



Capítulo A 6: ESTRATEGIAS, CONTENIDOS y EVALUACIÓN de la COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA; FACTORES de SOSTENIBILIDAD

INTRODUCCIÓN:

Este capítulo trata de los principales requisitos técnicos de los programas transfronterizos apoyados por la UE desde principios de los años noventa, especialmente durante Interreg (vertiente A), que supuso un enorme avance y la generalización de estos programas en Europa junto con los programas Phare CBC para las fronteras exteriores de la UE (más tarde dentro de la Política de Buena Vecindad y el Instrumento de Pre-Adhesión). Se revisa el proceso para elaborar estrategias transfronterizas, sus contenidos y la estructura de los programas, los requisitos e indicadores para su seguimiento y evaluación. Se ha actualizado con los resultados del proyecto ULYSSES/ESPON (2010-2012), la experiencia acumulada en Interreg IV, algunos ejemplos de Interreg V (2014-2020) y las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3), y se ha adaptado para los lectores de Iberoamérica gracias al apoyo de la UE mediante varios proyectos y de la CAN en el marco del Proyecto Inpandes. Se incluye al final una sección sobre los Factores de Sostenibilidad de la OCDE.

PUNTOS CLAVE:

- Las **estrategias y programas transfronterizos** necesitan de un enfoque sistemático e integrado en tres pasos:
 - un análisis socioeconómico de la región fronteriza;
 - el desarrollo de un concepto o estrategia transfronteriza de desarrollo;
 - la identificación, desarrollo y selección de medidas y proyectos basados en las prioridades de dicha estrategia.
- Las **estrategias y los programas transfronterizos** deben ser preparados por amplios partenariados o asociaciones transfronterizas y deben contener un enfoque estratégico común y un programa único para ambos lados de la frontera. Este programa debe ir acompañado de un "**Acuerdo** (como el de Interreg IIIA)" entre los socios.
- El programa debe contener **objetivos, prioridades y medidas** (estratégicas y operativas), basadas en los tipos de acciones elegibles en los correspondientes reglamentos (o acuerdos bilaterales). En Europa se aplica una guía específica para los **DPC** (*Documentos de Programación Conjunta*), requeridos por los programas Interreg para cada una de las fronteras.
- La **cofinanciación** por parte de fuentes nacionales y/o locales o regionales es necesaria en los programas Interreg según las regulaciones de la UE (y fomentada en otras iniciativas como Phare CBC, ENI o IPA-CBC), pero también en otros programas internacionales.
- Las **contribuciones privadas y voluntarias** del sector deben ser fomentadas por las administraciones públicas, como es el caso de algunos programas TF con éxito. En algunos casos se permiten las contribuciones "en especie", por ejemplo instalaciones o personal.
- El **seguimiento** es un proceso importante para monitorear el progreso financiero, los resultados obtenidos, etc. Un *Comité de Seguimiento* formalmente constituido juega un papel crucial en cualquier Programa Operativo (PO) de Cooperación Transfronteriza (CTF).
- Los **requisitos generales de evaluación** para los programas de los Fondos Estructurales de la UE también se aplican a los programas transfronterizos (evaluación **ex ante**, **intermedia** y **ex post**).
- Dadas sus características especiales, los programas de CTF deben seguir un **enfoque particular de seguimiento y evaluación**, en relación con:
 - **Evaluación ex ante**, incluyendo la especificidad de los análisis DAFO y su complementariedad con los programas de la corriente dominante (*mainstream*).
 - La definición de **indicadores** cualitativos y cuantitativos (para establecer **bases de referencia** y para medir los **productos, resultados** y el **impacto**).
 - Fuentes de información.

1. PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS TRANSFRONTERIZAS

En las últimas décadas las estrategias de desarrollo transfronterizo se han convertido en mecanismos muy populares para pilotar el desarrollo económico y social de las regiones fronterizas y transfronterizas europeas. Un marco estratégico conjunto proporciona una "visión" más integral, con perspectivas de futuro, al tiempo que define los objetivos y prioridades de desarrollo para una región transfronteriza dada. Aún más, este tipo de marco permite una acción planificada e integral en lugar de una intervención desordenada y *ad hoc*¹. En general, las estrategias transfronterizas constituyen una evolución natural más allá del tratamiento de los problemas cotidianos y proporcionan un marco muy útil para desarrollar políticas transfronterizas y programas de financiación conjuntos, plurianuales y con aportaciones de distintas fuentes.

Si la formulación de una estrategia de desarrollo es importante para cualquier región, la preparación **conjunta** de dicha estrategia para una región transfronteriza es vital. Esto es así debido al hecho de abarcar diferentes territorios nacionales dentro de la región transfronteriza, y la consiguiente necesidad de minimizar el "efecto barrera" causado por la frontera, así como por la necesidad de reducir los diferenciales de desarrollo e ingresos entre las dos partes de la región. En el pasado, el foco de la cooperación entre los actores regionales transfronterizos se concentraba principalmente en cuestiones de planificación física y poco más. Hoy día se acepta que existe un amplio ámbito de acción para llevar a cabo fructíferos intercambios en una gran variedad de asuntos. Resulta muy significativo que la formulación de una estrategia transfronteriza permita el trabajo conjunto para una comprensión

exhaustiva de los problemas y oportunidades de cada región. Por ejemplo, Inpandes establece como temas principales a considerar para consolidar una estrategia de integración fronteriza andina:

- La gestión compartida de recursos naturales transfronterizos
- Los efectos del cambio climático y la necesaria labor de adaptación al mismo
- El desarrollo de cadenas de valor productivo
- El fortalecimiento de un turismo sostenible y de calidad
- Aspectos de carácter migratorio y de derechos humanos
- Cuestiones de género, prestando una atención especial a las niñas, jóvenes y adolescentes
- Las culturas y tradiciones de las distintas regiones
- Otros aspectos identificados y consensuados entre amplios grupos de actores

El debate de conceptos estratégicos locales basados en prioridades comunes genera confianza y promueve una vinculación más estrecha entre todos los actores, particularmente las autoridades y la sociedad civil de las regiones fronterizas. Todo este proceso fortalece las capacidades para definir mecanismos e instrumentos viables que fortalezcan la integración fronteriza en cada región.

La preparación de **una estrategia conjunta de desarrollo transfronterizo** ofrece a las comunidades de ambos lados de la frontera la oportunidad de colaborar en la definición en común del futuro de su región transfronteriza. Facilitará un mayor conocimiento de la región vecina y fomentará los contactos organizativos, empresariales y cualesquiera otros en beneficio de todos los implicados. Por otra parte, la colaboración y el trabajo conjunto en las distintas fases de preparación de una estrategia

¹ Acciones puntuales específicas para cada caso.

proporcionan una base sólida para trabajar conjuntamente en la marcha del proyecto o programa en cuanto a su definición, ejecución y seguimiento, así como en la identificación de nuevos proyectos conjuntos de carácter genuinamente TF.

Los principales pasos para elaborar una estrategia se muestran en el diagrama de la **figura A.6.1**. Las condiciones previas necesarias para un desarrollo transfronterizo genuino y la gestión efectiva de un programa transfronterizo incluyen el establecimiento de una **asociación transfronteriza** respaldada por un acuerdo formal. Desde los primeros programas europeos se ha observado que es necesario desarrollar una amplia asociación transfronteriza en cualquiera de los programas de cooperación territorial, ya fuera en el marco de Interreg, la Política de Buena Vecindad (antes Phare CBC y otros) o la de Pre-Adhesión, y entre unos y otros, incluyendo a las autoridades regionales y locales, y las autoridades nacionales donde corresponda. La composición y funcionamiento de estas asociaciones varía enormemente de una región a otra, reflejando diferencias en su estructura, competencias y tradiciones.

También deben comprometer adecuadamente a las organizaciones sociales y otras entidades relevantes, como las universidades o las organizaciones empresariales y de productores. En condiciones ideales, esta asociación debería estar operativa desde el principio, desde la propia fase de elaboración de la estrategia conjunta, hasta la realización de las actividades previstas.

La mejor práctica disponible en Europa y en otros continentes muestra que basta con la elaboración conjunta de un documento de programación en el caso de aquellos programas alineados con la "corriente nacional principal" (*mainstreaming*). Pero en el caso de los programas TF, este documento debería complementarse con un **acuerdo**

específico que permita salvar las diferencias existentes a ambos lados de la frontera en cuanto a los sistemas administrativos y la interpretación detallada de las regulaciones y directrices de la UE (asimetrías). La situación ideal, aunque no **se exija en** las regulaciones y directrices que gobiernen la CTF, sería disponer de un acuerdo exhaustivo entre los socios de la región transfronteriza, el cual debería prepararse a la vez que el borrador de programa para crear así unas condiciones de ejecución que se aproximen a las de los programas prioritarios nacionales. Así nos expresábamos en la UE ya a finales de los años noventa, hasta que en 2014-2015 se produjo una gran expectación ante el anuncio de los "Acuerdos de Asociación" establecidos por los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales para el periodo 2014-2020. Aunque estos acuerdos los han firmado los Estados miembros con la Comisión Europea, en la elaboración de los borradores se ha dado participación—en mayor o menor medida, según cada Estado miembro— a las regiones y municipios, así como a los agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil.

El viejo acuerdo de Interreg IIIA definía el número de miembros de los Comités de Seguimiento y de Dirección, establecía procedimientos comunes para todos los subprogramas (cuando estos existían durante el añorado Interreg IIIA), designaba el órgano u órganos de administración financiera y regulaba las cuestiones de responsabilidad financiera entre los socios locales y regionales y con los nacionales. También incluía asuntos como la cofinanciación y el papel de las estructuras transfronterizas existentes, ya sean asociaciones de derecho privado (como las eurorregiones, eurodistritos, etc.) o público (AECTs). En la **tabla A.6.1** se ofrece una lista de los principales contenidos de dicho acuerdo.

El marco de Interreg ha sido determinante en Europa, ya que ha permitido redactar un **programa único** para cada frontera —DPC (Documento de Programación Conjunta)—. El programa debía cubrir ambos lados de la frontera, considerando a cada región transfronteriza como una "entidad socioeconómica y geográfica única". Haciéndose eco del enfoque definido en las Directrices de la Comisión Europea para Interreg III-A, dicho programa tenía que incluir subprogramas a nivel regional que serían autónomos en lo que a la gestión se refiere (cada uno de ellos con su propio Comité de Dirección y atribuciones en cuanto a la selección de proyectos). En aquellos casos debidamente justificados (fronteras de gran longitud y cooperación bien establecida basada en estructuras transfronterizas estables) estas directrices preveían que un programa pudiera redactarse para una región transfronteriza (por ejemplo, a nivel de una eutorregión).

El proyecto ULYSSES, desarrollado por varias regiones fronterizas y transfronterizas europeas bajo la coordinación de la ARFE en el marco del Programa ESPON en 2010-2012 ha posibilitado que dieciocho socios desarrollen y pongan en marcha estrategias y conceptos de desarrollo transfronterizo específicamente regionales.

Para ello se han elaborado dos documentos clave:

- El Informe Final del equipo de investigadores (con seis análisis/escenarios y diez fichas técnicas).
- La Guía Práctica, elaborada por el Helpdesk (Jens Gabbe, ARFE, y Thomas Stumm, Comité Asesor de la ARFE/Eureconsult).

El Informe Final está concebido para sentar las bases de una estrategia propia de desarrollo TF específicamente regional, mientras que la Guía Práctica ofrece asistencia y consejo sobre cómo preparar, elaborar, ejecutar y desarrollar posteriormente una

estrategia o concepto transfronterizo descentralizado.

Además se han elaborado otros dos documentos que pueden ser de enorme ayuda para movilizar a las fuerzas políticas y otros actores de un área transfronteriza determinada:

- Un resumen de los elementos clave para elaborar una estrategia o concepto transfronterizo descentralizado y su valor añadido (ver artículo siguiente).
- Un ejemplo de esquema para una estrategia de desarrollo transfronterizo descentralizado (**figura A.6.2**).

1.1 Estrategias y conceptos de desarrollo transfronterizo descentralizado – Valor añadido y elementos clave a considerar (Proyecto ULYSSES)

1. Según el caso, la ordenación del territorio puede ser competencia de los estados nación, o de los niveles subnacionales (los estados federados o las regiones autónomas, según el caso). En este sentido, los documentos relacionados con la ordenación del territorio pueden contener alguna referencia sobre la importancia de la cooperación transfronteriza (CTF) en el capítulo introductorio, en el mejor de los casos. En algunas ocasiones sus mapas incluyen las conexiones de transporte más importantes y algunas grandes ciudades. Sin embargo, al no haber competencia transfronteriza en la ordenación del territorio, los capítulos más importantes referentes a las políticas sectoriales no hacen referencia alguna a la CTF o al potencial de desarrollo transfronterizo.
2. Por esta razón se elaboraron los primeros conceptos de desarrollo transfronterizo descentralizado en una serie de regiones transfronterizas europeas (Lago Constanza, EUREGIO, Öresund, Alto Rin o Salzburgo-Berchtesgadener Land-Traunstein). Al contrario que los planes de ámbito nacional, estos conceptos no son vinculantes desde el punto de vista legal. Aunque sí que indican las dependencias y posibilidades de desarrollo transfronterizo para cada política sectorial.

