

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES COMUNITARIAS¹

MARÍA ÁNGELES DÍEZ

Departamento de Economía Aplicada I. E.U. de Relaciones Laborales
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

ABSTRACT

■ *En Europa, la evaluación de las acciones públicas es un campo de trabajo y de investigación que está experimentando una lenta, aunque positiva, evolución. Estimar el impacto de las intervenciones diseñadas desde la administración pública, conocer la eficacia y la eficiencia de las diferentes opciones políticas y comprender sus efectos comienzan a ser, todas ellas, preocupaciones cada más extendidas entre los gestores públicos. En el ámbito de la política estructural, el desarrollo alcanzado por la evaluación ha estado provocado, en gran parte, por el interés mostrado por la Comisión Europea en esta actividad y por la presión ejercida sobre los Estados miembros para introducir la evaluación en sus programas de desarrollo regional. En este artículo, se examina, de manera concreta, cuál ha sido el papel desempeñado por la Comisión Europea en el campo de la evaluación y su importante y decisiva contribución a la extensión de una cultura europea evaluadora .*

¹ Este artículo recoge, de un modo resumido, algunos de los aspectos relativos al análisis de la evaluación de la política regional dentro del capítulo 6 de mi tesis doctoral: «La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales». Este trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo de la Universidad del País Vasco: Proyecto UPV 036.321-HA 120/99.

■ *Europar Batzordeak jardueraren ebaluazioa bilakaera mantsoa baina positiboa izaten ari den ikerketa eta lanerako esparrua da. Herri-administrazioak diseinatu dituen esku-hartzeen eragina zenbatesteko kezka, aukera politikoen eraginkortasuna ezagutzeko kezka eta beren eragina ulertzeko kezka gero eta hedatuago daude herri-kudeatzaileen artean. Egitura-politikaren barruan ebaluazioak lortu duen garapena, neurri handi batean bederen, Europar Batzordeak jarduerari dagokionez azaldu duen interesaren ondoriozkoa da, bai eta Europako Batasuneko elkartekideei beren eskualde-garapenerako programetan ebaluazioa sar dezaten egiten ari zaien presioaren ondoriozkoa ere. Artikulu honetan, zehazki, Europako Batzordeak ebaluazioaren arloan bete duen zeregina eta Europako ebaluazio-kultura hedatzeko izan duen funtsezko ekarpena aztertzen da.*

■ *In Europe, the field of work and research into the evaluation of public action is experiencing a slow, but positive, evolution. Appraising the impact of interventions designed by the public administration, knowing the efficacy and efficiency of the different political options, and understanding their consequences are all subjects of increasing concern among public management agents. As far as structural policy is concerned, the extent to which evaluation has developed is largely a result of the interest in the activity demonstrated by the European Commission and of the pressure exerted on Member States to make evaluation part of their regional development programmes. This article specifically examines the role of the European Commission in the field of evaluation and its important and decisive contribution to spreading the culture of evaluation throughout Europe.*

La Comisión Europea y la evaluación

El grado de desarrollo alcanzado por la evaluación de las políticas estructurales en Europa se debe, en gran parte, al interés mostrado por la Comisión Europea en la práctica evaluadora y a la presión ejercida sobre los Estados miembros para introducir la evaluación en las políticas y programas de desarrollo regional financiadas por los Fondos Estructurales². La creciente importancia de la política regional y 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 de los recursos distribuidos a través de los Fondos Estructurales. La forma más adecuada de conseguir estos objetivos ha sido la introducción de la evaluación como un requisito a la hora de acceder y gestionar estos Fondos.

Este interés de la Comisión Europea por implantar prácticas evaluadoras sistemáticas se ha canalizado mediante el 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 alcanzar su completa consolidación en el nuevo reglamento n.º 1260/1999 de 21 de Junio de 1999 donde, de manera clara e inequívoca, se plasma jurídicamente la integración de la evaluación dentro de los mecanismos reguladores de los Fondos. En segundo lugar, un esfuerzo metodológico centrado en la armonización de conceptos y la extensión de prácticas evaluadoras, un trabajo para el que se ha dispuesto desde 1994 de un Programa específico, el denominado Programa MEANS (Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural), dirigido a mejorar las metodologías

² En la actualidad, existen cuatro Fondos Estructurales: FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo), FEOGA-O (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación) e IFOP (Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca). Estos Fondos están dirigidos a la satisfacción de seis Objetivos, algunos de ellos con un carácter específicamente territorial (Objetivos 1, 2, 5b y 6) para fomentar el ajuste estructural de regiones y áreas con problemas; otros, por el contrario, con una naturaleza claramente horizontal al estar destinados a la lucha contra el desempleo y a facilitar la inserción y adaptación profesional de los trabajadores y los colectivos con problemas (objetivos 3, 4 y 5a).

de evaluación, generar un marco global para la evaluación de las intervenciones estructurales y contribuir a una mayor calidad de las evaluaciones de los Fondos. Tras presentar los progresos realizados en ambos campos, en la tercera sección, se hará referencia a los resultados y avances obtenidos en la práctica de la evaluación de las políticas estructurales. En efecto, disponer de una mayor y mejor información sobre el contenido y el diseño de la evaluación ha permitido realizar ejercicios de evaluación de más alta calidad y explotar de forma más óptima sus conclusiones, incrementando, en última instancia, la utilidad de las evaluaciones. De hecho, la Comisión Europea se ha convertido en el centro impulsor de nuevos enfoques y metodologías bien desarrolladas y especialmente diseñadas para su aplicación a la naturaleza estructural de las intervenciones de los Fondos. Por último, en la parte final de este artículo se analizará la contribución de la Comisión Europea a la extensión de una cultura evaluadora en los países de la UE.

La evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales

La evaluación y el seguimiento de las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales han ido progresivamente aumentando en amplitud y rigor desde la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, pasando por la revisión posterior efectuada en 1993, hasta llegar a los actuales reglamentos de 21 de Junio de 1999. Concretamente, con anterioridad a 1988, el seguimiento y la evaluación de los Fondos Estructurales era una práctica poco extendida y que, de ninguna manera, se encontraba entre las prioridades ni de la propia Comisión y menos, de los Estados miembros (Bachtler y Michie, 1995, pág. 745). Bachtler y Michie achacan esta falta de interés por la evaluación de las intervenciones estructurales a la acción conjunta de una serie de 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 en materia de evaluación dentro de la propia Comisión Europea, la existencia de diferentes expectativas en relación con el papel a desempeñar por la evaluación, un nivel de desarrollo de la cultura evaluadora muy dispar entre la Comisión y los Estados miembros, pero también entre los propios Estados miembros, y, por último, el uso de técnicas evaluadoras muy diversas dentro de cada uno de los países de la UE (Bachtler y Michie, 1995, pág. 745).

