
La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance

178

El artículo examina el avance de la evaluación en las políticas estructurales desde su incorporación en 1988. El interés de la Comisión Europea por institucionalizar la evaluación en el contexto europeo y establecer prácticas evaluadoras homogéneas, establece el punto de partida de este análisis, canalizado mediante dos direcciones complementarias. En primer lugar, se observa la creciente presencia de la evaluación en las sucesivas programaciones de los Fondos Estructurales, y en segundo lugar, se analiza el trabajo que se viene realizando dirigido hacia la elaboración de un extenso marco metodológico evaluativo. Tras valorar los resultados y avances obtenidos, la última parte del artículo se centra en los retos futuros de la práctica evaluadora, tomando como referencia el próximo periodo de programación 2007-2013.

Artikulu honetan aztertzen da egiturazko politiken ebaluazioan izan den aurrerapena 1988. urtean sartu zirenetik. Europako Batzordeak interesa izan du ebaluazioa Europako testuinguruan kokatzeko eta ebaluazioko praktika homogeneoak ezartzeko; eta, era berean, analisiaren abiaburua finkatu du, bi norabide osagarrietatik bideratuta. Lehenik eta behin, gero eta gehiago ugaltu da ebaluazioa Egiturazko Funtsen ondoko ondoko programazioetan, eta, bigarrenik, ebaluazioko esparru metodologiko zabala prestatzeko egiten ari den lana aztertu da. Lortutako aurrerapenak eta emaitzak baliotsi ondoren, artikuluaren azken zatian, ebaluatzeko praktikaren etorkizuneko erronkak aztertu dira, hurrengo 2007-2013 programazio-aldia aintzat hartuta.

The article examines the development of evaluation through the Structural Fund policies since its introduction in 1988. The interest of the European Commission in the institutionalisation of evaluation in the European context and the establishment of homogenous evaluation practices in the starting point of the analysis, canalised through two complementary directions. Firstly, it is observed and increased relevance of evaluation in the Structural Funds programming while, in second place, it is analysed the intense job made towards the elaboration of a common methodological framework for the evaluation practice. After assessing the results and advances obtained, the paper ends up focusing on the future challenges of the evaluation practice, taking the next programming period 2007-2013 as the main reference.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales
 3. Un marco metodológico para la evaluación de las políticas estructurales
 4. Los avances realizados: un balance
 5. Retos y tensiones a resolver en el futuro
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación, Fondos Estructurales, programa operativo, eficacia, indicadores de impacto

N.º de clasificación JEL: H22, H43

1. INTRODUCCIÓN

El nivel de desarrollo alcanzado por la evaluación de las políticas estructurales en Europa se debe al interés mostrado por la Comisión Europea y a la presión ejercida sobre los Estados miembros para introducir la evaluación en sus políticas y programas de desarrollo regional financiadas por los Fondos Estructurales. La creciente importancia de la política de cohesión dentro de las prioridades estratégicas de la Unión Europea y el incremento del presupuesto dedicado a cofinanciar acciones estructurales en las regiones con problemas de desarrollo económico han impulsado la necesidad de conseguir una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos comunitarios y de garantizar la eficiencia y la eficacia del gasto público asignado a través

de los Fondos Estructurales. La forma más adecuada de conseguir estos objetivos ha sido la incorporación de la evaluación como un requisito a la hora de acceder y gestionar estos Fondos.

Este interés de la Comisión Europea por institucionalizar la evaluación en las administraciones responsables de los Fondos Estructurales e implantar prácticas evaluadoras sistemáticas se ha canalizado a través del esfuerzo y el trabajo simultáneo en dos direcciones complementarias, tal y como se va a presentar en las primeras secciones de este artículo. En primer lugar, una creciente presencia de la evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales, hasta conseguir incorporar, de manera sistemática, la evaluación dentro de sus mecanismos reguladores. En segundo lugar, un esfuerzo metodológico cen-

trado en la armonización de conceptos y la extensión de herramientas y técnicas de evaluación, tarea para la que se ha contado desde 1994 con un Programa específico, el Programa MEANS (Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural). Tras presentar los trabajos realizados en ambos campos, en la tercera sección, se hará referencia a los resultados y avances obtenidos en la práctica y en la cultura de la evaluación de las políticas estructurales en la Unión Europea. Para terminar, se intentará mostrar, de manera sintética, los retos a los que la evaluación de los Fondos Estructurales se va a enfrentar en el próximo periodo 2007-2013, unos años decisivos para consolidar de forma definitiva la cultura de la evaluación en la política de cohesión comunitaria.

2. LA EVALUACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La aprobación del Acta Única en 1986 se convirtió en la apuesta definitiva hacia la introducción de procedimientos administrativos y disposiciones dirigidas a incrementar la eficacia de los fondos públicos europeos. En su artículo 130D se hacía referencia explícita a la necesidad de reformar los Fondos Estructurales a fin de mejorar su eficacia con el objetivo último de lograr la cohesión económica y social entre los países miembros. El Reglamento Marco de la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988, así como el Reglamento de Coordinación, recogieron esta idea y reconocieron abiertamente la necesidad de evaluar los Fondos con el objetivo de conocer la eficacia y eficiencia de los mismos.

Con anterioridad a la Reforma de 1988, la evaluación de las políticas estructurales en Europa era una actividad poco desarrollada y de escasa repercusión (Lang, 2001:10). Se trataba de una práctica poco extendida, que no constituía una prioridad para la Comisión y mucho menos para los Estados miembros (Bachtler y Michie, 1995:745). La falta de interés por la evaluación de las intervenciones estructurales tenía su origen en la conjunción de varios factores, entre los que cabría destacar: un sistema de control y seguimiento de los gastos comunitarios en las regiones muy inadecuado; la falta de coordinación interna en materia de evaluación dentro de la propia Comisión, donde cada Dirección General (DG) funcionaba de manera separada determinando prioridades y metodologías; y la existencia de diferentes expectativas sobre la necesidad de la evaluación, sobre sus aportaciones y posibles usos. Estas diferencias eran aún más acusadas entre los propios Estados miembros, ya que existían grandes divergencias con relación al papel que la evaluación debía desempeñar y, más concretamente, sobre sus prioridades, objetivos y metodologías (Bachtler y Michie, 1995:745).

Dados estos problemas, el interés de la Comisión por valorar la eficacia de la política de cohesión hacía necesario un esfuerzo de coordinación interno, dentro de la propia Comisión, y externo, entre la Comisión y los Estados miembros, encaminado a lograr una serie de acuerdos en materia de evaluación. La reforma debía contemplar aspectos como la introducción de nuevos mecanismos de control, seguimiento y evaluación de las acciones cofinanciadas. Pero, al mismo tiempo, era preciso alcanzar un consenso sobre la

necesidad de evaluar, así como definir prioridades y asignar responsabilidades y recursos en relación con las tareas de seguimiento y evaluación.

El reforzamiento de los mecanismos de control y seguimiento se materializó, en primer lugar, en la creación del Comité de Seguimiento para cada Marco de Apoyo Comunitario (MAC) y para cada Programa Operativo (PO), un Comité formado por representantes de las autoridades nacionales, regionales y de la propia Comisión Europea. Este Comité debía realizar un seguimiento anual de los programas sobre la base de indicadores físicos y financieros relacionados con las características específicas de cada acción cofinanciada, con sus objetivos y con las ayudas contempladas.

Esta incorporación vino acompañada de la introducción de nuevas regulaciones que establecían la necesidad de que las acciones estructurales fueran sometidas a dos tipos de evaluación: evaluaciones previas y evaluaciones posteriores. Estas evaluaciones debían abarcar mediciones de la eficacia de las intervenciones estructurales a tres niveles:

- En relación al impacto global de las acciones cofinanciadas, especialmente en materia de fortalecimiento de la cohesión económica y social.
- En relación con el impacto de los programas cofinanciados dentro de cada Marco de Apoyo Comunitarios.
- En relación con el impacto de los programas individuales.

Sin embargo, no se llegó a realizar publicidad sobre estas nuevas regulaciones, ni se desarrolló una guía orientativa para comenzar a implantar este mandato

de forma sistemática (McEldowney, 1991: 261 y Batchler y Michie, 1995: 746). Los esfuerzos de la Comisión se centraron, especialmente, en la realización de las evaluaciones previas de todos los MAC de los objetivos 1, 3 y 4 y de una muestra de los MAC de los objetivos 2 y 5b.

Hacia finales de este primer periodo de programación (1993), la Comisión disponía de 300 evaluaciones individuales de acciones cofinanciadas por los Fondos (Bachtler y Michie, 1995:746). Se trataba básicamente de evaluaciones previas y valoraciones del seguimiento de los MAC y de los PO, a los que se sumaban estudios temáticos sobre diferentes áreas (telecomunicaciones, formación, etc) así como evaluaciones de las Iniciativas Comunitarias¹. Mientras, los estudios de evaluación posterior estaban a punto de iniciarse.

Más allá de su relevancia cuantitativa, hay que señalar que las evaluaciones realizadas en este periodo fueron de escasa calidad. Además, algunas de las disposiciones adoptadas por la Comisión recibieron una limitada acogida entre los Estados miembros, quienes consideraron los procedimientos adoptados para el seguimiento excesivamente detallados y burocráticos y poco flexibles a la hora de reaccionar a las condiciones locales y de adaptarse a los requerimientos financie-

¹ Hay que señalar que muchas de las evaluaciones previas se realizaron de manera retrospectiva. En efecto, por motivo de calendario, las evaluaciones previas se iniciaron tras la adopción de los MAC, lo que transformó estas evaluaciones en un examen de la legitimidad de las decisiones adoptadas más que en un sistema de control destinado a mejorar la definición estratégica y operativa de las acciones (Wulf-Mathies, 1995:2)

ros de las intervenciones estructurales (Bachtler y Michie, 1995:746).

A pesar de las reticencias de los Estados miembros, el marco reglamentario de los Fondos Estructurales para la segunda programación (1994-1999) aumentó las exigencias en materia de evaluación, con el propósito, así declarado, de alcanzar la máxima eficacia posible. La Comisión respondía de este modo a la creciente necesidad de información y de valoración de los resultados expresada por los diferentes servicios de la Comisión, y al mismo tiempo, se hacía eco de la presión ejercida por otras instituciones Comunitarias (Consejo, el Parlamento y Corte de Auditores), en su deseo por conocer los efectos de los Fondos Estructurales en las diferentes regiones asistidas (Bachtler y Michie, 1994:794).

Estas nuevas exigencias se plasmaron en varios artículos de los nuevos Reglamentos que reformaban las antiguas regulaciones². La evaluación de las intervenciones cofinanciadas se convertía en una obligación estatutaria para los Estados miembros, en un requisito de obligado cumplimiento para poder recibir y gestionar fondos comunitarios. Para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, la acción comunitaria debía ser objeto de una evaluación previa, de un seguimiento y de una evaluación posterior. Con estas nuevas regulaciones, la Comisión Europea pretendía reforzar el seguimiento y la evaluación de las acciones estructurales, e ir más allá del puro control financiero que era, hasta esas fe-

chas, la práctica más generalizada y, en cierta forma, el control más habitual dentro de los Programas Operativos y los Comités de Seguimiento.

Las nuevas disposiciones delimitaban claramente la existencia de una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión, convirtiéndose ambos en co-responsables de las evaluaciones, siendo las autoridades competentes de cada país las encargadas de asegurar que el seguimiento y la evaluación se llevaran a cabo de manera rigurosa y efectiva (Bachtler, 1994:4). En relación con la evaluación previa, los Estados miembros estaban obligados a adjuntar a sus solicitudes de ayuda, en el momento de la presentación de sus programas, una apreciación previa de los efectos esperados, incluyendo el impacto previsto en materia de empleo. La Comisión consideraba que la evaluación posterior era una actividad que los Estados miembros y la Comisión debían efectuar en cooperación, aunque se reservaba el derecho de realizar estas evaluaciones por propia iniciativa, en el caso de que los Estados no se comprometieran con esta opción.