3. El propósito de una estrategia de desarrollo transfronterizo descentralizado consiste en especificar cuáles son los objetivos principales de la CTF para los próximos 15-20 años, cuál es el valor añadido de dicha cooperación, y subrayar que la cooperación a través de las fronteras no debe limitarse únicamente a los programas financiados por la UE como Interreg A.
4. Para diseñar una estrategia de este tipo, los sectores interesados de cada región transfronteriza pueden realizar muchas actividades por sí mismos: tomar la iniciativa, motivar al resto de actores y socios potenciales a cada lado de la frontera, llamar la atención de las fuerzas políticas y también coordinar todo el proceso de elaboración y ejecución.
5. La elaboración de un profundo estudio transfronterizo participativo que contenga un análisis DAFO tiene una importancia capital. Este análisis debe basarse en unos objetivos claros que hayan sido definidos por los sectores interesados en la región y que especifiquen los resultados prácticos esperados. Además de la investigación cuantitativa, dicho análisis también debe tener en cuenta elementos de carácter cualitativo.
6. Es muy importante que este análisis no se centre exclusivamente en la infraestructura de transportes y el contexto económico, sino también en el desarrollo sociocultural que, en la mayor parte de ocasiones, tiene un enorme impacto a largo plazo en la CTF. También son importantes el intercambio de conocimientos sobre las estructuras administrativas nacionales y los marcos legales, incluso si estos no pueden ser modificados, como suele ser generalmente el caso.
7. Una estrategia de desarrollo transfronterizo solo tiene sentido si se plantea a largo plazo e incluye un análisis de todas las políticas sectoriales. Sin embargo, durante su ejecución debe concentrarse en unos pocos aspectos clave seleccionados.
8. La estrategia no debe ser elaborada únicamente por un grupo de expertos a puerta cerrada, sino que todos los interesados (socios, ONGs, etc.) que puedan aportar algo deben participar desde el primer momento. También el nivel político debe implicarse, incluyendo a todas las partes: a nivel supranacional (europeo, andino, etc.), nacional, regional y local; pero especialmente a las administraciones públicas nacionales competentes. Para ello, puede utilizarse el conocimiento nacional disponible de forma transfronteriza y, al mismo tiempo, se evita el establecimiento de una gran estructura de gestión adicional para dicha estrategia.
9. De esta manera se alienta la participación externa (nacional y supranacional) así como la interna (implicación de todos los interesados, sin conflictos de competencias), muy necesarias para la ejecución de una estrategia de desarrollo. Cuando esta estrategia de desarrollo está terminada, es indispensable que las administraciones públicas nacionales sigan implicadas en su puesta en práctica (y no eludan su responsabilidad por razones financieras). Los interesados deben continuar su cooperación activa mediante grupos de trabajo, y así seguir apoyando con su conocimiento el desarrollo de proyectos transfronterizos de buena calidad. Tal participación garantiza un posicionamiento sólido de la estrategia de desarrollo en la región y la implicación de los ciudadanos.
10. El nivel político también debe implicarse, al menos en la última fase del debate sobre los contenidos y el enfoque del concepto de desarrollo transfronterizo. Como ocurre en la mayor parte de los asuntos transfronterizos, la voluntad política tiene una importancia determinante. Por otra parte, la puesta en marcha de la estrategia es un proceso permanente. Este proceso tiene un impacto en los futuros planes nacionales de desarrollo del territorio. La actualización de los planes nacionales, por otra parte, tiene importancia para las estrategias transfronterizas futuras, las cuales deben ser revisadas o actualizadas en un periodo de diez años.

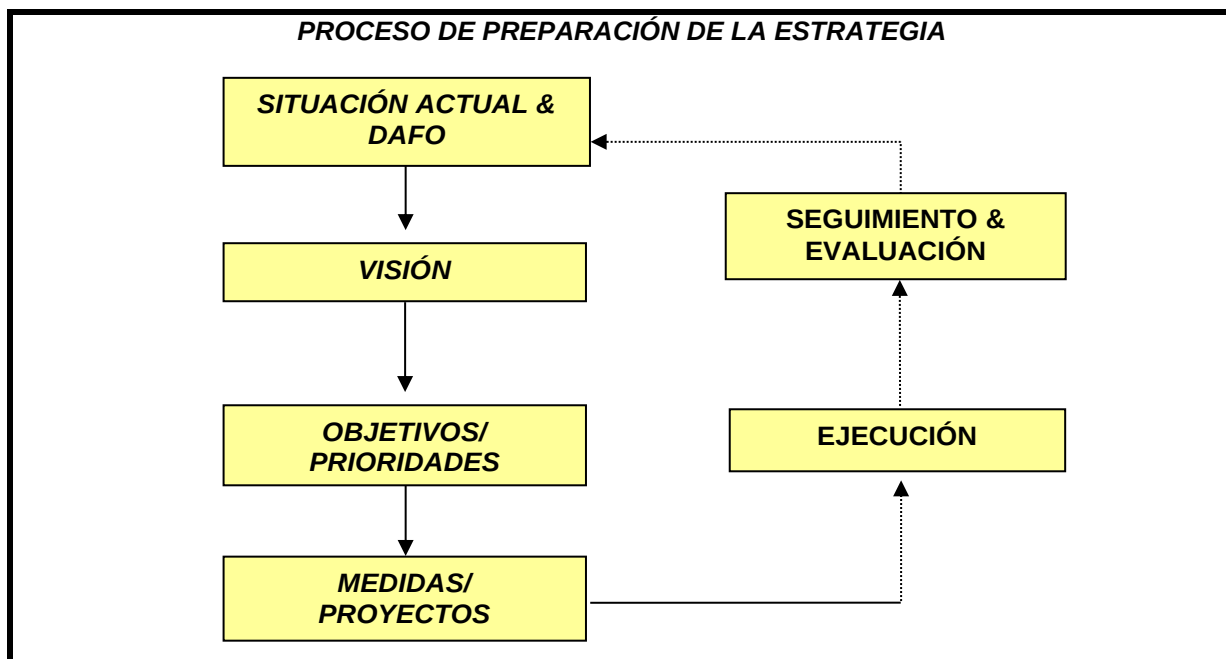


Fig A.6.1: Proceso de preparación de una Estrategia Transfronteriza

Fuente: ARFE, 2000, elaboración propia

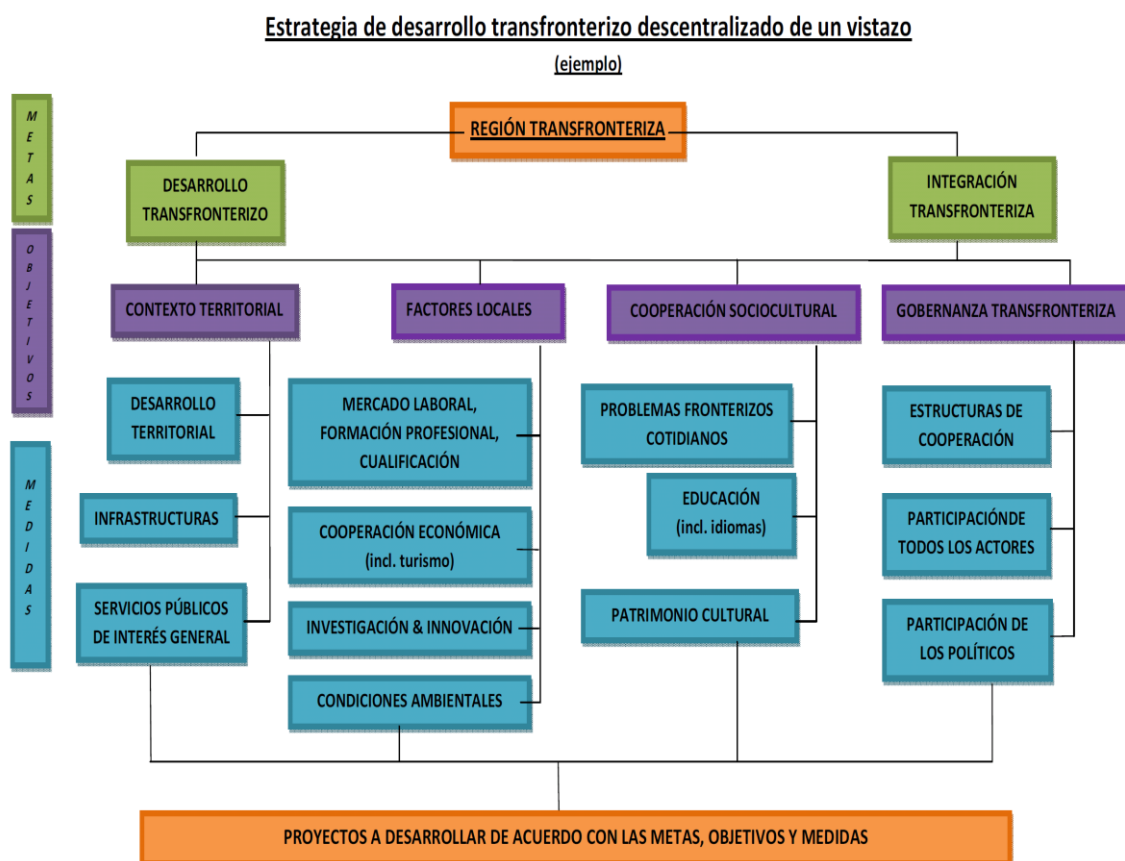


Fig A.6.2: Modelo de Estrategia de Desarrollo Transfronterizo

Fuente: Proyecto ULYSSES/ESPON, ARFE, 2012, elaboración propia

En julio de 2014 ESPON publicó el manual [*Detecting Territorial Potential and Challenges. An interactive handbook for policy-makers and practitioners on how to use ESPON knowledge at local and regional level*](#), fruto del proyecto DeTeC². Este manual está disponible en la *iBook Store* optimizado para tabletas y *smart phones*.

Aunque no es específicamente transfronterizo, su metodología puede resultar muy inspiradora para cualquier iniciativa que pretenda detectar el potencial y los desafíos territoriales utilizando el conocimiento desarrollado por el Programa ESPON. Se trata de un manual para el desarrollo estratégico a largo plazo apoyando, por ejemplo, el diseño y evaluación de los planes y programas de desarrollo regional, que permite detectar los desafíos y el potencial territorial. Se basa en la comprensión de la posición de una región en un contexto territorial más amplio. Si ese contexto tiene una perspectiva europea los desafíos pueden convertirse en potencial. Ofrece una guía para la formulación de políticas locales y regionales mediante cinco enfoques territoriales, diseñados para centrar la atención en los aspectos más importantes.

También promueve nuevas perspectivas en los procesos de desarrollo local y regional:

1. Potencial y desafíos mundiales y futuros
2. Comparación entre rendimientos regionales
3. Áreas funcionales y coherencia interna
4. Vínculos externos actuales y potenciales
5. Oportunidades para la gobernanza territorial

Incluye ejemplos reales de buenas prácticas procedentes de varios laboratorios regionales:

1. Edimburgo y el SE de Escocia
2. Escania (Suecia)
3. Podlaquia/*Podlasie* (Polonia)
4. Danubio-Kris-Mures-Tisa (Hungría, Rumanía y Serbia)
5. Estiria (Austria)
6. Malta

... y una colección de herramientas de ESPON:

1. Evaluación de la integración funcional
2. Evaluación del policentrismo
3. Mapeo institucional transfronterizo
4. Análisis de la gobernanza multinivel
5. Análisis territorial multitemático
6. Escenarios territoriales
7. Evaluación del impacto territorial
8. Monitorización del rendimiento territorial
9. Comprensión del crecimiento diferencial
10. Elaboración de modelos de crecimiento urbano

Desafortunadamente sólo está disponible en inglés, aunque también es preciso insistir en la recomendación de incorporar expertos que puedan trabajar en este idioma en los equipos, con el fin de que puedan aprovechar todo este tipo de recursos.