Esta situación comenzaba a cambiar con la reforma de los Reglamentos de los Fondos Estructurales en 1988. Por primera vez, los Reglamentos incluían la necesidad de realizar un seguimiento y valoración de las medidas financiadas con el apoyo de los Fondos Estructurales de forma rigurosa, sistemática y operativa. Para ello, la reforma introducía nuevos mecanismos de control y de evaluación de las acciones cofinanciadas. En primer lugar, se establecía la necesidad de crear, para cada Marco Comunitario de Apoyo (MCA) y Programa Operativo (PO), un Comité de Seguimiento formado por representantes de las autoridades nacionales,

regionales y de la propia Comisión Europea. Asimismo, se recomendaba encarecidamente a los Estados miembros que los Programas Operativos dispusieran de un sistema formal de seguimiento sobre una base anual. Este seguimiento debía realizarse 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. Con el tiempo, este sistema de seguimiento se materializaba en los informes anuales de los Comités de Seguimiento que, a su vez, era la base sobre la que se iban a elaborar los informes anuales de los Fondos Estructurales. La creación de los Comités, además, permitía mejorar de forma significativa el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros, contribuyendo a una mejor coordinación de las acciones estructurales.

En segundo lugar, las nuevas regulaciones establecían la necesidad de que las acciones estructurales fueran sometidas a evaluaciones *ex ante* y evaluaciones *ex post* de su impacto. Este requerimiento se recogía en la Regulación del Consejo (EEC) N.º 2052/88 de 24 de Junio de 1988, en su artículo 6³, y en la N.º 4253/88, de 19 de Diciembre de 1988, en su artículo 26, aunque no se realizaba, en la práctica, publicidad sobre ellas, ni se llegaba a desarrollar una guía orientativa para comenzar a implantar este mandato de forma sistemática (McEldowney, 1991, págs. 261 y 262; Bachtler y Michie, 1995, pág. 746). Estas evaluaciones *ex ante* y *ex post* debían abarcar mediciones de la eficacia de los programas a tres niveles (McEldowney, 1991, págs. 261 y 262):

- Con relación al impacto global de las acciones cofinanciadas, especialmente en cuanto a su contribución al fortalecimiento de la cohesión económica y social de la Comunidad.
- En relación con el impacto de los programas cofinanciados dentro de cada Marco Comunitario de Apoyo.
- Y, por último, en relación con el impacto de los programas individuales.

En consecuencia, a partir de 1988, se ponían en funcionamiento los Comités de Seguimiento, se comenzaban a elaborar los informes anuales de los Fondos Estructurales y se procedía a crear una unidad de coordinación de las evaluaciones dentro de la propia Comisión.

En cuanto al cumplimiento, a lo largo del periodo 1989-1993, los esfuerzos de la Comisión se centraron, especialmente, en la realización de la evaluación *ex ante* o *previa* de todos los MCA de los objetivos n.º 1, 3 y 4 y de una muestra de los MCA de los objetivos n.º 2 y 5b, aunque, en la práctica, estos ejercicios de

³ El artículo 6 en su párrafo 2 señalaba «para valorar la efectividad de las intervenciones estructurales, el impacto de las acciones comunitarias debe ser evaluado *ex ante* y *ex post*. Con este propósito, las solicitudes realizadas por los países miembros deben incluir toda la información necesaria para que la Comisión pueda realizar las correspondientes evaluaciones».

evaluación se elaboraron de manera retrospectiva. En efecto, por motivos de calendario, las evaluaciones previas se iniciaron tras la adopción de los MCA, 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 estructurales antes de su aprobación (Wulf-Mathies, 1995, pág. 2)

Hacia finales de este periodo de programación, en Julio de 1993, la Comisión disponía de 300 evaluaciones individuales de acciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (Bachtler y Michie, 1995, pág. 746). Estos estudios consistían básicamente en evaluaciones previas y valoraciones del seguimiento de los Programas Operativos y los Marcos de Apoyo Comunitario, junto a estudios temáticos en áreas como telecomunicaciones, I+D, recursos humanos y formación ocupacional y, por último, evaluaciones de las Iniciativas Comunitarias (STAR, VALOREN, PRISMA, STRIDE, RESIDER)⁴. Mientras, los estudios de evaluación ex post del periodo 1989-1993 se encontraban a punto de ser iniciados. Estas evaluaciones comprendían los MCA de los objetivos 1, 2, 3 y 4 y una muestra de los MCA del objetivo 5b y de las Iniciativas Comunitarias de este periodo.

Las evaluaciones del periodo 1989-1993 no eran de gran calidad, a pesar de los esfuerzos realizados por la propia Comisión por definir ciertas normas y directrices básicas que guiasen la práctica evaluadora (C3E, 1998, pág. 7). Además, algunos Estados miembros reaccionaron de forma crítica ante las disposiciones adoptadas por la Comisión ya que consideraban los procedimientos establecidos para el seguimiento como excesivamente burocráticos, muy detallados y poco flexibles a la hora de reaccionar a las condiciones locales y de adaptarse a los requerimientos financieros de las intervenciones estructurales.

A pesar de estas reticencias de los Estados miembros a las demandas evaluadoras de la Comisión Europea, el marco reglamentario de los Fondos Estructurales, aprobado por el Consejo en julio de 1993, para el periodo 1994-1999, aumentaba las exigencias en materia de evaluación con el propósito, así declarado, de alcanzar la máxima eficacia en la cofinanciación de las acciones comunitarias. La Comisión respondía con esta declaración expresa de intenciones a la creciente necesidad de información y de valoración de los resultados expresada por los diferentes servicios de la Comisión pero, también, se hacía eco de la presión ejercida por otras instituciones comunitarias, tales como el Consejo, el Parlamento y la Corte de Auditores, en su deseo por conocer los efectos de los Fondos Estructurales en las diferentes regiones asistidas (Bachtler y Michie, 1995, pág. 746). Además, la evaluación se convertía en una tarea cada vez más importante dado el mayor volumen de recur-

⁴ Algunas de estas investigaciones fueron sintetizadas en un documento elaborado por la Comisión y denominado «*Community Structural Policies: Assessment and Outlook*», COM(92)84 final, 18 de Marzo de 1992, Bruselas.

que la Comisión iba a destinar a los problemas estructurales, en especial a las regiones Objetivo 1 de la UE en el nuevo periodo 1994-1999.

Estas nuevas exigencias se plasmaban jurídicamente, de manera clara e inequívoca, en varios artículos de los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales que reformaban las antiguas regulaciones⁵. Así, la evaluación de las intervenciones cofinanciadas se convertía en una obligación estatutaria para los Estados miembros⁶. Con estas nuevas regulaciones, la Comisión Europea pretendía reforzar el seguimiento y evaluación de las acciones estructurales e ir más allá del puro control y seguimiento financiero que era, hasta esas fechas, la práctica más generalizada y, en cierta forma, el control más habitual dentro de los Programas Operativos y los Comités de Seguimiento. Los artículos relativos a los documentos de programación introducían la necesidad de «disponer de objetivos específicos y cuantificados, siempre que sea posible». El nuevo artículo 26 del reglamento de coordinación incluía una cláusula condicional donde se especificaba que «la asistencia debía ser asignada a aquellos programas donde la apreciación previa mostrase beneficios económicos y sociales a medio plazo que se correspondan con los recursos desplegados». En definitiva, la Comisión adoptaba un modelo evaluador que resultaba ser «una variación comunitaria del concepto británico del 'value for money'» (C3E, 1998, pág. 7; Comisión Europea, 1999a, pág. 36)⁷, aunque, en la práctica, este modelo evaluador no se imponía a los Estados miembros por lo que no se llegaba a implantar de forma estandarizada y rigurosa.

