por válidas. También es preciso apuntar que existe un número de candidaturas que no se pronuncian al respecto (Gráfico 24).

Gráfico 23. Dificultad encontrada a la hora de rellenar el formulario. (siendo 1 mucha y 5 muy poca)



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Gráfico 24. Explicación oportuna de la no admisión



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Esquema 27. Conclusiones de “Proceso de preparación y lanzamiento de las convocatorias”.

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
	La elaboración de diversos materiales y otras medidas de asistencia técnica, han facilitado a los participantes la fase de preparación de las candidaturas.	Los retrasos en la aprobación del Programa han convertido en la práctica la regla n + 2 en regla n + 1.	La Comisión debería tener en cuenta para el primer año, la imposibilidad del cumplimiento de esta regla, dada la tardía puesta en marcha del programa, la tardía aparición de las orientaciones de la Comisión para la iniciativa INTERREG, y el diferente ritmo de puesta en marcha del proceso de PIC respecto a los Programas Operativos.
Hay un enfoque diferente, en España y Portugal, respecto a la gestión de los Subprogramas.		En la práctica, no se está dando una cooperación efectiva: los socios portugueses se “adaptan” a los proyectos de los socios institucionales españoles. En todo caso, se da una cooperación transnacional (entre la Adm. Central Española y los socios portugueses), y no se da una cooperación transregional entre las regiones fronterizas españolas y portuguesas.	Hay que mejorar las acciones de cooperación: La Autoridad de Gestión en España debe replantearse el sistema que ha establecido en donde las regiones españolas quedan con muchos menos recursos financieros que sus interlocutores regionales portugueses. La intervención de la autoridad de Gestión debería limitarse, como en el caso de Lisboa, al papel de coordinador nacional y a la gestión del Subprograma Nacional, para disminuir así la asimetría existente con Portugal en lo que a gestión de Subprogramas se refiere.
	La primera convocatoria permite ver que la distribución de los montantes financieros por Ejes, fueron correctos.		
En la primera convocatoria del Programa, se presentaron proyectos por un montante 4 veces superior a los recursos financieros.	La participación de socios ha sido muy impulsada desde las diferentes administraciones.	En la primera convocatoria, han predominado entre los promotores de proyectos las organizaciones públicas y organismos intermedios, con comparativamente baja participación de entidades privadas.	En la medida de lo posible, debería tenderse a promover una mayor participación privada o de asociaciones empresariales y profesionales en orden a favorecer la cooperación entre las empresas de los diferentes ámbitos
	Los esfuerzos del personal de las diferentes antenas, han sido muy bien valorados por los promotores de los proyectos.	El hecho de que muchas “antenas” no dispusieran de suficientes recursos humanos para el asesoramiento en la cumplimentación de candidaturas, rebajó la calidad del proceso de elaboración de solicitudes, a pesar de los esfuerzos de los interlocutores regionales	Debería aumentar el intervalo entre las diferentes convocatorias del Programa: eso permitiría un mayor grado de desarrollo de los proyectos. El número de convocatorias en todo el Programa debería reducirse a 2.
		Se han expresado quejas por parte de algunos candidatos excluidos, en el sentido de no haber sido suficientemente informados de los motivos de no aceptación de sus proyectos.	Es aconsejable informar más detalladamente de las razones del rechazo de los proyectos presentados, de modo que no se resienta la buena imagen del Programa
		La inmensa mayoría de los candidatos, han considerado difícil la cumplimentación de los formularios de candidaturas. No ha contribuido a la sencillez de este proceso que algunos de los manuales o guías para candidatos, contuvieran errores.	Estos errores, una vez identificados, deben corregirse una vez se cuenta con la experiencia y quejas recibidas en este aspecto.

Fuente: Elaboración propia

7.5. Análisis de los criterios de selección de proyectos

Los proyectos son presentados por el respectivo *Jefe de Fila* (que asume la responsabilidad de la ejecución del proyecto) a las “antenas” del *Secretariado Común*. El *Secretariado Común* comprueba que el formulario de candidatura contenga todos los elementos necesarios para su instrucción y comprueba su elegibilidad con base en una “check list” de criterios, definida previamente por el *Comité de Seguimiento*.

Todos los proyectos aprobados deben obedecer a las condiciones establecidas en el Reglamento 1260/99, en el Reglamento 1685/2000 y en la Comunicación de la Comisión sobre la materia. La selección de proyectos se basa en la aplicación de criterios generales y específicos:

- Los criterios específicos son los referidos a cada medida, y se encuentran detallados en el Complemento de Programación.
- En cuanto a los criterios generales, se podrían englobar destacando que se refieren al carácter transnacional, la implicación de socios de ambos países, la compatibilidad con las políticas comunitarias y nacionales, la contribución a la integración territorial y el refuerzo de la identidad del espacio. En particular, se dividen en:
 - Relativos al partenariado.
 - Relativos al proyecto.
 - Relativos a los resultados esperados.
 - Relativos al modelo financiero.

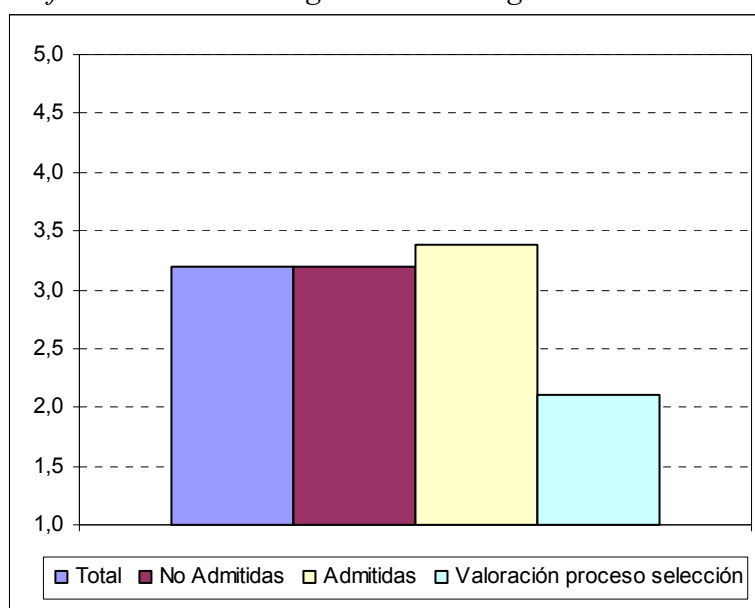
La “Guía de Promotores de Proyectos” que se proporciona a los promotores potenciales para facilitar la cumplimentación de la “Ficha de Proyecto”, especifica los criterios de elegibilidad y selección de proyectos.

En general, a diferencia de las manifestaciones de buena parte de los promotores (sobre todo, como ya se ha indicado, de aquellos cuyos proyectos se han desestimado), entre los organismos gestores del Programa hay una sensación de que los **criterios son adecuados**, aunque podrían ser mejorados en tres aspectos:

- La capacidad técnica y financiera de las instituciones que llevarán a cabo el proyecto debería ser uno de los elementos más determinantes a la hora de valorar y seleccionar los proyectos.
- A pesar de que la información que se pide a los promotores es muy extensa, en líneas generales, no se tiene suficiente información en los proyectos de infraestructura. Ello se acentúa en todo aquello que concierne al estado de los terrenos que van a ser objeto de dicha obra de infraestructura (propiedad, patrimonio histórico, etc.).
- Ante determinados proyectos de investigación científica, las “antenas” pueden no disponer de recursos adecuados para una correcta evaluación de estas candidaturas.

En lo que respecta a la opinión de los promotores, cabe destacar –como se apreciaba en el Gráfico 23–, que los criterios han sido una de las partes con más dificultades a la hora de cumplimentar el *Formulario de Inscripción*. Por otra parte, la valoración del criterio de selección, es uno de los menos valorados por parte de los promotores.

Gráfico 25. Valoración general del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Esquema 28. Conclusiones de “Análisis de los criterios de selección de proyectos”.

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
Los criterios de selección de proyectos (generales y específicos) son cumplimentados en el formulario de candidatura, y valorados por el Secretariado Común.	Se ha realizado un esfuerzo importante para facilitar la cumplimentación de la documentación requerida a todos los promotores, con la elaboración de una “Guía de Promotores de Proyectos”	Por parte de los promotores, la cumplimentación de estos criterios, y sobre todo, la selección de proyectos en base a estos criterios, se aprecia como un proceso complejo y poco claro.	Se debería hacer un esfuerzo para explicar a los promotores el proceso seguido para la selección de proyectos y aumentar así la transparencia del Programa.
			Ante determinados proyectos de investigación científica, es más adecuado que evalúen estas candidaturas instituciones como el Ministerio de Ciencia y Tecnología de España y de Portugal

Fuente: Elaboración propia

7.6. Valoración del sistema de seguimiento

El seguimiento consiste en el examen continuo de los compromisos de gasto ejecutados, y en el estudio de las realizaciones y los resultados que se han obtenido con el nivel de ejecución conseguido, y su adecuación

respecto al calendario previsto al inicio del periodo. Por consiguiente, la utilidad básica del sistema de seguimiento es identificar y examinar puntualmente los problemas iniciales y las dificultades detectadas, con objeto de realizar los cambios oportunos y reprogramar las medidas que estén planteando mayores dificultades. Además, el sistema de seguimiento es la herramienta básica para la evaluación, lo cual no debe implicar ninguna confusión entre las tareas propias del seguimiento y las de la evaluación.

Por lo tanto, el sistema de seguimiento constituye una pieza básica para la buena gestión y el buen funcionamiento del Programa. En este sentido, la confección de un sistema de seguimiento para la evaluación de los fondos comunitarios lleva asociado la búsqueda de una serie de indicadores que sinteticen de la forma más adecuada la información relevante en cada ámbito. La información que deben proporcionar estos indicadores hace referencia, en cada caso, al grado de realización, de resultados e impactos esperados de acuerdo con el nivel de ejecución financiera alcanzado.

Sin embargo, uno de los principales aspectos, en los que la totalidad de los entrevistados y de todas las administraciones implicadas considera que hay que mejorar, se refiere a los indicadores de seguimiento. **Los indicadores del Programa, establecidos en el Complemento de Programación, bien no siempre reflejan todos los efectos que generan los proyectos, o bien no parecen estar adaptados a los proyectos de una forma óptima.**

Una de las explicaciones de esta fragilidad en los indicadores podría encontrarse en la propia filosofía del PIC. En ocasiones, es difícil determinar en un primer momento el tipo de proyectos que finalmente se van a cofinanciar, a diferencia de lo que ocurre en un Programa Operativo Integrado de ámbito regional. Esta debilidad, que se exponía

en el capítulo 5 sobre la Pertinencia de los Indicadores, debería corregirse con la reprogramación, aprovechando la experiencia de la primera convocatoria y adoptar unos indicadores que reflejen mejor los efectos de los proyectos.

Además, una propiedad que debe tener un sistema de seguimiento eficaz es, precisamente, la de ser “dinámico”, con el fin de poder actualizar la relación de indicadores para adaptarse continuamente a la realidad de los proyectos, sin extender innecesariamente dicho listado de indicadores. En este sentido, la experiencia adquirida en la evaluación de los Programas Operativos sugiere la atención de una serie de aspectos de cara a anticipar soluciones a los principales problemas detectados en ellos.

La inclusión, a priori, de una batería de indicadores que necesitan ser cumplimentados, no siempre garantiza unos resultados óptimos en cada indicador, en términos de la información que aportan. La necesidad de llevar a cabo un esfuerzo en la estimación de cada indicador individualmente induce la existencia de algunos cuya utilización posterior no es viable, debido a la complejidad de los mismos para su cumplimentación.