Con estas orientaciones, la Comisión pretendía que las asignaciones presupuestarias respondieran a una mayor eficacia y eficiencia de los programas a la hora de mostrar beneficios económicos y sociales a medio plazo. En este sentido, tanto la evaluación previa como la evaluación posterior debían contrastar los objetivos planeados con los resultados obtenidos, tomando como referencia las prioridades macroeconómicas y sectoriales y los indicadores basados en estadísticas nacionales y regionales. Para ayudar a los Estados miembros en estas tareas, la Comisión elaboró una relación

² Artículo 6 del Reglamento Marco nº 2052/88 reformado por el Reglamento nº 2081/93 y artículos 25 y 26 del Reglamento de Coordinación nº 4254/88 reformado por el Reglamento 2082/93.

sistemática de objetivos potenciales, metas cuantificables e indicadores de seguimiento e impacto. La Comisión adoptaba un modelo evaluador que resultaba ser una «variación comunitaria del concepto británico del 'value for money'»³(C3E, 1998:7), aunque este modelo no llegaba a imponerse a los Estados miembros.

En consecuencia, a partir de 1994 se disponía ya de un marco más estructurado y riguroso para la evaluación previa de las nuevas intervenciones con unos criterios más estrictos en materia de evaluación. Esta evaluación se basaba en un enfoque sistemático (tenía por objeto todos los MAC y sus PO), uniforme (ya que la metodología aplicada era homogénea), e independiente, a través de expertos ajenos a las autoridades nacionales y comunitarias (Wulf- Mathies, 1995:4).

Sin embargo, y a pesar del intento de reforzar las tareas de seguimiento durante este periodo, los Comités no contaron con un papel definido dentro de la evaluación (Tavistock Institute et al, 2003:13). Las disposiciones reglamentarias no definían las funciones a realizar por los Comités y, su labor se limitaba, en muchos casos, a la designación del equipo de evaluación.

Sin duda, una novedad destacable de este periodo fue la realización de evaluaciones intermedias, aunque éstas no estaban previstas en ninguna disposición reglamentaria. En la práctica, por iniciativa de la Comisión y en cooperación con ella, los Estados miembros organizaron

evaluaciones intermedias⁴. Estas evaluaciones integraban un primer análisis crítico de los datos recogidos en las actividades de seguimiento e incluidos en los informes anuales y un balance preliminar sobre el grado de alcance de los objetivos previstos, explicando los posibles retrasos y realizando previsiones acerca de los resultados en los próximos años de la intervención. Las evaluaciones intermedias buscaban ofrecer datos suplementarios que contribuyesen a la toma de decisiones y a la eficacia de la gestión de los programas, proponiendo en caso necesario medidas de reprogramación (Bachtler y Michie, 1997).

A pesar de su carácter no obligatorio, durante este periodo se elaboraron 380 evaluaciones intermedias en los Estados miembros y para los 6 Objetivos Estructurales (aunque mayoritariamente referidos al Objetivo 1), que se sumaban a las evaluaciones previas y posteriores de todos los MAC y los PO⁵. La Comisión realizó además bajo su responsabilidad evaluaciones temáticas de impacto (en las infraestructuras de transporte; en las pequeñas y medianas empresas; en la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación), y un informe de evaluación sobre el principio de corresponsabilidad ('partenariado')⁶.

³ Una explicación detallada del modelo de evaluación denominado 'value for money' puede encontrarse en Díez, 2001.

⁴ La propia Comisión elaboró un documento donde se establecían las principales orientaciones para guiar las evaluaciones intermedias, con el objetivo de servir de ayuda a los responsables de la aplicación de los Fondos Estructurales.

⁵ Las evaluaciones posteriores del Objetivo 1, del Objetivo 2 y del Objetivo 6 están disponibles en la página web de la DG Regio, en la sección de evaluaciones, así como las de las Iniciativas Comunitarias Urban e Interreg II.

⁶ De nuevo, todas ellas disponibles en la página web de la DG Regio, en la sección de evaluaciones.

La tercera generación de los Fondos Estructurales (2000-2006) supuso la completa consolidación de la evaluación en los reglamentos de la política regional y de cohesión. En las nuevas disposiciones, el seguimiento y la evaluación se integraron como actividades normalizadas dentro de las administraciones comunitarias y nacionales y se institucionalizó la realización de tres tipos de evaluaciones de las intervenciones cofinanciadas. El Reglamento 1260/1999 de 21 de junio recogía las disposiciones generales relativas a la evaluación en varios de sus artículos (40, 41, 42 y 43), en los que se establecían los objetivos de cada una de las evaluaciones de las intervenciones cofinanciadas, y se asignaban responsabilidades en materia de evaluación. Según la nueva normativa, el establecimiento de una evaluación previa, de una intermedia, y de una posterior de la acción comunitaria debía servir como instrumento para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, eficacia que se convertía en el principal objetivo de la evaluación, y que era medida en función de los siguientes criterios:

- Su impacto global en los objetivos contemplados en el artículo 158 del Tratado y, en particular, el refuerzo de la cohesión económica y social entre las regiones de Europa.
- El impacto de las prioridades propuestas en los planes y de los ejes prioritarios previstos en cada Marco de Apoyo Comunitario.
- El efecto sobre las prioridades seleccionadas para cada intervención.

A diferencia de la programación anterior, la responsabilidad principal de la evaluación previa recaía sobre los Esta-

dos miembros y gobiernos regionales, en caso de que los trabajos preparatorios estuvieran descentralizados como es el caso de España. Esta evaluación debía servir de base para la preparación de los planes, las intervenciones y el complemento del programa, dentro de los cuales se integraba. El artículo 41 del Reglamento recogía los objetivos y el contenido de la evaluación previa, indicando varios de los aspectos prioritarios que debían ser valorados en esta primera aproximación. Entre ellos destacaba la situación en relación a la competitividad y la innovación, las pequeñas y medianas empresas, el empleo y mercado de trabajo (en consonancia con la Estrategia Europea en materia de empleo), el medio ambiente, así como la igualdad entre hombre y mujeres. Para cada uno de ellos se incluía una evaluación previa de la situación de partida, así como una estimación del impacto esperado de la estrategia y de las intervenciones estructurales para cada caso.

La evaluación intermedia (artículo 42) era la encargada de estudiar los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos, así como el desarrollo del seguimiento y de la aplicación. Debía ser efectuada bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión⁷, en colaboración con la Comisión y Estados miembros, encargada a un equipo de evaluadores independientes y remitida a la Comisión a más tardar el 31 de diciembre de 2003. La autoridad

⁷ Según establece la Comisión en el artículo 9 (apartado *n*) del Reglamento, la autoridad de gestión se refiere a «toda autoridad o todo organismo público o privado nacional, regional o local designado por el Estado Miembro o el Estado Miembro cuando ejerza él mismo dicha función, para gestionar una intervención de los Fondos».

de gestión además era la encargada de crear un sistema de recogida de información estadística y financiera para facilitar la evaluación intermedia y posterior. El Comité de Seguimiento era el responsable de examinar los resultados de la evaluación intermedia, pudiendo proponer cambios en la programación si lo consideraba necesario, reforzando su papel en relación con la programación anterior. Como continuación de la evaluación intermedia, cada Marco Comunitario de Apoyo y cada intervención podía proceder a su actualización para finales del 2005.

La responsabilidad principal de la evaluación posterior recaía sobre la Comisión, en colaboración con los Estados miembros y la autoridad de gestión, estableciéndose objetivos bien definidos para su consecución. Entre ellos, dar cuenta de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y de su impacto, así como de la utilización de los recursos, y extraer conclusiones para la política en materia de cohesión económica y social. Esta evaluación tiene que ser realizada por evaluadores independientes y presentarse, como fecha límite, tres años después del final del periodo de programación (prevista para el año 2009).

Finalmente, una de las innovaciones de este tercer periodo era la introducción de la asignación de la 'reserva de eficacia general'. Según se recogía en el Reglamento (artículo 44), el 4% de los recursos de los Fondos Estructurales asignados para cada Estado miembro al comienzo del periodo, eran reservados para aquellos Programas Operativos o Documentos Únicos de Programación considerados eficaces. La eficacia general de las intervenciones era medida a partir de una serie limitada de indicadores de seguimien-

to que reflejaban la eficacia, la gestión y la ejecución financiera y medían sus resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales⁸. El Estado miembro, en colaboración con la Comisión, decidía cuáles debían de ser estos indicadores de seguimiento. Por primera vez, las dotaciones financieras de los Fondos Estructurales se vinculaban a la eficacia de los programas (esta reserva de eficacia se hizo efectiva el 23 de marzo de 2004 por un importe de 8.000 millones de euros).

Y llegamos así al momento actual en el que la Comisión Europea ha desarrollado cinco nuevos reglamentos destinados a reformar la política de cohesión en el periodo 2007-2013⁹. El paquete de nuevas normativas comprende una propuesta de

⁸ Para más detalles ver el Documento de Trabajo nº 4: Asignación de la reserva de eficacia (Comisión Europea, 2000).

⁹ Se ha realizado una revisión completa de los objetivos principales de la nueva política de cohesión para el periodo 2007-2013 que ha llevado a su reducción a tres grandes objetivos:

- El primero es el Objetivo de *Convergencia*, heredero del actual Objetivo 1, a cuya financiación contribuyen los tres Fondos disponibles (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) y tiene por objeto impulsar la convergencia de las regiones y Estados miembros menos desarrollados. Las intervenciones se efectuarán mediante Programas Operativos a escala regional o nacional.
- El segundo Objetivo, *Competitividad regional y empleo*, presenta la doble finalidad de promover la competitividad de las regiones y favorecer la adaptabilidad de los trabajadores y empresas a los cambios socioeconómicos. En el primer caso, las intervenciones se aplicarán mediante Programas Operativos regionales cofinanciados por el FEDER, mientras que en el segundo caso podrán tratarse de Programas Operativos regionales o nacionales cofinanciados por el FSE.
- El tercer Objetivo se refiere a la *Cooperación territorial europea*, y será financiado únicamente a través del FEDER

Reglamento General (8750/06, en espera de su publicación oficial) que establece un conjunto de normas comunes para todos los instrumentos, junto con reglamentos específicos para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión¹⁰. En el artículo 45 del nuevo reglamento general se recogen las prioridades y principales actuaciones establecidas por la Comisión en materia de evaluación. De nuevo, la prioridad central de la Comisión vuelve a ser la mejora de la eficacia de las intervenciones estructurales, pero a ésta se le añaden otras nuevas prioridades como la mejora de la calidad y de la coherencia de las intervenciones cofinanciadas.

Los nuevos reglamentos establecen que serán objeto de evaluación el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y los Programas Operativos¹¹. Las evaluaciones podrán ser estratégicas, teniendo por objeto la evolución de un programa en relación con las prioridades comunitarias y nacionales, o bien operativas, apoyando el seguimiento de un Programa Operativo. Las intervenciones estructurales estarán sujetas a evaluaciones anteriores, durante, y posteriores al periodo de programación, que

serán realizadas por evaluadores independientes, tal y como ya establecía la programación anterior. Es necesario resaltar que las disposiciones reglamentarias no mencionan, en ningún momento y de manera explícita, la evaluación intermedia con lo que aparecen ciertas dudas sobre el significado del término evaluación «durante»¹².

La evaluación previa será responsabilidad de los Estados miembros, que se encargarán de evaluar el MENR y su coherencia con las orientaciones estratégicas comunitarias, y con las prioridades nacionales y regionales seleccionadas. Así mismo, los Estados miembros serán los encargados de realizar evaluaciones previas de cada uno de los Programas Operativos referidos al primero de los objetivos establecidos durante esta programación, el Objetivo de *Convergencia*¹³. En relación al segundo Objetivo, *Competitividad regional*

¹⁰ Las propuestas, aprobadas en julio de 2004, se publicarán oficialmente en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 20 de julio de 2006. Son las siguientes: propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 8751/06; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo (8752/06); y propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión (FC) 8749/06.

¹¹ Figura de planificación que va a sustituir al Marco de Apoyo Comunitario.