Las nuevas regulaciones establecían, claramente, como la evaluación de los Fondos Estructurales debía incluir tres análisis de evaluación diferentes en función de la fase del ciclo de vida del programa en que se realizaban:

1. El primer análisis de evaluación debía realizarse antes de la toma de decisiones, se denominaba evaluación previa o ex ante (en inglés, también se utilizaba el término 'appraisal').
2. El segundo análisis de evaluación se realizaba a lo largo de la aplicación de las intervenciones y consistía en un seguimiento detallado de las medidas puestas en marcha. Esta era la evaluación intermedia ('on going' o 'monitoring').

⁵ Artículo 6 del Reglamento Marco n.º 2052/88 reformado por el Reglamento n.º 2081/93 y artículos 25 y 26 del Reglamento de Coordinación n.º 4253/88 reformado por el Reglamento n.º 2082/93.

⁶ «No hay duda, sin embargo, de que el refuerzo de la legislación europea en materia de evaluación se convirtió en un instrumento esencial para difundir la idea de que la obligación de evaluar era un paso obligatorio para poder recibir los fondos comunitarios» (C3E, 1998, pág. 7).

⁷ Este modelo de evaluación realiza un análisis de la economía, eficiencia y eficacia de la política pública evaluada en base a un análisis coste-efectividad mediante el cálculo de la ratio coste de cada objetivo alcanzado. Un análisis específico de este modelo de evaluación puede encontrarse en la tesis doctoral: Díez, M. A. (2001) «La evaluación de la política regional: nuevas propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales».

3. El tercer análisis de evaluación era un examen ex post, una vez ejecutadas las medidas, para estudiar el impacto de los Fondos Estructurales en relación con los objetivos propuestos y analizar sus efectos sobre los problemas estructurales que se pretendían resolver.

Las regulaciones del periodo 1994-1999 señalaban claramente como los Estados miembros y la Comisión eran co-responsables de las evaluaciones, siendo el deber de las autoridades competentes de cada país de la UE asegurar que el seguimiento y la evaluación se llevaban a cabo de la forma más adecuada (Bachtler y Michie, 1994, pág. 793). Los Estados miembros estaban obligados a adjuntar a sus solicitudes de ayuda, en el momento de la presentación de sus planes de desarrollo y reconversión regional y social, una evaluación previa de los efectos esperados, incluyendo el impacto previsto en materia de empleo. Las evaluaciones intermedias, por el contrario, se inscribían en el marco de la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, siendo los Comités de Seguimiento los organismos considerados como los más idóneos para su organización y puesta en marcha, dada su composición y las funciones que desempeñaban. Para ello, la Comisión recomendaba que cada Comité designase un grupo reducido, más operativo y, por lo tanto, en condiciones más favorables para efectuar un seguimiento más continuado de las intervenciones cofinanciadas, los denominados Comités Técnicos⁸. Por último, la Comisión consideraba que la evaluación ex post era también 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 miembros no se comprometieran con esta opción.

Como era lógico, los reglamentos no regulaban todo el conjunto de procedimientos operativos concretos que se necesitaban para hacer efectivo este sistema integrado de evaluación. Por lo tanto, fue necesario que los Estados miembros y la Comisión, en cooperación, al ser esta materia, como ya se ha indicado, una corresponsabilidad compartida, definieran el contenido de cada evaluación y los procedimientos concretos y operativos a seguir.

En este sentido, y en relación a la evaluación ex ante y ex post, se establecía que ambos ejercicios evaluadores debían contrastar los objetivos planeados con los resultados obtenidos (evaluación clásica por objetivos), tomando como referencia las prioridades macroeconómicas y sectoriales y los indicadores basados en estadísticas regionales y nacionales, así como la información proveniente de estu-

⁸ Los Comités Técnicos están formados por representantes de la Comisión, de la administración del Estado miembro y de las administraciones regionales. En algunas ocasiones, también participan expertos. Estos Comités desempeñan un papel esencial en la concepción metodológica y el control de calidad de la evaluación. Los informes de evaluación son discutidos en este foro restringido antes de ser presentados al Comité de Seguimiento (C3E, 1998, pág. 12).

dios analíticos y descriptivos y análisis cualitativos. De ahí, la presión ejercida sobre los Estados miembros para que éstos incluyesen en los Programas Operativos remitidos a la Comisión datos completos relativos a la situación de partida de cada región o área asistida y a los efectos y el impacto producido por las actuaciones cofinanciadas en el periodo anterior, delimitándose, expresamente y en base a esta información, los objetivos de los programas, de manera específica y cuantificada, siempre que esta cuantificación fuera posible, así como el impacto esperado de las nuevas acciones para el periodo 1994-1999.

Para ayudar a los Estados miembros en estas tareas, los servicios de la Comisión elaboraron una relación sistemática de objetivos potenciales, metas cuantificables e indicadores de los MCA 1994-1999, así como una propuesta de indicadores de seguimiento e impacto disponibles, que eran considerados como el punto de partida para delimitar los indicadores de cada intervención. Con esta orientación, basada en una adaptación del modelo 'value for money' a las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales se pretendía que las asignaciones presupuestarias respondieran a una mayor eficiencia y eficacia de los programas a la hora de mostrar beneficios económicos y sociales a medio plazo. En consecuencia, a partir de 1994 la Comisión establecía ya 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, ya que tenía por objeto todos los MCA y sus Programas Operativos, uniforme, ya que la metodología aplicada era homogénea, e independiente, a través de expertos ajenos a las autoridades nacionales y comunitarias (Wulf-Mathies, 1995, pág. 4).

Pero, sin duda, la inclusión de las evaluaciones intermedias fue una de las novedades más importantes de las nuevas disposiciones de aplicación de los MCA y los Programas Operativos. La evaluación intermedia era entendida como un instrumento de ayuda a la toma de decisiones: «desempeña, o está llamada a desempeñar, una vez adoptadas las decisiones de aprobación de los programas, un papel central durante el periodo 1994-1999» (Wulf-Mathies, 1995, pág.2). Estas evaluaciones integraban, por lo tanto, 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. Asimismo, se pronunciaban sobre la validez de las estrategias adoptadas y la pertinencia de los objetivos previstos. 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. En su introducción se especificaba que «la intención de la Comisión no es imponer un único marco a los Estados miembros, sino ofrecer una herramienta de trabajo que pueda ser utilizada como punto de referencia» (CEE, 1995, pág. 1).

Al mismo tiempo, la evaluación intermedia se convertía en un complemento a las actividades propias de los Comités de Seguimiento y, entre sus objetivos, se encontraba el de ofrecer datos suplementarios que contribuyesen a la toma de decisiones y a la eficacia de la gestión de los programas, proponiendo cuando se considere necesario, medidas de reprogramación. En este sentido, también el papel de los Comités de Seguimiento era reforzado. A partir de 1994, los Comités disponían de mayor potestad para modificar los procedimientos de ayuda y las medidas así como los planes financieros, incluyendo la posibilidad de reasignar los gastos entre programas y acciones cofinanciadas⁹.