De este modo, es necesaria una tarea de depuración del conjunto de indicadores que, en función de los objetivos que se planteen, arroje diversos parámetros sobre los resultados que estos indicadores están produciendo. Esta tarea, que debe ser objeto de una profunda reflexión puesto que afecta a las diferentes fases de la evaluación, precisa de la **elaboración de unos criterios y notas generales sobre el comportamiento interno de los indicadores seleccionados.**

Aunque el momento inicial de aplicación de los fondos en que actualmente se haya el Programa impide un análisis de la eficacia que

refleja cada indicador, los resultados obtenidos en la evaluación de otros Programas cofinanciados con fondos europeos recomiendan la cuantificación de objetivos en un momento intermedio del periodo de programación, de forma que permita:

- Valorar si los logros alcanzados hasta ese momento apuntan o no al cumplimiento de los objetivos determinados para todo el periodo de programación.
- Ponderar la relación entre la ejecución física y financiera alcanzada, pues resulta razonable la hipótesis de la existencia, en un primer momento, de cierta correspondencia entre ambos niveles de eficacia.

Respecto a los indicadores referentes a los **costes unitarios**, hay que señalar que su definición plantea algunos problemas de cara a evaluar la eficiencia de las actuaciones desarrolladas. Dichos problemas provienen de la falta de una asignación financiera a nivel de indicador (únicamente existe a nivel de medida) que permita relacionar la progresión en términos físicos de las actuaciones con el coste atribuible a las mismas. Esta particularidad cobra mayor importancia en aquellas medidas que engloban acciones de carácter muy heterogéneo, en las cuales es aconsejable realizar un análisis previo de coherencia, examinando el conjunto de proyectos integrados en las mismas al objeto de seleccionar el indicador más apropiado que se ajusta más convenientemente a las acciones llevadas a cabo hasta la fecha para valorar de forma adecuada la eficiencia alcanzada.

De esta forma, una misma medida puede contener resultados físicos con unas eficacias reducidas y costes unitarios altos en la mayoría de indicadores, debido a que las intervenciones realizadas se han concentrado en acciones concretas.

A pesar de que la explotación de los resultados del cuestionario elaborado para recoger las impresiones de los promotores pone de manifiesto que, en líneas generales, los indicadores parece que en conjunto son valorados como útiles y viables (hay que señalar que aún no han sido utilizados hasta la fecha), las anteriores observaciones constituyen un indicador adelantado de los inconvenientes de los que puede adolecer el sistema de seguimiento. Únicamente, se señala en algunos casos la conveniencia de incorporar indicadores cualitativos, así como otros más específicos del proyecto como, entre otros, la reducción del desempleo en la población objetivo, las empresas sociales promovidas o la población usuaria de recursos.

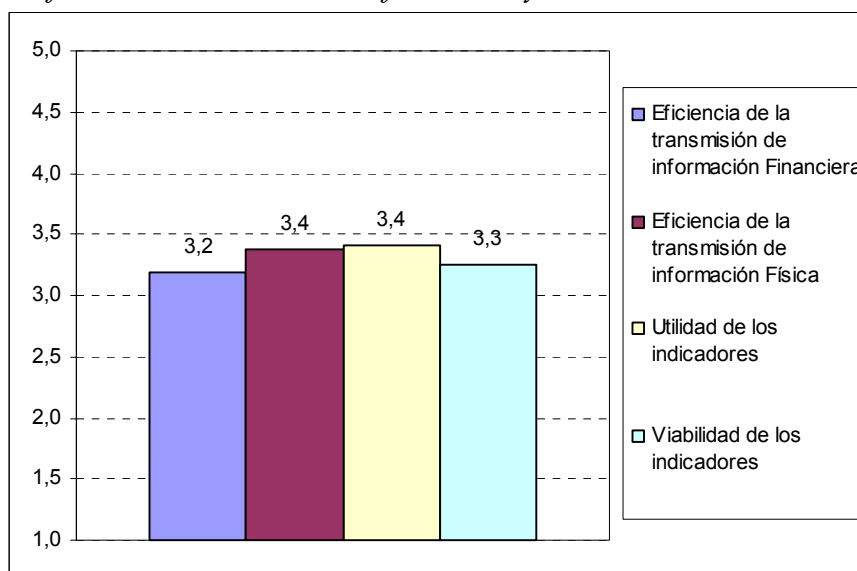
Es la transmisión de la información en el proyecto, tanto financiera como física, la que se juzga de manera ligeramente más desfavorable que los propios indicadores en sí. Ello hace imprescindible disponer de unos criterios homogéneos sobre la forma y momento de completar los indicadores, lo cual está muy unido a quién y para qué se van a utilizar, más aún en un Programa de las características del INTERREG III A.

En este sentido, una cuestión a cuidar es el establecimiento de directrices claras en la forma y plazo de completar la información por parte de las diferentes administraciones. Un ejemplo evidente, que refleja los problemas producidos en esta materia en la evaluación del Objetivo 1 de España, está relacionado con las empresas creadas (y los indicadores de resultados asociados: empleo, inversión inducida, entre otros); resultando habitual en estos casos la ayuda plurianual. Sin embargo, algunos ejecutores incorporan la información completa con el último pago, otros con el primero, mientras que algunos otros lo prorratan.

Para evitar esta situación en el PIC se apela a medios electrónicos en lugar del soporte en papel, así como una mayor formación a los técnicos

implicados. No obstante, la valoración obtenida supera ampliamente el mínimo exigible.

Gráfico 26. Transmisión de información y valoración de los indicadores



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Otra de las debilidades en cuanto al Sistema de Seguimiento se refiere es la **falta de aprobación definitiva de un Manual de Procedimiento del Programa**. A pesar de que su aprobación parece cercana y que está en la fase de revisión, es necesario que todas las administraciones implicadas dispongan de un manual claro y pormenorizado para la gestión del Programa.

Esquema 29. Conclusiones relacionadas con la apreciación del sistema de seguimiento

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
Los indicadores del programa, se encuentran establecidos en el Complemento de Programa	Una propiedad del sistema de seguimiento es la de ser “dinámico”, lo que permite actualizar la relación de indicadores para adaptarse continuamente a la realidad de los proyectos	Los indicadores adoptados no siempre reflejan la totalidad de efectos que generan los proyectos.	El sistema de indicadores debería ser sometido a un proceso de depuración para seleccionar aquellos que resultan más útiles para el seguimiento del Programa
		Los gestores del programa todavía no disponen, dos años después de la aprobación del Programa, de un Manual de Procedimiento del Programa.	La Autoridad de Gestión debe aprobar un Manual de Procedimiento para el Programa.

Fuente: Elaboración propia

7.7. Adecuación de los circuitos financieros

La mejora de los sistemas financieros es una de las claves para mejorar la eficacia de las medidas comunitarias. Un sistema de gestión financiera eficaz y flexible constituye una pieza esencial para facilitar la aplicación del principio de cofinanciación de una manera transparente y garantizar la correcta administración de los flujos financieros tanto con la UE como con cada uno de los promotores de las actuaciones.

7.7.1. Descripción de los circuitos financieros establecidos

Los circuitos financieros están bien definidos y el esquema implantado ha sido difundido a los promotores de proyectos. El circuito es largo y complejo, por el elevado número de agentes que intervienen, si bien garantiza la corrección de los procesos financieros. Además, el circuito financiero difiere en función de que sean socios portugueses o españoles, ya que la normativa de ambos países es diferente. La secuencia es la siguiente:

- En el caso de socios portugueses, cada socio reúne sus comprobantes de gastos y los entrega en la “antena” del *Secretariado Técnico* correspondiente. La “antena” procede a la validación de la documentación recibida y los devuelve nuevamente al socio.

- En el caso de socios españoles, no es necesaria la validación por parte de la “antena” del *Secretariado Técnico* correspondiente, sino que la certificación se realiza por el organismo beneficiario mediante un sistema de doble firma (por un lado, la máxima autoridad jerárquica de la institución con capacidad para comprometer a la misma y, por otro lado, el máximo responsable de la entidad).
- Los *Jefes de Fila* deben reunir todos los documentos justificativos de gastos y pagos por parte de los demás socios de cada proyecto y los remite a la “antena” del *Secretariado Técnico* del Estado al que pertenece.
- El *Secretariado Técnico Conjunto* analiza la documentación y envía las declaraciones de gastos a la *Autoridad de Gestión*.
- La *Autoridad de Gestión* valida los gastos y los traslada a la *Autoridad de Pago*. Ésta, será la encargada de elevarlos a la Comisión Europea.
- Tan pronto como se recibe la transferencia de la Comisión, la *Autoridad de Pago* transfiere al *Jefe de Fila* la parte de la financiación FEDER correspondiente a su solicitud de pago.
- Finalmente, los *Jefes de Fila* distribuyen los fondos recibidos entre los socios participantes.

Hay que señalar una importante novedad del actual período de programación, como es la introducción de la “Regla $n+2$ ”, que implica el descompromiso de la Comisión cuando no haya sido presentada una solicitud de pago al final del segundo año siguiente al del compromiso. En este sentido, el funcionamiento eficaz del sistema financiero debería minimizar el riesgo de incumplimiento de esta regla.

7.7.2. Análisis crítico del circuito financiero: consecuencias para el funcionamiento del Programa

El circuito financiero descrito, que fue aprobado por la Comisión, presenta, no obstante, una serie de puntos débiles que pueden afectar el ritmo de ejecución del Programa. Los principales problemas detectados se relacionan con:

- Un desequilibrio en el origen financiero de los recursos que da lugar a que la asignación FEDER del Programa, en términos absolutos, sea mayor en España que en Portugal. Dicho desequilibrio se compensa en términos per cápita, dada la mayor población que el Programa debe asistir en la zona fronteriza española.
- En los proyectos “materiales” del Programa se detecta la situación anteriormente aludida en el punto 7.2. Puesto que las entidades españolas cuentan desde un principio con la seguridad de que van a recibir apoyo comunitario, procuran ganar todo el tiempo posible negociando créditos bancarios. A su vez, el diferente nivel de desarrollo socioeconómico entre los dos países supone un elemento adicional de desequilibrio.

Tales circunstancias plantean un problema en la práctica que evidencia la necesidad de introducir mayores dosis de flexibilidad en el proceso de la gestión de los pagos de las actuaciones cofinanciadas. En concreto, a diferencia de los socios españoles que han contado desde el principio con los recursos suficientes para iniciar y avanzar en los proyectos, la solvencia financiera en el caso de los socios portugueses ha dependido críticamente del reembolso de los gastos.

Puesto que la formulación del Programa es tal que implica la dependencia absoluta de los socios respecto al *Jefe de Fila*, las

necesidades han surgido cuando los *Jefes de Fila* españoles no han solicitado el anticipo para los proyectos. Sin duda, un motivo que ha propiciado lo anterior ha sido una falta de comprensión de las razones que explican los problemas financieros de los socios portugueses.

En consecuencia, ha sido necesario que los socios portugueses tengan que “adaptarse” a los grandes proyectos infraestructurales propuestos por los socios españoles (que, en muchas ocasiones, eran los propios organismos dependientes de la Administración General del Estado español), lo que podría dar lugar a una situación en la que -ya sea por la dependencia financiera de los socios portugueses, o por la dificultad que tienen para integrarse en dichos proyectos- los proyectos en España y Portugal estuvieran paralizados por la insolvencia de los socios portugueses.