¹² Para aclarar esta cuestión será preciso esperar a nuevas orientaciones por parte de la Comisión ya que el término «durante» puede referirse tanto al seguimiento de los programas como a una evaluación de carácter más continuo y formativo. Así, de hecho, parecen expresarse algunas de las recomendaciones que aparecían recogidas en las valoraciones de la propia Comisión sobre la evaluación intermedia: «la evaluación intermedia debería ser sustituida en el próximo periodo de programación por un programa de evaluación continua (ongoing) de toda la intervención o de alguna de sus partes dependiendo de sus necesidades. De esta forma, se reforzarían las potencialidades de la evaluación intermedia como proceso, al tiempo que se superarían las debilidades producidas por la rigidez de su ámbito de aplicación» (Gaffey, 2004: 12)

¹³ Junto a la autoridad de gestión, el Estado miembro designará para cada Programa Operativo una autoridad de certificación (organismo o autoridad nacional, regional o local) encargada de certificar las declaraciones de gastos y solicitudes de pago previo a su comunicación a la Comisión, y una autoridad de auditoría, que se encargará de verificar el funcionamiento de los sistemas de gestión y control.

y empleo, se podrá efectuar una evaluación que abarque todos los Programas Operativos, o una evaluación en relación con cada Fondo o con cada Programa Operativo. La finalidad de esta evaluación previa será, en ambos casos, determinar y estimar: las necesidades a medio y largo plazo; los objetivos que se pretenden alcanzar; los resultados esperados; las lecciones extraídas de anteriores programaciones; y la estimación de la calidad de los procedimientos de ejecución, seguimiento, evaluación y gestión financiera.

Así mismo, cada Estado miembro deberá llevar a cabo, con fecha límite el 2010, una evaluación de todos los Programas Operativos correspondientes a cada objetivo, o una evaluación en relación con cada Programa Operativo. Esta evaluación tendrá que evaluar los progresos realizados en la programación frente a los compromisos adquiridos al inicio del periodo, la integración de las orientaciones estratégicas de la Comunidad y el marco estratégico nacional de referencia. A pesar de que el reglamento propuesto no confiere a este tipo de evaluación una denominación específica, este análisis podría interpretarse como una evaluación intermedia, al realizarse durante el periodo de programación, y una vez finalizados los tres primeros años de ejecución de los programas.

Además, y como novedad durante este periodo, la Comisión, a iniciativa propia o en colaboración con el Estado miembro, emprenderá una evaluación *ad hoc*, vinculada al seguimiento de los Programas Operativos, en caso de que dicho seguimiento revele una desviación significativa frente a los objetivos fijados a priori, o cuando se presenten propuestas para su revisión. Los resultados se remitirán al

Comité de Seguimiento del PO y a la Comisión, en un intento por fortalecer e incrementar las responsabilidades de las autoridades de gestión y de los Comités de Seguimiento. Estas evaluaciones podrán ser efectuadas por la Comisión a iniciativa propia o en cooperación con el Estado miembro interesado.

En relación con la evaluación posterior, ésta podrá ser emprendida en relación a cada objetivo por la Comisión en colaboración con el Estado miembro y las autoridades de gestión, que serán las encargadas de recopilar los datos necesarios. Esta evaluación abarcará todos los Programas Operativos de cada objetivo y se analizará el grado de utilización de los recursos, la eficacia y la eficiencia de la programación de los fondos, el impacto socioeconómico y el impacto sobre las prioridades de la Comunidad. La evaluación posterior deberá permitir determinar los factores que contribuyen al éxito o fracaso en la ejecución de los programas operativos, y deberá haberse completado para el 31 de diciembre de 2015.

Finalmente, al igual que en el periodo anterior, la nueva programación mantiene la *reserva de eficacia general*, ahora *reserva de eficacia y calidad*¹⁴, con la finalidad de recompensar los progresos realizados valorados en función de diferentes criterios. La reserva estará constituida por el 3% de los recursos asignados al FEDER y FSE en los Objetivos de *Convergencia y Competitividad regional y de empleo*. Los requisitos establecidos para

¹⁴ Según la propia Comisión (2004), la vinculación de dotaciones financieras a criterios de buena gestión ha tenido un impacto positivo en materia de absorción de fondos en la tercera programación. (DG Regio- Inforegio Panorama, nº 16:11).

cada uno de los Objetivos quedan recogidos en el artículo 48 del Reglamento.

En definitiva, tras casi tres décadas presente en los reglamentos de los Fondos Estructurales, se puede afirmar, que la evaluación se ha convertido en un elemento esencial de la política de cohesión de la UE. La institucionalización de la evaluación en los Fondos Estructurales, hoy en día, una realidad. Desde el primer período de actuación (1988-93) hasta ahora, las disposiciones reglamentarias han ido progresivamente incrementado sus exigencias en materia de evaluación, contribuyendo a generar un marco global, coherente y estructurado, otorgando cada vez mayor importancia a las evaluaciones previas y a las posteriores, reforzando el papel del seguimiento de los programas.

Queda por dilucidar, por el momento, el papel que puede llegar a desempeñar una evaluación de carácter más continuo (más formativa) y cómo se estructura y relaciona este proceso con los ejercicios de evaluación que deben realizarse a mitad del periodo. La Comisión ha suprimido de sus reglamentos toda referencia a la evaluación intermedia, y no clarifica las prioridades y actuaciones que la evaluación «durante» debe asumir y realizar. Lo que si queda muy claro en los nuevos reglamentos es que la Comisión desea que las responsabilidades en materia de evaluación sean asumidas, cada vez de una manera más importante, por los Estados miembros y las autoridades de gestión de las acciones cofinanciadas.

La evolución seguida por las disposiciones normativas desde 1989 hasta ahora muestra los avances realizados hacia una mayor descentralización de las res-

pensabilidades de evaluación, tendencia que se consolida en los reglamentos del nuevo periodo (cuadro 1).

3. UN MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

3.1. Trabajos metodológicos de la Comisión Europea

Como ya se ha mencionado, en los primeros años de introducción de la evaluación en los Fondos Estructurales, la práctica evaluadora puso en evidencia la existencia de una serie de deficiencias muy importantes, tanto en relación a los procedimientos administrativos de evaluación, tratados en el apartado anterior, como en cuanto a los modelos y métodos adoptados. Existía un gran vacío en materia de orientaciones metodológicas dirigidas al diseño y la realización de evaluaciones de intervenciones estructurales y, como consecuencia de esta carencia, la calidad de las evaluaciones era baja, su utilidad muy reducida y el nivel técnico alcanzado se encontraba en estrecha relación con la experiencia nacional y la propia cultura y competencia en materia de evaluación.

Consciente de esta problemática, la Comisión decidió que una de sus prioridades, para el periodo 1994-1999, debía ser el desarrollo de un marco de evaluación común y un progresivo impulso a la armonización y homogenización de conceptos y prácticas evaluadoras. Con este objetivo, la Comisión puso en marcha toda una serie de acciones, complementarias a las normativas reguladoras de los

Cuadro n.º 1
Resumen de la evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales

| Programaciones de los Fondos Estructurales | Primera Programación 1988-1993 | Segunda Programación 1994-1999 | Tercera Programación 2000-2006 | Cuarta Programación 2007-2013 |
|--|--|--|---|---|
| Reglamento | Reglamento 2052/88 (Art. 6) Reglamento 4253/88 (Art. 26) | Reglamento 2081/93 Reglamento 2082/93 (Art. 25, 26) | Reglamento 1260/1999 (Art. 40, 41, 42, y 43) | Reglamento COMI (2004) 492 final* (Art. 45, 46, 47 y 48) |
| Tipos de evaluación | - Previa - Posterior | - Previa - Intermedia (opcional) - Posterior | - Previa - Intermedia - Posterior | - Previa - Durante y ad-hoc - Posterior |
| Medios para la evaluación | - Comité de seguimiento | - Comité de seguimiento | - Comité de seguimiento - Reserva de eficacia | - Comité de seguimiento - Reserva de calidad y de eficacia |
| Objeto de evaluación | - Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) (una muestra) - Programa Operativos (PO) - Iniciativas Comunitarias (IC) | - Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) - Programa Operativos (PO) - Iniciativas Comunitarias (IC) | - Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) - Programa Operativos (PO) - Intervenciones comunitarias | - Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) - Programas Operativos (PO) |
| Responsabilidad de la evaluación | - Evaluación previa: Estados miembros - Evaluación posterior: Comisión y Estados miembros. | - Evaluación previa: Estados miembros - Evaluación intermedia: Comisión y Estados miembros. - Evaluación posterior: Comisión y Estados miembros. | - Evaluación previa: Estados miembros. - Evaluación intermedia: autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y Estados miembros. - Evaluación posterior: Comisión, en colaboración con la autoridad de gestión y Estados miembros. | - Evaluación previa: Estados miembros. - Evaluación 2010: Estados miembros. - Evaluación ad-hoc: Estados miembros y/o Comisión. - Evaluación posterior: Comisión, en colaboración con la autoridad de gestión y Estados miembros |

* Reglamento pendiente de publicación en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas. Fuente: Elaboración propia

Fondos Estructurales, para que la obligación de evaluar las intervenciones se desempeñara con la suficiente calidad técnica y profesional.

Una de las primeras iniciativas adoptadas fue la creación de una unidad especializada en evaluación¹⁵. Esta unidad ha desempeñado un importante papel en la investigación y difusión de modelos, métodos y técnicas de evaluación. Tras una primera acción piloto sobre metodologías evaluadoras entre 1993 y 1994, se puso en marcha un Programa denominado *Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural*, más conocido por MEANS ('Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature') en el que colaboraron cinco Direcciones Generales de la Comisión (política regional; empleo y desarrollo social; desarrollo rural; pesca; y economía, presupuesto y finanzas).

El objetivo del programa MEANS era mejorar las metodologías utilizadas en la evaluación de los Fondos Estructurales y desarrollar una cultura evaluadora en Europa. De ahí, la atención prestada por el programa a la difusión de nuevos modelos y métodos de evaluación de manera que las diferentes opciones disponibles para diseñar y realizar una evaluación fueran ampliamente reconocidas. Entre sus cometidos, se encontraba la mejora de la calidad de las evaluaciones encargadas desde la Comisión, el aumento de

su utilidad y el reforzamiento de la credibilidad de los estudios de evaluación de la Comisión frente al Consejo, el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (Bachtler y Michie, 1995: 747).

El Programa MEANS, además de realizar estudios específicos y evaluaciones basadas en diseños y métodos innovadores por encargo de la propia Comisión, inició la publicación de una serie de cuadernos metodológicos, conocida como 'MEANS Handbooks', al tiempo que puso en marcha una completa programación de cursos de formación. Bajo su responsabilidad, se organizaron tres Conferencias Europeas sobre Evaluación: en Bruselas en 1995 sobre la Evaluación de la Política Regional en Europa; en Berlín en 1996 con el tema monográfico de métodos de evaluación para las políticas estructurales y, en Sevilla, en 1998 sobre las prácticas de evaluación en materia de políticas estructurales. Como colofón, en el año 2000 en Edimburgo se celebraba una cuarta Conferencia Europea con la calidad de las evaluaciones como preocupación central del debate. La desaparición del Programa no ha impedido que la Comisión siga realizando nuevas Conferencias, la V Conferencia tuvo lugar en Budapest, en 2003, bajo el título *Retos para la evaluación en una Europa ampliada*¹⁶.

Sin duda, una de las contribuciones más importantes del Programa fue la edición en 1999 de la Colección MEANS, bajo el título genérico de *¿Cómo evaluar*

¹⁵ Esta unidad ha pasado por diferentes ubicaciones y etapas: inicialmente se creó dentro de la DG XXII, para ser más tarde trasladada a la DG XVI de Política Regional, ahora DG Regio. Aquí, ha tenido distintas denominaciones, en la actualidad ha pasado a ser la Dirección de Evaluación y Adicionalidad, tras denominarse en el periodo de programación anterior Dirección de Coordinación y Evaluación de Operaciones.