Para Bachtler, la evaluación intermedia ha sido una de las contribuciones más importantes de la Comisión a la mejora de las acciones estructurales ya que su utilidad es muy amplia y se extiende tanto a la valoración de los efectos como, al mismo tiempo, a aspectos puramente operativos y de funcionamiento (Bachtler y Michie, 1997, pág. 849). «El principal objetivo de la evaluación intermedia es mejorar los mecanismos de seguimiento y llegar a ser una herramienta que pueda ser útil para la toma de decisiones y para una gestión eficaz» (CEC, 1995 citado por (Bachtler y Michie, 1997, pág. 850). Sin embargo, la evaluación intermedia no era obligatoria. Entre otras razones, la Comisión consideraba que la evaluación intermedia debía ser considerada un importante activo por los propios gestores de los programas y, por lo tanto, no debía realizarse sólo como una respuesta automática a los requerimientos de la propia Comisión (Bachtler y Michie, 1997, pág. 850)¹⁰.

A pesar de no ser obligatorias, en el periodo 1994-1999, se realizaron cerca de 380 evaluaciones intermedias en los 15 Estados miembros y para los 6 Objetivos estructurales. 250 de estas evaluaciones se correspondían con Programas Operativos de los objetivos 1 y 2. De esta manera, la segunda generación de intervenciones estructurales se convertía en el primer ciclo de programación en el que se realizaban, de forma sistemática, los tres tipos de evaluaciones establecidas: ex ante, intermedia y ex post.

La tercera generación de los Fondos Estructurales (2000-2006) ha supuesto la completa consolidación de la evaluación de la eficacia de las intervenciones cofinanciadas por la Comisión. El nuevo reglamento n.º 1260/1999 de 21 de Junio de 1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fon-

⁹ El Gobierno español en el documento en que se establecían las orientaciones para el seguimiento de las formas de intervención y funcionamiento de los Comités determinaba que «los Comités de Seguimiento deben servir para conocer los asuntos y tomar las decisiones que sus competencias les atribuyen en cuanto a modificaciones de la programación, cambios de estrategia, solución de problemas que se presenten, etc.», precisando, además, que este seguimiento de la intervención deber llevarse a cabo de forma permanente y sobre la base de una buena relación y de un conocimiento mutuo (D. G. de Planificación, 1995).

¹⁰ Para un análisis detallado del desarrollo e impacto de las evaluaciones intermedias en las regiones objetivo 2, puede consultarse el trabajo de Bachtler y Michie (Bachtler y Michie, 1997).

dos Estructurales integra la evaluación dentro de los propios mecanismos reguladores de estos Fondos. Sus artículos 40, 41, 42 y 43 están dedicados por entero a establecer cómo, quién y con qué objetivos debe llevarse a cabo la evaluación de las intervenciones cofinanciadas. También, aparecen referencias a las tareas de la evaluación a lo largo de los reglamentos, en otros artículos de las disposiciones generales incluidos en su título IV sobre la Eficacia de las Intervenciones de los Fondos y en los relativos a las tareas de seguimiento (art. 34), a las funciones de los Comités de Seguimiento (art. 35) y a los indicadores de seguimiento (art. 36).

Según las nuevas regulaciones, el objeto de la evaluación es valorar la eficacia de los Fondos Estructurales, eficacia que se mide en base a tres criterios:

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

La acción comunitaria debe ser objeto de tres evaluaciones: previa, intermedia y posterior. Además, por iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión, podrán realizarse evaluaciones complementarias, si procede temáticas, con el fin de definir experiencias transferibles y enseñanzas que pueden ser trasladadas de unos programas a otros.

La evaluación previa (artículo 41) sirve de base para la preparación de los planes, las intervenciones y el complemento del programa, dentro de los cuales se integrará. Debe ser realizada bajo la responsabilidad de las autoridades competentes del diseño y la preparación de los planes, es decir, los Estados miembros y/o gobiernos regionales, cuando los trabajos preparatorios estén descentralizados como ocurre en el caso de España. El artículo 41 detalla la cobertura del análisis previsto en la evaluación previa: coherencia de la estrategia y objetivos con la problemática del área en cuestión, impacto esperado y cuantificación de los objetivos a alcanzar, siempre que las características de las acciones lo permitan. Además, se delimitan algunos temas prioritarios en el trabajo de evaluación con relación a la competitividad e innovación, pymes, empleo y mercado de trabajo, medio ambiente e igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, la evaluación previa debe comprobar la pertinencia de las normas de desarrollo y de seguimiento previstas, la coherencia de las acciones previstas con las políticas comunitarias y con las orientaciones indicativas ofrecidas por la Comisión para la elaboración de los planes de desarrollo.

La evaluación intermedia (artículo 42) es la encargada de estudiar los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y el nivel de realización de los objetivos. Entre sus tareas, se encuentra el análisis de la utilización de los crédi-

tos, así como el desarrollo del seguimiento y de la aplicación de las acciones cofinanciadas. Es responsabilidad de la autoridad de gestión de los programas¹¹, en colaboración con la Comisión y el Estado miembro. La Comisión establece que su realización debe recaer sobre un evaluador independiente, que presentará los resultados obtenidos al Comité de Seguimiento del MAC o de la intervención, que es el responsable de su envío a la Comisión, por regla general a los tres años de la aprobación de la intervención.

La evaluación posterior (artículo 43) tiene por objeto dar cuenta de la utilización de los recursos, de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y de su impacto, y extraer conclusiones para la política en materia de cohesión económica y social. Debe centrarse en los factores de éxito o de fracaso de la actuación, en sus realizaciones y resultados, incluida su durabilidad. La evaluación ex post es responsabilidad de la propia Comisión, en colaboración con el Estado miembro y la autoridad de gestión. Esta evaluación debe ser realizada por evaluadores independientes y sus resultados deberán presentarse, a más tardar, tres años después del final del periodo de programación.

Por último, las nuevas regulaciones establecen que, con el objetivo de mejorar la transparencia, los informes de evaluación deben estar a disposición del público en general.

Un marco metodológico para la evaluación de las políticas estructurales

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 como en cuanto a los modelos y métodos adoptados. En primer lugar, dentro de la propia Comisión, cada Dirección General (DG) e, incluso, los propios servicios dentro de cada DG, funcionaban de manera separada, determinando prioridades y metodologías, sin ningún control central ni coordinación interna. En segundo lugar, la Comisión y los Estados miembros mantenían grandes diferencias en cuanto a sus expectativas sobre los resultados esperados de la evaluación y su relevancia y necesidad. Estas diferencias eran aún más acusadas entre los propios Estados miembros, nivel en el que se producían grandes divergencias y desacuerdos con relación al papel que debía desempeñar la evaluación y, más concretamente, sobre sus prioridades, objetivos y metodologías. En tercer lugar, los métodos y las técnicas evaluadoras utilizadas eran muy diversas. Existía

¹¹ Por autoridad de gestión, la Comisión Europea entiende «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 a efectos del presente reglamento» (artículo 9 en su apartado *n*).

un gran vacío en materia de orientaciones metodológicas dirigidas al diseño y la realización de evaluaciones de intervenciones estructurales. En consecuencia, la calidad y la utilidad de las evaluaciones se encontraba en estrecha relación con la experiencia nacional y la propia competencia técnica en materia de evaluación.