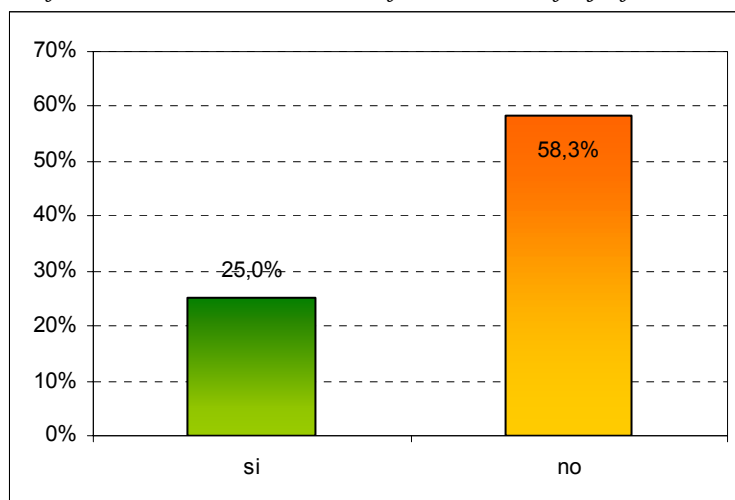
Prueba de este problema y de la necesidad del anticipo es que, en ocasiones, son los mismos secretariados portugueses los que sugieren a los socios de su país que sean ellos mismos los *Jefes de Fila*, al objeto de evitar las dificultades mencionadas.

Con independencia de las distintas formas de procedimiento entre España y Portugal, el circuito financiero presenta otro tipo de problemas, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Los *Jefes de Fila* tardaron más de un año en saber la resolución de sus candidaturas y, por tanto, si sus proyectos estaban o no aprobados. Esto ha hecho que, una vez informados de la aceptación de los mismos, los socios han tenido poco tiempo para ejecutar y, consecuentemente, para generar gasto.
- Al ser los *Jefes de Fila* de nacionalidad diferente a los socios, el hecho de tener que ordenar pagos internacionales puede retardar más el proceso en el caso de las Administraciones Locales.

- Se necesitan técnicos específicos en las “antenas” para poder hacer el seguimiento financiero de los proyectos. La falta de recursos humanos en el Programa se tratará más detalladamente en el apartado 7.8 de este capítulo.
- Al no disponer todavía del sistema Fondos 2000, la información financiera se ha ido cargando en las diferentes “antenas” en simples tablas en formato Excel. Toda esta información se tendrá que cargar otra vez cuando se disponga definitivamente de la aplicación.
- El hecho de que el circuito financiero sea complejo y extenso, como se ha descrito, no ha contribuido a que el anticipo sea demandado. De hecho, el anticipo del 7% se ha reclamado bastante poco.
- La impresión de complejidad y excesiva burocracia es la que perciben, además, los promotores de los proyectos admitidos, para quienes el flujo financiero diseñado no es todo lo eficiente que desearían (Gráfico 27). En particular, se apremia una agilización de los cobros, y se demanda un mayor margen de ejecución, así como, en algún caso, la idoneidad de que el anticipo obligue a justificar un 50% del primer año.
- Una última fragilidad del sistema establecido es que, hasta la fecha, todavía no ha funcionado en la práctica. De momento, se trata únicamente de un circuito teórico, y sólo cuando las primeras solicitudes de pago sean procesadas se podrá comprobar la magnitud de los problemas derivados de la financiación, y sus efectos negativos para todo el Programa.

Gráfico 27. Valoración de la eficiencia del flujo financiero



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Esquema 30. Resumen de conclusiones con referencia al circuito financiero

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
El circuito financiero está bien definido desde un punto de vista teórico, y está aprobado por la Comisión.	Buena parte de los agentes consultados tienen un buen conocimiento de la normativa aplicable en materia financiera	El circuito es excesivamente complejo.	Los diferentes socios de los proyectos deberían tener relación financiera con su respectiva antena regional, y desaparecer así la dependencia del resto de los socios respecto al jefe de fila y se simplificaría también el circuito financiero.
			Debería limitarse a 2 el número de socios por región, ya que el aumento de socios implica una mayor complejidad en la gestión.
Una importante novedad del actual período de programación es la introducción de la "Regla n+2", que implica el descompromiso de la Comisión cuando no haya sido presentada una solicitud de pago al final del segundo año siguiente al del compromiso		La insolvencia financiera de los socios portugueses puede condicionar negativamente la ejecución del Programa.	Con el fin de eliminar los desequilibrios entre los socios, deberían establecerse límites máximos y mínimos de participación financiera de los socios en un Proyecto.
		La falta de recursos humanos así como de un sistema informático condiciona el circuito financiero –y sobre todo condicionará más a medida que avance el estado de los proyectos-	La dotación de más recursos humanos y la adopción del sistema informática son urgentes.

Fuente: Elaboración propia

7.8. Valoración de la dotación de los medios humanos y materiales

El logro de los resultados esperados de la aplicación del PIC a través de la implementación de los diferentes Subprogramas dependerá de una adecuada organización y coordinación institucional que facilite el ejercicio de las tareas propias de la gestión, pero también de la suficiente dotación de medios humanos, técnicos y materiales necesarios para el buen funcionamiento y seguimiento del PIC.

No en vano, la suficiencia y capacitación técnica de los recursos humanos disponibles para las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación, así como la existencia de conexiones informáticas permanentes entre los centros gestores y coordinadores regionales son factores que afectan de forma notoria al buen funcionamiento del Programa. La valoración de este aspecto debe centrarse en dos aspectos fundamentales:

- Por lo que se refiere a la suficiencia y capacitación técnica de la **dotación de medios humanos y materiales**, hay unanimidad total respecto a la insuficiencia de recursos humanos, tanto en el ámbito de los *Secretariados Técnicos* como a nivel de los Ministerios nacionales.

A juicio de todos los órganos consultados, éste es uno de los puntos más críticos de todo el Programa. Por término medio, hay 2 técnicos por “antena” dedicados a tiempo completo a la gestión del Programa, lo que resulta insuficiente, más un número variable de personas que sólo se dedican a tiempo parcial. Esta situación se agrava para aquellos casos en que no hay nadie destinado a tiempo completo al Programa. La disponibilidad de recursos humanos por “antena” se recoge en el siguiente cuadro resumen (Esquema 31).

Hay que resaltar que, lejos de pretender un aumento espectacular de los recursos humanos, es un criterio compartido el deseo de aumentar racionalmente esta dotación. Probablemente en la mayoría de casos se estaría considerando un aumento del 50% del personal por “antena” y Ministerios nacionales (pasando así de 2 a 3 técnicos por término medio). Sin duda, todos los entrevistados se decantan por equipos pequeños y bien capacitados técnicamente.

Esquema 31. Recursos humanos dedicados al Programa INTERREG III A de España y Portugal

Administración o antena	Nº de personas a tiempo COMPLETO	Nº de personas a tiempo PARCIAL	Observaciones
Ministerio de Hacienda (España)	1	3	- Las personas a tiempo parcial dedican un 60% de su tiempo al PIC España-Portugal. - Aparte de esta estructura, hay un Director responsable de toda la Iniciativa INTERREG en España
Ministerio das Finanças (Portugal)	2	6	
Xunta de Galicia	0	5	Ninguna persona trabaja en exclusividad para INTERREG. Combinan este trabajo con otros trabajos del área de Fondos UE.
Junta Castilla y León			
CCR-Centro	0	2	Las dos personas trabajan a tiempo parcial, aunque le dedican una gran parte de su jornada de trabajo.
CCR-Norte	5	3	De las 5 personas que trabajan a tiempo completo, 2 se incorporaron recientemente. El personal de CCR-Norte, gestiona 2 Suprogramas: Norte-Galicia y Norte-Castilla-León.
Junta de Extremadura	2	0	Cuando es necesario colaboran las personas del área de Fondos Europeos.
Junta de Andalucía	2	2	
CCR-Algarve (Faro)	3	0	
CCR-Alentejo	1	2	
TOTAL			

Fuente: Elaboración propia

- En lo referido a la **dotación de medios informáticos**, la dotación es buena a todos los niveles y no presenta ningún problema. No obstante, sería deseable, como ya se ha afirmado, una mayor utilización de los servicios que ofrecen las nuevas tecnologías de la información entre las diferentes “antenas” y la *Autoridad de Gestión y de Pago*, y que contasen con la validez oficial que ahora disponen

los documentos originales en papel. En un Programa de estas características, el poder prescindir del uso del correo postal ahorraría mucho tiempo en la gestión del PIC. Finalmente, las aplicaciones informáticas para la gestión del Programa, como también se ha mencionado anteriormente, no están aún completas, aunque se esperan en un breve plazo.

Esquema 32. Conclusiones sobre la valoración de la dotación de los medios humanos y materiales”.

Resumen	Principales fortalezas	Principales debilidades	Recomendaciones
Los medios humanos para la gestión del Programa son, a todas luces, insuficientes, mientras que la dotación de medios informáticos es buena.	La falta de medios humanos se ha suplido con la profesionalidad y el esfuerzo de los existentes actualmente.	Hay una insuficiencia absoluta en lo que a medios humanos se refiere. Para las distintas administraciones, es más sencillo contratar servicios externos en lugar de poder contratar una asistencia técnica estable para la gestión del programa.	Debe de incrementarse significativamente el capítulo de “Asistencia Técnica” del programa y poder incrementar así cada uno de los diferentes equipos destinados a la gestión del mismo.
A medida que avance el estado de los proyectos, se necesitarán más medios técnicos y humanos para el seguimiento de los proyectos.			Se debe reforzar el funcionamiento a nivel digital, así como la adopción inmediata de una aplicación informática que sirva de soporte a todo el proceso de gestión.

Fuente: Elaboración propia

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES OPERATIVAS

Cada uno de los capítulos del presente Informe de Evaluación incluye un resumen de las conclusiones más relevantes y, en su caso, de recomendaciones y propuestas de mejora. Este capítulo final recoge una selección de las más relevantes desde una perspectiva global.

Por consiguiente, las conclusiones y recomendaciones ofrecidas en este apartado sintético han sido elaboradas a partir de todos los elementos de juicio resultantes del análisis llevado a cabo. Por este motivo, así como por razones de capacidad sintética, el diagnóstico de conclusiones y recomendaciones que a continuación se expone no recoge todas las consideraciones que se incluyen en los capítulos correspondientes, cuya consulta es esencial para la comprensión de éste.

Metodología del proceso de evaluación y principales dificultades encontradas

- 1) El proceso de evaluación se ha enfrentado a diferentes retos: el lanzamiento de una única convocatoria, la reducida ejecución financiera y física alcanzada hasta la fecha y el calendario de facto para la implementación y realización de esta evaluación han sido factores, entre otros, que han reducido los márgenes potenciales de utilidad de esta evaluación intermedia.
- 2) Aunque todos estos retos se han podido afrontar con soluciones operativas, lo cual merece una valoración satisfactoria, los componentes de esta evaluación que están más afectados por la situación descrita son aquellos que dependen en mayor medida de la concretización de la Evaluación, es decir, la apreciación de la eficacia, de la eficiencia y de los sistemas de gestión, seguimiento y control.

Recomendación I. Es muy necesario que la actualización de esta evaluación intermedia, conforme determina el punto 4 del artículo 42 del Reglamento nº 1260/1999, se inicie a comienzos de 2005 y posibilite un tratamiento más profundo, de forma que las recomendaciones surgidas en ésta puedan mejorar, en tiempo útil, el funcionamiento general del Programa.

Estudio del proceso de programación del PIC

- 3) El proceso de programación se ha beneficiado de la experiencia pasada de cooperación transfronteriza y del funcionamiento de las *Comunidades de Trabajo* y de los *Gabinetes de Iniciativas transfronterizas*.
- 4) La aprobación del Programa ha sido muy tardía, lo que ha condicionado los plazos para su arranque y puesta en marcha. La recuperación de este retraso inicial con que ha empezado va a implicar esfuerzos adicionales considerables.

Recomendación II. De cara a un futuro PIC INTERREG IV, es necesario que las orientaciones de la Comisión Europea para el diseño de la planificación de INTERREG lleguen con más antelación, con el objetivo de evitar los retrasos experimentados en el actual periodo de programación.