¹⁶ En la página web de la DG Regio en su apartado dedicado a conferencias de evaluación puede encontrarse información detallada sobre estos eventos: programas y ponencias.

los programas socioeconómicos?. El objetivo de esta publicación era presentar, de manera coherente y en un marco global, el resultado de todos estos años de investigación, desarrollo y formación dirigidos a mejorar la calidad y la utilidad de las evaluaciones de las intervenciones estructurales¹⁷. Esta colección se convirtió en un texto de referencia para los evaluadores europeos y alcanzó, en poco tiempo, una elevada reputación por su alcance, ambición y cobertura de todos los aspectos que configuran la evaluación de un programa de desarrollo regional.

De manera simultánea a este proceso de investigación y difusión metodológica, la propia Unidad de Evaluación iba generando una serie de documentos de trabajo metodológicos donde se ofrecían orientaciones dirigidas a las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la gestión de las intervenciones estructurales comunitarias y de su evaluación. Estos documentos indicaban la forma de organizar las evaluaciones según su tipo y finalidad (previa e intermedia), establecían cuáles eran sus principales elementos y componentes, ayudaban a determinar y definir indicadores de seguimiento y evaluación y delimitaban criterios comunes de evaluación en forma de cuestiones e indicadores clave. Estas guías iban dirigidas tanto a los que solicitan las evaluaciones como a los responsables de llevarlas a cabo y su uso se planteaba de forma flexible, siempre

que la evaluación cubriese todos los aspectos clave¹⁸.

Por último, la Comisión Europea también ha ido adoptando a lo largo de estos años otra serie de iniciativas complementarias dirigidas a mejorar la información disponible para las evaluaciones. Las recomendaciones a los Estados miembros para que desarrollen información básica de la situación económica y social de partida de las regiones, así como la mejora de la cobertura estadística regional de la Oficina Estadística de la Unión Europea, EUROSTAT, son algunos de los avances efectuados en esta dirección. Asimismo, la Comisión ha favorecido e impulsado el intercambio de metodologías y experiencias evaluadoras entre las regiones y Estados miembros de la UE, mediante diferentes foros y sesiones de trabajo donde los equipos evaluadores y las administraciones usuarios de las evaluaciones han podido intercambiar información y opiniones, incluyendo diferentes grupos de trabajo en evaluación formados por representantes de todos los países miembros.

Con el objetivo de presentar las líneas generales del marco metodológico que se desprende de todo este conjunto de actividades vamos a detenernos a analizar dos de las acciones presentadas. En primer lugar, las aportaciones derivadas del Programa MEANS y, en segundo lugar, las contribuciones realizadas en los

¹⁷ La colección consistía en seis volúmenes diseñados para complementarse entre ellos y que, en conjunto, ofrecían una completa guía que daba cobertura a todos los aspectos más importantes de la evaluación de las políticas estructurales. La Colección se publicó únicamente en inglés y francés (European Commission, 1999).

¹⁸ Para el periodo de programación 2000-2006 se elaboraron un total de 10 documentos de trabajo. Para el periodo 2007-2013 existen ya dos documentos de trabajo disponibles, aunque se trata todavía de borradores sujetos a ajustes en función de los cambios que puedan producirse en las regulaciones. Todos ellos están disponibles en la página web de la DG Regio.

documentos metodológicos de trabajo de la propia Comisión.

3.2. La evaluación del desarrollo socio-económico: La GUÍA

La importancia alcanzada por la Colección MEANS impulsó a la Comisión Europea a actualizar y revisar su contenido. Estos trabajos han dado como fruto una nueva publicación que veía la luz en Diciembre del 2003: *The evaluation of socio economic development: The GUIDE* (Tavistock Institute et al, 2003)¹⁹ y que está disponible en formato electrónico en la dirección: <http://www.evaled.info>²⁰. La GUIA se declara sucesora de la colección MEANS y reconoce estar diseñada para la evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, pero no sólo confinada a esta área de intervención. En su introducción, se explicitan las razones que recomendaban la revisión de la Colección inicial. La actualización ha venido impulsada por tres importantes cambios acaecidos en los últimos años en la propia práctica de la evaluación y en la política de cohesión europea (Tavistock Institute et al, 2003: 2):

1. La práctica de la evaluación ha experimentado transformaciones fundamentales ligadas a la aparición de nuevas herramientas, a un reforzado papel de la evaluación basada en la teoría y a nuevos enfoques participa-

tivos y cualitativos especialmente relevantes para la evaluación del desarrollo socioeconómico. Todo ello acompañado, por una creciente tendencia hacia la institucionalización de la evaluación en los países miembros de la Unión Europea.

2. La política europea también se ha transformado siguiendo la Agenda de Lisboa. En materia de desarrollo económico y social, la Agenda de Lisboa ha puesto de manifiesto la necesidad de prestar una mayor atención a nuevos factores de desarrollo ligados al capital humano y al capital social de las regiones y los estados, así como a la sociedad de la información y del conocimiento como medios para conseguir una mayor competitividad. De manera complementaria, prioridades transversales como el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades han pasado a ocupar un lugar preeminente dentro de la estrategia de futuro de la propia Comisión.
3. La adhesión de 10 nuevos Estados miembros en 2004 plantea nuevos retos a la evaluación, los Fondos Estructurales son introducidos en administraciones jóvenes con poca experiencia de evaluación y una escasa cultura evaluadora.

En cuanto a su formato, y con el objetivo de estar preparada para continuos cambios y transformaciones que, con toda seguridad, van a seguir produciéndose en la evaluación de las políticas socioeconómicas, la GUIA consta de un único volumen disponible en formato electrónico, que se complementa con una serie de *SourceBooks* que facilitan mate-

¹⁹ La actualización de la GUIA ha sido el proceso de un trabajo conjunto entre la Comisión Europea y diversas organizaciones y expertos en política regional y evaluación de los Estados miembros bajo la dirección del Tavistock Institute en asociación con GHK e IRS.

²⁰ Solo está disponible en inglés.

rial más especializado y centrado en el análisis de diferentes temas²¹ y un Glosario terminológico, todos ellos disponibles en la red. De esta forma, se espera que, en el futuro, cada persona usuaria podrá estructurar y configurar su guía personal de acuerdo con sus necesidades y la naturaleza de las políticas que evalúa o gestiona y la Comisión estará en disposición de facilitar la actualización de aquellos materiales sometidos a transformaciones significativas.

No vamos a entrar en este artículo a detallar el contenido de la GUIA, pero sí nos parece necesario resaltar algunas cuestiones metodológicas por la importancia que tiene este documento como marco de evaluación de las políticas estructurales de la Comisión Europea.

En primer lugar, es importante señalar que la GUIA establece una serie de «reglas de oro» que pretenden enfatizar ciertas buenas prácticas y reglas empíricas que pueden ser recomendadas tanto a las personas que gestionan, como a las que demandan, realizan y usan las evaluaciones. Sin embargo, en general, evita ser demasiado prescriptiva. Este enfoque está en parte condicionado por la idea de que no hay un único modo correcto de proceder en evaluación y que cada enfoque metodológico tiene sus fortalezas y debilidades, cuando se trata de responder a la naturaleza de diferentes contextos y situaciones particulares. Desde un punto de vista más operativo, la GUIA

también reconoce que las condiciones previas ideales para desarrollar una evaluación no suelen producirse, con una mayor frecuencia de la que sería deseable, bien porque los datos necesarios no están disponibles o porque aparecen problemas relacionados con la falta de tiempo o de experiencia.

En segundo lugar, a la hora de definir los principales propósitos de la evaluación la GUIA distingue entre cinco finalidades que pueden impulsar el diseño y desarrollo de una evaluación. La GUIA reconoce que la existencia de diferentes propósitos implica, a su vez, el uso de marcos metodológicos diferenciados, siempre desde una perspectiva abierta ya que todas estas metodologías son útiles aunque, en la práctica, permitan la cobertura de diferentes finalidades (ver cuadro 2). La interrelación entre los propósitos y las metodologías que pueden ser aplicadas en cada caso particular permite a la GUIA clasificar las prácticas de evaluación en cinco categorías que se presentan en el gráfico 1:

Tipo I: asignación-económica.

Tipo II: gestión-eficacia

Tipo III: formativa.

Tipo IV: causal-experimental.

Tipo V: participativa.

Por último, la GUIA señala que, a pesar de la diversidad en cuanto a propósitos, métodos y tipos, existe una importante diferencia entre dos grandes categorías de evaluación: las que buscan valorar, medir y demostrar la eficacia de políticas y programas y las que persiguen asesorar, desarrollar y mejorar las políticas y programas. La GUIA reconoce que la gran

²¹ El *Sourcebook 1* está dedicado a enfoques de evaluación en áreas de política y temas particulares, el *Sourcebook 2* está dedicado a métodos y técnicas de evaluación y el *Sourcebook 3* a recursos y materiales relativos a la creación y el fortalecimiento de la capacidad de evaluación.

Cuadro n.º 2

Finalidades y métodos de evaluación

| Principales propósitos de la evaluación | Marcos metodológicos |
|--|--|
| <p>Planificación y eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que hay una justificación para la política/programa evaluado y que los recursos son eficientemente asignados y utilizados. • Responde a las necesidades informativas de planificadores y decisores políticos. | <p>Enfoque basado en el análisis de la asignación de recursos:</p> <p>Análisis de la eficiencia en la aplicación de los recursos, en términos de su planificación y su uso.</p> |
| <p>Rendición de cuentas (accountability):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demostrar hasta que punto el programa ha conseguido sus objetivos y cómo se han usado los recursos de una manera eficaz. • Responde a las necesidades informativas de decisores políticos, organismos financiadores del programa y Parlamentos. | <p>Enfoque basado en la verificación de unos estándares o metas:</p> <p>Juzgar el éxito y la eficacia mediante la verificación de criterios.</p> |
| <p>Aplicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la aplicación y ejecución del programa y la eficacia de sus mecanismos de actuación (medidas y acciones). • Responde a las necesidades de los gestores del programa y a sus socios. | <p>Enfoque formativo orientado hacia la mejora y el cambio:</p> <p>Generar conclusiones que sean de utilidad para mejorar el programa durante su aplicación y funcionamiento.</p> |
| <p>Producción de conocimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar nuestra comprensión sobre qué programas funcionan, cómo operan en la realidad y en qué circunstancias (contexto) para poder llegar a conclusiones sobre la efectividad de diferentes formas de actuación. • Responde a las necesidades de los planificadores. | <p>Enfoque basado en la comprensión /explicación:</p> <p>Investigar los impactos del programa y su éxito e identificar mecanismos causales sobre qué funciona, cuándo y cómo.</p> |
| <p>Fortalecimiento institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y desarrollar la capacidad de los participantes en el programa (agencias, organismos, administraciones) de actuar sobre su entorno y de sus redes e instituciones. • Responde a las necesidades de los socios del programa y otros implicados (stakeholder). | <p>Enfoque participativo:</p> <p>Desarrollar redes, comunidades y territorios desde una perspectiva constructivista (de abajo-arriba) y con métodos participativos.</p> |

Fuente: Elaboración propia en base a Tavistock Institute et al, 2003.

mayoría de las evaluaciones requeridas por las regulaciones de los Fondos Estructurales responden a la primera de estas categorías (donde se incluyen los ti-