² Proyecto llevado a cabo por el Centro Nórdico para el Desarrollo del Territorio (Nordregio), el Instituto Austríaco de Estudios Regionales y Ordenación del Territorio (OIR) el Instituto de Geografía y Ordenación del Territorio

Stanisław Leszczycki de la Academia Polaca de Ciencias (IGSO PAS). Puede descargarse como PDF o como eBook en: http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_Guidance/

2. CONTENIDOS Y ESTRUCTURA DE LOS PROGRAMAS TRANSFRONTERIZOS

Utilizamos aquí una revisión actualizada de las recomendaciones para Interreg IIIA, probablemente el más "redondo" de los programas de Interreg, durante el que se dio una participación plena de las autoridades locales y regionales, gracias y una descentralización efectiva de los Programas Operativos de CTF para cada una de las fronteras y de los Sub-Programas específicos para cada región transfronteriza. Esta experiencia resulta la más adecuada para construir un modelo ideal de organización, estrategia y programa transfronterizos.

Un programa transfronterizo debería hacer un análisis y descripción sistemáticos de la situación actual de la región transfronteriza en su conjunto, en la que se incluya:

- Una descripción cuantificada de las disparidades, desajustes y potencial para el desarrollo.
- Un análisis detallado por sectores.
- Una descripción de la competitividad e innovación, PYMEs y microempresas, empleo y mercado laboral, economía informal, etc.
- Una descripción de la situación medioambiental de la región (y un análisis de impacto ambiental).
- Una descripción de los recursos financieros desplegados, los resultados principales de las operaciones en el periodo de planificación previa y la evaluación de los resultados disponibles.

La descripción de la situación existente debe concluirse con un **análisis DAFO** sistemático que se realice conjuntamente en toda la región transfronteriza. El análisis DAFO debe prestar una especial atención a los problemas, debilidades y amenazas asociados a la frontera y al "potencial" fronterizo común (fortalezas y oportunidades).

El programa y la estrategia transfronteriza deben estar unidas a unas políticas de desarrollo regional más amplias y deben tener en cuenta la adicionalidad y la complementariedad con los programas prioritarios (*mainstreaming*) de los Fondos Estructurales en los Estados miembros de la UE, así como en otros programas relacionados: Phare y otros instrumentos de pre-adhesión (ISPA, SAPARD) en los países aspirantes de los años noventa y actualmente los programas de CTF de la Política de Vecindad y del Instrumento de Pre-Adhesión. También debía tenerse en cuenta en su momento la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio y actualmente la Agenda Territorial Europea. En el caso de otros continentes, como en América del Sur, hay dos organizaciones intergubernamentales que han incorporado la CTF en sus estrategias de integración: la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Mientras que la CAN se ha concentrado en los aspectos estratégicos y de integración (con altibajos en la importancia otorgada a la integración y desarrollo fronterizos), Mercosur ha perseguido la institucionalidad, la cooperación intermunicipal y los aspectos estructurales. En la CAN se acuñó y puso en marcha el concepto de ZIF —Zonas de Integración Fronteriza—, mientras que Mercosur desarrolló el FOCER —Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur—. Sería muy recomendable la organización de una colaboración más estrecha entre los equipos de promueven la integración fronteriza en ambas regiones.

Una **estrategia de cooperación transfronteriza a largo plazo** debería incluir la definición de una visión común compartida por todos los socios de la región transfronteriza, así como sus objetivos estratégicos, las prioridades y aquellas medidas que se consideren determinantes para conseguir los objetivos previstos.

En términos prácticos, los hallazgos más relevantes del análisis DAFO (problemas y potenciales) deben estar unidos a los principales ámbitos de acción que puedan ser apoyados por los instrumentos disponibles (en Europa se dispone de programas de cooperación territorial en el marco de los Fondos Estructurales, y otros para la movilidad educativa e investigadora, para el desarrollo rural, etc.), como se ilustra en la **tabla A.6.2**. De este modo, se pueden identificar las principales **prioridades y medidas del programa**. Cada prioridad y cada medida puede desarrollarse más ampliamente en términos de objetivos operativos, grupos diana, criterios de

selección de proyectos, resultados e indicadores esperados y posibles gestores de las medidas (matriz de la **tabla A.6.3**).

El número de prioridades debería ser limitado (por ejemplo, un máximo de cinco) y contener una idea general de las medidas para llevarlas a cabo. Las prioridades y medidas podrían ser como se ilustran en el ejemplo de la **figura A.6.3**, a continuación. Debe mencionarse la naturaleza de las medidas de asistencia técnica necesarias para preparar, supervisar y evaluar el programa, preferiblemente en forma de medidas o prioridades separadas.



Fig A.6.3: Ejemplo de Estructura de un Programa (Prioridades y Medidas)

Fuente: ARFE, 2000 (actualizado 2015), elaboración propia

2.1 Documentos de Programación Conjunta (DPC)

El Reglamento Phare CBC de 1998 y las Directrices de Interreg III ya exigían a las regiones en las fronteras UE/PECOs³ y PECOs/PECOs la preparación de un **Documento de Programación Conjunto**. Este documento era el

equivalente al "programa único" exigido en las fronteras internas de la UE por el programa Interreg. Por tanto, debía incluir las "estrategias y prioridades comunes para el desarrollo" de la región fronteriza, que debía ser considerada como "una entidad socioeconómica única".

³ Países de Europa Central y Oriental

El Reglamento Phare CBC de 1998 y las directrices de Interreg III proporcionaron una serie de principios para guiar la preparación del DPC que siguen siendo válidos para el ejercicio que aquí nos ocupa:

- Se prepara el documento común (DPC) y su puesta en marcha la supervisa una estructura transfronteriza: el Comité Conjunto de Cooperación (CCC).
- La región transfronteriza, considerada como "una entidad socioeconómica y geográfica única", debe incluir:
 - una estrategia de desarrollo común;
 - prioridades comunes; y
 - medidas conjuntas (dentro de lo posible).
- Todas las operaciones necesarias para llevar a cabo el DPC deben tener una clara repercusión al otro lado de la frontera.
- Las acciones llevadas a cabo en Interreg y Phare-CBC debían integrarse dentro del marco más amplio de las políticas de desarrollo regional (son dignos de mención los Planes de Desarrollo Nacional de los países entonces aspirantes a la adhesión a la Unión Europea, así como la **Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio**).
- La implicación de los actores regionales y locales con las autoridades regionales y locales y los agentes sociales (enfoque de abajo a arriba) a ambos lados de la frontera son rasgos distintivos clave de un auténtico programa de CTF.
- Se exigía coordinación y complementariedad entre las ayudas generales a la pre-adhesión (Phare, ISPA, SAPARD) y las de los Fondos Estructurales.

El CCC tenía que aprobar el DPC, que debía remitirse a continuación a la Comisión Europea para su aprobación. Debe indicarse que se aplicaban distintos procedimientos de presentación y aprobación en Interreg y Phare CBC. En general persistiría una diferencia fundamental entre ambos instrumentos: mientras que el DPC del Programa Phare CBC seguiría siendo indicativo, en el caso de Interreg obtendría el estatus legal de Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC).

En Interreg, el DPC y el PIC tenían que ser presentados a la Comisión Europea por parte de cada estado Miembro. Cuando la Comisión aprobaba cada programa, se garantizaba una contribución FEDER⁴ única. La Comisión también podía otorgar una subvención global a un organismo intermediario acreditado, de acuerdo con el Estado miembro. Cada PIC debía ir acompañado de un Complemento de Programa, que definía las medidas programadas para llevar a cabo las prioridades, y que debía ser aprobado por el Comité de Seguimiento para el PIC (es decir el CCC). Este Complemento debía remitirse a la Comisión Europea un máximo de tres meses tras la decisión de la Comisión aprobando el PIC, siendo válido durante todo el periodo 2000-2006, aunque estaba sujeto a los procedimientos normales de revisión y modificación de los Fondos Estructurales.

En el caso de Phare CBC, el Coordinador Nacional de las Ayudas Phare en cada país enviaba el DPC a la Comisión Europea, que después lo transmitía al Comité de Gestión de Phare para información y su discusión (en el caso de los DPCs correspondientes a las fronteras Phare CBC-Phare CBC, los Coordinadores Nacionales de Ayuda Phare de cada país exigieron presentaciones paralelas a la Comisión).

Al tratarse de un programa de ayuda exterior de la UE, la parte Phare CBC del DPC requería una aprobación anual mediante el sistema de propuestas financieras y memorandos de financiación entre la Comisión Europea y cada uno de los países Phare. Por lo tanto, era necesario un proceso de aprobación anual en el caso de los instrumentos de financiación de Phare CBC, aunque en Interreg sólo fuera necesario un único ejercicio de aprobación para todo el periodo de siete años.

⁴ Fondos Europeos de Desarrollo Regional.

3. REQUISITOS GENERALES DE EVALUACIÓN

La evaluación del programa es un requisito general de los Fondos Estructurales y otros instrumentos de financiación de la UE: la evaluación es más útil cuando forma parte integral del programa y de la gestión cotidiana del proyecto. En general, se pueden distinguir tres tipos de evaluación:

- Evaluación previa (**ex ante**), que se lleva a cabo **antes** del comienzo del programa y valora su relevancia y las actividades previstas. Más específicamente, evalúa la calidad de la estrategia y los objetivos, la coherencia interna y externa del programa y las medidas programadas. También define la localización de los fondos, los objetivos e indicadores, así como los resultados y el impacto previstos.
- La evaluación **en curso (on-going)** valora si el programa y sus acciones están bien planificados y si el resultado o los objetivos se alcanzarán en el tiempo previsto. Estos informes de evaluación también se conocen como **evaluación intermedia**. Durante esta fase se pueden proponer acciones correctoras.
- La evaluación **retrospectiva (ex post)** se lleva a cabo **después** de que el programa se haya completado y evalúa el impacto específico y de conjunto en los grupos diana del programa y sus actividades. La evaluación ex post debe comparar los resultados obtenidos con los objetivos iniciales (ex ante) y valorar y analizar las discrepancias y por qué ocurrieron.

El resultado de la evaluación debería proporcionar un insumo (*input*) para la

planificación de la siguiente fase del programa o proyecto. Puede conducir a una redefinición o modificación de la acción o a la selección de nuevos grupos diana o actividades.

3.1 Evaluación de los Programas de Cooperación Transfronteriza (CTF)

Los programas Interreg deben cumplir las obligaciones de evaluación que se establecen en los reglamentos de los Fondos Estructurales. La Comisión Europea dispuso recomendaciones metodológicas generales sobre la evaluación ex ante y los indicadores de seguimiento y evaluación para todo tipo de programas en el periodo de programación 2000-2006⁵. Sin embargo, estas recomendaciones generales para los programas de los Fondos Estructurales no fueron suficientes o totalmente apropiadas para los programas de CTF, lo cual fue tenido en cuenta en la evaluación ex post del Programa, incluyendo recomendaciones muy valiosas para el periodo siguiente.

La necesidad de un enfoque metodológico específico para la evaluación de programas de CTF (vertiente A de Interreg y programas similares bajo otros instrumentos financieros como Phare CBC, ENPI-CBC o IPA-CBC) surge de las especificidades de estos programas, en particular:

- La dualidad de sus objetivos, que cubren tanto el "desarrollo regional" como la "CTF" y "la integración regional".
- La transnacionalidad de los sistemas institucionales implicados en la preparación y gestión de estos programas.
- Las diferencias en la disponibilidad de datos sigue siendo el caso en

⁵ El periodo de Programación 2000-2006. Documentos de Trabajo Metodológicos, nº 2: *La Evaluación ex-ante de las intervenciones de los Fondos Estructurales*: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_es.pdf

Nº 3: *Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones Metodológicas*: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_es.pdf

muchas fronteras, y la disponibilidad de datos transfronterizos uno de los principales desafíos para medir el impacto de estos programas.

- Y, en el caso de las fronteras exteriores de la UE, diferencias en las regulaciones que se aplican a cada lado de la frontera, como las de Interreg en el lado de la UE y las correspondientes a los programas e ENI-CBC o IPA-CBC en el otro lado.

La especificidad de la evaluación de programas de CTF fue reconocida por la Comisión Europea, emitiéndose una guía específica sobre la evaluación de los programas Interreg III-A⁶ además de unos consejos metodológicos generales sobre la evaluación de los programas de los Fondos Estructurales.

3.2 Evaluación ex-ante

Para atenerse a los requisitos técnicos estándar de la Comisión Europea, la evaluación ex-ante debe cubrir los siguientes aspectos:

- **Aprendizaje de la experiencia previas**, incluyendo estudios de evaluación de programas anteriores.
- **El contexto de la intervención:**
 - Cubriendo las dos dimensiones de los programas transfronterizos: **desarrollo regional e integración regional transfronteriza**; y
 - Basado en un **análisis DAFO transfronterizo conjunto**, que identifica por separado **los problemas asociados a la frontera** (es decir, resultantes del efecto barrera de la frontera o de la relativa periferia de la región) y **el potencial común** para el desarrollo.
- **La justificación y la consistencia general de la estrategia**,

incluyendo su relevancia y consistencia interna, y especialmente su complementariedad con las políticas y programas prioritarios más relevantes.