Recomendación III. La elaboración de un Reglamento normativo específico para los PIC INTERREG que considere todas las particularidades de este tipo de programas mejoraría significativamente el proceso de programación, así como las tareas propias de la gestión.

- 5) El documento de programación fue resultado no sólo de la participación de las autoridades nacionales y regionales, sino también de los agentes socioeconómicos, cuyas sugerencias fueron consideradas en la elaboración del mismo.

Evaluación de la estrategia del PIC

- 6) El estudio de la situación y la evolución reciente de un amplio conjunto de indicadores socioeconómicos ofrece una imagen sintética de la evolución de las principales necesidades que afectan a la zona de intervención. Tales carencias, recogidas de forma sintética en el análisis DAFO, se relacionan fundamentalmente con el carácter periférico de estos espacios, la necesidad de mejorar el sistema de comunicaciones terrestres entre ellos y la competitividad del tejido empresarial.

Recomendación IV. La no disponibilidad de estadísticas homogéneas que suministren información a nivel regional y provincial para unidades territoriales pertenecientes a diferentes países más allá de las proporcionadas por la oficina estadística de la UE (Eurostat) aconseja ponderar la creación de un Observatorio sobre el ámbito territorial de aplicación del PIC, que suministre la información económica, social y territorial más relevante.

- 7) La experiencia de programación acumulada desde los primeros Programas de INTERREG ha permitido desarrollar un esquema de objetivos finales y objetivos operativos coherente con el diagnóstico efectuado. De esta forma, las grandes prioridades que persigue el PIC se concretan en incrementar el grado de integración económica y social y la cooperación pública transfronteriza, así como promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios de la frontera. Tales objetivos respetan plenamente las directrices establecidas y las prioridades de la Comisión señaladas en la Comunicación de 28 de abril de 2000 en relación con la Iniciativa INTERREG III.
- 8) La formulación de una programación globalmente transfronteriza no es una condición suficiente para garantizar, por un lado, la resolución de todos los problemas que afectan a estos territorios y, por otro, la igual integración de los objetivos de cooperación y desarrollo económico y social.

Recomendación V. Cabría valorar la posibilidad de segmentar de forma más clara el Programa en dos variables distintas: una de mayor peso, donde la componente de cooperación (de la estrategia a la gestión conjunta de proyectos) estuviera presente; y otra, con una dimensión financiera más limitada, que acogiera la estrategia y los diferentes proyectos destinados a resolver problemas específicos de cada zona.

- 9) Aunque se entiende la dificultad de encontrar una delimitación geográfica coherente, no se identifican ventajas evidentes ni razones de elegibilidad en el marco de la cooperación transfronteriza, así como tampoco la integración de espacios no fronterizos, como las NUTs III del Grande Porto, Ave, León, Ávila, Cádiz y Sevilla.

Recomendación VI. En Programas futuros la delimitación geográfica de las NUT III elegibles se debería limitar únicamente a las NUT III fronterizas.

- 10) La definición de estos objetivos avala la pertinencia de la programación, por cuanto todas las debilidades están tratadas, al menos, por algún objetivo del PIC y, al mismo tiempo, todos los objetivos intermedios inciden, al menos, sobre alguna de las debilidades detectadas. La debilidad con un mayor grado de cobertura es la relativa a la fragilidad de la base económica y el declive de las actividades productivas tradicionales.
- 11) Respecto a la coherencia interna del PIC, destaca la estrecha correspondencia que existe entre sus objetivos operativos y las medidas contenidas en el mismo. Esta clara vinculación objetivo-medida se refleja en el hecho de todas las medidas y Ejes del PIC contribuyen al cumplimiento de los objetivos generales planteados. Las medidas con efectos más importantes sobre los objetivos previstos se encuentran agrupadas en los Ejes que tienen un mayor poder de influencia sobre la consecución de los distintos objetivos: Ejes 1 y 3.
- 12) Todos los Ejes tienen vínculos de interrelación en función del grado de influencia y sensibilidad de cada uno de ellos frente al resto, lo que evidencia la elevada capacidad de generación de sinergias del Programa y favorece la consecución de los objetivos generales del mismo.

- 13) La programación ha considerado las prioridades horizontales, si bien la relacionada con el Medio Ambiente está más avanzada como consecuencia del tipo de acciones que el Programa acoge. Existe, además, una mayor concentración de la atención de estos principios en los Ejes y medidas de relación directa.

Recomendación VII. La participación de las autoridades nacionales o regionales en materia de Igualdad de Oportunidades en las tareas de programación y seguimiento del Programa favorecería en mayor grado el cumplimiento de la prioridad horizontal de Igualdad de Oportunidades.

Pertinencia de los indicadores de seguimiento

- 14) El sistema de indicadores definidos en el Complemento de Programación del PIC permite, a priori, estudiar el grado de realización y, en algunos casos, los resultados de las actuaciones desarrolladas, por lo que resulta útil para valorar los avances conseguidos en todas las medidas del Programa y, por consiguiente, la consecución de los objetivos básicos del mismo.
- 15) Los indicadores con metas cuantificadas en el Complemento de Programación revelan una situación cualitativa positiva, en particular en lo que se refiere a pertinencia, relevancia y capacidad de cuantificación. Sin embargo, quedan dudas en cuanto a su disponibilidad temporal (utilidad) y en cuanto a los procesos de control de su calidad (fiabilidad).

16) Se ha apreciado un evidente desfase entre las necesidades de información estadística de las estructuras de gestión para poder producir indicadores con un grado de complejidad superior, y las respuestas de los sistemas estadísticos nacionales, lo que impide que esos indicadores sean actualizados con la regularidad necesaria, para garantizar un correcto seguimiento de la ejecución de los Fondos Estructurales.

Recomendación VIII. Establecer criterios homogéneos sobre la forma y momento de completar los indicadores para mejorar su pertinencia, entendida como la relación existente con las características de lo que se quiere medir. Esto adquiere una importancia mayor si se tiene en cuenta que la utilidad de estos indicadores es múltiple (control, seguimiento, evaluación, costes medios, etc.), así como sus usuarios (ejecutor, coordinador, interventor, evaluador, etc.). Todo ello implica que a cada uno de los usuarios les excederá la información suministrada, e incluso podrían echar en falta otra.

17) Han existido ciertos problemas en la interpretación de las indicaciones metodológicas comunitarias, que han originado que algunos de los indicadores que componen la batería midan únicamente realizaciones, y no los efectos directos e inmediatos causados por el Programa.

Recomendación IX. El sistema de indicadores debería reestructurarse, siendo necesaria la creación de algunos indicadores de resultado por medida. La lectura crítica de la batería de indicadores contenidos en el Complemento de Programa ha hecho factible identificar los problemas inherentes a cada uno de los indicadores y, simultáneamente, proponer, en su caso, un conjunto de nuevos indicadores que posibiliten una más correcta y eficaz evaluación del desempeño global del PIC.

18) La integración y medición de la contribución de las acciones concretas del PIC al cumplimiento de las prioridades horizontales es modesta, habiéndose progresado más en materia medioambiental que en relación con la igualdad de género.

19) La integración del principio de igualdad de oportunidades es menos explícita por la ausencia de relación directa de numerosas actuaciones con este aspecto, y por el menor grado de información acerca de la integración del principio.

Recomendación X. La evaluación del cumplimiento de la integración de las prioridades horizontales comunitarias en el PIC requiere una mejor definición de indicadores específicos en estos aspectos.

20) Las entrevistas realizadas han permitido verificar la problemática en términos de indicadores de seguimiento y su adecuación a los proyectos. Por esta razón, muchos beneficiarios han encontrado muchas dificultades en definir sus indicadores y en cuantificar sus acciones.

Recomendación XI. Se propone hacer un estudio profundo de los documentos de candidatura y establecer una matriz de indicadores menos exhaustiva, pero mas operacional.

Análisis de la eficacia y eficiencia

- 21) La asignación de recursos se orienta preferentemente a la creación de infraestructuras de comunicación y mejora de la accesibilidad (33%), mientras que las actuaciones para el fomento de la cooperación e integración social e institucional son las que presentan una menor asignación financiera (10%).
- 22) El detalle por medidas revela la elevada participación de la 1.1. (*Infraestructuras de transporte y comunicaciones de importancia transfronteriza*), que absorbe una proporción cercana al 20% del total, y de la 2.1. (*Sostenibilidad ambiental, espacios rurales, recursos hidráulicos y gestión forestal*), con el 15%.
- 23) La cuantía global de recursos financieros programados para el período 2000-2006 se concentra prácticamente en el tramo de participación pública y, especialmente, en la aportación comunitaria a través del FEDER.

Recomendación XII. A pesar de las limitaciones de financiación de los agentes privados, debería tenderse a promover una mayor participación privada o de asociaciones empresariales y profesionales en orden a favorecer la cooperación entre las empresas de los diferentes ámbitos en los que interviene el Programa. La realización de actuaciones de difusión y de otro tipo de acciones tendentes a incrementar el atractivo del Programa favorecería ampliar la tipología de beneficiarios.

- 24) A lo largo del período 2000-2002, en el conjunto del PIC se han aprobado compromisos por un importe de 382.377.978 euros, lo que representa el 105% de los compromisos programados para dicha etapa. Ha de resaltarse que en la primera convocatoria celebrada la cuantía total de ayuda solicitada ascendió a más de 1.133 millones de euros, lo que da una idea aproximada de la elevada demanda suscitada por el Programa.
- 25) Existe una relativa heterogeneidad en los niveles de eficacia financiera alcanzados por las distintas medidas, ya que frente a algunas en las que se registra una muy notable capacidad de movilización de fondos respecto a lo inicialmente previsto (medidas 1.1, 3.2 ó 1.2), hay otras que registran hasta el momento resultados mucho más modestos (medidas 3.4, 2.3, ó 1.3, entre otras).

Recomendación XIII. De acuerdo con estas consideraciones, es preciso realizar un seguimiento muy estrecho de la capacidad de absorción de fondos de las diferentes medidas, de cara al planteamiento de operaciones de reprogramación que trasvasen recursos desde las menos eficaces a las más capaces de aplicar recursos financieros, y de este modo obtener el máximo partido de la cofinanciación comunitaria.

Recomendación XIV. Otra alternativa a estudiar sería integrar nuevas acciones que contribuyan también a los objetivos de aquellas medidas en las que el gasto aprobado ha sido menor del esperado, con el fin de aumentar la demanda dirigida a las mismas en las próximas convocatorias.

26) Hay que tener en cuenta que, en este momento intermedio de aplicación del PIC, los retrasos en la aprobación del Programa han reducido en un año la regla $n + 2$, puesto que en la práctica se ha convertido en una regla $n + 1$. Esto puede significar ciertos riesgos para aquellas medidas cuya demanda en la primera convocatoria de ayudas que se ha abierto ha sido menor a la esperada.

Recomendación XV. La Comisión debería tener en cuenta para el primer año, la imposibilidad del cumplimiento de esta regla, dado la tardía puesta en marcha del Programa, la tardía aparición de las orientaciones de la Comisión para la iniciativa INTERREG, y el diferente ritmo de puesta en marcha del proceso en un PIC respecto a los Programas Operativos.

27) Una aproximación al estudio de la eficiencia a partir del estudio de la dimensión media de los proyectos aprobados, ante la imposibilidad de utilizar los indicadores físicos de seguimiento, indica que el tamaño de la mayor parte de las intervenciones no supera el millón de euros, siendo las más importantes financieramente las relacionadas con el desarrollo tecnológico y la construcción de infraestructuras de transporte.

Recomendación XVI. Es preciso considerar la conveniencia de reducir el número de proyectos aprobados y acometer acciones más completas y de mayor envergadura, con el fin de que las acciones cofinanciadas tengan la suficiente "masa crítica" para no restringir el alcance de los proyectos y, de esta forma, producir una elevada gama de efectos, lo cual es coherente con los objetivos estratégicos del PIC.