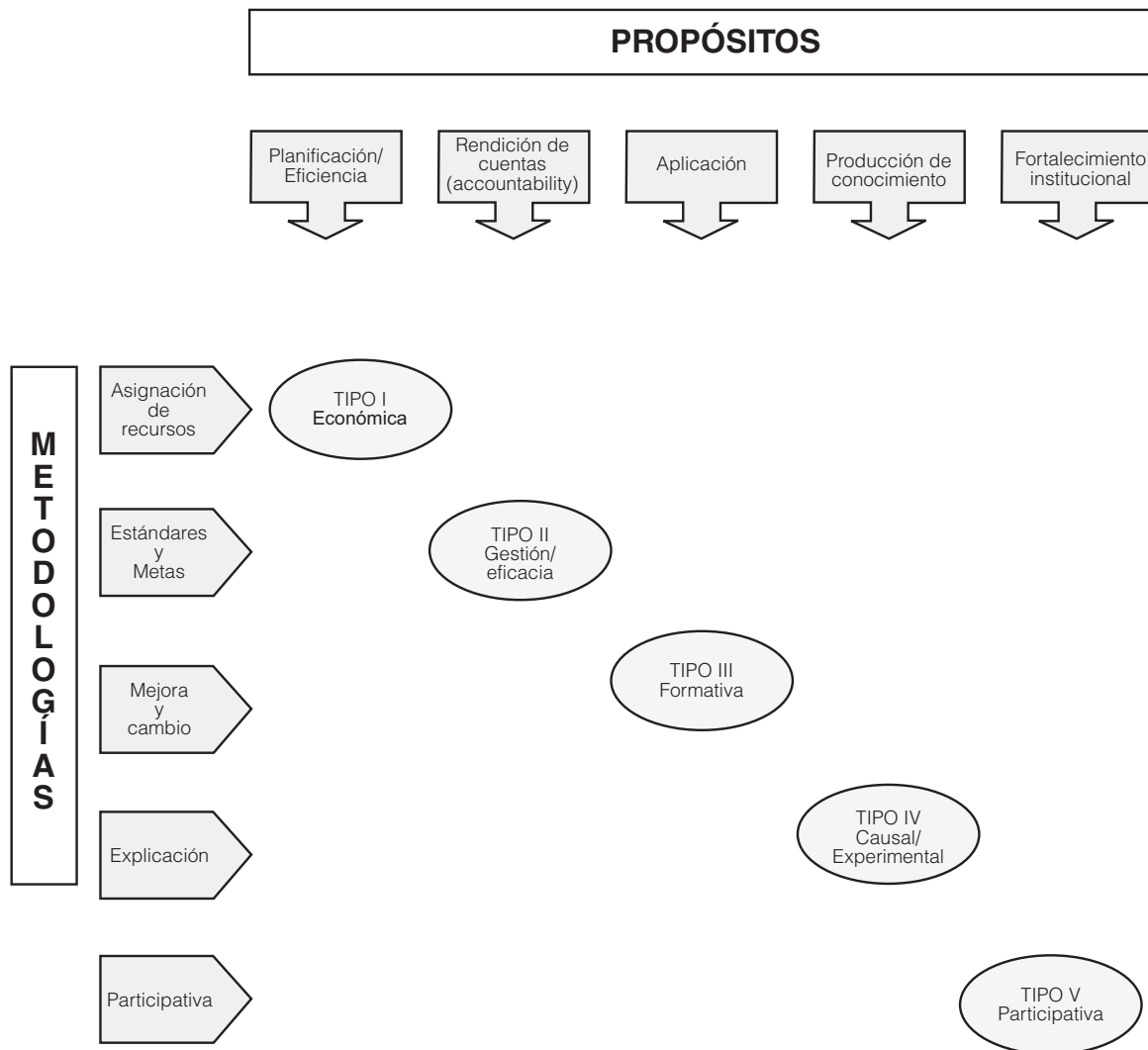
pos I y II), aunque en las disposiciones normativas del periodo 2000-2006 también se establecía que las evaluaciones previas e intermedias debían contribuir a

la mejora de los programas (Tavistock Institute et al, 2003:23). Esta caracterización de las prácticas de evaluación impulsadas y promovidas desde los Fondos

Estructurales queda mejor definida cuando analizamos los cuadernos de trabajo de la Comisión.

Gráfico n.º 1

**Los dos ejes de la evaluación: propósitos y metodologías.
Tipos de evaluación.**



Fuente: Tavistock Institute et al, 2003: 22

3.3. Los Cuadernos de Trabajo de la DG Regio

Junto a estos trabajos de investigación, la Unidad de Coordinación y Evaluación de Operaciones (recientemente rebautizada Evaluación y Adicionalidad) de la DG Regio ha producido y difundido, a lo largo de todos estos años, abundante material y documentación donde se establecen las principales orientaciones para abordar la evaluación de los Fondos Estructurales en forma de cuadernos de trabajo metodológicos²². El modelo de evaluación impulsado desde la Comisión Europea es un modelo comprensivo y global que se estructura sobre el ciclo completo de la política: evaluación previa, intermedia y posterior de cada programa. La producción de orientaciones metodológicas, por consiguiente, ha sido muy amplia intentando abarcar los diferentes tipos de evaluaciones y la amplia cobertura temática de los Fondos.

Por su importancia merece la pena destacar las orientaciones dirigidas al desarrollo de un marco conceptual y a la definición y construcción de los indicadores

²² En el periodo 1994-1999 se elaboraron dos documentos: uno dedicado al seguimiento de los proyectos de infraestructura y otro dirigido a facilitar una metodología para la medición de la creación de empleo. Para el periodo 2000-2006 se produjeron un total de 9 documentos de trabajo metodológicos sobre evaluación ex ante e intermedia, indicadores para el seguimiento y la evaluación, la reserva de eficacia, la adicionalidad, la actualización de la evaluación intermedia y otros específicos para iniciativas como INTERREG y URBAN. Para el periodo 2007-2013, en el momento de escribir este artículo, se encontraban disponibles dos documentos de trabajo todavía en calidad de borradores: el primero sobre evaluación ex ante y el segundo sobre indicadores para el seguimiento y la evaluación. Estos documentos están disponibles en la web de la DG Regio en el apartado de documentos de trabajo.

para el seguimiento y la evaluación, documento de trabajo nº 3 en el periodo 2000-2006 (Comisión Europea, 1999) y ya revisado en forma de borrador para el periodo 2007-2013 (European Commission, 2006). La Unidad responsable de su elaboración establece que los métodos y enfoques presentados en estos documentos son de naturaleza indicativa y necesitan ser aplicados de manera creativa por cada programa específico. Por consiguiente, las orientaciones metodológicas deben utilizarse de forma pragmática y flexible.

Una primera orientación importante para el periodo 2007-2013 es la necesidad de ir desplazando la gestión de los Fondos Estructurales, tanto en la Comisión como en los propios Estados miembros, hacia una gestión pública por resultados y, de esta manera, facilitar la transición desde un sistema centrado en los recursos (*inputs*) a un sistema centrado en los resultados (*outputs*), cambio que se espera alcanzar en el nuevo periodo de programación. El uso de los indicadores de seguimiento y evaluación se considera esencial para apoyar esta transición. Así, las diferentes categorías de indicadores introducidas en la evaluación (realizaciones, resultados e impactos) deben convertirse en un instrumento para este propósito. De esta manera, vemos que, desde la Comisión, existe un claro interés por promover evaluaciones que la GUIA considera del tipo II (gestión-eficacia) y que quedarían incluidas dentro de las evaluaciones destinadas a valorar, medir y demostrar la eficacia de los programas, siguiendo las prioridades de evaluación establecidas en los reglamentos y mencionadas en el apartado anterior.

Una segunda orientación de la Comisión para el nuevo periodo es que los indicado-

res de seguimiento y evaluación presten una mayor atención a los diferentes usos posibles y potenciales de la información. Los diferentes usos y necesidades informativas de la evaluación se derivan de la estructura multinivel de los Fondos. La aplicación de estos programas implica e integra a diferentes niveles administrativos y a otros socios nacionales y regionales. Estos actores (institucionales o no) desempeñan diversas funciones y, en consecuencia, sus necesidades de información también son diferentes y específicas.

Los cambios realizados en el periodo 2000-2006 contribuyeron a introducir un enfoque de programación y de gestión de los programas más descentralizados, así como una definición más precisa de las tareas de seguimiento y evaluación a escala comunitaria, nacional y regional. En la práctica, la descentralización ha cristalizado en un dispositivo de evaluación que adopta la forma de un sistema jerárquico vertical de múltiples niveles administrativos. En el nivel europeo, las evaluaciones posteriores son encargadas a evaluadores independientes que deben centrar su atención en evaluar los cambios que se han producido en los indicadores de impacto que se corresponden con los fines globales y últimos de los programas. En el nivel estatal, las evaluaciones deben valorar los objetivos intermedios mediante sus indicadores de resultados. Por último, en el nivel local el sistema de seguimiento y evaluación debe responder, sobre todo, de las realizaciones obtenidas por las diferentes medidas y acciones.

La Comisión considera que, durante el periodo 2000-2006, se ha avanzado de forma considerable en la cobertura y la calidad de los sistemas de indicadores,

pero también reconoce que han existido deficiencias relacionadas, por un lado, con el diseño de sistemas extremadamente complejos pero, al mismo tiempo, insuficientes para cubrir y satisfacer las necesidades de información de los Estados miembros y de las regiones. Para suplir esta deficiencia, y de cara al nuevo periodo, se recomienda establecer sistemas de indicadores donde se reflejen los diferentes usos, eliminando los indicadores no utilizados y mejorando los indicadores restantes.

Para facilitar el cumplimiento de ambas orientaciones (la gestión por resultados y la cobertura de las necesidades informativas de la Comisión, los Estados miembros y las regiones), los documentos de trabajo proponen utilizar la lógica de la intervención de un programa como estructura que permita establecer un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación comprensivo. La existencia de una relación lógica entre las decisiones de asignación y los objetivos, que puede representarse como una concatenación desde el nivel superior al inferior o desde el nivel inferior al superior, se utiliza como base para definir los indicadores que se corresponden con cada nivel, aunque, en la práctica, ambas perspectivas se vayan a alternar.

- Desde el nivel superior al inferior: todas las intervenciones se programan en un contexto específico relacionado a un objetivo global establecido. Dicho objetivo constituye la base de la estrategia de la intervención y origina un cierto número de objetivos específicos que, de forma general, se corresponden con las áreas prioritarias. A su vez, cada objetivo específico se lleva a cabo por medio

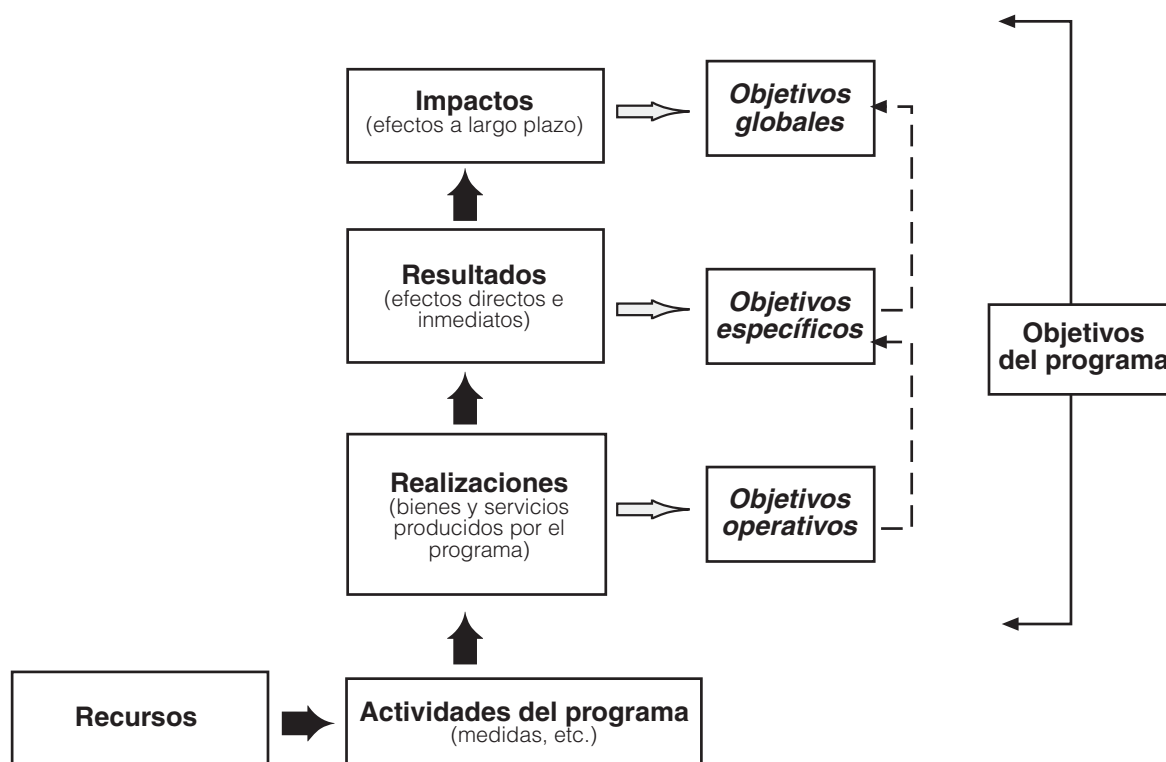
de medidas que permiten la consecución de objetivos operativos.