- **Cuantificación de los objetivos**, más difícil de conseguir por parte de los programas de CTF que de los programas de corriente general (*mainstreaming*) de los Fondos Estructurales, sobre todo debido a la naturaleza intermedia de muchos de los resultados e impactos —estas limitaciones pueden salvarse construyendo un sistema de indicadores específicos para la CTF en Interreg, utilizando paquetes mixtos de métodos cuantitativos y cualitativos en todas las áreas de evaluación, en lugar de confiar en indicadores aislados—.
- **Estimación del impacto previsto**⁷ que, en muchos casos, no es posible ni apropiado para tomar medidas en términos simples de "impacto final", como el PIB o el empleo en los programas de corriente general —para reflejar el impacto conseguido por el programa es necesario un grupo de "medidas" más complejo y sutil, incluyendo impactos intermedios y elementos cualitativos—.
- **Sistema de ejecución**, es decir, la valoración del cumplimiento de las exigencias de las regulaciones y directrices de la UE, por ejemplo la coordinación transfronteriza de los distintos actores en la preparación del programa, estructuras comunes para la gestión del mismo, seguimiento conjunto y marco de evaluación.

⁶ Periodo de Programación 2000-2006. Documentos de Trabajo Metodológicos, nº 7: *Evaluación ex-ante e Indicadores para Interreg (vertientes A y B)*: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/eval_en.pdf

⁷ También se deben tener en cuenta la complementariedad y proporcionalidad. Además, si un programa de CTF es mucho más pequeño que el programa de desarrollo general de la misma región, la evaluación ex-ante tiene una importancia limitada.

3.3 Indicadores

La evaluación ex-ante debería establecer **indicadores** adecuados que puedan utilizarse para seguir el progreso de la ejecución del programa y para establecer a medio plazo y en la etapa ex-post sus:

- **Outputs** (productos) (por ejemplo: número de personas formadas, o de empresas asistidas por las medidas del programa)
- **Resultados** (por ejemplo: mejora de las cualificaciones, incremento de la actividad empresarial)
- **Impacto** (por ejemplo: reducción de la tasa de desempleo/aumento de la creación de empleo).

Los indicadores de la consecución de los objetivos son esenciales para el seguimiento y la evaluación de un programa. Estos indicadores deberían seguir la estructura del programa y su "intervención lógica", es decir, debería haber diferentes indicadores correspondientes a los distintos niveles:

- de Medida (objetivos operativos);
- de Prioridad (objetivos específicos);
- de Programa (objetivos generales).

La **tabla A.6.4** ilustra cómo se pueden estructurar los indicadores para que se correspondan con la intervención lógica del programa.

Debería ser posible definir el valor de cada uno de los indicadores antes de comenzar a poner en marcha el programa, es decir, el valor de su **base de referencia**, y el consiguiente valor alcanzado (permitiendo una medida de resultado o impacto) en una fase determinada de la intervención (sea intermedia o final).

La definición y utilización de los indicadores no debe ser un ejercicio "mecánico". Deben ser usados de manera que proporcionen una imagen simple y significativa de la situación en la región transfronteriza antes, durante y después de la realización del

programa. Por ejemplo, en el caso de los **indicadores de impacto** propuestos o elegidos, es aconsejable asegurarse en la etapa ex-ante de que la línea de base exponga la situación de la región transfronteriza de manera realista —es decir, el contexto de intervención— y, por lo tanto, puedan usarse como **indicadores de contexto/impacto**. Una vez expuestas las especificaciones de Interreg (vertiente A) y otros programas similares, estos indicadores de contexto/impacto deben ser adecuados para:

- **La línea de base de la integración socioeconómica**, por ejemplo: trabajadores transfronterizos (*border commuters*) —personas que viajan diariamente al otro lado de la frontera para trabajar—, y empresas que hacen negocios en el otro lado de la frontera; y
- **La línea de base de la cooperación transfronteriza**, por ejemplo: contactos, foros y estructuras transfronterizas existentes.

Y, por consiguiente, medir el impacto en términos de incremento del mercado laboral o de la actividad empresarial transfronteriza, y en términos de intensificación de la cooperación institucional.

La **tabla A.6.5** proporciona ejemplos de indicadores específicos para Interreg/CTF que pueden usarse en conexión con la medida del contexto y el impacto a nivel de programa.

No hay un grupo uniforme de indicadores que se deban usar para todos los programas transfronterizos en toda Europa, y mucho menos en otros continentes. Los planificadores y gestores de cada programa deben seleccionar los más apropiados para el contexto particular de su región transfronteriza y los tipos de acciones incluidas en el programa. Son necesarios tanto los indicadores **cuantitativos** como los **cualitativos**. La **tabla A.6.6** proporciona ejemplos de indicadores de

de producto y resultado específicos para cada uno de los principales ámbitos de acción (temas prioritarios) identificados en las directrices para los programas de CTF en Interreg III-A. Además, en cuanto a los indicadores específicos para Interreg/CTF, los planificadores y gestores pueden utilizar otros indicadores estándar sugeridos por la Comisión Europea para los programas prioritarios de los Fondos Estructurales.

3.4 Fuentes de Información

Una característica general de los indicadores específicos de Interreg/CTF, como los presentados en los ejemplos ilustrativos que acompañan a este texto, es que tienden a exigir una recogida especial de información, por ejemplo estudios. Pueden darse unas cuantas excepciones en las que se puedan utilizar fuentes estadísticas generales (por ejemplo, trabajadores que viven en una región y que viajan diariamente a la otra para trabajar) pero es poco probable que la frecuencia de actualización y el nivel de detalle se adecuen al ciclo de Interreg⁸.

La recopilación de datos puede no ser tan exigente para algunos tipos de acciones (por ejemplo, acciones físicas concretas, como la conexión de eslabones perdidos entre redes de infraestructuras) y para algunos indicadores cualitativos (por ejemplo, la firma de acuerdos transfronterizos). Normalmente, dicha información debería provenir de los registros de programas y los informes de seguimiento. Para otros aspectos, como los psicológicos o de actitud, la recopilación de información puede ser mucho más exigente, ya que la calidad y sofisticación de cualquier "observación" continuada de actitudes transfronterizas necesitará tener un alto nivel para ofrecer mediciones significativas y fiables de los resultados

e impactos de la intervención del programa transfronterizo.

Las fuentes de información representan una gran restricción con graves implicaciones, incluyendo las siguientes:

- Un enfoque selectivo es esencial, centrándose en el mínimo número de indicadores posibles, que sean los más relevantes.
- Los indicadores deberían poder combinarse por grupo diana para simplificar la recogida de datos (por ejemplo, se puede preguntar a las empresas cuestiones referentes a varios indicadores o medidas).
- Se debe planificar una recogida especial de datos a nivel transfronterizo en forma de estudios estandarizados fáciles de replicar o paneles de encuestados.
- Las implicaciones relacionadas con el coste del proceso descrito anteriormente deben reconocerse desde el principio, con una adecuada provisión en el programa, en las medidas de ejecución y asistencia técnica.

⁸ Sin embargo, debería haber lugar para adaptar y utilizar dos sistemas y fuentes de información para el mismo grupo de indicadores (p.e.: número de visitantes en las medidas relacionadas con el turismo)

incluso en fronteras externas. Estos programas deberían apoyar la adaptación de las fuentes de información a las necesidades de seguimiento y evaluación transfronterizas.

4. ESTRATEGIAS PARA EL PERIODO 2014-2020

Resulta muy interesante el Plan Estratégico aprobado por la Asamblea de la Eurorregión Aquitania-Euskadi para este periodo. Esta eurorregión ha adoptado la forma jurídica de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) y el Plan Estratégico incluye un diagnóstico y una estrategia eurorregionales. Las cuatro prioridades de trabajo para el periodo 2014-2020 son las siguientes:

- Ciudadanía eurorregional
- Economía del conocimiento
- Territorio sostenible
- Gobernanza abierta

En la siguiente dirección puede descargarse un PDF con este Plan Estratégico:

<http://www.aquitaine-euskadi.eu/es/strategie/plan-strategique-2014-2020/>

La Región Fronteriza Central (entre Irlanda e Irlanda del Norte) elaboró un Marco Estratégico Regional (RSF, *Regional Strategic Framework*) para el periodo 2013-2027 que fue presentado el 22 de noviembre de 2013 por parte del Ministro de Estado de la República de Irlanda, Fergus O'Dowd T.D., junto con altos funcionarios de los departamentos de Desarrollo Regional y de Medio Ambiente de Irlanda del Norte. Este marco incluye las oportunidades que puede crear la cooperación regional y se desarrolló para conseguir que ambos gobiernos consideren a esta region en sus prioridades de inversion. También aspira a abordar las desigualdades entre esta region y otras de Irlanda e Irlanda del Norte, así como sus consecuencias sociales. Además, este marco garantiza que la región se implique más en Europa mediante la participación en redes, consiguiendo y asegurando inversiones para proyectos e iniciativas clave. Aquí puede descargarse el RSF: <http://www.icban.com/The-RSF/Download-the-Regional-Strategic-Framework>

Otro ejemplo, controvertido, es la Eurorregión de los Cárpatos, una asociación internacional constituida el 14 de febrero de 1993 en Debrecen por representantes de las administraciones regionales de Eslovaquia, Hungría, Polonia y Ucrania. Varios condados rumanos se incorporaron a esta eurorregión el año 2000. Tiene una superficie total de 160 000 km² y unos 15 millones de habitantes. La eurorregión se creó para reunir a los pueblos de los Cárpatos y facilitar su cooperación en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura, el turismo y la economía. Dado su tamaño, se han creado otras estructuras de CTF dentro de ella: la Eurorregión Biharia, con sede en Oradea, que incluye los condados vecinos de Bihor en Rumanía y Hajdu-Bihar en Hungría; o la AECT Tisza, entre el oblast ucraniano de Transcarpathia, el condado húngaro de Szabolcs-Szatmár-Bereg y Kisvárdá. Es la primera AECT establecida entre territorios de estados miembros de la UE y no miembros.

4.1 Estrategias Regionales de Innovación para la Especialización Inteligente (RIS3)

RIS3 strategies are widely explained, rather than implemented, but there are growing efforts all over Europe. However, a cross-border approach is missing in many cases. The AEBR has included the summary for a decentralised cross-border strategy produced under the ULYSES project to add a cross-border perspective to RIS3 (CB RIS3). Some cross-border organizations have already such a strategy, but they don't call it as such. And some are trying their best.

Innovative approaches to innovation, paraphrasing an Equadorian expert in CBC at the CO-EC border, that's what we need to give a further input to CB RIS3. Promoting the participation of universities in this approach, in close coordination with public authorities

involved, as well as representatives of the private sector and civil society organizations guarantee the necessary support for a wide and deep strategy to be successfully implemented.

This advocacy for a wider CBC approach comes in a perfect time in many CB areas: still for border regions, a joint strategic approach with their neighbours across national boundaries is the best option available. We are following European cross-border processes and their efforts to install a systematic CB approach, but there are also some initiatives in other continents which may draw our attention: several Latin American CB areas are working to develop a CB RIS3 by 2018, and European structures and networks will be invited to share their best practices to illustrate these processes in 2017.

Much more possibilities seem to be open in Europe. The European Solidarity Corps seem to be wider enough to take territorial cooperation into account. This would add an enormous input to its visibility, and could be a perfect opportunity to unite forces in CB areas in order to develop joint/common RIS3.

5. NUEVOS ENFOQUES

Además de insistir en los enfoques lógicos participativos, sobre todo a la hora de establecer una estrategia conjunta, un programa, estructura, etc., para el desarrollo de una CTF sostenible, se recomienda utilizar alguno de los marcos de gestión por resultados recomendados por los principales organismos multilaterales.

Estos modelos de “gestión por resultados” se concentran en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr unos resultados previamente acordados y comprometidos, en función de los cuales se determinan los recursos y productos necesarios.

La gestión y rendición de cuentas por resultados es un modelo de gestión pública que tiene las siguientes características básicas:

- Las decisiones cotidianas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre los resultados a obtener, los bienes y servicios a producir y los recursos reales y financieros a utilizar. Estas decisiones deben ser adoptadas y estar basadas en un sistema de planificación.
- La toma de decisiones debe llevarse a cabo de forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas, flexibilizando el uso de los recursos sobre la base de la asignación de responsabilidades para la obtención de resultados.

Su proceso de implantación conlleva los siguientes cambios:

- Desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica y reinstalación de los sistemas de planificación como herramientas básicas de gobierno.
- Cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto, que permitan una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a producirse y los recursos reales y financieros que se requieran, de tal modo que se pueda transformar el presupuesto en una verdadera herramienta de programación y gestión.
- Optimización de los procesos administrativos que posibilite al gestionar de la manera más adecuada el personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones y, por último, disponer de información sobre la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.

- Implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que posibiliten medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas para introducir medidas correctivas en el momento oportuno.