28) En consecuencia, cabe esperar que los impactos más importantes del Programa se produzcan en los ámbitos relacionados con la mejora de la accesibilidad territorial y con la implantación de la Sociedad de la Información, y los procesos de Investigación y Desarrollo. La orientación de los proyectos hacia el objetivo de la cooperación transfronteriza es aceptable, aunque prima más la finalidad del desarrollo local.

R.XVII. Se debe favorecer todavía más la realización de proyectos que respondan a una lógica de cooperación interregional o transfronteriza en las próximas convocatorias, sin olvidar aquellos que presentan una orientación hacia los objetivos de desarrollo local y regional.

La articulación institucional del PIC

29) El PIC INTERREG III A de España-Portugal, en relación con la gestión, tiene como referencia los avances e innovaciones introducidos en este contexto con la adopción de nuevas formas comunes de abordar la gestión, que caracterizan esta iniciativa y que la distinguen también de los programas anteriores:

- El *Modelo Transnacional de Gestión*, con el objetivo de incrementar la cooperación transfronteriza desde el nivel de la programación hasta el de la implementación, gestión y seguimiento de los proyectos.
- El *Modelo Regionalmente Desconcentrado de Gestión*, con el objetivo de atender de forma más efectiva las diferentes realidades regionales, con la creación de cinco Subprogramas regionales.
- El *Modelo Desconcentrado de Gestión a Nivel Comunitario*, que supone un incremento de responsabilidades de seguimiento y control por los Estados miembros.

Todo ello tiene su reflejo, igualmente, en la propia definición de las competencias de las Autoridades de Gestión y de Pago, así como en el diseño de los sistemas financieros y de control.

- 30) La coexistencia de estos tres enfoques de gestión ha generado, inevitablemente, una mayor complejidad en el establecimiento y división de tareas y competencias, así como un incremento de los flujos. A pesar de esta complejidad, tras una fase de aprendizaje por parte de los diversos actores y de consolidación de los procedimientos, se han verificado avances muy positivos.
- 31) Las mayores fragilidades del Modelo Transnacional de Gestión se encuentran en la fase de realización y gestión de proyectos comunes y en su articulación con la lógica “bottom-up” dado que la creación de proyectos comunes, es limitada por existieren importantes disparidades institucionales, motivadas por marcos jurídico-administrativos distintos entre los dos países, que limitan la construcción de asociaciones.
- 32) La aplicación del Modelo Transnacional de Gestión ha dado lugar a una problemática adicional que se identifica con las responsabilidades de gestión atribuidas a los Jefes de Fila. Aunque se reconozca que el modelo adoptado supone una contribución positiva para aproximar a los actores de los dos Estados miembros y fortalecer la dimensión conjunta de los proyectos, no es menos cierto que puede haber un relativo desbordamiento en las competencias asignadas a los Jefes de Fila, sin que ello redunde en ventajas sustantivas en el campo de la cooperación que justifiquen el incremento del grado de complejidad.

33) El elevado grado de responsabilidades del Jefe de Fila tiene tres implicaciones: la limitación de acceso al Programa de entidades con una menor capacidad institucional, que no disponen de recursos técnicos, humanos y de competencias para poder desempeñar el papel de Jefe de Fila; la creación de límites relativamente bajos en el número de socios que participan en un proyecto, debido a la excesiva tramitación de carácter administrativo que genera una asociación demasiado amplia; el incremento de la lentitud de los procedimientos administrativos y de los flujos financieros.

Recomendación XVIII. Se recomienda que en Programas futuros, aunque las operaciones sigan conjuntas (aspecto, por otro lado, que se valora positivamente), la responsabilidad de la concretización de los proyectos en cada Estado miembro recaiga en cada una de las entidades nacionales, como beneficiarios FEDER. De esta forma, se comprometerían del desarrollo de su proyecto, adjudicándose en este modelo a las “antenas” del Secretariado Técnico Conjunto un seguimiento más efectivo en el marco del sistema de control.

34) La aplicación del Modelo Regionalmente Descentralizado de Gestión, suportado en entidades con una fuerte tradición y experiencia en cooperación transfronteriza, como las Comisiones de Coordinación Regional en Portugal y las Comunidades Autónomas en España, ha propiciado que la gestión de la Iniciativa se realice de forma estable y fluida, con beneficios para un mejor cumplimiento del Modelo Transnacional de Gestión.

35) La estructura propia de INTERREG, y la complejidad del Programa (que se organiza en 6 Subprogramas), se traduce en ciertas dificultades para su articulación institucional. A ello hay que añadir que la realidad administrativa de los Estados participantes y la personalidad jurídica de las respectivas administraciones regionales tampoco es igual: mientras que las CCDR portuguesas son órganos desconcentrados de la Administración Central, en España existe una descentralización regional de acuerdo con el reparto constitucional de competencias.

Recomendación XIX. Una posibilidad a estudiar que podría mejorar la eficiencia de las estructuras de gestión del Programa es que las Administraciones Regionales, como los organismos más próximos a los agentes económicos locales, se encarguen exclusivamente de las funciones propias que desempeñan las “antenas” de los Subprogramas Regionales. Ello permitiría, además, a la Autoridad de Gestión concentrarse más en las actividades de gestión técnica, administrativa y financiera que implica el PIC.

36) La creación de *Secretariados Técnicos Conjuntos* así como de “antenas”, según la adscripción geográfica o la naturaleza del proyecto, permite un estrecho contacto con los responsables de los proyectos, lo que facilita las tareas de asesoramiento y contribuye, en definitiva, a la mejora de la calidad de la gestión.

Recomendación XX. Resulta conveniente delimitar de forma más precisa las funciones atribuidas al Comité de Seguimiento y al Comité de Gestión Conjunto en aras de mejorar la eficiencia en el funcionamiento global del Programa.

37) Entre las principales disparidades jurídico-administrativas destaca que las competencias y los niveles de autonomía financiera de las entidades locales y regionales portuguesas y españolas son manifiestamente distintas. La elevada capacidad institucional y financiera de las autoridades regionales españolas se confronta, en el caso portugués, con una estructura regional descentralizada con limitadas competencias y capacidades. Por otro lado, la fuerte tradición municipalista portuguesa confiere a las unidades administrativas locales recursos financieros y competencias que no encuentran correspondencia en los Ayuntamientos.

Recomendación XXI. La adopción de un Manual de Procedimientos, que fije las normas de funcionamiento y flujos de información entre las “antenas”, la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Pago se considera como muy necesaria.

38) El Modelo Desconcentrado de Competencias Comunitarias ha sido bien tratado por los dos Estados y el proceso de configuración del esquema de división de tareas, responsabilidades y competencias se ha desarrollado con una buena coordinación entre ambas partes y en un clima de mutua confianza.

39) La capacidad institucional de la Autoridad de Gestión (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial España), y de la Autoridad de Pagos (Dirección General de Desarrollo Regional Portugal) y su experiencia en la gestión de los Fondos Estructurales ha garantizado una buena coordinación de las actividades.

40) La concentración en la figura de la *Autoridad de Gestión* de las tareas relacionadas con el seguimiento general de todo el Programa así como de las tareas propias de “antena” del *Secretariado Técnico Conjunto* de los seis Subprogramas ha generado situaciones de cierta ambigüedad.

Recomendación XXII. Habría que precisar más claramente las funciones de Autoridad de Gestión y de “antena” del Secretariado Técnico Conjunto, para incrementar la eficacia y la eficiencia del ejercicio de ambas funciones, más aún si se tiene en cuenta la escasez relativa de recursos técnicos dedicados a estas dos funciones.

41) Esta articulación institucional resta cohesión y se traduce en ciertas dificultades de funcionamiento, por la dificultad de información entre las diferentes “antenas”. Por ejemplo, los flujos de información que se producen entre las “antenas” de las administraciones portuguesas y la Autoridad de Gestión se realizan a través de la Unidad de Coordinación Nacional.

Recomendación XXIII. Con el fin de aumentar la fluidez entre estas entidades, es necesario conseguir un mejor flujo de información entre todas las “antenas”, la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Pago. Uno de los mecanismos es que los diferentes documentos, formularios, etc. del Programa estén digitalizados. De la misma manera, la utilización del correo electrónico como sistema de comunicación oficial (a todos los efectos) entre los diferentes órganos del Programa agilizaría en gran medida los intercambios de información.

Recomendación XXIV. Un aspecto que facilitaría y agilizaría esta cuestión sería la comunicación directa entre las “antenas” regionales portuguesas y la Autoridad de Gestión.

Sistemas de recogida de información y de publicidad

- 42) El sistema de información del Programa se basa en la interconexión Fondos 2000-SIFEC. Dicho sistema ha requerido una adaptación específica de la aplicación Fondos 2000, la cual cumple con las exigencias requeridas por la Comisión Europea en el Reglamento N° 438 para las acciones cofinanciadas por el FEDER. Dicha aplicación, que se articula con el sistema SIFEC (el utilizado por la Autoridad de Pago) también será ajustado a las especificidades del PIC.
- 43) Dicha aplicación aún no está operativa en el caso del PIC INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza de España y Portugal, si bien su utilidad para almacenar la información de las realizaciones financieras, y de los efectos físicos está avalada por la experiencia de la evaluación del Objetivo 1 de España.
- 44) Las necesarias adaptaciones que han tenido que ser introducidas en la aplicación (que han significado importantes esfuerzos) con el fin de adecuarse a las especificidades que presenta un programa de las características de INTERREG explican el retraso experimentado en su puesta en práctica.
- 45) Las “antenas” de los *Secretariados Técnicos Comunes* han recurrido a sistemas de información autónomos, sin que se verifique la transmisión de información entre las mismas, dando lugar a un conocimiento parcial de los niveles de realización física y financiera de cada Subprograma.

Recomendación XXV. Es urgente ultimar la adaptación definitiva y puesta en marcha del sistema de información del Programa, más aún si se tiene presente que muchos proyectos están en proceso de ejecución y la información financiera y física relacionada con los mismos debería registrarse en tiempo y con las suficientes garantías de fiabilidad.

46) Las aplicaciones experimentales realizadas hasta la fecha han permitido comprobar los puntos críticos del sistema. Así, cabe valorar el perfeccionamiento de su diseño para la selección de los proyectos, y no sólo para el seguimiento de la ejecución de los mismos. Dos años después de la aprobación del Programa, la falta de un instrumento como es el de un sistema de información fiable es una fragilidad muy importante para la gestión del Programa en cada una de las antenas.

Recomendación XXVI. El sistema informático ha de ser compatible con los requisitos de la Comisión sobre la información necesaria para el seguimiento de los proyectos cofinanciados. Esta necesidad implica, inequívocamente, una base on-line de conexión entre las tres “antenas” (o cuatro en los casos de los Subprogramas bilaterales de Alentejo-Centro-Extremadura y de Alentejo-Algarve-Andalucía), la Autoridad de Gestión y la Coordinación Portuguesa del Programa INTERREG, que debería ser igualmente utilizada como elemento de comunicación externa del Programa.

47) La calidad de los sistemas de información y publicidad se pone de manifiesto en la adopción de un amplio conjunto de medidas que han garantizado la publicidad del PIC, lo que ha hecho que el eco del Programa haya sido notable. A su vez, la elaboración de un Plan de Comunicación detallado en el que se recogen todas las acciones de promoción y difusión ha incrementado todavía más la visibilidad de las intervenciones comunitarias del PIC.

Lanzamiento de las convocatorias y valoración de los criterios de selección de proyectos

48) La tardía aprobación del PIC ha repercutido en el calendario de lanzamiento e instrucción de las convocatorias. De cara a la primera se ha elaborado una “Guía para los Promotores de Proyectos”, con objeto de informar sobre las características del Programa y precisar los datos a aportar por los promotores aspirantes a financiación.