- Desde el nivel inferior al superior: las medidas son llevadas a cabo por administraciones, organismos o agentes económicos del nivel local y regional que utilizan diversos medios o recursos (financieros, humanos, técnicos y organizativos). El gasto real origina las realizaciones físicas

que reflejan los progresos de ejecución de cada medida. Los resultados son los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos de las acciones financiadas. Estos resultados pueden expresarse en términos de impacto en la consecución de los objetivos específicos y globales. Estos últimos hacen referencia al objetivo último de la intervención.

Gráfico n.º 2

Lógica de intervención de un programa



Fuente: Comisión Europea, 1999: 6.

Mediante la utilización de los indicadores establecidos en base a la lógica de intervención del programa pueden medirse conceptos relevantes para una gestión por resultados tales como la eficacia y la

eficiencia a tres niveles diferentes de intervención: en las medidas/acciones, en las prioridades y en el programa. Pero además, según la Comisión, estos indicadores pueden satisfacer las necesidades

Cuadro n.º 3

Indicadores de eficacia y eficiencia

| Objetivos | Indicadores | Eficacia | Eficiencia |
|---------------|-------------------------------------|--------------------------------|---|
| Medida/acción | Realizaciones físicas y financieras | Realizaciones reales/previstas | Realizaciones en comparación con los costes |
| Prioridad | Resultados | Resultados reales/previstos | Resultados en comparación con los costes |
| Programa | Impacto | Impacto real/previsto | Impacto en comparación con los costes |

Fuente: Comisión Europea, 1999: 12.

informativas de los tres niveles implicados en su gestión: las regiones, los Estados miembros y la Comisión.

En el nivel territorial inferior, las regiones (administraciones, organismos y agentes económicos y sociales) tienen un mayor interés por conseguir la mayor información posible de las medidas por ellas gestionadas. Estos agentes regionales deben garantizar la ejecución física de las acciones y de las medidas en su conjunto y, para ello, utilizan los indicadores de realización (ejecución física y financiera). Asimismo, estos agentes regionales podrían estar interesados en completar esta información con otras valoraciones basadas en el uso de indicadores de resultados e impactos.

En un segundo nivel, las autoridades de gestión de los programas (en muchos casos los Estados miembros) necesitan información menos detallada sobre las

medidas y muy poca información sobre las acciones individuales. Los indicadores más apropiados a este nivel son los indicadores de impacto y de resultados. En este sentido, el documento para el período 2007-2013 afirma que: «la cuestión de la información más relevante para las autoridades de gestión debería resolverse utilizando una aproximación de arriba hacia abajo (*top-down*) y definida en base al objetivo de cada prioridad» (European Commission, 2006: 8). La autoridad de gestión puede también estar interesada en conocer ciertos indicadores de realización para, por ejemplo, medir la eficiencia (en términos de coste) de diferentes administraciones y agencias ejecutoras regionales.

En un tercer nivel, el principal interés informativo de la Comisión recae sobre el nivel de las prioridades y los programas, según sus respectivos indicadores de re-

sultados y de impacto. Según la propia Comisión, a modo de complemento, estaría bien disponer de algunos indicadores de realización fáciles de agregar a partir de diferentes programas.

Para establecer este sistema de indicadores adaptado a las necesidades informativas de una estructura multi-agentes, el gran reto es seleccionar y recopilar los datos que son necesarios para cada nivel institucional o, en otras palabras, «no toda la información disponible será recopilada y transmitida a todos y cada uno de los niveles» (European Commission, 2006: 8).

El documento 2007-2013, además, no restringe la utilidad de la evaluación a las administraciones directamente implicadas en las intervenciones estructurales, sino que considera al conjunto de los participantes del programa ('stakeholder') como futuros y potenciales usuarios de la información. En este conjunto se incluyen: las agencias ejecutoras, los promotores de proyectos, las autoridades de gestión, los comités de seguimiento, la Comisión Europea, el Parlamento europeo y los nacionales, los equipos externos de evaluación y la sociedad en general. Y recomienda que para establecer el sistema de indicadores, «es necesario contar con la participación del mayor número posible de futuros y potenciales usuarios de la información» (European Commission, 2006: 20). Éstos deberían cooperar con la autoridad responsable de manera regular en el diseño de los indicadores, por ejemplo, en forma de un grupo de trabajo temporal. Este grupo, si resulta efectivo durante la fase de la planificación y la programación, podría transformarse en el curso de la aplicación del programa en una plataforma de seguimiento, más formalizada, en especial en los

grandes programas del Objetivo Convergencia. La participación de expertos externos puede ser también beneficiosa.

Dada la elevada complejidad de los programas, en especial de los del Objetivo de Convergencia, no se espera conseguir una cobertura igualitaria de todos los objetivos, sino que los indicadores de resultados e impactos deberían cubrir aquellas prioridades y medidas que representan la parte más importante del gasto público o aquellos que son de mayor importancia estratégica tanto desde la perspectiva de los objetivos como en relación con las necesidades informativas de los potenciales usuarios (European Commission, 2006: 21).

Por último, para que este cambio hacia un sistema donde se compaginan una gestión basada en resultados y una mayor atención a las necesidades informativas de los usuarios pueda llegar a ser posible, y según la experiencia del periodo 2000-2006, la Comisión recomienda incrementar la calidad de la medición y la cuantificación de los indicadores de resultados en particular como, «una condición *sine qua non* para este propósito» (European Commission, 2006: 4).

Para la Comisión, en la evaluación, el instrumento más importante es el indicador de impacto: «sólo los impactos de un programa identificados ex post permiten realizar un juicio final sobre el éxito o el fracaso de un programa» (European Commission, 2006: 9). Pero, los indicadores de impacto son difíciles de obtener ya que, por su naturaleza, frecuentemente solo están disponibles tras un considerable periodo de tiempo y necesitan de una base metodológica potente para ser válidos. Por otro lado, los indicadores de realización únicamente ofrecen información

sobre los efectos físicos y no socioeconómicos de una medida o acción. En términos prácticos, esto sitúa a los indicadores de resultados en una posición estratégica dentro del sistema de seguimiento y evaluación. Por esta razón: «la Comisión desea animar a los Estados miembros a concentrar sus esfuerzos en la mejora de los indicadores de resultados, en particular, de aquellos que serán utilizados para definir los objetivos de cada prioridad» (European Commission, 2006: 10). Estos esfuerzos deberían cubrir todos los elementos que contribuyen a la calidad de un indicador: un análisis adecuado del contexto, la comprensión de la cadena causa-efecto implícita, una definición clara, una situación de partida, una definición del método de medida y una meta cuantificada.

Especial importancia se le da en ambos documentos (2000-2006 y 2007-2013) al hecho de disponer de una meta cuantificada: los indicadores necesitan cuantificar sus metas, de lo contrario, no podrán medir en qué grado se han alcanzado los objetivos originales. Deben cuantificarse los objetivos y los indicadores correspondientes a los programas, prioridades y medidas, y «la calidad conseguida en la cuantificación de las metas de las prioridades y de los programas dependerá de la calidad de la cuantificación en el nivel de las medidas» (European Commission, 2006: 14). La Comisión desea animar al uso de indicadores comunes clave: indicadores físicos y financieros que pueden ser utilizados para realizar comparaciones y agregaciones de datos entre programas similares, prioridades o medidas. La utilización de un conjunto de indicadores comunes clave puede ser de utilidad en diferentes con-

textos pero, especialmente, son de gran interés e importancia para dar una cobertura adecuada a las necesidades informativas y de rendición de cuentas de la Comisión.

Con estas orientaciones metodológicas, la Comisión espera que en el periodo 2007-2013, las evaluaciones alcancen cada vez una mayor calidad técnica y contribuyan, de una manera más efectiva que en periodos anteriores, a conseguir una mayor eficacia y eficiencia de las intervenciones comunitarias y a incrementar el uso de los resultados por la Comisión, los Estados miembros y las regiones.

4. LOS AVANCES REALIZADOS. UN BALANCE

Como se ha presentado en las dos secciones anteriores, los Fondos Estructurales han contribuido de manera decisiva al desarrollo de la cultura de evaluación y a la difusión de la práctica evaluadora en las políticas de desarrollo regional, tanto por medio sus disposiciones reguladores como mediante sus orientaciones y aportaciones metodológicas. La atención prestada por los Fondos Estructurales al seguimiento y a la evaluación de sus programas de desarrollo económico y social puede considerarse como una innovación fundamental, un aportación central de los Fondos a la política de cohesión europea, a su diseño y a su ejecución (Bachtler y Taylor, 2003).

La extensión de una mayor y mejor información sobre el contenido y el diseño de la evaluación, sobre sus modelos y sus técnicas, se ha plasmado en una mayor habilidad para conducir la práctica de

la evaluación y explotar los resultados obtenidos, mejorando, en última instancia, las propias políticas y programas evaluados (Bachtler y Michie, 1997: 856). La evaluación se ha convertido en un elemento integral de las políticas, lo que ha permitido acumular experiencias e incrementar la capacidad de evaluación y, todo ello, se materializa, hoy en día, en la consolidación de una comunidad evaluadora al amparo y al servicio de los Fondos Estructurales.

La situación desde 1988 hasta ahora ha cambiado de forma radical. En ese año, cuando las regulaciones de los Fondos Estructurales comenzaban a introducir la evaluación en sus regulaciones, la cultura de evaluación en las políticas regionales de desarrollo no existía en la gran mayoría de los Estados miembros y en la propia Comisión Europea, o era en todo caso una actividad muy limitada. Desde entonces hasta ahora, se ha ido produciendo, de manera paulatina y constante, una importante mejora cuantitativa y cualitativa en materia de evaluación.

Las obligaciones incluidas en las regulaciones de los Fondos Estructurales han institucionalizado la evaluación de manera sistemática a lo largo del ciclo de vida de la política, impulsando la realización de tres tipos de evaluaciones (ex ante, intermedia y ex post). En la práctica, esto ha significado un aumento muy considerable del número de evaluaciones que se realizan en la Unión Europea. Ya, en el periodo 1989-1993, se cuantificaban hasta 380 evaluaciones, un número que, para el periodo 2000-2006 donde la evaluación intermedia era obligatoria, podría llegar a multiplicarse por 5 ó 6 (Monnier, 2000). Sólo en relación con la evaluación intermedia de los Programas Operativos

del Objetivo 1 y 2 se han realizado más de 200 evaluaciones, a las que habría que sumar las del Objetivo 3, las de las Iniciativas Comunitarias, las de desarrollo rural y las evaluaciones temáticas impulsadas desde la Comisión.

Esta creciente actividad evaluadora ha sido la base para el desarrollo de un mercado de servicios dirigidos hacia la evaluación y un aumento del número de empresas consultoras y de profesionales que se han especializado en esta actividad para dar cobertura a esta nueva demanda. Ligado a la aparición de este mercado, otro indicador del aumento experimentado por la práctica evaluadora es, sin duda, la aparición de nuevas sociedades nacionales de evaluación que se crean en un número creciente de Estados miembros, incluido España, y la consolidación de las actividades desarrolladas por la Sociedad Europea de Evaluación²³. Se observa, por lo tanto, un proceso de profesionalización: equipos vinculados a Universidades, unidades especializadas de grandes consultoras, nuevas pequeñas empresas consultoras etc. que diseñan y realizan evaluaciones de manera, cada vez, más profesional, y esta práctica propicia el inicio de los trabajos dirigidos a la elaboración de estándares profesionales.