Consciente de esta problemática, la Comisión decidió que una de las prioridades para el periodo 1994-1999 debía ser el desarrollo de un marco de evaluación común y consensuado con los Estados miembros y un progresivo impulso a la armonización de conceptos y prácticas evaluadoras a lo largo de la Unión Europea. Con este objetivo, la Comisión puso en marcha toda una serie de medidas complementarias, a las normativas reguladoras de los Fondos Estructurales, para que la obligación de evaluar las intervenciones se desempeñara, además, con la suficiente calidad técnica, produciendo evaluaciones creíbles y contribuyendo a la utilidad de los resultados obtenidos de la evaluación.

Una de las primeras iniciativas adoptadas era la creación de una unidad especializada en evaluación dentro de la Dirección General XXII, unidad que más tarde se trasladaba a la Dirección General XVI de Política Regional. Esta unidad responsable de la coordinación de las evaluaciones dentro de la Comisión Europea 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 ponía en marcha el Programa trienal denominado *Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural*, más conocido por MEANS ('Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature') en el que la Dirección General XVI trabajaba en colaboración con la Dirección General V (empleo y desarrollo social), Dirección General VI (desarrollo rural), Dirección General XIV (pesca) y la Dirección General de 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 Europa¹². De ahí, la atención prestada por el programa a la difusión de nuevos modelos y métodos de evaluación entre los Estados miembros de manera que las diferentes opciones disponibles para diseñar y realizar una evaluación fueran ampliamente conocidas, controladas y aceptadas por todos los interlocutores europeos. El desarrollo de este programa recaía sobre el 'Centre for European Evaluation Expertise' (C3E) con sede en Lyon y dirigido por el profesor Monnier¹³. Entre sus cometidos, se encontraba la mejora de la calidad de las evaluaciones encargadas desde la Comisión, el aumento de su utilidad, dado que muchas evaluaciones no llegaban a afectar al contenido de los Marcos de Apoyo Comunitarios y de los Pro-

¹² Un análisis detallado del trabajo realizado por el Programas MEANS hasta el año 1996 puede encontrarse en el trabajo de Esteban y Echevarría (Esteban y Echevarría, 1998), en particular en su capítulo 2.

¹³ Una de las principales obras del profesor Monnier, «Evaluación de la acción de los poderes públicos» se encuentra publicada en castellano (Monnier, 1995).

gramas Operativos, 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, pág. 747).

El Programa MEANS, además de realizar estudios específicos y evaluaciones basadas en diseños y métodos innovadores por encargo de la propia Comisión, iniciaba la publicación de una serie de cuadernos metodológicos, conocida como 'MEANS Handbooks', al tiempo que ponía en marcha una completa programación de cursos de formación dirigida a los funcionarios de las administraciones comunitarias, nacionales y regionales y a los equipos de evaluación implicados en las tareas evaluadoras de los Fondos Estructurales. 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 sobre la evaluación de los Fondos Estructurales con la calidad de las evaluaciones como preocupación central del debate.

Recientemente, todo este conjunto de trabajos y experiencias recogidos y/o realizados por el Programa MEANS se recopilaban en una colección de manuales que, bajo el título genérico de «¿Cómo evaluar los programas socioeconómicos?», la Comisión ha editado con el objetivo de 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 estructurales¹⁴.

Junto a los trabajos de investigación realizados por el Programa MEANS, la Unidad de Coordinación de la Evaluación de la DG XVI ha producido y difun-

¹⁴ La colección consiste en seis volúmenes diseñados para complementarse entre ellos y que, en conjunto, ofrecen una completa guía que cubre todos los aspectos más importantes de la evaluación de políticas estructurales. La Colección está publicada únicamente en inglés y francés y es:

- I. Diseño y gestión de la evaluación –'Evaluation design and management' (Commission Européenne, 1999a)
- II. Selección y uso de indicadores para el seguimiento y la evaluación –'Selection and use of indicators for monitoring and evaluation' (Commission Européenne, 1999b).
- III. Principales técnicas e instrumentos de evaluación –'Principal evaluation techniques and tools' (Commission Européenne, 1999c).
- IV. Soluciones técnicas para la evaluación en un marco de partenariado –'Technical solutions for evaluation within a partnership framework' (Commission Européenne, 1999d).
- V. Evaluaciones transversales del impacto sobre el medio ambiente, el empleo y otras prioridades de intervención-Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities (Commission Européenne, 1999e).
- VI. Glosarios de 300 conceptos y términos técnicos –'Glossary of 300 concepts and technical terms' (Commission Européenne, 1999f).

dido, a lo largo de todos estos años, abundante material y documentación donde se establecen las principales orientaciones para abordar la evaluación de los Marcos de Apoyo Comunitario y de los Programas Operativos¹⁵.

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 para poder identificar los efectos de las acciones estructurales, 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. Por último, la Comisión ha favorecido e impulsado el intercambio de metodologías y experiencias evaluadoras entre las regiones y países de la UE, a través de diferentes foros, conferencias y sesiones de trabajo donde los equipos evaluadores y los usuarios de las evaluaciones han podido intercambiar información y opiniones, incluyendo un grupo de trabajo en evaluación formado por representantes de todos los países miembros¹⁶.

Resultados positivos y avances realizados

Los esfuerzos realizados por la Comisión para difundir unos conocimientos técnicos que faciliten el ejercicio de la evaluación han alcanzado a producir efectos muy positivos en el nivel metodológico y en la calidad de las evaluaciones de las intervenciones estructurales. 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 para explotar los resultados obtenidos, mejorando, en última instancia, las propias políticas y programas evaluados (Bachtler y Michie, 1997, pág. 856).

Estas mejoras, sin embargo, no parecen haber afectado a todas las evaluaciones por igual. Así, por ejemplo, la calidad de las evaluaciones ex ante adolece, en la práctica, de carencias importantes. Según la propia Comisión, muchos de los análisis realizados son superficiales y no generan ningún valor añadido de cara a

¹⁵ Algunos ejemplos de estos trabajos más internos, ya mencionados anteriormente, son: el Marco de Referencia para la Apreciación Previa (CEE, 1993) y la 'Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation' (CEE, 1995). Más recientemente, la Dirección General de Política Regional ha difundido nuevas orientaciones para la evaluación de los Fondos Estructurales tanto con relación a la evaluación ex ante como en cuanto a indicadores para el seguimiento y la evaluación. Estos documentos están disponibles en la web de la Comisión Europea (www.inforegio.cec.eu.int).

¹⁶ El Grupo Técnico de Evaluación está formado por representantes de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales. En cooperación con los representantes de cada Estado miembro, este Grupo diseña los términos de referencia para las evaluaciones (C3E, 1998, pág. 13).

mejorar los programas en su definición y aplicación. Otros, por el contrario, muestran importantes 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, pág. 8).