49) La aplicación de los criterios y procedimientos de selección de proyectos (generales y específicos) se han ajustado convenientemente con respecto a los objetivos del Programa, y así lo reconocen la mayor parte de los organismos gestores del mismo.

50) La gran demanda registrada en la primera convocatoria de ayudas del Programa ha dado lugar a que bastantes de ellas no hayan podido ser beneficiadas de la cofinanciación que ofrece el PIC, y se haya percibido que tanto la cumplimentación de estos criterios como el posterior proceso de selección resultan complejos y poco claros.

Recomendación XXVII. Es aconsejable informar más detalladamente de las razones del rechazo de los proyectos presentados, de modo que no se resienta la buena imagen del Programa. Para ello, se cuenta ya con la experiencia y las críticas recibidas en este ámbito, como elementos útiles para la mejora de estos aspectos. Este esfuerzo dirigido a explicar a los promotores el proceso seguido para la selección de proyectos aumentaría todavía más la transparencia del Programa.

Adecuación de los circuitos financieros

51) Aunque el circuito es largo y complejo, por el elevado número de agentes que intervienen, está bien definido, garantiza la corrección de los procesos financieros y ha sido difundido a los promotores de proyectos.

Recomendación XXVIII. Debería limitarse el número de socios por región, ya que el aumento de socios implica una mayor complejidad en la gestión.

Recomendación XXIX. El circuito financiero se simplificaría si los diferentes socios de los proyectos pudieran tener relación financiera con su respectiva “antena” regional, desapareciendo así la dependencia del resto de los socios respecto al Jefe de Fila.

52) El circuito financiero difiere en función de la nacionalidad (portuguesa o española) de los socios, ya que la normativa de ambos países es diferente. Han existido determinados problemas de financiación que han afectado en mayor medida a los socios portugueses, cuya solvencia financiera ha dependido críticamente del reembolso de los gastos.

Recomendación XXX. Con el fin de eliminar los desequilibrios entre los socios, deberían establecerse límites máximos y mínimos de participación financiera de los socios en un proyecto. Se deberían buscar fórmulas adecuadas que permitan una integración de los socios portugueses en los proyectos mejor que la alcanzada hasta la fecha.

53) Una última cuestión a tener en cuenta sobre el sistema establecido es que todavía no ha funcionado en la práctica. De momento, se trata únicamente de un circuito teórico, y sólo cuando las primeras solicitudes de pago sean procesadas se podrá comprobar la magnitud de los problemas derivados de la financiación, y sus efectos para todo el Programa.

Dotación de recursos humanos y medios materiales

54) Existe un reconocimiento unánime sobre la insuficiencia de recursos humanos, tanto en el ámbito de los Secretariados Técnicos como a nivel de los Ministerios nacionales.

Recomendación XXXI. Debe de incrementarse significativamente el capítulo de “Asistencia Técnica” del Programa y poder maximizar así la eficiencia de los diferentes equipos destinados a la gestión del Programa.

55) La dotación de medios informáticos es buena a todos los niveles y no presenta problemas importantes, a pesar de que la utilización de los servicios de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones no se ha aprovechado totalmente.

Recomendación XXXII. Se debe reforzar el funcionamiento a nivel digital, así como la adopción inmediata de una aplicación informática que sirva de soporte a todo el proceso de gestión.

9. ANEXO: LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO EFECTUADO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS A PROMOTORES

9.1. El contenido de la encuesta

Una de las tareas que implica la evaluación intermedia consiste en la realización de un proceso de consulta a los promotores de proyectos INTERREG III A España-Portugal. Para ello el equipo evaluador ha elaborado un cuestionario a rellenar tanto por las candidaturas admitidas como por las no admitidas en la primera convocatoria de ayudas del Programa.

Los datos relativos al conjunto de los proyectos presentados han sido facilitados al equipo evaluador por el Ministerio de Hacienda de España. La finalidad de esta encuesta ha sido conocer el grado de satisfacción de los candidatos a la cofinanciación que ofrece el PIC para la ejecución de sus proyectos transfronterizos INTERREG III A, tanto portugueses como españoles.

Las preguntas formuladas hacen alusión a los diferentes ámbitos que se resumen en los siguientes aspectos:

- Difusión del Programa.
- Sencillez de la propuesta.
- Asesoramiento por parte de la Administración.
- Transparencia de la información.
- Eficiencia financiera.
- Eficiencia física.
- Valoración general y observaciones personales.

A continuación se muestran los cuestionarios enviados a los *Jefes de Fila* de proyectos INTERREG III A.

9.1.1. Contenido de la encuesta formulada a todos los candidatos a proyectos INTERREG III A

TODAS LAS CANDIDATURAS		
ACRÓNIMO: _____		
1	¿Cómo ha conocido el programa?	
		Prensa
		Seminario
	Otros:	
2	¿Resultado sencillo obtener toda la información para realizar la solicitud?	
		Sí
		No
	¿Necesitó asistencia personalizada?	
3	A Continuación, califique la calidad del asesoramiento recibido de 1 a 5 Muy Mal 2. Mal 3. Regular 4. Bien 5. Muy bien	
	3.1. Fase Solicitud (hasta octubre 2002)	
	Trato/accesibilidad	
	Agilidad en la respuesta	
	Conocimiento del tema	
	Resolvieron dudas de forma práctica	
	3.2. Fase instrucción (a partir de octubre 2002)	
	Trato/accesibilidad	
	Agilidad en la respuesta	
	Conocimiento del tema	
	Resolvieron sus dudas de forma práctica	
	Dificultad encontrada a la hora de rellenar el formulario	
4	A Continuación, califique de 1 a 5 1. Mucha 2. Bastante 3. Normal 4. Poca 5. Muy Poca	
	4.1. Trámites administrativos	
	4.2. Explicación del carácter técnico del proyecto	
	4.3. Aspectos de política comunitaria	
	4.4. Criterios generales de selección	
	4.5. Resultados esperados	
	4.6. Información y publicidad	
	4.7. Costes del proyecto	
	4.8. Programación financiera anualizada	
	4.9. Carta de compromiso	
5	Valoración general del programa A continuación, califique de 1 a 5:	
Expresar cualquier observación o sugerencia		

Fuente: Elaboración propia

9.1.2. Contenido de la encuestas destinada a las candidaturas admitidas

CANDIDATURAS ADMITIDAS		
1	¿Le resulta eficiente el flujo financiero?	
	¿Cómo lo mejoraría?:	
2	La cuantía del anticipo, ¿plantea problemas de financiación para el arranque del proyecto?	
	Si No	
3	¿Le resulta eficiente el sistema de transmisión de información: A Continuación, califique de 1 a 5	
		Financiera
		Física
4	¿Cómo lo mejoraría?	
5	Los indicadores propuestos en su medida le resultan A Continuación, califique de 1 a 5	
		Útiles
		Viables
6	¿Cuáles quitaría?	
7	¿Cuáles añadiría?	
8	Destaque los aspectos más positivos del programa	
9	Destaque los aspectos más negativos del programa	
10	En ausencia del programa, señalar si: No se habría acometido el proyecto Se habría emprendido más tarde Se habría acometido de todas maneras	

Fuente: Elaboración propia

9.1.3. Contenido de la encuesta dirigida a las candidaturas no admitidas

CANDIDATURAS NO ADMITIDAS		
1	¿Recibió una explicación oportuna sobre su no admisión?	
		Sí
		No
2	Tipo de causa	
		Administrativa
		Elegibilidad
		Financiera
		Otros
3	Cree que tiene solución para próximas convocatorias	
		Sí
		No
4	¿Qué valoración le merece el proceso de selección? (de 1 a 5)	
Expresa cualquier observación o sugerencia:		

Fuente: Elaboración propia

9.2. Síntesis de los resultados obtenidos

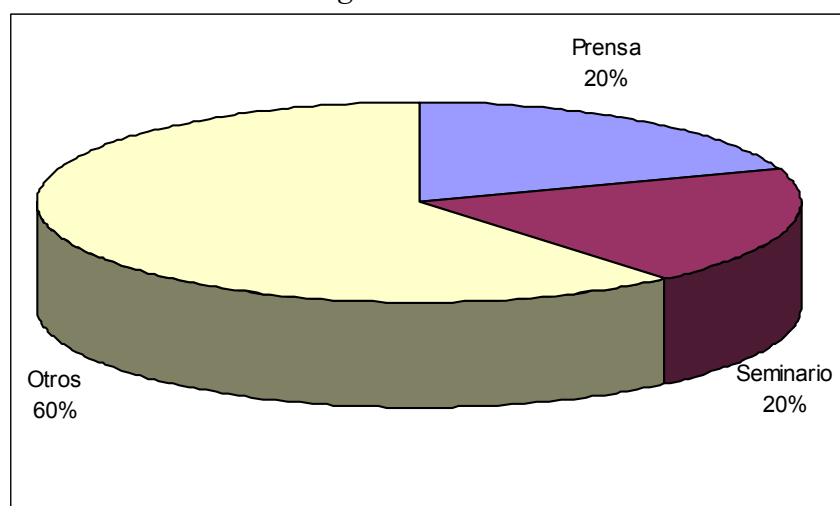
El volumen de encuestas recibidas se cifra en 52, las cuales están cumplimentadas en la mayoría de los apartados, si bien no ha sido posible el procesamiento de algunos de ellos. Se constata, además, que varios de los cuestionarios cumplimentan tanto la parte de admisión como de no admisión de la candidatura, lo cual puede ser debido tanto a la presentación de proyectos alternativos con resultados de admisión diferentes, como a la voluntad de rellenar tal información en cualquier caso.

9.2.1. Difusión del Programa

El conocimiento que las entidades participantes en el Programa han tenido del mismo no se basa, en la mayor parte de los casos, en los métodos a priori de mayor alcance, como la prensa o seminarios

específicos sobre este tema. Casi el 60% de los participantes se informa por otros medios, dentro de los cuales existe una gran heterogeneidad.

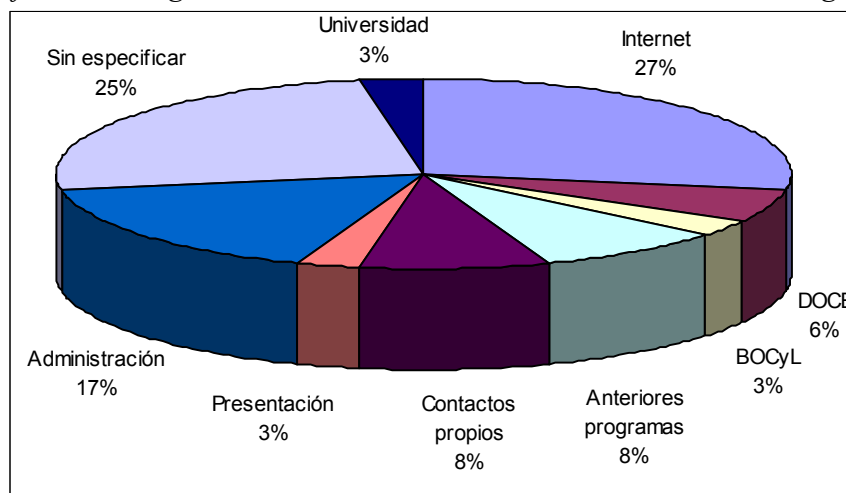
Gráfico 28. Medios de comunicación generales por los cuales los candidatos conocieron el Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

De todos ellos destaca el acceso a Internet, relevante en un tercio de los casos, aunque también se muestra significativa la experiencia propia de estas entidades en programas anteriores. Un factor adicional reseñable es el papel de la Administración, que por si misma aparece como elemento que informa activamente de todas las posibilidades que ofrece el Programa.