Más información en: Makón, M.P. (2008) *La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?* Revista Internacional de Presupuesto Público, Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), 66: 9-38

http://t9000176.ferozo.com/wp-content/uploads/2014/12/66-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip_0.pdf

Paso 1: ¿Quiénes son nuestros clientes (o los destinatarios de nuestro proyecto)?

Paso 2: ¿Cómo podemos medir si nuestros clientes son más solventes/felices/tienen más y mejores oportunidades?

Paso 3: ¿Cómo podemos medir si estamos prestando bien los servicios?

Paso 4: ¿Cómo lo estamos haciendo en las medidas más importantes?

Paso 5: ¿Qué socios tienen un papel que jugar para que lo hagamos mejor?

Paso 6: ¿Qué funcional para hacerlo mayor, incluyendo ideas de bajo coste o sin coste alguno?

Paso 7: ¿Qué proponemos hacer?

Repetir estos pasos cada vez que nos reunimos. Estos pasos pueden realizarse en cualquier orden, siempre y cuando se den todos ellos.

5.1 Marco de Rendición de Cuentas por Resultados

Mark Friedman, *Trying Hard is Not Good Enough. How to produce measurable improvements for customers and communities*. Booksurge, Charleston, 2009.

La Rendición de Cuentas por Resultados es una manera disciplinada de pensar y actuar que puede ser utilizada para mejorar la calidad de vida en las comunidades, ciudades, distritos, estados/provincias/departamentos y naciones. También puede utilizarse para mejorar el rendimiento de programas, agencias y sistemas de servicios.

De las palabras a la acción para programas, agencias y sistemas de servicios:

El proceso paso a paso comienza con un gestor o gestores que cuida(n) de la calidad de sus servicios.

6. Cross-Border Review

...

Collecting solid evidence to assess, ...

Tabla A.6.1: Contenidos Principales de un Acuerdo tipo Interreg (III)
(fronteras Interreg-Interreg, Interreg-Phare-CBC, Phare-CBC-Phare-CBC)

<u>Ámbito</u>	<u>Aspectos y asuntos a definir en el Acuerdo</u>	✓
General	• Partes contratantes • Área geográfica • Tema y duración • Implicación de interlocutores sociales y ONGs. • "Autoridad de Gestión"/"Agencia de Ejecución" • "Autoridad Pagadora"/"Agencia Pagadora"	
Criterios generales para apoyar los proyectos	• Objetivos estratégicos • Criterios de proyecto específicos del programa - carácter e impacto transfronterizos - principio de asociación - generación de capacidades - financiación general asegurada para ambos lados de la frontera • acciones elegibles • solicitantes elegibles • condiciones para una "ejecución exitosa" (informe final, criterios y procedimientos para su aprobación) • costes elegibles • tipo de subvención y reglas de cofinanciación (contribución UE y no UE máximas) • estrategia y sostenibilidad	
Estructuras	• Comité de Seguimiento del Programa - Composición - Procedimientos de toma de decisiones • Secretariado Técnico Conjunto para el Programa - Responsabilidades • Comité Directivo (para cada subprograma) - Composición - Responsabilidades - Procedimientos de toma de decisiones • Comisión (para cada subprograma) - Composición - Responsabilidades - Procedimientos de toma de decisiones • Secretariado Técnico Conjunto (para cada subprograma) - Composición - Responsabilidades	

Gestión Técnica	• Procedimiento de Solicitud definido - Recibo y elaboración de las solicitudes de subvención (por ejemplo, papel del secretariado) - Formulario de solicitud - Calendario • Procedimiento de valoración/aprobación - Cuerpos responsables de los pasos de valoración/aprobación - Criterios de selección • Procedimiento de seguimiento y evaluación - Cuerpo o cuerpos responsables del seguimiento y evaluación - Procedimientos informativos (informe de progreso y anual) - Resultados de evaluación retroalimentan el proceso de planificación • Medidas informativas y publicitarias consideradas (por ejemplo, información para beneficiarios potenciales, organizaciones profesionales y público en general)	
Gestión Financiera	• Autoridad o cuerpo con responsabilidad para la gestión financiera definida • Principios para la posible reasignación de fondos entre subprogramas • Delegación de funciones específicas de gestión financiera (por ejemplo, a una administración sub-nacional o a un banco)	
Administración Financiera	• Cuenta bancaria conjunta • Contabilidad • Uso de tipos de interés en la cuenta bancaria de la UE	
Responsabilidad financiera	• Condiciones contractuales con los socios del proyecto • Procedimientos de pago	
Auditoría	• Procedimiento contable y de auditoría • Reembolso	

Tabla A.6.2: Valoración de la Contribución de los Ámbitos Potenciales de Acción⁹ en los problemas o potenciales

Ámbitos de acción Principales puntos DAFO	Desarrollo urbano, rural y litoral	Desarrollo Empresarial, de las PYMES y Microempresas; sector informal	Mercado Laboral e Integración Social	Investigación, Tecnología, Cultura y Salud	Medio Ambiente y Energía	Transportes y Telecomunicaciones	Cooperación Legal y Administrativa	Cooperación entre Ciudadanos e Instituciones	Asistencia Técnica	
Problemas										
<i>Problema nº 1 (Sostenibilidad Energética)</i>					M					
<i>Problema nº 2 (Fijación de la Población)</i>			M			M				
<i>Problema nº 3 (Dispersión Poblacional)</i>		M		m		m				
<i>Problema nº ... (Diversificación Económica)</i>							M			
Potencial										
<i>Potencial nº 1 (ríos, sol, viento)</i>		M						M		
<i>Potencial nº 2 (Materias primas)</i>	M				m			m		
<i>Potencial nº 3 (Patrimonio Histórico, Artístico y Natural)</i>	M	M	m	m						
<i>Potencial nº ... (Otros aspectos culturales, históricos y paisajísticos)</i>							M	m		

M : Contribución Mayor

m : Contribución menor

⁹ Asuntos Prioritarios durante Interreg III

Tabla A.6.3: Matriz del Programa

Prioridades	1. Estructura Espacial	2. Economía, tecnología e innovación	3. Medio ambiente, Naturaleza y Paisaje	4. Mercado Laboral	5. Integración Sociocultural	6. Asistencia Técnica
Medidas	Planificación del Desarrollo Infraestructuras, Transportes y Áreas Industriales	Cooperación de las PYMEs y microempresas Sector informal Turismo Ocio (incl. Redes)	Conservación del medio ambiente Valorización de la Naturaleza y del Paisaje Desarrollo agroganadero	Desarrollo TF del Mercado laboral Redes (EURES TF) Acuerdos Fiscales y de Seguridad Social	Reforzamiento de redes socioculturales Protección del patrimonio cultural y turístico	Estudios de identificación de necesidades Elaboración de estrategias Gestión y Evaluación de Programas
Objetivos operativos						
Organización de la Ejecución						
Grupos Diana (Beneficiarios)						
Criterio de Selección de Proyectos						
Resultados / Indicadores						

Tabla A.6.4: Indicadores y Lógica de Intervención de un Programa

	Lógica de la Intervención		ejemplos de indicadores		
			Corriente principal	Específico de Interreg/CTF (1)	Específico de Interreg/CTF (2)
<i>Nivel de Programa</i>	<i>Objetivos generales</i>	Impacto	Reducción del desempleo en los grupos diana	Incremento de la movilidad y la contratación transfronterizas	Creación de empleo en los grupos diana
					
<i>Nivel de Prioridad</i>	<i>Objetivos específicos</i>	Resultados	Mejora del empleo de los grupos diana mediante la formación	Mejora del empleo transfronterizo mediante cualificaciones duales (porcentaje de personas con cualificaciones duales)	Incremento del empleo en el sector turístico, incluyendo trabajos llevados a cabo por los grupos diana
					
<i>Nivel de Medida</i>	<i>Objetivos operativos</i>	Productos	Provisión de formación para grupos diana definidos	Número de personas formadas en cualificaciones duales	Incremento del número de turistas
					
<i>Nivel de Proyecto</i>		Operaciones del Programa	Proyectos de formación	Proyectos de formación transfronteriza	Proyectos de promoción del turismo transfronterizo

Tabla A.6.5: Ejemplos de Indicadores de Impacto y de Contexto específicos de la CTF en Interreg (IIIA)

	Tipo de indicador	Definición	Medida
1.	SITUACIÓN INSTITUCIONAL		
1.1	Grado de cooperación en los servicios públicos "esenciales"	Contacto/cooperación entre las organizaciones responsables de los servicios de emergencias, protección medioambiental, hospitales, gestión de los recursos naturales, etc.	<i>Tanto por ciento de organizaciones con:</i> • <i>contactos informales;</i> • <i>foros ad hoc;</i> • <i>acuerdos de cooperación (por ejemplo, entre servicios de bomberos)</i> • <i>estructuras formales transfronterizas</i>
1.2	Grado de cooperación en otros campos	Contacto/cooperación entre las organizaciones socioeconómicas (cámaras de comercio, centros de formación, universidades, etc.)	<i>Tanto por ciento de organizaciones con:</i> • <i>contactos informales;</i> • <i>foros ad hoc;</i> • <i>acuerdos de cooperación</i> • <i>estructuras formales transfronterizas</i>
2.	Situación Física (Infraestructura y Servicios Públicos)		
2.1	Conexión entre redes: • Redes de Transporte (carreteras, ferrocarriles) • Servicios Públicos • Telecomunicaciones • Energía	Eliminación de eslabones perdidos (o integración de redes)	Finalización y operación de los eslabones perdidos
2.2	Transporte público transfronterizo	Servicios transfronterizos de pasajeros Coste/frecuencia del transporte de pasajeros	Disponibilidad de servicios de pasajeros transfronterizos Coste/frecuencia
2.3	Servicios postales transfronterizos	Coste/rapidez de los servicios postales entre regiones adyacentes	Coste/rapidez
2.4	Telecomunicaciones transfronterizas	Coste de las telecomunicaciones entre regiones adyacentes	Coste

3.	SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA		
3.1	Afinidad/actividad transfronteriza entre los ciudadanos	Habitantes de un lado que comprendan / practiquen la lengua del otro lado de la frontera	% de población que habla la lengua del otro lado de la frontera % de población que utiliza los medios de comunicación del otro lado: radio, televisión, periódicos, web, redes sociales
		Habitantes de un lado que visitan amigos, recintos o actos culturales, van de compras, etc. en el otro lado de la frontera	% de población y frecuencia
3.2	Actividad empresarial transfronteriza	Empresas de un lado de la frontera con intereses en el otro lado	% de población con contactos al otro lado* % de población que vende una parte significativa de sus productos o servicios (p.e. % de facturación) en el otro lado de la frontera*
3.3	Actividad transfronteriza del mercado laboral	Trabajadores implicados en actividades transfronterizas	% de población que trabaja en el otro lado* % de población con cualificación dual
3.4	Actividad educativa transfronteriza	Estudiantes implicados en actividades transfronterizas	% de población que estudia en el otro lado* % de población que se está cualificando de manera dual

*: o prueba de cumplimiento del objetivo, si se trata de un indicador cualitativo

Tabla A.6.6: Ejemplos de Indicadores de Producto y Resultado específicos de CTF en Interreg (IIIA)

Ref.	Producto (output)	Tipo de Indicador	Definición	Medida* / Naturaleza QL: cualitativo; QT: cuantitativo	Fuente de información
1.	Promoción del desarrollo urbano, rural y litoral				
1.1a	Producto	Sistemas de planificación	Planificación común para zonas fronterizas (o específicamente para zonas urbanas, rurales o litorales)	Establecimiento de cooperación entre departamentos de planificación • foros de planificación (QL) • grupos de trabajo conjuntos (QL) • estudios conjuntos (QL/QT) • planes o líneas generales de planificación conjuntas (QL)	1 (registros del programa, informes de seguimiento, etc.)
1.1b	Resultado	Intensidad y calidad del desarrollo urbano, rural y litoral	Desarrollo equilibrado de las zonas transfronterizas	Logro de un desarrollo equilibrado en términos de, por ejemplo, construcción (QT), crecimiento del empleo (QT), calidad medioambiental/visual (QL), etc.	2 (fuentes estadísticas) 3 (encuestas, estudios)
2.	Desarrollo de iniciativas empresariales, para las Pymes y microempresas, los sectores informales, el turismo, el desarrollo y el empleo local				
2.1a	Producto	Redes transfronterizas de Pymes y microempresas	Contacto / cooperación entre Pymes y microempresas	Número de Pymes involucradas en proyectos transfronterizos (QT)	1
2.1b	Resultado	Redes transfronterizas de Pymes y microempresas	Pymes y microempresas involucradas en cooperación transfronteriza	Incremento en el porcentaje de Pymes y microempresas con: • acuerdos de cooperación (QT) • <i>joint ventures</i> (QT)	3
2.2a	Producto	Comercialización de un turismo de calidad	Estrategias y actividades de comercialización comunes	• estructuras de cooperación entre oficinas de turismo (QL) • servicios conjuntos de información (QL) • Campañas conjuntas de promoción (QL)	1
2.2b	Resultados	Comercialización de un turismo de calidad	Número de turistas	Incremento del número de turistas: • En turismo de calidad (QT) • En visitantes con estancias a ambos lados de la frontera (QT)	2,3