La falta de una oferta de formación especializada y de alto nivel para dar respuesta a las nuevas demandas en mate-

²³ Las personas interesadas en conocer en profundidad las actividades de estas sociedades pueden consultar sus webs: www.sociedadspanola.org y www.europeanevaluation.org. En la web de la Sociedad Europea de Evaluación podrán encontrar los enlaces a otras sociedades de Estados miembros de la UE.

ria de evaluación ha sido cubierta, a lo largo de estos años, desde la propia Comisión Europea. Ya se ha comentado, el importante trabajo realizado, tanto desde el Programa MEANS como desde la DG Regio, con el objetivo de contribuir a desarrollar marcos metodológicos globales, herramientas y técnicas adaptadas a la evaluación de programas estructurales e indicadores de seguimiento y evaluación. Esta necesidad ha sido el origen también, en muchos Estados miembros, de la aparición de cursos para formar especialistas en evaluación²⁴, así como de la organización de talleres formativos dentro de las actividades propias de la Sociedad Europea de Evaluación y otras sociedades nacionales, a lo que habría que sumar las conferencias organizadas desde la propia Comisión o desde las sociedades de evaluación, como lugares de encuentro y discusión donde demandantes de las administraciones y profesionales evaluadores intercambian conocimientos y experiencias.

Todas estas actividades y estos esfuerzos combinados han contribuido, sin duda, a una práctica de evaluación de creciente calidad. Se ha producido una mejora de las metodologías utilizadas, se han introducido técnicas más específicas y sofisticadas y se han realizado importantes aportaciones a la construcción de indicadores sensibles y adecuados (Monnier, 2000). Algunas evaluaciones muestran significativos avances en la clarificación y cuantificación de los objetivos, en la determinación de la estructura interna

de los componentes del programa y en el establecimiento de prioridades (C3E, 1998:8). Se han realizado progresos muy considerables en la homogenización de conceptos, en el desarrollo de un marco global y coherente y en la elaboración de un discurso común. En este sentido, la GUIA es un manual de referencia de gran valor por su capacidad para integrar y presentar diferentes perspectivas y enfoques de evaluación, sin prescribir recetas pero mostrando alternativas y dejando libertad para adoptar elecciones metodológicas adecuadas a cada situación evaluativa particular.

Recientemente, un estudio realizado por la DG Regio en relación con las potencialidades y debilidades de las evaluaciones intermedias Objetivo 1 y 2 finalizadas en Diciembre del 2003 (DG Regio, 2004), resaltaba precisamente el importante aumento experimentado en la calidad de los informes. Para la DG Regio, esta mejora es indicativa de una creciente capacidad evaluadora de los profesionales, pero también del desarrollo de la capacidad evaluadora de la propia administración.

El desarrollo de estructuras para una cooperación efectiva en materia de evaluación entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones, ha sido otro elemento que, cuando funciona bien, contribuye a incrementar la calidad de las evaluaciones. El análisis de las evaluaciones intermedias realizadas demuestra que una buena interrelación institucional promueve modelos de evaluación más centrados en las necesidades informativas de los diferentes niveles administrativos, así como facilita una mayor apropiación de los resultados, apropiación que, en definitiva, es un requisito imprescindible para incre-

²⁴ En España, existe un único Master en Evaluación de Políticas Públicas en la Universidad Complutense de Madrid que lleva funcionando desde hace tres años.

mentar el uso de la evaluación, una cuestión que ya había sido puesta de manifiesto en estudios anteriores: «Donde esta apropiación es regional/local, los estudios de evaluación parecen convertirse en ejercicios más intensamente explotados. A medida que las regiones participan más activamente en la evaluación, (...) la utilidad de las evaluaciones para los administradores de los programas se incrementa» (Bachtler y Michie, 1997: 856)

Como resultado de todo este proceso, hoy nos encontramos con que la cultura de la evaluación comienza a extenderse, y lo que es más importante, a instalarse en los Estados miembros de la Unión Europea, dentro de sus instituciones y sus estructuras administrativas dando lugar, incluso en algunos países como Italia, a la creación de unidades de evaluación nacionales y regionales (Casavola y Tagle, 2003). A ello han contribuido la obligación impuesta en las regulaciones y las iniciativas de la Comisión Europea, pero también una creciente visión del papel que la evaluación puede y debe desempeñar como instrumento generador de información que ayude a mejorar los programas. En este sentido, visiones que consideraban el ejercicio de la evaluación como una obligación burocrática y una carga administrativa adicional están en retroceso (Lang, 2001: 12)²⁵.

Y lo que es también significativo es que, según diversos trabajos, cada vez

hay más evaluaciones que superan lo establecido en las propias regulaciones y buscan diseños evaluadores a medida en función de sus propias cuestiones y necesidades informativas. Esta práctica va unida a un creciente debate metodológico e incluso a la expresión de desacuerdos con las orientaciones de la Comisión, desacuerdos que demandan un mayor reconocimiento de los efectos cualitativos de los programas y una mayor atención a la evaluación formativa (Bachtler y Michie, 1997: 37; C3E, 1998:9).

Y esto es así porque las orientaciones metodológicas de la Comisión han promovido, de forma bastante generalizada, diseños de evaluación y metodologías que responden a un modelo de evaluación clásica por objetivos (*value for money*) y de aplicación del análisis coste-efectividad desde una doble perspectiva de investigación de los efectos de la intervención estructural a nivel macro y microeconómico (Bachtler y Michie, 1995: 747). Las dificultades de llevar a buen término estos diseños conducen a prácticas de evaluaciones centradas sobre el seguimiento administrativo, que buscan la rendición de cuentas fundamentalmente en términos físicos y financieros, que comprueban si el programa se ha ejecutado tal y como fue diseñado, y que utilizan como principal método de evaluación un sistema de indicadores cuantitativos dirigido a medir el cumplimiento de los objetivos y las intenciones previas²⁶.

Por consiguiente, los aspectos positivos resaltados hasta ahora no pueden y no deben ocultar que, a pesar de los lo-

²⁵ La propia Comisión ha percibido este cambio: «Las reservas e, incluso, la hostilidad vis-a-vis que existían, a principios de los noventa, han ido desapareciendo gradualmente en la mayoría de los Estados miembros. Naturalmente, esto ha facilitado la aplicación de la evaluación» (European Commission, 1999, vol. 1: 41).

²⁶ Para un análisis crítico del uso y la aplicación de los modelos *value for money* en las políticas regionales ver Díez, 2001.

gros alcanzados, existen aún importantes tareas pendientes. La propia Comisión reconoce las carencias que presenta la práctica evaluadora de los Fondos Estructurales. En el estudio sobre las evaluaciones intermedias realizadas para finales del 2003 mencionado con anterioridad, encontramos un buen resumen de las debilidades más frecuentes que atenazan las evaluaciones de los programas de desarrollo (Gaffey, 2004)²⁷:

- Un trabajo de campo muy limitado donde las observaciones sobre el terreno y las informaciones provenientes de los colectivos de beneficiarios son escasas.
- Siguen faltando datos completos sobre las realizaciones y los datos de seguimiento, y en ocasiones, siguen siendo insuficientes y de poca calidad.
- Las evaluaciones tienden a ser muy descriptivas y no son frecuentes los análisis en profundidad y las interpretaciones detalladas.
- Existe un énfasis excesivo sobre el seguimiento financiero y el criterio de eficiencia se confunde con la mera absorción de fondos.
- No se producen suficientes recomendaciones y conclusiones operativas y, con frecuencia, no hay una diferenciación clara entre estos dos aspectos de la evaluación.
- Los informes tienden a ser excesivamente largos, al igual que la presentación de resultados. Ambos hechos

dificultan la difusión posterior de las conclusiones alcanzadas.

- Los informes al estar obligados a tratar un número muy elevado de cuestiones evaluativas (desde la estrategia hasta la eficacia, pasando por la aplicación) y enfrentarse a la evaluación de programas largos y complejos (donde conviven un gran número de medidas) tienden a adoptar un enfoque en exceso superficial.
- Los términos de referencia que se derivan de las normativas comunitarias no responden y no se adaptan, de manera suficiente, a las necesidades de las regiones y de los sectores.
- El uso operativo de la evaluación no es habitual, esto es, los resultados de las evaluaciones no son utilizados para mejorar y reformular los programas.
- Se produce un escaso uso político de las evaluaciones y su aportación a los debates democráticos locales y nacionales es muy baja.

Estas debilidades están estrechamente relacionadas con dos cuestiones intrínsecas a los propios Fondos Estructurales y a su carácter de instrumento de la política de cohesión de la Unión Europea: una cobertura muy amplia de objetivos y áreas de intervención y la participación de diferentes niveles institucionales, Comisión, Estados miembros y regiones, todos ellos compartiendo responsabilidades en el diseño, la gestión y la evaluación de los Fondos. Estos elementos introducen importantes retos metodológicos en su evaluación y generan tensiones que hasta el momento no han podido ser resueltas de manera satisfactoria.

²⁷ Estas conclusiones confirman diagnósticos realizados por trabajos anteriores. Ver a este respecto: Bachtler y Michie, 1997 y C3E, 1998.

5. RETOS Y TENSIONES A RESOLVER EN EL FUTURO

Las tensiones más importantes que soportan los diseños y las prácticas de evaluación de los Fondos Estructurales se derivan de su incapacidad para dar respuesta a dos tipos de problemas: una estimación y medición adecuada del impacto de las intervenciones cofinanciadas y un mayor uso y utilidad de sus resultados y conclusiones para los diferentes niveles administrativos y otros *stakeholders* que participan en su aplicación y desarrollo (Lang, 2001: 8). En la sección 2 y 3 de este artículo, hemos visto que la Comisión es consciente de ambos retos y se plantea, para el periodo 2007-2013, abordar su resolución para lo que ofrece a los Estados miembros y a las regiones una serie de recomendaciones metodológicas que giran alrededor de diseños basados en la lógica de intervención del programa y en el uso de los indicadores de resultados como pieza informativa básica de un sistema que busca cuantificar las realizaciones, medir los efectos sobre las prioridades y contribuir a introducir un mínimo común de indicadores clave de impacto.

En relación con el primer problema señalado, la estimación y medición del impacto socioeconómico de los Fondos Estructurales es una de las tareas más importantes de la evaluación, al mismo tiempo que un problema metodológico aún sin resolver de forma satisfactoria (Lang, 2001; Díez, 2002; Stame, 2004). La gestión basada en resultados como meta hacia la que avanzar en el nuevo periodo de programación exige nuevos instrumentos para la retroalimentación. Las autoridades de gestión de las intervenciones necesitan herramientas capa-

ces de determinar el cumplimiento de los objetivos en base a evidencias empíricas sustentables. Y, sin embargo, la mayor parte de las evaluaciones tienen problemas para identificar los resultados e impactos a largo plazo y verificar el cumplimiento de las metas.

Las dificultades para apreciar el impacto de los programas sobre sus fines están estrechamente ligadas con el amplio conjunto de prioridades perseguidas por la política de cohesión comunitaria (competitividad, empleo y bienestar social más las transversales de medioambiente e igualdad de oportunidades). Los objetivos planteados en las intervenciones de los Fondos superan en número, amplitud de su cobertura y complejidad a los de otras políticas socioeconómicas. Por consiguiente, a una mayor complejidad de los objetivos, mayores dificultades para abordar la estimación del impacto. Y a esta complejidad hay que sumarle la enorme diversidad existente en relación con los medios utilizados para conseguirlos (las medidas y las acciones).

Superar estas dificultades es esencial para la propia Comisión Europea ya que existe una imperiosa necesidad de demostrar ante los Parlamentos y la Corte de Auditores los impactos de las acciones de la política de cohesión territorial y el buen uso de los recursos asignados a esta política. De ahí, el énfasis que el nuevo documento sobre indicadores y seguimiento pone sobre la necesidad de disponer de información sobre los efectos a medio y largo plazo de las intervenciones comunitarias. Pero, además, existe una tensión añadida en este ámbito de trabajo: a la necesidad de demostrar los impactos reales de los programas en el crecimiento económico, en la creación de

empleo y en el bienestar social se le suma la necesidad de demostrar que esa medición del impacto es consecuencia directa de las acciones y medidas soportadas por los Fondos, y no el resultado de otros factores externos o de otras políticas que simultáneamente están actuando sobre la misma área o región (la estimación del impacto neto).