En opinión de los gestores del Programa MEANS, ha sido en las evaluaciones intermedias donde, precisamente, se han producido los mayores avances. Así, «la utilidad de estos ejercicios en su nivel operativo se ha incrementado con la experiencia, hasta tal punto que muchos gestores han ido más allá de lo que requerían las propias regulaciones» (C3E, 1998, pág. 9). Aunque, de nuevo, los progresos alcanzados son bastantes desiguales. Mientras algunas evaluaciones intermedias presentan ciertas lagunas muy notables como, por ejemplo, la inexistencia de un marco analítico adecuado y la elaboración de resultados todavía demasiado descriptivos para ser utilizados en los procesos de decisión; otras evaluaciones, por el contrario, pueden ser consideradas de muy alta calidad, con conclusiones creíbles y de gran utilidad a la hora de abordar los ejercicios de reprogramación.

El desarrollo de estructuras para una cooperación efectiva en materia de evaluación entre todos los agentes comunitarios, nacionales y regionales/locales que participan en la gestión de las intervenciones estructurales ha sido otro elemento que ha contribuido a incrementar la calidad de las evaluaciones. Estas estructuras, como los Comités de Seguimiento, han permitido el intercambio de experiencias y conocimientos, mejorando de forma considerable el nivel de sensibilidad y el grado de comprensión sobre el valor, los propósitos y la utilidad de las evaluaciones entre los diferentes actores (Bachtler y Michie, 1997, pág. 856). La cooperación, al crear relaciones de confianza entre los diferentes niveles administrativos, refuerza la credibilidad de la propia evaluación y facilita la puesta en marcha de una práctica evaluadora de mayor nivel, ayudando a superar un uso meramente regulatorio de la evaluación y desplazando el ejercicio de la evaluación hacia un uso más operativo o, incluso, político de la evaluación. «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 implementación de la evaluación» (Comisión Europea, 1999a, pág. 41). Las evaluaciones en cooperación, también, han sido útiles para mejorar la propia credibilidad de las intervenciones estructurales entre los agentes regionales y locales. Los evaluadores se han convertido en canales de comunicación que ayudan al intercambio de mensajes en ambas direcciones, entre los gestores de los programas y los actores locales y viceversa¹⁷.

¹⁷ «En algunas regiones (por ejemplo, en Aquitania) expresaban, como uno de los mayores beneficios del ejercicio no eran los cambios substantivos que se derivaban de los resultados de la evaluación, sino cómo la participación de los socios en el ejercicio de la evaluación había tenido un impacto positivo, estableciendo canales para un beneficioso y continuo intercambio de información» (Bachtler y Michie, 1997, pág. 856).

En este sentido, la participación de las autoridades regionales y locales en las evaluaciones de las intervenciones estructurales se ha incrementado substancialmente desde 1994. Esta tendencia debe ser considerada como muy positiva, especialmente en aquellos casos en que las autoridades regionales tienen un elevado nivel de autonomía y poder de decisión (Comisión Europea, 1999a, pág. 41). Esta participación ha tenido un impacto muy considerable sobre la utilidad y la credibilidad de los resultados de la evaluación: «El impacto y la aplicabilidad de los resultados de la evaluación son dos elementos que aparecen muy relacionados, en parte, con la apropiación del proceso de evaluación. 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, pág. 856).

Por último, la mejora experimentada en la calidad de las evaluaciones ha sido posible gracias, también, a una mayor profesionalidad de los equipos de evaluación. En efecto, los evaluadores han mejorado su conocimiento y experiencia gracias al significativo aumento de la práctica evaluadora en los países miembros de la Unión Europea, al tiempo que se producían avances metodológicos impulsados desde la propia Comisión, por el ya mencionado Programa MEANS. El trabajo investigador realizado sobre metodologías para abordar la evaluación de la política regional ha dado frutos importantes. El programa MEANS se ha convertido en el centro impulsor y difusor de nuevos enfoques y nuevas metodologías bien desarrolladas y especialmente diseñadas para ser aplicadas a la evaluación de las políticas estructurales. En este sentido, es importante señalar como la propia Comisión Europea se ha pronunciado sobre la necesidad de asumir que, en la evaluación de la política estructural, no existe un diseño metodológico ideal, ni modelos de evaluación superiores e inferiores: «Las expectativas de los usuarios y el contexto en el que se desarrolla la evaluación se modifican a lo largo del tiempo y la experiencia de todos estos años demuestra que no existe un método universal de evaluación» (Comisión Europea, 1999a, pág. 165). Por el contrario, lo que se necesita son diseños de evaluación específicos y propios para responder a cada situación específica, cada acción particular o cada contexto político concreto.

En consecuencia, los modelos y técnicas de evaluación diseminados desde el Programa MEANS constituyen una oferta amplia y diversa que va desde modelos macroeconómicos o input-output, diseños cuasi-experimentales, análisis estadísticos y econométricos, estudios coste-beneficio en su más puro estilo clásico y/o aplicando métodos multicriterio, estudios de casos y análisis comparativo, etc. En este sentido, el trabajo metodológico del Programa MEANS se ha planteado siempre desde una perspectiva abierta tanto con relación a los modelos como a las metodologías de evaluación, apoyando la introducción de los estudios 'value for money' y otros diseños clásicos de evaluación, pero difundiendo, al

mismo tiempo, completa información sobre otras alternativas evaluadoras más innovadoras y pluralistas.

Así, en el nivel más metodológico, la propia Comisión Europea ha identificado algunos de los logros más notables realizados en la evaluación de las políticas estructurales, señalando entre los avances más significativos los siguientes: un mayor conocimiento sobre la modelización de la economía regional en países como Alemania, Italia, Irlanda y Bélgica; una extensión de la aplicación del análisis input-output a la evaluación en países como Portugal, Italia, Alemania y España; una amplia difusión de los análisis basados en relaciones de causalidad y un uso cada vez más frecuente de los análisis comparativos; y, por último, la introducción de diseños cuasi-experimentales en Dinamarca y Reino Unido, pero también en Suecia, Alemania, Francia y España en el ámbito del impacto sobre el empleo (Commission Européenne, 1999a, pág. 44)¹⁸. Por regla general, sin embargo, el diseño de evaluación y las metodologías más comúnmente utilizadas responden a un modelo 'value for money' de evaluación clásica por objetivos 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, tal y como se expone a continuación (Bachtler y Michie, 1995, pág. 747):

- A nivel macro, un estudio cuantitativo de la situación antes y después en el área o región asistida, basándose en un número restringido de indicadores socioeconómicos obtenidos de las estadísticas oficiales. Este análisis, en algunas ocasiones, es complementado con información obtenida a través de entrevistas directas a los gestores y/o a expertos regionales dirigidas a contrastar o inferir los efectos principales de las acciones estructurales.
- A nivel micro, los estudios de caso y las encuestas a los beneficiarios son las opciones metodológicas más utilizadas. Estos trabajos incluyen la recogida de información cuantitativa y cualitativa a través de entrevistas a los beneficiarios directos de las políticas y programas, opiniones de expertos y recogida de información de los gestores de la intervención estructural. El análisis micro de la evaluación tiene como objetivo completar los descubrimientos obtenidos en el nivel macro, arrojar alguna luz sobre aspectos no suficientemente explicados en ese nivel más global y, por último, identificar lecciones de buenas prácticas transferibles de unas regiones a otras.