3.		Integración del mercado laboral y promoción de la inclusión social			
3.1a	Producto	Servicios del mercado laboral	Servicios de empleo comunes (p.e.: EURES) o conexión entre servicios de empleo	Establecimiento de servicios de empleo comunes (servicios, bases de datos de vacantes y oportunidades de formación)	1
3.1b	Resultado	Funcionamiento del mercado laboral	Formación y conmutación de trabajadores de un lado a otro de la frontera	Incremento en: • Número (o porcentaje) de participantes en la formación TF • Número (o %) de empleos TF	2, 3
3.2a	Producto	Pactos territoriales por el empleo	Pactos por el empleo territorial transfronterizo	establecimiento y funcionamiento de pactos territoriales por el empleo (QL)	1
3.3b	Resultado	Iniciativas y proyectos de desarrollo del empleo	Iniciativas/proyectos de desarrollo del empleo TF (dirigidos a la integración del mercado laboral TF, objetivos, etc.)	Número (y calidad/relevancia de los objetivos) de los proyectos/iniciativas transfronterizos de desarrollo del empleo (QT & QL)	1
4.		Cooperación en I+D+i, formación, cultura y salud			
4.1a	Producto	Cooperación entre organizaciones	Cooperación en I+D+i entre centros de investigación y empresas a ambos lados de la frontera	Establecimiento de estructuras de CTF (p.e.: redes, foros) (QL)	1
4.1b	Resultados	Proyectos I+D+i	Desarrollo de proyectos transfronterizos de I+D+i por parte de centros de investigación y empresas de ambos lados de la frontera	Incremento en: • nº de proyectos TF de I+D+i (QT) • mejora de la calidad de los proyectos TF de I+D+i (QL) • nº de organizaciones que participan en proyectos TF de I+D+i (QT)	3
4.2a	Producto	Eventos culturales	Eventos culturales transfronterizos (conciertos, festivales, exposiciones)	• número de eventos (QT) • número de participantes (QT)	1
4.2b	Resultado	Actividad cultural	Residentes que participan en actividades culturales (no sólo proyectos Interreg) al otro lado de la frontera	incremento en número (o porcentaje) de residentes que participan en actividades culturales al otro lado de la frontera (QT)	3

5.		Protección medioambiental y energías renovables			
5.1a	Producto	Sistemas de respuesta a emergencias	Establecimiento de sistemas transfronterizos de respuesta a emergencias (p.e.: en una zona marítima, estuario de un río, lago, bosque, zona de montaña)	• acuerdo de cooperación entre agencias de protección medioambiental / civil o similares para las emergencias (QL) • instalación de una red de estaciones de seguimiento (QL)	1
5.1b	Resultado	Sistemas de respuesta a emergencias	Incidentes (emergencias)	Reducción de: • número de incidentes (emergencias) (QT, QL) • pérdidas humanas y materiales causadas por estos incidentes (QT, QL)	2, 3
5.2a	Producto	Tratamiento de aguas	Instalación de plantas de tratamiento de aguas	construcción y funcionamiento de plantas (QT)	1
5.2b	Resultado	Contaminación fluvial	Presencia de contaminantes en ríos transfronterizos	Porcentaje de reducción de contaminantes en aguas fluviales (QT)	3
6.		Infraestructura básica de interés transfronterizo			
6.1a	Producto	Infraestructura ferroviaria	Construcción de eslabones perdidos en las redes ferroviarias	Resolución y manejo de eslabones perdidos (QL)	1
6.1b	Resultado	Ahorro de tiempo y aumento de la comodidad	Tiempo de viaje entre las ciudades principales a ambos lados de la frontera y comodidad del viaje	Reducción del tiempo de viaje (QT) y mejora de su comodidad (QL)	3
6.2a	Producto	Administración del transporte público	Cooperación entre organizaciones responsables del transporte público para el establecimiento de un transporte público transfronterizo (autobuses, trenes)	• estudios de viabilidad (QL, QT) • producción conjunta de horarios coordinados (QT)	1
6.2b	Resultado	Servicios de transporte público	Servicios de transporte público transfronterizo	Establecimiento y funcionamiento de servicios de transporte público transfronterizo (QL)	1

7.		Cooperación legal y administrativa			
7.1a	Producto	Obstáculos para el mercado único (p.e.: en la medida en que afectan al consumidor transfronterizo)	Trabajos preparatorios (proyectos piloto, estudios) para enfrentarse a los problemas relacionados con el consumidor transfronterizo	- cooperación (p.e.: establecimiento de grupos de trabajo) (QL, QT) - realización de estudios y proyectos piloto (QL, QT) - publicidad conjunta bilingüe sobre derechos del consumidor (QL, QT)	1
7.1b	Resultado	Obstáculos para el mercado único (p.e.: en la medida en que afectan al consumidor transfronterizo)	Quejas y conocimiento de los consumidores	- incremento del conocimiento de sus derechos por parte de los propios consumidores (QL, QT) - reducción de quejas de los consumidores (QT)	3 2,3
8.		Cooperación entre los ciudadanos y las instituciones			
8.1a	Producto	Cooperación entre los ciudadanos y organizaciones (privadas, voluntarias)	Contacto/cooperación entre organizaciones civiles, p.e.: grupos de jóvenes, de derechos civiles o de consumidores	Número de individuos y organizaciones que participan en proyectos transfronterizos (QT)	1
8.1b	Resultado	Cooperación entre los ciudadanos y organizaciones (privadas, voluntarias)	Conocimiento y comprensión de la historia, cultura, tradición, etc. del otro país	- mejor conocimiento y comprensión de la historia y tradiciones del otro país (QL, QT) - mejor comprensión mutua (QL)	3
8.2a	Producto	Conocimiento de la lengua vecina	Aprendizaje del idioma	Número de participantes en cursos de aprendizaje del idioma (QT)	1
8.2b	Resultado	Conocimiento de la lengua vecina	Utilización de la lengua vecina	Incremento en proporción de (ciertos sectores de) la población con dominio de la otra lengua (QT)	3

9.		Asistencia técnica			
9.1a	Producto	Estudios de viabilidad/ preparatorios	Estudios transfronterizos	Número y calidad de los estudios llevados a cabo (QT, QL)	1
9.1b	Resultados	Proyectos transfronterizos	Nuevas propuestas de proyectos transfronterizos	• incremento número de proyectos genuinamente transfronterizos (con paridad entre los asociados transfronterizos) (QT) • mejora de la calidad de los proyectos presentados para financiación (QL) y porcentaje de éxito (QT)	1,3
9.2a	Producto	Estructuras de los programas transfronterizos	Creación de estructuras para programas de cooperación transfronteriza	Establecimiento y funcionamiento de estructuras para programas transfronterizos (QL)	1
9.2b	Resultado	Estructuras de los programas transfronterizos	Gestión transfronteriza conjunta del programa	Gestión genuinamente conjunta del programa (decisiones tomadas por los dos lados trabajando juntos en todas las fases del proceso de gestión) (QL)	1,3

*: o prueba de haber conseguido un objetivo, si posee el indicador cualitativo

QL: cualitativo **QT:** cuantitativo

1: registros del programa/informes de seguimiento

2: fuentes estadísticas

3: encuestas / estudios

Ejemplos de buenas prácticas

Caso A.6.1: Marco Estratégico Regional para la Región Fronteriza Central de Irlanda 2013-2027

Regional Strategic Framework for the Central Border Region 2013-2027

Please find enclosed a copy of the Regional Strategic Framework (RSF) for the Central Border Region 2013-2027. The Framework was launched on Friday 22nd November 2013 by the Minister of State in the Republic of Ireland, Fergus O'Dowd T.D., along with senior officials from the Department for Regional Development (Northern Ireland) and the Department of Environment (Northern Ireland).

The RSF is a Framework for the development of the Central Border Region and embraces the opportunities that regional co-operation can create. The Framework has been developed to influence the Governments of Ireland and Northern Ireland to consider the Central Border Region as an investment priority. It also seeks to address the inequalities and social outcomes between the Central Border Region and other regions of Ireland and Northern Ireland. Alongside addressing inequalities that exist within the Central Border Region, the RSF will ensure that this Region plays a more involved role within Europe through networking and engaging, as well as securing investments for key initiatives and projects.

Also enclosed is a USB pen drive which includes an electronic version of the RSF along with other supporting documentation:

- Infrastructural Supporting Documentation;
- Strategic Policy and Planning Context Review;
- Best Practice Examples;
- Reconciliation of Consultation Responses.

We have also created a new section within our website for the RSF (<http://www.icban.com/The-RSF>). Within this section you will be able to find the RSF, supporting documentation, along with information from the launch which includes presentations and video footage. Regular updates can also be found on our Facebook page (<https://www.facebook.com/ICBANLtd>).

I trust you will find the document to be of interest. We are keen to engage further with stakeholders as we embrace implementation, to meet with you and provide presentations and additional information, if required. If you have any queries relating to the RSF please do not hesitate to contact us.

Yours sincerely



Shane Campbell
CEO



European Union
European Regional
Development Fund

Caso A.6.2: Estrategia de la AECT Aquitania-Euskadi (+Navarra)

Un ejemplo muy sistemático, que aborda multitud de aspectos, basado en la experiencia previa de ambas regiones en sus programas de cooperación transfronteriza bilaterales, en el marco de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y otros, es la Estrategia de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Aquitania-País Vasco.

La Asamblea de la Eurorregión aprobó un Plan Estratégico con cuatro prioridades de trabajo para el periodo 2014-2020:

- Ciudadanía eurorregional
- Economía del conocimiento
- Territorio sostenible
- Gobernanza abierta

Puede consultarse en el siguiente vínculo:

<http://www.aquitaine-euskadi.eu/es/strategie/plan-strategique-2014-2020/>

Caso A.6.3: Estrategia de la Eurorregión de los Cárpatos 2020 y más allá

Con este título, se ha realizado un proyecto entre 2014 y 2015 donde se han coordinado los esfuerzos de los socios institucionales de la Eurorregión en Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía y Ucrania, con el apoyo de la ARFE y otros agentes de distintos sectores. En 2016 se ha presentado la versión final, que estará disponible para su publicación próximamente.

Caso A.6.4: Estrategia de la Eurorregión Galicia-Norte

- PLAN DE INVERSIONES CONJUNTAS DE LA EURORREGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL (2014-2020)
- RIS3T - RIS3 Transfronteiriza Galicia – Norte de Portugal
- Anuario de la Eurorregión 2016
- Anuario Euroregión 2015
- Plan Estratégico de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013, 13 de abril de 2007

Otros proyectos de interés:

- IACOBUS
- INCUBADORAS DE LA EURORREGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL
- JOB DAYS DE LA EURORREGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL
- PROCEDIMIENTO DE EQUIPARACIÓN DE TITULACIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL
- ESTUDIOS SECTOR TEXTIL
- Encuentro de Cooperativas da Eurorregión

BIBLIOGRAFÍA:

(orden cronológico)

- ARFE, Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza, Gronau, 1995, 1997, 2000
- Reglamento del Consejo (EEC) N° 2082/93, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, No. L 193/20 de 31 de julio de 1993.
- Comunicación a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas — **INTERREG II** (94/C/180/13), Diario Oficial de las Comunidades Europeas No. C 180/94 de 1° de julio de 1994.
- Reglamento PHARE CBC sobre la puesta en marcha de un Programa de CTF entre países de Europa Central y Oriental y Estados Miembros de la Comunidad en el marco del Programa Phare. Diario Oficial de las Comunidades Europeas No L 171/14-16. Reglamento de la Comisión (EC) No 1628/94, 4 de julio de 1994 – véase Anexo D.3
- Reglamento del Consejo No 1279/96 sobre provisión de asistencia a la reforma y recuperación económica de los Nuevos Estados Independientes y Mongolia. Diario Oficial de las Comunidades Europeas No. L 165/1, 4 de julio de 1996, p.1-5.
- Guía de Iniciativas Comunitarias, 1994-1999. Primera Edición, Comisión Europea, 1994
- Reglamento de la Comisión Europea para **Phare CBC**: 2760/98 (diciembre de 1998).
- Guías de la Comisión Europea para **INTERREG III**: OJ 2000/C 143/08 (28 de abril de 2000).
- Comisión Europea, **El nuevo periodo de programación 2000-2006**: Documentos Metodológicos de Trabajo (sobre seguimiento y evaluación).
- ARFE/ESPON, Proyecto ULYSSES *Using Aplied Results from ESPON as a Yardstick for Cross-Border Spatial Planning*, Gronau, 2013
- Strategische Handlungsempfehlungen der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa 2014-2020. Liberec (CZ), Zittau (DE), Jelenia Gora (PL)
- Estrategia de Desarrollo Territorial 2014-2020 de la Eurorregión Aquitania-Euskadi. Gobierno Vasco (ES), Región de Aquitania (FR), 2014
- Medeiros, E. *Territorial Impact Assessment (TIA). The Process, Methods and Techniques*. Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Lisboa, 2014
- The Centre for Cross-Border Studies, *Toolkit for Budgeting of Cross-Border Projects*, part-financed by Interreg IV-A CBC Programme managed by the Special EU Programmes Body, Armagh, 2015
- The Centre for Cross-Border Studies, *Toolkit for Evaluation of Cross-Border Projects*, part-financed by Interreg IV-A CBC Programme managed by the Special EU Programmes Body, Armagh, 2015
- ARFE, Manual de Cooperación Transfronteriza, Berlín, 2014-2016

Anexo: FACTORES DE SOSTENIBILIDAD

Constituyen la garantía de una perspectiva interdisciplinaria en las intervenciones de desarrollo, las cuales afectan a las sociedades de forma muy distinta y compleja. Cualquier intento de evaluar el efecto de estas intervenciones requerirá un enfoque multidisciplinar. Se trata de seis factores de especial importancia para todas las intervenciones de ayuda, llamados de sostenibilidad (OCDE 1989), aunque otros los denominan factores de viabilidad (Gómez y Sainz) o de desarrollo (Samset).