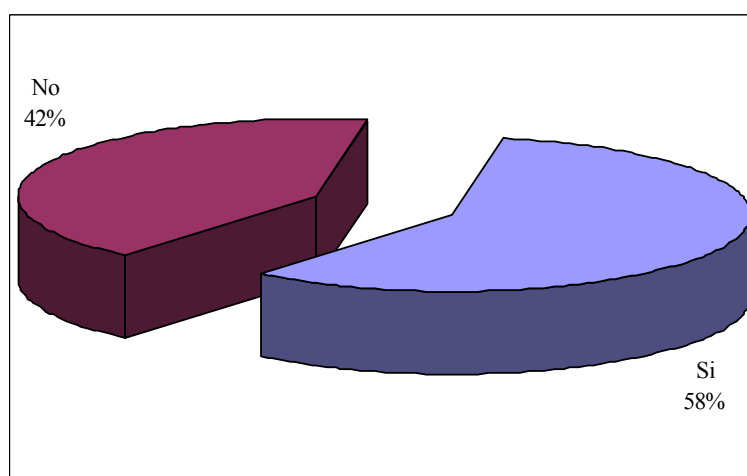
Gráfico 29. Desglose de los otros medios de comunicación del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

La valoración positiva que supone una amplia serie de medios de información a la hora de acceder al programa no se corresponde con una sencillez equivalente que permita una fácil cumplimentación de la solicitud. Tan sólo algo más del 40% de las respuestas juzgan que la obtención de la información para rellenar la solicitud no fue excesivamente compleja.

Gráfico 30. Complejidad de la obtención de la información para rellenar la solicitud



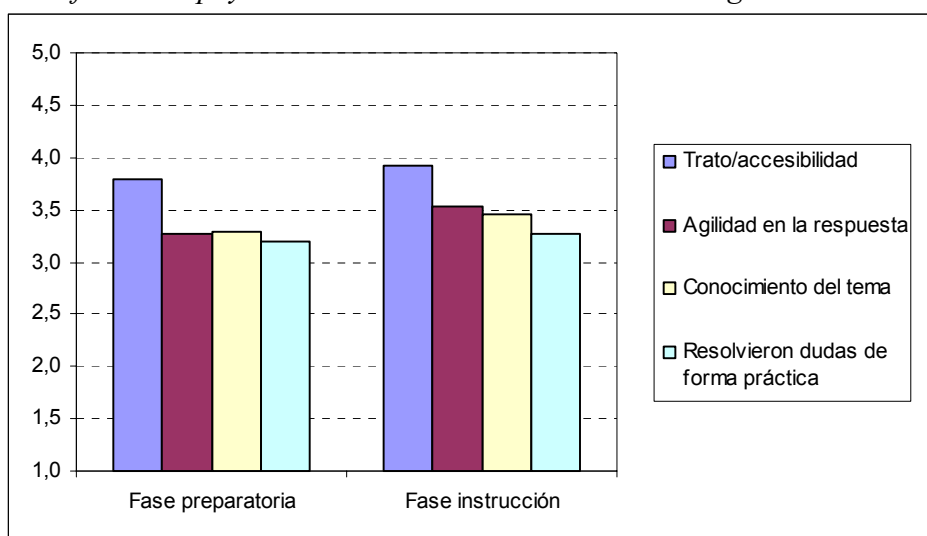
Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

9.2.2. Valoración del Programa

El apoyo prestado a los participantes tanto en la fase de preparación como de instrucción del Programa se juzga por parte de los mismos, en términos medios, como suficiente en las diferentes formas y características en que se prestó. De hecho, todos los elementos juzgados tienen una nota de aprobado, por encima del 3 en una escala de 1 a 5.

En general, en la fase de preparación se observa una menor valoración del apoyo prestado, que se siente mayor en la fase de instrucción. La novedad del proceso en unos casos y la dificultad del mismo, apuntada anteriormente, puede condicionar el proceso previo de preparación de la solicitud, con lo que dentro del mismo es donde los participantes valoran que debe de incrementarse el apoyo.

Gráfico 31. Apoyo en la solicitud e instrucción del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

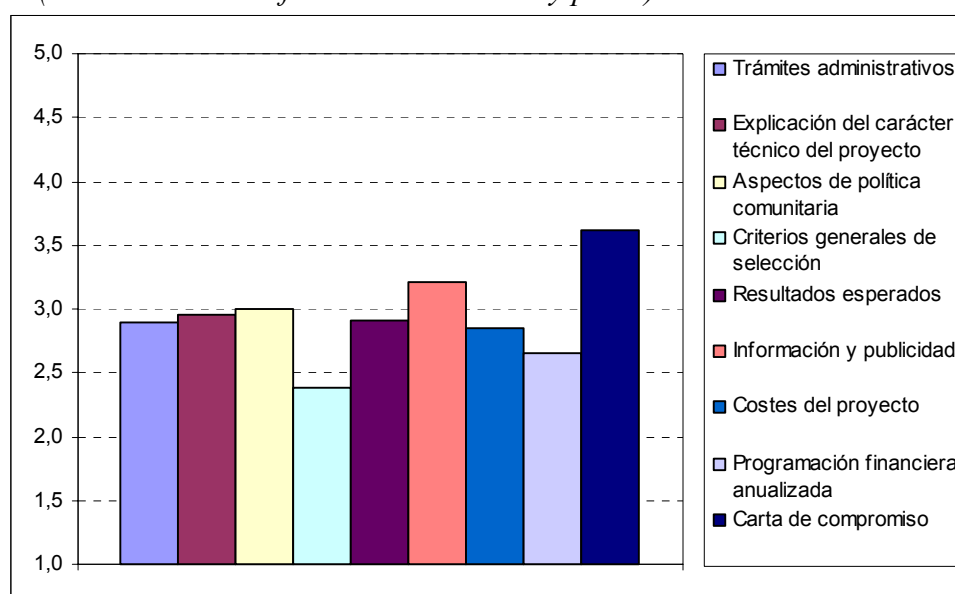
El elemento que más valoración recibe es la accesibilidad y cordialidad del trato, que roza una valoración general muy alta (4). Asimismo, no parece ponerse en cuestión la voluntad y formación del apoyo prestado, ya que el conocimiento demostrado por los gestores del Programa se ha

apreciado de forma bastante positiva. El elemento menos valorado ha sido el concerniente a la plasmación práctica de la resolución de problemas que les han surgido a los candidatos.

La dificultad que han encontrado los candidatos en la cumplimentación del formulario varía en función del factor analizado, dentro de un contexto donde se valora como normal (en torno a 3) el conjunto de los factores.

El elemento de mayor dificultad y comprensión son los criterios generales de selección. En contraste, la carta de compromiso se valora como el factor más sencillo; otros criterios administrativos y burocráticos tampoco parecen entrañar una dificultad elevada.

Gráfico 32. Dificultad encontrada a la hora de rellenar el formulario (desde 1 -mucha dificultad- hasta 5 -muy poca-)

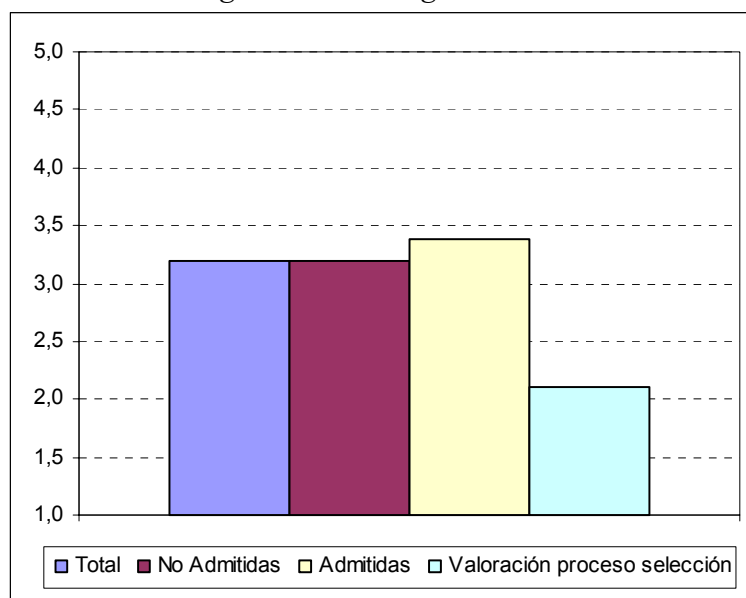


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

En conjunto, la valoración general del Programa es positiva, en tanto supera en más de un punto el aprobado, con una calificación de 3,2. Un

hecho relevante es que tanto las candidaturas rechazadas como las seleccionadas dan una valoración similar al Programa.

Gráfico 33. Valoración general del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

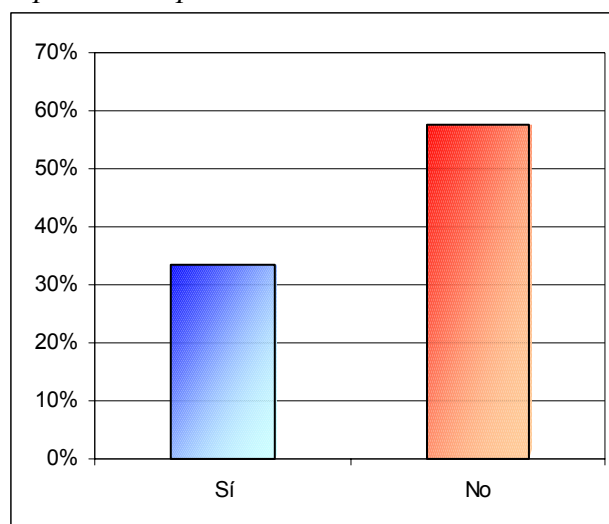
A pesar de esta valoración positiva que tiene el conjunto del Programa, la consideración del proceso de selección por parte de los promotores que han sido consultados está muy lejos del óptimo. Aunque este hecho pudiera estar sesgado debido a que esta valoración sólo es efectuada por las candidaturas rechazadas, hay que tener en cuenta que los criterios de selección de proyectos eran igualmente uno de los elementos que se percibían como más complejos por el conjunto de las candidaturas.

9.2.3. Opinión de las candidaturas del módulo de candidaturas no admitidas

Este módulo del cuestionario sólo es contestado por las candidaturas no admitidas, lo cual debe tenerse presente en la interpretación de los resultados obtenidos.

La explicación de la no admisión no se juzga oportuna por la mayoría de las candidaturas rechazadas, casi el 60%, frente a poco más del 30% que la dan por válida. Asimismo, existe un número de candidaturas que no se pronuncian al respecto.

Gráfico 34. Explicación oportuna de la no admisión

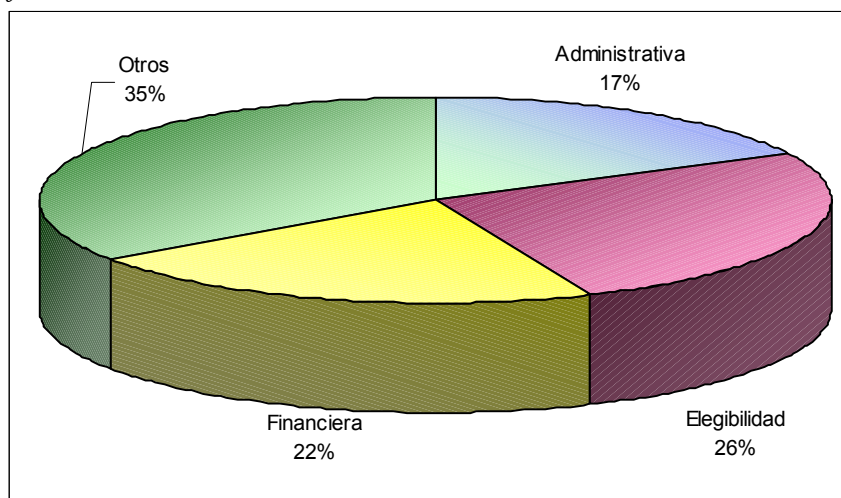


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

La principal causa que se aduce para la no admisión se agrupa bajo el epígrafe de otros, no concretándose, en la mayoría de los casos, por parte de los candidatos no admitidos las razones que han dado lugar a dicha situación. No obstante, de las causas concretadas para la no admisión la más presente es la elegibilidad y la que menos la administrativa.