Este modelo de evaluación se ha difundido como un diseño básico para abordar la evaluación de las acciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, aunque, en ocasiones, el uso de este enfoque de evaluación viene marcado por la falta de sistemas de información que permitan aplicar diseños más sofisticados. En

¹⁸ Un análisis más detallado de experiencias de evaluación de los Fondos Estructurales en España puede encontrarse en Isla, M. M.; Mella, J. M. y Soy, A., (1998), pág. 343 y ss.

efecto, la recogida de datos e información específica, que, posteriormente, pueda ser trabajada e interpretada por las evaluaciones, continúa siendo una de las fases más problemáticas del proceso de evaluación. La gran mayoría de las evaluaciones realizan sus análisis a partir de la información secundaria disponible en las estadísticas oficiales o en los documentos de gestión de los programas. Aquí, el primer problema aparece debido a la existencia de deficiencias muy importantes en las estadísticas nacionales y regionales y a la falta de armonización de algunas de estas fuentes con las estadísticas europeas. En segundo lugar, la calidad de los sistemas de seguimiento y de recogida de información directa por los responsables de las intervenciones en las regiones es escasa y no resulta suficiente a la hora de abordar la evaluación. Esta fuente de información, aunque ha ido mejorando hacia finales del periodo de programación 1994-1999, aún, en la actualidad, puede ser considerada como poco satisfactoria desde el punto de vista de las necesidades de la evaluación (Bachtler y Michie, 1997, págs. 854 y 855). En este sentido, diversos investigadores han puesto de manifiesto la necesidad de introducir nuevos sistemas de seguimiento, identificar nuevos indicadores de impacto y recoger mejores datos sobre el comportamiento de los programas (Bachtler y Michie, 1997, pág. 856). Por último, pocas evaluaciones se decantan por una recogida directa de datos primarios mediante encuestas dirigidas a los beneficiarios de los programas (C3E, 1998, pág. 10).

Otros problemas específicos que aparecen con cierta frecuencia en las evaluaciones de los Fondos Estructurales, tal y como se recogen en las últimas revisiones efectuadas de la práctica evaluadora, son las dificultades asociadas con una predicción fiable y asumible de los efectos planeados sobre las principales variables de impacto, en especial del impacto deseado en términos de empleo. Estas metas a alcanzar continúan siendo definidas de manera vaga e imprecisa (Bachtler y Michie, 1997, pág. 855). Aunque, de nuevo, esta situación tiende a mejorar gracias a los esfuerzos que desde la Comisión Europea se dirigen a promover una definición de objetivos específicos, medibles, negociados, realistas y temporalmente establecidos¹⁹.

Por último, también, se han detectado importantes carencias a la hora de abordar la difusión de los resultados de las evaluaciones y su uso. La mayor parte de las regiones no han adoptado un papel activo en la diseminación de los resultados obtenidos en los ejercicios de evaluación. No existe, por ejemplo, un plan de comunicación de las conclusiones obtenidas en las evaluaciones de las intervenciones estructurales. Tampoco, es posible identificar evidencias relativas a acciones concretas de programación adoptadas a partir de los resultados de las evaluaciones (Bachtler y Michie, 1997, pág. 855 y ss.).

¹⁹ En terminología anglófona se suele utilizar el mnemotécnico SMART que proviene de 'specific', 'measurable', 'agreed', 'realistic' y 'time-dependent'.

El desarrollo de una cultura evaluadora europea

Hasta hace pocos años, la evaluación de las políticas públicas en Europa se había desarrollado de forma lenta y siempre con un notable retraso en comparación con lo sucedido en otros países como Estados Unidos o Canadá. De hecho, la evaluación no comenzaba a ser una actividad habitual dentro de las tareas del sector público hasta comienzos de los años noventa, aunque su introducción en cada país europeo respondía a circunstancias institucionales y sociales propias, generando un panorama muy diverso y desigual. Así, por ejemplo, en países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, Holanda y el Reino Unido, las reformas dirigidas a la modernización del sector público realizadas a lo largo de la década de los ochenta ya habían impulsado un fuerte desarrollo de la evaluación dentro de la administración pública. En estos estados, la evaluación es, hoy en día, una práctica integrada en la gestión pública de la administración y de sus agencias y organismos, recibiendo su desarrollo una atención específica tanto en el ámbito de la formación de equipos profesionales como en relación con los recursos financieros destinados a esta actividad. En otros países, sin embargo, como Bélgica, España, Italia o Portugal, la evaluación ha comenzado a desarrollarse mucho más tardíamente, bien entrada la década de los noventa y, al menos en las políticas estructurales, siempre a remolque de las pautas marcadas desde la Comisión Europea (C3E, 1998, pág. 6).

Como parte del trabajo del Programa MEANS consistía en conocer, de manera específica, cuál era la situación de la evaluación en los diferentes países miembros de la UE, en 1991, los responsables del MEANS elaboraron un informe donde se analizaba el desarrollo de la evaluación en el sector público europeo. En particular, el análisis cubría tres aspectos principales: el nivel alcanzado por la evaluación en cada país de la UE, la existencia de estructuras específicas de evaluación y los procedimientos y metodologías habitualmente más utilizados. Las principales conclusiones alcanzadas eran un fiel reflejo del panorama de la evaluación en Europa, panorama que no era, en aquellos primeros años de 1990, nada esperanzador (C3E, 1998, pág. 6):

- En el ámbito nacional y regional, las evaluaciones eran una práctica ocasional y las administraciones carecían de conocimiento y experiencia para su puesta en marcha y su realización.
- A nivel conceptual, no existía un lenguaje normalizado sobre evaluación y la información y la formación disponible en esta área específica de conocimiento eran muy limitadas.
- Aunque algunos países poseían su propio marco metodológico, en general, las herramientas y técnicas disponibles, su aplicación concreta y su utilidad eran poco conocidas.

- Existía una voluntad y un deseo favorable hacia el intercambio de experiencias de evaluación aunque, de nuevo, el interés por aprender y desarrollar prácticas evaluadoras era muy diverso.