En un trabajo realizado en 2000 sobre la “Evaluación de la Ayuda”, Martín Guillermo Ramírez, actual Secretario General de la ARFE, incluyó dos factores adicionales: la participación de los grupos diana y los aspectos de género que, a pesar de ser considerados por muchos autores en los aspectos socio-culturales, merecen una categoría específica, dada su relevancia en todas las intervenciones de desarrollo.

Se trata de unos factores transversales que ofrecen una información más específica sobre las perspectivas del proyecto, respondiendo a distintas preocupaciones o marcos teóricos que han ido ejerciendo su influencia en el propio concepto de desarrollo. El peso específico otorgado a cada uno de ellos dependerá de la naturaleza del proyecto, pero también puede resultar útil examinar la forma en que el interés o el desinterés por uno u otro afecta al logro de resultados sostenibles.

1 Voluntad política y políticas de apoyo

El compromiso del receptor es uno de los factores más comúnmente identificados entre los que afectan al éxito de una intervención de cooperación, expresándose en función del acuerdo sobre los objetivos, el alcance del apoyo a las organizaciones responsables y la disposición para proporcionar recursos humanos y financieros. El compromiso del país también es moldeado por la percepción de intereses comunes frente al predominio de los intereses particulares del donante. Es importante analizar el proyecto, por medio de la evaluación, a la luz de las prioridades del país donante y de las del receptor. Esto también se aplica a las propuestas de desarrollo como tales: la ideología y cómo ésta se plasma en la práctica en una política, las prioridades, leyes y regulaciones, etc. Los evaluadores deben también investigar si se han producido cambios en las prioridades de más alto nivel durante el transcurso del proyecto (Samset, 1997).

La Comisión Europea las resume en:

- Correspondencia entre las prioridades del donante y del receptor.
- Nivel de apoyo del proyecto en la política presupuestaria, de precios y subsidios, regional y local, sectorial, etc., del país receptor.
- Cambios en las prioridades y políticas generales: ¿Cómo afectarán al proyecto?
- Nivel de cumplimiento de los objetivos.
- Apoyo de ciertas organizaciones (políticas, públicas, empresariales, etc.).
- Voluntad de ofrecer recursos (financieros y humanos) y perspectivas de recuperación de costes (aunque esto se solapa con el análisis económico y financiero).

La propiedad (*ownership*), responsabilidad (*accountability*) y el empoderamiento (*empowerment*) son cuestiones muy relacionadas con esto.

¿Dónde está situado en última instancia el poder?, se preguntaba David Sogge en „Compasión y cálculo“. Los ciudadanos activos y los medios de comunicación presionan para que las entidades relacionadas con la ayuda oficial actúen con mayor transparencia

y responsabilidad, pero las organizaciones sólo han accedido a regañadientes a permitir evaluaciones internas independientes. La incomodidad que sienten proviene de la sensación de debilidad de su estructura de propiedad, ya que las raíces entre miembros, defensores y aliados son poco profundas. Por otra parte, los destinatarios y aliados de las regiones pobres, aunque aparezcan ocasionalmente en los consejos asesores, no suelen verse demasiado en los pasillos del poder. Sería conveniente que las organizaciones volvieran a cimentarse en sus orígenes, es decir, que fueran organizaciones nacionales con una perspectiva internacionalista en vez de organismos internacionales desarraigados con oficinas o buzones en un país determinado (Sogge, 1998).

Al fin y al cabo el poder, y la necesidad de controlarlo, define el pacto básico entre quien gobierna y los gobernados. Así, aquellos que manejan fondos públicos tienen una responsabilidad ante los ciudadanos. Hay aquí dos propósitos: uno político, controlar el poder del ejecutivo para evitar el abuso de poder; y otro operativo, ayudar a garantizar la efectividad y la eficiencia de los gobiernos. Desgraciadamente, en muchas jóvenes democracias del mundo en desarrollo, los atributos formales de un gobierno democrático no son suficientes para garantizar un nivel saludable de responsabilidad entre los ciudadanos y sus gobiernos. Subsisten viejos fantasmas que esperaban exorcizar con las reglas del juego democrático: violaciones de los derechos humanos, corrupción, clientelismo, patrimonialismo y el ejercicio arbitrario del poder. Así, los gobiernos se han dotado de instrumentos públicos independientes con poderes para supervisar sus acciones, pedir explicaciones y, cuando obliguen las circunstancias, imponer sanciones por actividad impropia o ilegal. Las agencias e instituciones que promueven la construcción de capacidades ponen mucho énfasis en la generación de la suficiente dosis de responsabilidad como uno de los aspectos claves del desarrollo. El modelo del "ciclo de la responsabilidad" propuesto por el Instituto para la Gobernabilidad de Canadá (Schacter, 2000) —compuesto por información, acción y respuesta—, puede ayudar a las agencias de desarrollo y sus países asociados a analizar y priorizar problemas relacionados con este aspecto, permitiendo diseñar y ejecutar estrategias para fortalecer la responsabilidad como antídoto a la ineficiencia, el despilfarro, la corrupción y otros males de afligen al sector público cuando hay una débil responsabilidad ante los ciudadanos.

Es interesante destacar dos conceptos estratégicos de desarrollo ampliamente aceptados y que deben su consolidación especialmente a la evolución de las experiencias de cooperación y desarrollo de la perspectiva de género en las acciones de desarrollo. Dichas estrategias son el empoderamiento (*empowerment*) y la integración en la corriente principal (*mainstreaming*).

El empoderamiento es la plena participación de los individuos en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo la participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder. Se refiere especialmente a aquellos que tienen una mayor dificultad. La Declaración de Pekín de 1995 considera en su epígrafe 13º que el empoderamiento de las mujeres "es fundamental para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz". No se puede "empoderar" a las personas, sino que se trata de programar e intervenir para contribuir a la creación de las condiciones necesarias para promover el empoderamiento de las personas. No se refiere a la mera integración o participación en un proceso cuyos parámetros hayan sido establecidos en otro lugar, sino que se trata de la voluntad, por parte de las agencias de desarrollo y las ONGD, de apoyar procesos que aumenten la autoestima de las personas, haciéndolas más autónomas y ayudándolas a establecer sus propios objetivos (López Méndez, 2000). Se

trata de compartir el poder y la toma de decisiones a todos los niveles. Las primeras referencias al empoderamiento se encuentran en el movimiento afroamericano de lucha por los derechos civiles en los EE. UU. de los años sesenta, así como en los grupos de desarrollo comunitario y la corriente pedagógica que alumbra Freire (1970) y su "toma de conciencia". Con posterioridad fue identificado como un objetivo clave de las organizaciones feministas de base que comienzan a hacer un uso instrumental del concepto al introducir índices de medición de género como parte fundamental de la medición del Desarrollo Humano por parte del PNUD. Así, surgen el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Ambos pretenden la corrección del IDH en función de las disparidades de género (Madrigal et al, 2000).

Pero, a veces, sólo se da el empoderamiento de unos pocos, de tal manera que se produce una cierta „colonización interna“, con el pretexto del desarrollo, de grandes partes de muchos Estados del Sur por parte de sus propias elites dirigentes (Calvert, 2001). La urbanización desordenada de áreas rurales y la expansión de las ciudades son dos muestras específicas del deseo de controlar la tierra y utilizar su capacidad para producir riqueza. Este crecimiento acelerado de los asentamientos urbanos en el Sur tiene unas implicaciones muy serias en el medio ambiente, y en la distinta naturaleza de sus políticas medioambientales.

La estrategia del *mainstreaming* (integración en la „corriente principal“) también ha surgido de la experiencia de desarrollo de las últimas décadas, especialmente como una reacción a la marginalización de ciertas iniciativas de desarrollo (dirigidas a las mujeres) y dada la necesidad de influir en todas las metodologías, análisis, políticas y planificaciones desde una serie de perspectivas que quedaban aisladas, fuera de esa corriente principal. El *mainstreaming* no persigue otra cosa que situar unas determinadas cuestiones de importancia estratégica, como la igualdad entre los géneros, en el centro de las decisiones políticas más importantes, de las estructuras internacionales y de la asignación de recursos más relevantes, incluyendo todos los puntos de vista y prioridades sobre los procesos y objetivos de desarrollo (López Méndez, 2000). Eso sí, hay diferentes „corrientes principales“: las mujeres del Sur quieren influir en la corriente principal de su país y cada corriente nacional se ve afectada de un modo u otro por las corrientes principales internacionales que, a su vez, son múltiples según se trate de las prácticas comerciales, los enfoques de los organismos multilaterales o las actividades de las agencias de cooperación.

En cualquier caso, frente a la tendencia a utilizar conceptos como estos de forma retórica, vaciándolos de contenido, es necesario hacer un esfuerzo que vaya más allá, e incluya el sentido de la transformación y cambio estructural que tales propuestas comportan en la concepción y práctica del desarrollo.

2 Instrumentos adecuados

La capacidad financiera e institucional del país receptor es determinante para la tecnología elegida y que esa tecnología sea aceptada, incluyendo los mecanismos para su mantenimiento y renovación. Los equipos deben considerar los efectos de esa tecnología en la sociedad, así como el coste de mantenerla con los beneficios generados.

En el ámbito del desarrollo se utiliza el concepto de tecnología adecuada, aquella que se elige con la intención de lograr tantas consecuencias positivas como sea posible para los individuos y para el conjunto de la sociedad. El análisis de la tecnología es importante tanto en la planificación como en la evaluación de acciones de desarrollo, haciéndose no tanto desde la perspectiva del experto en la materia, sino desde la de los usuarios, sociólogos y planificadores del desarrollo (Samset, 1997).

3 Efectos medioambientales

Hoy existe un amplio consenso sobre la importancia de conseguir explotar los recursos sin poner en peligro los ecosistemas. Aunque los efectos de una intervención determinada sobre el medio ambiente pudieran ser mínimos desde una perspectiva estrecha, a corto plazo, pueden darse efectos de mayor amplitud que serían más significativos si se consideraran a largo plazo. Todas las administraciones de nuestro entorno toman en cuenta estas consideraciones, especialmente a partir del anuncio de la Comisión Europea en junio de 1993 por el que se iba a tener cuenta el impacto de todas sus actividades sobre el medio ambiente, preparándose un estudio sobre cualquier impacto medioambiental que considerara significativo (Comisión Europea, 1993b). Cada unidad debe evaluar el impacto de sus medidas o programas, elaborándose estudios de impacto cuando sea necesario (Comisión Europea, 1993a).

La mayoría de países receptores de ayuda no disponen de estos mecanismos, por lo que la evaluación debe vigilar la política medioambiental, los incentivos y las medidas reguladoras, los intereses de los distintos stakeholders y los efectos de las propias intervenciones de ayuda.

El concepto de protección medioambiental ha de ser amplio, incluyéndose el cuidado y la gestión de entornos también valiosos creados por el hombre, paisajes culturales únicos, edificios y otros objetos de interés estético, histórico, arqueológico, cultural o científico (Samset, 1997). Asimismo, factores como la tradición, la religión, la política y las relaciones de poder pueden ser decisivos para la gestión de los recursos naturales, históricos o artísticos. Recuérdese la cantidad de tesoros cubiertos por las aguas de embalses en todo el mundo, o más cruento, el destino que corrieron las antiguas estatuas de Buda del valle de Bamiyán (Afganistán) o, más recientemente, el destino que han corrido vestigios milenarios de las primeras culturas humanas en Mesopotamia y Asia Menor (Palmira).