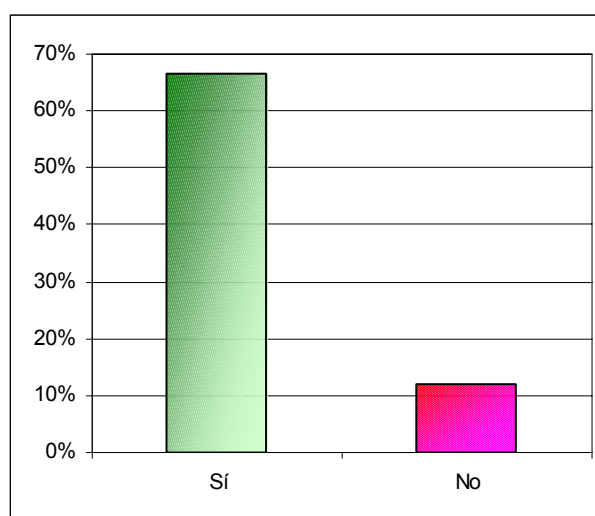
La posible corrección de esta causa es mayoritariamente favorable en los candidatos, por lo que en el futuro podría ser subsanada. Sólo un 10% de las respuestas opinan que no podrán corregir la no admisión, existiendo un número significativo de respuestas que no se pronuncian sobre esta posibilidad.

Gráfico 35. Presencia de causas de no admisión



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Gráfico 36. Corrección de la no admisión



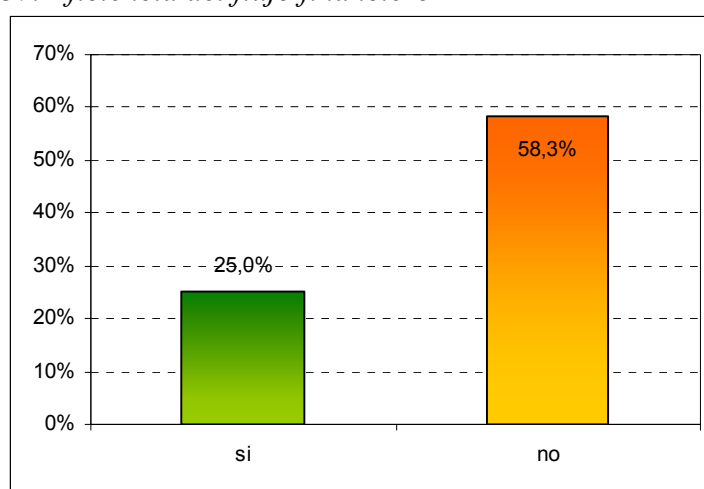
Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Los comentarios que con carácter cualitativo se expresan en la encuesta se centran en determinadas quejas sobre el entendimiento y comprensión del proceso de selección, así como sobre la claridad en los criterios que definen el mismo. Al igual, en algunos casos se subraya la demora en la comunicación que se ha podido producir de forma puntual.

9.2.4. Opinión de las candidaturas del módulo de candidaturas seleccionadas

El bloque de preguntas a las candidaturas seleccionadas es diferente del de las no admitidas, por lo que sus resultados se presentan de manera independiente.

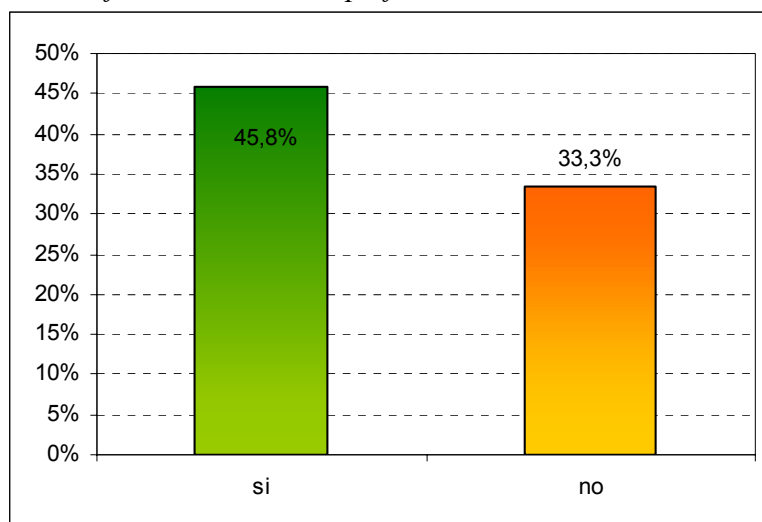
Gráfico 37. Eficiencia del flujo financiero



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Mayoritariamente el flujo financiero no es declarado lo bastante eficiente por la mayoría de las candidaturas. En contraste con esta apreciación sobre los circuitos financieros, el anticipo financiero es juzgado mayoritariamente como suficiente. En este caso también existe un número de respuestas que no se pronuncian a este respecto.

Gráfico 38. Suficiencia del anticipo financiero

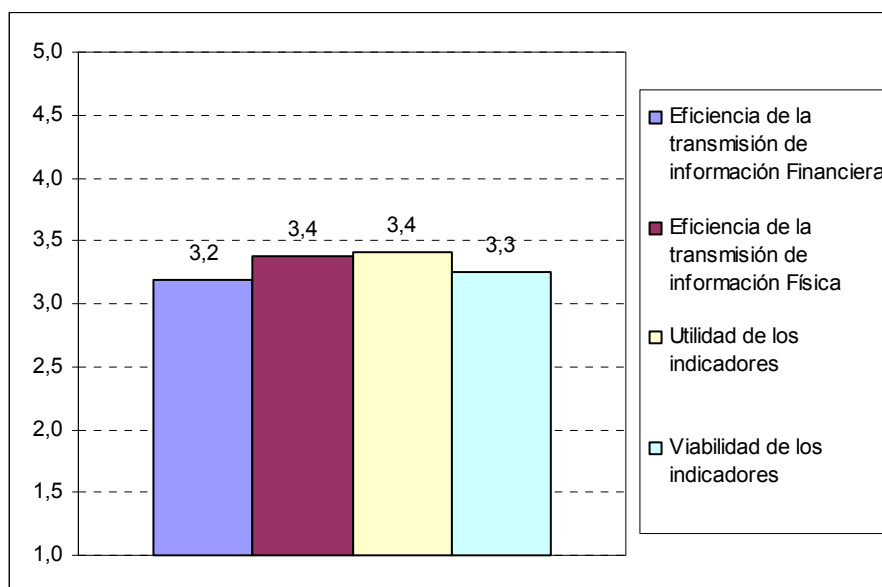


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

La transmisión de la información en el proyecto, tanto financiera como física, se juzga de manera ligeramente más desfavorable que la apreciación expresada sobre los propios indicadores. No obstante, en ambos casos la valoración supera el mínimo exigible. De hecho, el conjunto de los indicadores son valorados como útiles y viables.

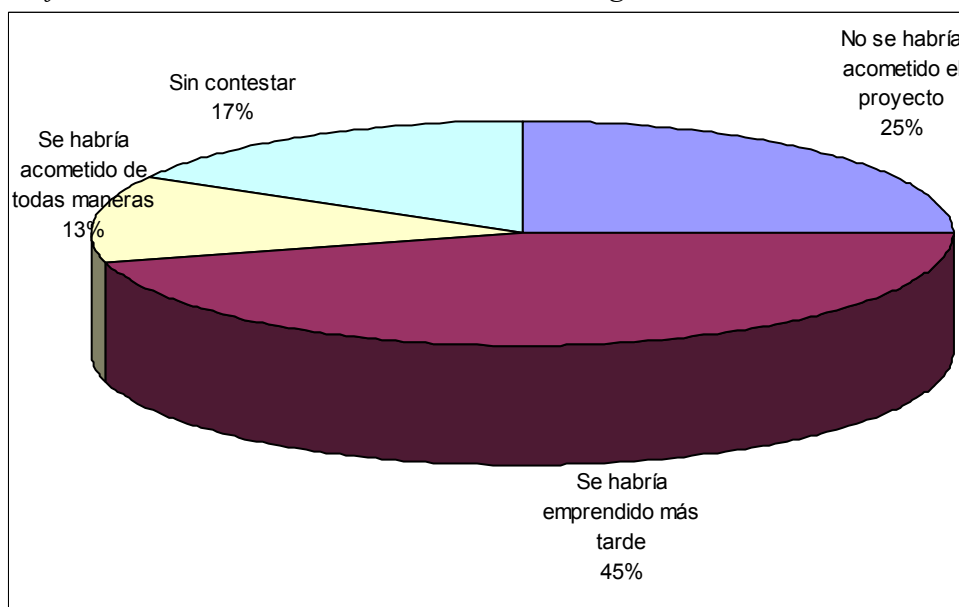
Por otro lado, se presenta como muy relevante el hecho de que sólo en el 13% de las respuestas, la alternativa de llevar a cabo el proyecto se hubiera realizado de la misma manera con o sin la presencia del Programa. De esta forma, podría afirmarse que el Programa ha impulsado muy positivamente los proyectos en los ámbitos en que ha distribuido los fondos, pues ha acelerado la realización de casi la mitad de los mismos (45%) y ha posibilitado uno de cada cuatro proyectos que, en ausencia de dichos recursos, nunca se hubieran llevado a cabo.

Gráfico 39. Transmisión de la información y apreciación de los indicadores



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

Gráfico 40. Alternativa a la realización del Programa



Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los promotores de proyectos

En este módulo existe una mayor atención hacia la recogida de comentarios cualitativos por parte de los candidatos, por lo que su importancia no es despreciable:

- El flujo financiero es objeto de una amplia crítica. Varios manifestaciones de carácter cualitativo apuntan hacia la necesidad de una agilización de los cobros, y hacia un mayor margen de ejecución. También se ha señalado la idoneidad de que el anticipo obligue a justificar un 50% del primer año. En este aspecto se menciona la unificación de criterios de validación y certificación entre ambos lados de la frontera.
- Para mejorar la transmisión de la información se apela a medios electrónicos y telemáticos, en lugar del soporte en papel, así como una mayor formación a los técnicos implicados.
- Respecto a los indicadores se constata la utilidad de todos los seleccionados, señalando en algunos casos la conveniencia de incorporar indicadores cualitativos, así como otros más específicos del proyecto como, por ejemplo, los siguientes:
 - La reducción del desempleo en la población objetivo.
 - Número de empresas sociales promovidas;
 - Población usuaria de recursos.

También se sugiere la introducción de indicadores que analicen la vertiente social del proyecto y las implicaciones transfronterizas.

- El aspecto más positivo señalado en estos proyectos es la cooperación entre los dos países en el desarrollo conjunto de los mismos. También se pone énfasis en el matiz social de los mismos, y se indica el valor de estos proyectos para la dinamización general del entorno transfronterizo y sus vínculos de unión

- Como aspectos más negativos se indica la falta de una adecuada financiación; en algunos casos se valora como elevada la tasa de cofinanciación, y se señalan los demasiados retrasos en los cobros. Por otro lado, se expresa en numerosos ocasiones el exceso de trámites burocráticos (exceso de papel), así como la divergencia de criterios en distintos ámbitos a ambos lados de la frontera.