La Comisión sugiere que la estimación de impacto y la verificación del cumplimiento de los objetivos es una tarea que puede ser abordada haciendo uso de la lógica de intervención del programa, un marco metodológico simple pero que, en la práctica, se revela difícil de llevar a la práctica. De ahí, que comiencen a oírse voces discrepantes con el uso de este modelo, que muestran su desacuerdo sobre su capacidad para integrar y compaginar, por un lado, la complejidad en objetivos y la diversidad de instrumentos de las intervenciones estructurales de los Fondos y, por otro, la estimación del impacto bruto y neto de una intervención, dando respuesta al problema de la atribución. Para Stame, por ejemplo, este marco metodológico conduce, en el mejor de los casos, a diseños evaluadores centrados sobre los objetivos como variables objeto de medición, que miden la evolución de la situación a lo largo del tiempo y asumen que los cambios identificados (las mejoras cuantificadas) son atribuibles al impacto global de los recursos asignados, sin que pueda llegar a discernirse su atribución a una u otra medida o acción específica. Por consiguiente, no hay ninguna práctica que pueda ser considerada responsable del impacto, ni ninguna lección que se pueda aprender de esta experiencia (Stame, 2004: 66).

La solución propuesta por esta evaluadora es introducir en la evaluación de los Fondos Estructurales modelos basados en la teoría. «Por tanto, a menos que la evaluación genere una teoría de por qué unas acciones funcionan mejor o peor en un contexto determinado y no en otros, la agregación de los datos globales de empleo y la valoración del éxito o el fracaso de un programa debido a que sus impactos se acercan a las expectativas iniciales no tiene ningún sentido» (Stame 2004: 67)²⁸. Esta nueva propuesta se acerca a la «evaluación realista» (Pawson y Tilley, 1997) y a los modelos basados en la teoría de cambio del programa (Weiss, 1995; Rogers et al., 2000), todos ellos enfoques de evaluación que han alcanzado en los últimos años un importante nivel de difusión en la evaluación de políticas y programas, tal y como reconocía la propia GUIA al identificar las transformaciones más recientes experimentadas por la evaluación, abriendo nuevos caminos para explorar la estimación del impacto y comprender su relación con los mecanismos y los contextos.

En relación con el segundo problema, la existencia de un elevado número de clientes y usuarios potenciales a los que la evaluación debe satisfacer, crea tensiones que afectan, de manera directa, al uso de la evaluación en cuanto a las posibilidades de que sus conclusiones se integran en el ciclo de la reprogramación y el diseño de nuevas políticas.

La planificación de la política regional comunitaria se ha venido estructurando desde su inicio sobre un sistema multin-

²⁸ Esta es la opción propuesta también por otros evaluadores: Casavola y Tagle, 2003, Valovirta, 2003 y Díez, 2001.

vel donde las responsabilidades de diseño, planificación y ejecución responden a una estructura jerárquica vertical. Al nivel más alto, tanto la Comisión Europea, como en un segundo nivel, los Estados miembros establecen los fines últimos y las prioridades, los objetivos son articulados (y los indicadores comunes definidos) y los recursos públicos son asignados; pero los instrumentos, las formas o maneras de obtener resultados, permanecen en las manos de las autoridades de gestión (gobiernos regionales y locales, organismos públicos y privados, etc). Son éstas las que deciden la parte operativa de sus programas, distribuyen los recursos por medidas de intervención y determinan las acciones que deben ser ejecutadas. Esta división entre responsabilidades relativas a fines y objetivos, por un lado, y medios o instrumentos por otro tiene su origen en el principio de subsidiariedad. Este principio ha inspirado los reglamentos de los Fondos Estructurales desde su inicio ya que éste es un ámbito de actuación donde las competencias son compartidas entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones.

Este sistema de distribución de responsabilidades descentralizado pero, institucionalizado de forma jerárquica y vertical, se extiende también a la evaluación, y se traduce en un reparto de responsabilidades de las tareas evaluativas, tal y como se ha mencionado en el apartado 2, y en unas necesidades informativas vinculadas a usos potenciales y posibles de la evaluación claramente diferenciadas por niveles, tal y como se señalaba en el apartado 3. En cierta manera, cada nivel es independiente, y esto introduce el riesgo de que las conclusiones alcanzadas a nivel regional, estatal, o europeo,

no sean comunicadas y adecuadamente transmitidas a lo largo de la jerarquía vertical hacia arriba y hacia abajo. El sistema acaba generando tensiones que se manifiestan en una infrautilización tanto de los resultados como de las conclusiones ofrecidas por los distintos tipos de evaluaciones. Las evaluaciones no producen conocimiento útil, en especial, para los decisores y planificadores regionales (Valovirta: 2003: 7; Stame, 2004: 71).

Sin embargo, de forma lenta pero paulatina, la práctica de la programación y de la evaluación de los Fondos Estructurales ha ido generando ciertas formas de desarrollo de un sistema de gobernanza que, de manera incipiente y, de momento, sólo en la práctica, comienza a emerger y a convivir con la estructura tradicional y que surge del buen funcionamiento de la relación inter-institucional. La elevada fragmentación institucional y la necesidad permanente de buscar consensos entre diferentes niveles administrativos y otros actores, ha generado una gobernanza compleja que tiende a operar mediante redes integradas por políticos, funcionarios y expertos²⁹.

En consecuencia, la evaluación de los Fondos Estructurales se desenvuelve en un contexto donde existen múltiples niveles de responsabilidades institucionales y administrativas, interrelaciones entre diferentes administraciones públicas e, incluso, en las regiones, una ausencia clara de jerarquía entre las diferentes autoridades

²⁹ Esta práctica comienza a ser apoyada por diferentes propuestas y documentos: cambios en la regulación de subsidiariedad a favor de los parlamentos nacionales y subnacionales, búsqueda de un mayor pluralismo institucional, recomendaciones para una mayor transparencia de decisiones y responsabilidad ante la ciudadanía.

de gestión de las medidas y acciones. Una consolidación progresiva de este contexto va a permitir, sin duda, el desarrollo de prácticas de evaluación de los Fondos muy diferentes a las habituales, como Stern señalaba en la Conferencia de Evaluación de Edimburgo, «la evaluación se está convirtiendo seguramente en una de las pocas herramientas disponibles para dirigir y facilitar este tipo de gobernanza» (Stern, 2000). Según este evaluador, la evaluación pasaría de ser una herramienta para mejorar la gestión pública basada en resultados en una acción mucho más ambiciosa: «un conductor de las nuevas formas de gobernanza que comienzan a emerger en Europa» (Stern, 2000).

Este nuevo punto de vista sobre el propósito y la función de la evaluación tiene implicaciones metodológicas importantes y conduce casi directamente a resaltar el papel que, en el futuro de la evaluación de los Fondos Estructurales, deberían desempeñar las evaluaciones formativas³⁰.

Unas evaluaciones centradas en suministrar información que sea susceptible de ser utilizada para introducir cambios en los programas, reformar sus acciones y medidas mientras se aplican y de esta forma ayudar a la planificación de nuevas estrategias de desarrollo para las regiones. Una evaluación concebida como un instrumento de aprendizaje y mejora de los programas que pueda suministrar información de utilidad para los gobiernos regionales, los Estados miembros y la Comisión interesados en conocer cómo se pueden diseñar y aplicar mejores políticas de cohesión territorial. Para dar cabida en el modelo y en la metodología de evaluación a las necesidades informativas de sus potenciales usuarios resultará fundamental favorecer la interacción entre los diferentes actores de ese sistema de gobernanza, alrededor y en relación con la propia actividad de evaluación, y, en consecuencia, a promover su participación activa en el proceso de evaluación.

³⁰ La práctica de la evaluación de los Fondos se desplazaría del tipo de evaluación II al III en nuestro gráfico 1 donde se entrecruzan propósitos, metodologías y tipos de evaluaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHTLER, J. Y MICHIE, R. (1994): «Strengthening Economic and Social Cohesion? The revision of the Structural Funds», *Regional Studies* 28(8): 789-796.
- BACHTLER, J (1994): «The Evaluation of the Structural Funds: Methodological Issues». Comunicación presentada en el Seminario *Methodische Probleme und Erfahrungen bei der Evaluierung von EU- Programmen für Ziel- 1 und Ziel 2- Gebiete*, Viena.
- BACHTLER, J. Y R. MICHIE (1995): «A new era in EU Regional Policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds», *Regional Studies* 29(8): 745-751.
- BACHTLER, J. Y R. MICHIE, R. (1997): «The interim evaluation of EU regional development programmes: Experience from Objective 2 Regions», *Regional Studies* 31(9): 849-858.
- BACHTLER, J Y S. TAYLOR (2003): «The added value of the Structural Funds: a regional perspective» IQ-Net Report. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow.
- CASAVOLA P. Y L. TAGLE (2003): «Building capacity for evaluation: lessons from Italy», V Conferencia Europea sobre Evaluación de los Fondos Estructurales, Budapest, 26-27 de Junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de trabajo 3. Indicadores de seguimiento y evaluación: orientaciones metodológicas*. Unidad de Coordinación y Evaluación de Operaciones. Disponible en la página web de la DG Regio en la sección documentos de trabajo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de Trabajo nº 4: Asignación de la reserva de eficacia*. Unidad de Coordinación y Evaluación de Operaciones. Disponible en la página web de la DG Regio en la sección documentos de trabajo.
- DG REGIO (2004): *The mid term evaluation in Objective 1 and 2 regions. Growing evaluation capacity*. Evaluation Unit-Regio C.2. Noviembre.
- DG REGIO (200): *Inforegio Panorama, nº 16*. Comisión Europea.
- DÍEZ, M. A. (2001): *La evaluación de la política regional: Propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Serie Tesis Doctorales, Universidad del País Vasco.
- DÍEZ, M. A. (2002): «Evaluating new regional policies: reviewing the theory and practice». *Evaluation* 8(3): 285-305.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): *Evaluating Socio-Economic Programmes*. Volúmenes 1-6. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea. Luxemburgo.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): *Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide* (borrador del 23 de Enero del 2006). Disponible en la página web de la DG Regio en la sección documentos de trabajo.
- GAFFEY, V. (2004): «The mid term evaluation of the Structural Funds in 2003: A critical appraisal from the perspective of the European Commission», Sexta Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, Berlin, 30/9-1/10.
- LANG, J. (2001): «Improving Structural Policy under conditions of Hybrid Governance: Multi-actor constellations, integrated feedback instruments and the use of evaluation results», *Evaluation* 7(1): 7-23.
- MCELDOWNEY, J. J. (1991): «Evaluation and European regional policy», *Regional Studies*, 25: 261-265.
- MONNIER, E. (2000): «De Seville á Edimbourg: qualité en hausse, accountability sans grand changement», IV Conferencia Europea sobre evaluación de los Fondos Estructurales. Edimburgo, 18-19 Septiembre.
- PAWSON R. Y N. TILLEY, (1997). *Realistic evaluation*. SAGE Publications.
- ROGERS, P. ET AL. (Eds). (2000): «Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities». *New Directions for Program Evaluation* 87. San Francisco, Jossey-Bass.
- STAME, N. (2004). «Theory-based evaluation and types of complexity» *Evaluation* 10(1): 58-76.
- STERN, E. (2000): Conferencia impartida en la «Round Table: Evaluation and governance, the demands of quality, ethics and coherence». IV Conferencia Europea sobre evaluación de los Fondos Estructurales. Edimburgo, 18-19 Septiembre.
- TAVISTOCK INSTITUTE, GHK Y IRS (2003): *The evaluation of socio-economic development: The GUIDE*. <http://www.evaled.info>
- VALOVRTA; V Y R. KARINEN (2003): «Providing genuine strategy knowledge for the regions», V Conferencia Europea sobre Evaluación de los Fondos Estructurales, Budapest, 26-27 de Junio.

WEISS, C. H. (1995). «Nothing as practical as good theory: Exploring Theory-Based evaluation for Comprehensive Community Initiatives for children and families» en J. P. Connell et al. *New approaches to evaluating Community Ini-*

tiatives: concepts, methods and contexts. Washington, D. C., The Aspen Institute: 65-92

WULF- MATHIES (1995): *La evaluación intermedia de las intervenciones regionales comunitarias de 1994-1999.* Comisión Europea, Bruselas.