Las cadenas causales que afectan a las condiciones sociales y culturales pueden ser muy complejas. En algunos casos, la transformación de las condiciones socioeconómicas y socioculturales como consecuencia del desarrollo puede conducir a cambios en la gestión de los recursos, lo que sucesivamente puede producir efectos ambientales distintos de los previstos inicialmente. Los impactos ambientales indirectos de este tipo suelen ser muy difíciles de predecir, por lo que es muy importante tenerlos en cuenta.

4 Aspectos socioculturales

Los factores sociales y culturales influyen en la adaptabilidad y aplicabilidad de las distintas acciones de desarrollo. También influyen en la motivación de los receptores de la intervención y, en consecuencia, en el grado de participación y aceptación de responsabilidades de los individuos o grupos durante el proceso de desarrollo. Aquellas intervenciones de ayuda que sean compatibles con las tradiciones locales y que no supongan una gran transformación de los patrones de conducta tienen más posibilidades de éxito.

Un proyecto es aceptado frecuentemente a nivel local mientras hay financiación externa. Pero la integración social y cultural es importante para que las actividades no sean objeto de rechazo después de que finalice la ayuda. Las partes implicadas deben incorporarse desde el primer momento, desarrollando una "relación de propiedad" (*ownership*), identificándose con el proyecto. En la evaluación debe considerarse si el proyecto fue planificado sobre la base de un análisis global de las condiciones culturales previas en el área en cuestión. También debe conocerse en qué medida se han apreciado los

factores socioculturales en el seguimiento y la evaluación del proyecto. Como norma se necesitará personal especialista, siendo en este caso preferible confiar en los propios expertos del país receptor siempre que esto sea posible (Samset, 1997).

5 Capacidades institucionales y de gestión (Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión públicas y privadas)

La solidez de las instituciones es uno de los factores más importantes para el éxito de una intervención de ayuda. La tendencia actual al intercambio de papeles entre las entidades públicas y las privadas puede plantear la cuestión de cómo afectan las intervenciones de desarrollo a su cooperación y participación. Una valoración más detallada debe incluir algunas consideraciones relacionadas con el liderazgo de la gestión, los sistemas administrativos y la implicación de los beneficiarios (Danida, 1999).

Una acción de desarrollo suele suponer la inversión de gran cantidad de recursos, lo que da lugar a un rápido crecimiento dentro de una institución determinada o en relación con otras instituciones. En la práctica de la evaluación es importante estudiar a la institución en su entorno local. En la fase inicial, una cuestión central es el volumen de recursos que puede ser gestionado razonablemente por las instituciones sin que se produzcan consecuencias no deseadas. Los recursos empleados tienen que ajustarse a la capacidad institucional, y no a la inversa. También es importante la propia estructura y el desarrollo de la institución. El sistema administrativo debe funcionar de acuerdo con las tareas que deben realizarse, siendo esencial la formación en todo proceso de creación y fortalecimiento institucional. Además, la implicación de las instituciones locales y los grupos de usuarios es importante para garantizar un desarrollo sostenible (Samset, 1997).

6 Viabilidad económica y sostenibilidad financiera

Cuando sea oportuno y, sobre todo, si está especificado en los Términos de Referencia, los evaluadores deben presentar los resultados de un extenso análisis, especialmente en operaciones de envergadura como las llevadas a cabo por las grandes agencias donantes. La Comisión Europea (1999) recomienda:

- Un análisis económico, centrado en las cuentas y cobertura consolidadas, además de la eficiencia económica general, los efectos de la distribución de ingresos y los efectos macroeconómicos y presupuestarios oportunos.
- Un análisis financiero que valore, en cada uno de los actores implicados, su liquidez, sostenibilidad y coste-efectividad.

En términos generales, parece oportuna la realización de tres tipos de análisis:

- La viabilidad financiera, el análisis más sencillo que estima los costes reales en relación con los recursos que están o estarán disponibles a lo largo del tiempo.
- La efectividad de costes de la estrategia de intervención.
- El análisis coste-beneficio. Se trata de considerar los beneficios económicos y financieros de las inversiones en relación con los fondos utilizados, pero también las operaciones futuras con el fin de explorar si los fondos son o serán suficientes para cubrir nuevas acciones, el mantenimiento y el desgaste de las inversiones.

7 Participación de grupos diana

Aunque este aspecto puede considerarse incluido en el factor socio-cultural, e incluso en el factor político o en el institucional, siempre hemos considerado oportuno realizar un especial hincapié, ya que existe mucha tendencia a la „cooperación ilustrada”: todo para el pueblo pero sin el pueblo. La participación de los grupos diana es vital para la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las acciones de desarrollo.

8 Enfoque de género

También puede considerarse como uno de los grandes aspectos socioculturales aunque, en las últimas décadas, con la mayor participación de la mujer en todos los órdenes de la vida (al menos en las sociedades occidentales), también se exige una mayor atención al papel de la dimensión de **género** en el desarrollo, en particular el acceso de las mujeres a los medios de producción y a los servicios de la ayuda, así como el grado de protección de sus derechos y beneficios (Rubin, 1995).

La dimensión de género no hay que entenderla en la forma tradicional, como la línea biológica divisoria entre sexos, sino en función de las condiciones sociales y económicas que caracterizan a las relaciones entre hombres y mujeres, comprendiendo el reparto de papeles en la sociedad y cómo se afectan por la acción de desarrollo. Unos papeles que están relacionados con la reproducción y el mantenimiento de la fuerza de trabajo, y con diferentes funciones de gestión de la comunidad.

Como el papel desempeñado por hombres y mujeres ha sido por lo general diferente, también sus necesidades serán diferentes. Moser (1989) hace una distinción entre necesidades prácticas y estratégicas:

- a) Las necesidades prácticas son aquellas que tienen las mujeres y los hombres dentro de sus papeles establecidos y socialmente aceptados en la sociedad. La satisfacción de las necesidades prácticas no contribuirá al cambio —o fortalecimiento— del papel del individuo en la sociedad:
 - Acceso a artículos de consumo básicos.
 - Servicios sociales básicos.
 - Un trabajo generador de una renta mínima.
- b) Las necesidades estratégicas, en cambio, describen todo aquello que, de distintas formas, contribuye a fortalecer la situación del individuo en la sociedad:
 - Reducción de desigualdades en la división del trabajo entre sexos.
 - Reducción de todas las cargas domésticas, incluido el cuidado de los niños.
 - Reducción de desigualdades en relación con los derechos de acceso a la tierra y a la propiedad.
 - Igualdad política.
 - Acceso al crédito.
 - Prevención del abuso de poder y de la violencia doméstica.
 - Educación.

Para valorar el impacto de una intervención de desarrollo es sumamente importante considerar todas las consecuencias posibles para las mujeres y los hombres, prestando una especial a la satisfacción de necesidades prácticas y estratégicas.

Pero también hay intervenciones que tendrán como objetivo indirecto la modificación de ciertos patrones culturales. Teniendo siempre en cuenta la opinión de los beneficiarios, hay una serie de situaciones que precisan un estudio en profundidad para poder influir

en ellas. Un buen ejemplo es el feminicidio o las agresiones en el seno de la familia para defender el honor en algunas comunidades (Faqr, 2001). Hay multitud de dimensiones y argumentos legales, sociales, religiosos, nacionalistas y tribales en defensa de estas prácticas. Sin embargo, contradicen muchas leyes y acuerdos nacionales e internacionales, vinculados claramente a una cultura de la discriminación de la mujer, un aspecto que debe cambiar, lo cual no será posible sin poner en marcha programas mucho más amplios para la reforma legal, política y social. Otros ejemplos pueden ser ciertas costumbres de mutilar o desfigurar a jóvenes solteras que rechazan comprometerse con hombres mayores, o las férreas condiciones de vida padecidas por muchas mujeres que viven en regímenes islámicos fundamentalistas. Sin olvidar las agresiones generalizadas contra las mujeres (y, de paso, contra los niños) en nuestras sociedades occidentales. No olvidemos que los países nórdicos tienen las mayores tasas de mujeres muertas por violencia de género, e incluso en el número de violaciones. Por otro lado, pareciera que los países mediterráneos han experimentado un incremento insoportable en la última década. Sin embargo, lo que ocurre, muy probablemente, es que se producen muchas más denuncias, o lo que es lo mismo, que muchos menos casos quedan impunes, lo cual era la tónica general hasta hace muy poco tiempo, restringiendo la violencia de género al ámbito de la privacidad del matrimonio.

A pesar de los ríos de tinta vertidos al respecto, no parece existir un análisis definitivo sobre esta cuestión. Jeffrey D. Sachs (2002) llegó hasta el punto de poner en duda las conjeturas (occidentales, claro está) según las cuales el mundo islámico se perdió los avances de la Ilustración europea, cuando se separaron el Estado y la religión, se adoptaron modernas ideas científicas y se modernizaron las actitudes culturales hacia las mujeres. Como consecuencia, se alega que el mundo islámico no es capaz de afrontar las demandas de la modernización. Se afirma que es cierto que algunas prácticas culturales respaldan la modernización económica, como la tendencia a la igualdad entre sexos, la recompensa a los niveles elevados de instrucción, la laicización de la sociedad, etc., pero es falso que algunas culturas sean estáticas y enemigas del cambio. Todas las culturas han tenido que adaptarse a los cambios de los pasados 200 años. El propio mundo islámico está sometido a una extensa variación cultural. Debe desconfiarse de tres tendencias. La primera es dar etiquetas fáciles a diversas sociedades. La segunda es creer que la cultura es estática. La tercera es creer que la cultura es la clave del desarrollo económico, que en realidad está determinado por muchos factores, incluidas la geografía, la política y las relaciones internacionales. A menudo, las diferencias culturales son el efecto, más que la causa, de las diferencias en el desarrollo.

Bibliografía:

1. Calvert, P. (2001) *Internal colonisation, development and environment*. Third World Quarterly (Basingstoke); (22)1: 51-63
2. Comisión Europea (1993a) *Documento de la Comisión (Sec (93) 785/final)*. Bruselas, 3 de junio de 1993
3. Comisión Europea (1993b) *Inclusión de cuestiones medioambientales en otras políticas de la Comisión*. Nota de prensa, IP (93) 427. Comisión Europea, Bruselas, 2 de julio de 1993
4. Comisión Europea (1999) *Guidelines for: Drawing up terms of reference for evaluations, and Evaluation methodology, criteria & suggested layout for evaluation reports*. EC, SCR, Joint Relex Service for the Management of Community Aid to Non-member Countries (SCR), Bruselas
5. DANIDA (1999). *DANIDA Evaluation Guidelines*. Danish International Development Agency, Danish Foreign Ministry, Copenhagen
6. Faqir, F. (2001) *Intrafamily femicide in defence of honour: the case of Jordan*. Third World Quarterly (Basingstoke); (22)1: 65-82
7. Freire, Paulo.(1995) *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI, Madrid, 1995 (1970). Citado en Madrigal et al., 2000
8. Guillermo Ramírez, Martín (2002) *La Evaluación del Desarrollo. Revisión sobre la evaluación de las intervenciones de desarrollo y ayuda humanitaria*. Máster Internacional de Medicina Humanitaria, Departamento de Salud Pública, Universidad Miguel Hernández, Campus de San Juan (Alicante)
9. López Méndez I. (2000) *Empoderamiento y 'mainstreaming': estrategias para la igualdad entre los géneros*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación (Madrid) 2000; 6: 59-84
10. Madrigal P, Rahona A, Sánchez A, Stalenhoef B. (2000) *El empoderamiento en la cooperación al desarrollo: dudas y reflexiones*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación (Madrid) 2000; 6: 85-93
11. Moser C. (1989) *Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs*. World Development (1989), vol. 17, núm. 11. Citado en Samset (1997).
12. Rubin F. (1995) *A Basic Guide to Evaluation for Development Workers*. Oxfam UK and Ireland, Oxford
13. Sachs, J. D. (2002) *Culpar al Islam es demasiado fácil*. EL PAÍS „Negocios“, Madrid, 13 de enero de 2002
14. Samset, K. (1997) *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*. Scamteam International AS, Oslo. Preparado para la NORAD (Norwegian Agency for Development). MAAEE de Noruega. Edición española: CEDEAL - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (Universidad Complutense de Madrid). Madrid
15. Schacter, M. (2000) *When accountability fails: a framework for diagnosis and action*. Institute On Governance, Policy Brief No. 9, Ottawa, mayo de 2000
16. Sogge D. (1999) *Compasión y cálculo*. Icaria, Barcelona, 1998