En la actualidad, sin embargo, el panorama evaluador europeo ha cambiado profundamente y los avances alcanzados, a lo largo de estos diez últimos años, en el desarrollo de una cultura de la evaluación han sido muy considerables, sin duda alguna, gracias a las diferentes iniciativas lanzadas desde la Comisión Europea ya comentadas. En efecto, si a principios de los años noventa el ejercicio de la evaluación era una práctica escasa y puntual, casi inexistente, hoy en plena década del 2000, se ha conseguido alcanzar un nivel de desarrollo de la evaluación donde los progresos realizados en el conjunto de la Unión Europea son realmente muy importantes, aunque estos logros se distribuyan de forma muy desigual entre los diferentes Estados miembros. Así, en estos momentos, se pueden distinguir tres niveles de utilidad y/o grados de desarrollo y calidad de la evaluación²⁰ en los países de la UE (Comisión Europea, 1999a, págs. 45-47):

Primer nivel. la evaluación como respuesta a unas normativas previamente establecidas (uso regulatorio de la evaluación)

En esta fase de desarrollo, la evaluación no es una práctica voluntaria de las administraciones públicas sino que se realiza como respuesta al cumplimiento de las regulaciones de los Fondos Estructurales. La evaluación responde únicamente a la necesidad de satisfacer las demandas de la Comisión y es un requisito impuesto por Bruselas. La actividad evaluadora es entendida como una carga adicional al trabajo que supone la gestión y administración de los Fondos Estructurales y, por lo tanto, no es percibida como una tarea cuya realización tenga utilidad para la propia administración nacional y/o regional. En este estadio de cultura evaluadora, se sitúan: Grecia, España, Portugal, Sur de Italia, los nuevos 'lander' alemanes y la Francia no continental (departamentos de ultramar).

Segundo nivel. la evaluación como un sistema de ayuda a la planificación y gestión de las intervenciones estructurales (uso operativo de la evaluación)

La evaluación es entendida como un instrumento que contribuye a mejorar el funcionamiento de las políticas y los programas. La colaboración entre los equipos evaluadores y las administraciones que demandan las evaluaciones comienza a ser una práctica habitual y se producen importantes avances en los diseños y los métodos utilizados para la evaluación, en la credibilidad de la infor-

²⁰ La clasificación de los Estados miembros en base a estos tres niveles de desarrollo de la evaluación se basa en información cualitativa de los resultados obtenidos en las encuestas realizadas por el Programa MEANS y en el propio conocimiento del C3E sobre las prácticas nacionales de evaluación de las intervenciones estructurales (C3E, 1998, pág. 16).

mación de base, en la calidad de las propias evaluaciones y en la utilidad de sus resultados. Los países donde se ha alcanzado este grado de desarrollo son: Luxemburgo, Bélgica, Austria, Finlandia, Norte de Italia, Irlanda, Francia y Alemania.

Tercer nivel. La evaluación comienza a ser un acto social y político y sus conclusiones son objeto de debate público (uso político de la evaluación)

El objetivo es informar a la opinión pública acerca de la eficacia en el uso de los recursos públicos por parte de la administración. Se introduce el concepto de 'value for money' como base para la gestión de los programas y para delimitar el éxito o fracaso de las acciones estructurales. En este contexto, la evaluación se convierte en un instrumento en el juego democrático por informar a los ciudadanos, rendir cuentas y conseguir la aprobación social para la intervención del Estado. En este nivel de desarrollo se encuentra la evaluación en países como Dinamarca, Holanda, Suecia, Reino Unido e Irlanda.

En consecuencia, se puede afirmar que la evaluación de las políticas estructurales en Europa se está transformando, de forma progresiva, en algo más que un puro ejercicio formal para cumplir con los requerimientos de la Comisión. Es más, los progresos realizados persiguen convertir la evaluación en un instrumento útil para las administraciones nacionales, regionales y locales, favoreciendo su participación en el propio ejercicio de la evaluación, que se transforma en un proceso útil para todos los actores implicados. En este sentido, es importante resaltar como el propio Programa MEANS al analizar este proceso de evolución de la evaluación señalaba que un alto grado de desarrollo evaluador, es decir, aquel que se corresponde con un uso político de la evaluación, sólo había podido alcanzarse en los países donde ya existía una cultura evaluadora previa a la normativa de evaluación introducida por la Comisión. Es, por tanto, evidente, como las obligaciones legales de la Comisión Europea han jugado un papel muy importante a la hora de difundir la evaluación en los países miembros de la UE y contribuir a desarrollar la evaluación como sistema de ayuda al diseño y a la gestión operativa de los programas. Sin embargo, estas regulaciones no han sido capaces de provocar el salto hacia un uso público y democrático de la evaluación, al menos hasta el momento. Y éste es, sin duda, uno de los grandes retos a los que se enfrenta la evaluación de cara al futuro.

Al mismo tiempo, los avances en los campos conceptual y metodológico han permitido a la evaluación trasladarse desde la uniformidad conceptual y metodológica inicial hasta el pluralismo en los modelos de evaluación, y de la simplicidad a la sofisticación en cuanto a técnicas y herramientas evaluadoras. De esta manera, en la actualidad, es posible disponer de una amplia gama de diseños, métodos y técnicas evaluadoras en un contexto en el que la evaluación aparece llamada a desempeñar cada vez un papel más importante dentro de la definición y la aplicación de la política estructural. La evaluación va, así, camino de convertirse en un

instrumento destinado a desarrollar una mayor capacidad para poner en marcha políticas capaces de promover la competitividad regional y permitir avances que contribuyan a hacer más eficientes y eficaces las intervenciones estructurales.

Bibliografía

- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1994): «Strengthening Economic and Social Cohesion? The revision of the structural Funds», *Regional Studies*, Vol. 28. Nº. 8, págs. 789-796.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1995): «A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds», *Regional Studies*, Vol. 29. Nº. 8, págs. 745-751.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1997): «The interim evaluation of EU regional development programmes: experience from Objective 2 regions», *Regional Studies*, Vol. 31. Nº. 9, págs. 849-858.
- C3E (1998). «Development of evaluation of structural interventions in the member states!;». Conferencia Europea sobre las prácticas de evaluación en el campo de las políticas estructurales, Sevilla.
- CEE (1993): «Marco de referencia para la apreciación previa». Dirección General de Políticas Regionales. Unidad de Coordinación y Evaluación.
- CEE (1995): «Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation». Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999a): «Evaluer les programmes socio-économiques». Vol. 1. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999b): «Evaluer les programmes socio-économiques». Vol. 2. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999c): «Evaluer les programmes socio-économiques». Vol. 3. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999d): «Evaluer les programmes socio-économiques». Vol. 4. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999e): «Evaluer les programmes socio-économiques». Vol. 5. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999f): «Evaluer les programmes socio-économiques». Vol. 6. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- D.G. DE PLANIFICACIÓN (1995): «Orientaciones para el seguimiento de las formas de intervención y funcionamiento de los Comites». Ministerio de Economía.
- DÍEZ, M. A. (2001): «La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales». Tesis doctoral. UPV.
- ESTEBAN, M. y ECHEVARRIA, M. C. (1998): «Metodologías y procedimientos de evaluación. El caso de la política industrial y tecnológica». Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao.
- ISLA, M.M.; MELLA, J.M. y SOY, A., (1998): «La política regional de la UE y su evaluación» en *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Mella, J. M. (Coord.). Ediciones Akal, págs. 327-355.

- MCELDOWNEY, J. J. (1991): «Evaluation and European regional policy», *Regional Studies*, Vol. 25. págs. 261-265.
- MONNIER, E. (1995): «Evaluación de la acción de los poderes públicos». Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- WULF-MATHIES (1995): «La evaluación intermedia de las intervenciones regionales comunitarias de 1994-1999». Comisión Europea.