



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.12.2000

**El Período de Programación 2000-2006:
Documentos de trabajo metodológicos**

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 8

**La evaluación intermedia
de las intervenciones de los Fondos Estructurales**

ÍNDICE

Prefacio	4
Introducción: Objetivo de la Evaluación Intermedia en el contexto de las Políticas Estructurales	5
Parte 1: Evaluación intermedia– etapas	6
1.1. Calendario de la Evaluación.....	7
1.2. Planificación de la evaluación.....	8
1.3. Gestión de la evaluación	11
1.4. Independencia del proceso de evaluación	11
1.5. Organización de la evaluación de forma rentable	11
1.6. Cumplimiento del principio de proporcionalidad	11
1.7. Financiación	12
1.8. Estructura de la evaluación	12
1.9. Calidad	13
1.10. Consulta con los socios y partes interesadas.....	14
1.11. Publicación.....	14
1.12. Análisis de los resultados de la evaluación y la reserva de eficacia	15
Parte 2: Evaluación Intermedia – Aspectos clave	16
2.1. Análisis de los resultados de la evaluación anterior	16
2.2. Análisis destinado a confirmar la validez de la evaluación previa, así como de las ventajas, desventajas y potencial del Estado, la región o el sector beneficiario.	17
2.3. Confirmación de la pertinencia y coherencia de la estrategia.....	18
2.4. Cuantificación de objetivos, realizaciones, resultados y repercusiones.....	18
2.5. Evaluación de la eficacia y eficiencia hasta el momento e impactos socioeconómicos esperados; justificación de la política y asignación de recursos financieros	20
2.6. Calidad de la ejecución y sistemas de seguimiento	22
2.7. Reserva de eficacia.....	24
2.8. Conclusiones y recomendaciones	24
ANEXO 1	30

PREFACIO

El presente documento metodológico se dirige a las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la gestión de las intervenciones estructurales comunitarias durante el periodo 2000-2006 y, más concretamente, a los responsables de organizar la evaluación. Asimismo, deberá ser de utilidad para aquellos que llevan a cabo las evaluaciones. El documento indica la forma de organizar la evaluación intermedia y cuáles son sus principales elementos. Es aplicable a todos los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA), Programas Operativos (PO) y Documentos Únicos de Programación (DOCUP) pertenecientes a todos los objetivos e iniciativas comunitarias¹.

La evaluación intermedia no constituye un fin en sí misma, sino una medida destinada a mejorar la calidad y pertinencia de la programación. Constituye la ocasión de identificar posibles reorientaciones de la programación necesarias para la consecución de los objetivos iniciales. Constituye una aportación esencial al balance intermedio y está interrelacionada con la reserva de eficacia². La evaluación intermedia analizará y actualizará los resultados relativos a los indicadores acordados para la reserva de eficacia, que constituyen un subgrupo de los indicadores del programa en su conjunto.

El punto de partida de la evaluación intermedia es la evaluación previa, así como el MCA, el PO o DOCUP y el Complemento del programa. Se centra principalmente en el nivel operativo, es decir, los PO y los DOCUP (incluidos los complementos del programa pertinentes). Las evaluaciones del MCA incluirán una síntesis y un análisis de las evaluaciones del PO, junto con una actualización del análisis macroeconómico. Para ampliar la información sobre las evaluaciones relativas al MCA, véase el anexo I.

La evaluación intermedia examinará los principales elementos de la programación que ya habrán sido objeto de la evaluación previa, con el objetivo de comprobar si siguen siendo pertinentes, de determinar los resultados provisionales y de prever las posibles repercusiones. Asimismo, examinará los resultados obtenidos en relación con los indicadores establecidos para la reserva de eficacia. Por consiguiente, los componentes clave de la evaluación intermedia son los siguientes:

1. Resultados de la evaluación anterior;
2. Continuidad de la validez del análisis de las ventajas, desventajas y potencial;
3. Continuidad de la pertinencia y coherencia de la estrategia;
4. Cuantificación de los objetivos – realizaciones, resultados y impactos;
5. Eficacia y Eficiencia obtenida hasta el momento, impactos socioeconómicos esperados y, sobre esta base, evaluación de la política y asignación de recursos financieros;
6. Calidad de la ejecución y sistemas de seguimiento;
7. Resultados de los indicadores seleccionados para la reserva de eficacia.

¹ El fundamento jurídico de la evaluación intermedia es el artículo 42 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

² La reserva de eficacia no se aplica a las iniciativas comunitarias, pero todos los demás aspectos del presente documento de trabajo se aplican también a dichas iniciativas comunitarias.

Los tres primeros elementos permitirán analizar si es adecuada la estrategia del programa. No obstante, el principal objetivo de la evaluación consistirá en comprobar el buen funcionamiento del tipo de intervención en la realidad, que se juzgará sobre la base de la pertinencia de la misma, pero también la eficacia y eficiencia de su ejecución (véanse los puntos 4 a 6 anteriores). Los impactos no se examinarán hasta disponer de los primeros resultados y con independencia de que éstos, o posibles modificaciones del contexto, puedan influir en la repercusión esperada.

Las evaluaciones intermedias del período 1994-1999 pusieron en evidencia los importantes avances realizados gracias a la experiencia adquirida por los Estados miembros durante el período anterior (1989-1993). La Comisión espera que las evaluaciones intermedias de 2002/2003 reflejen nuevos progresos. De esta forma, contribuirán a mejorar las intervenciones de los Fondos Estructurales en caso necesario, con el fin de potenciar al máximo su repercusión en la cohesión económica y social.

Estructura de la Guía

La guía se divide en dos partes. La primera trata de cuestiones prácticas relacionadas con la evaluación intermedia de forma que se garantice su calidad, utilidad y rendimiento en relación con la inversión realizada. La segunda se centra en el contenido de la evaluación intermedia respecto de cada una de las siete rúbricas citadas anteriormente, haciendo hincapié en la experiencia adquirida en el pasado y en las cuestiones prácticas, así como en los aspectos clave que deben ser tratados. Las autoridades nacionales o regionales pueden solicitar que se incluyan en la evaluación intermedia otras cuestiones de su interés.

La guía está destinada tanto a los que solicitan una evaluación intermedia como a los responsables de llevarla a cabo y deberá utilizarse con flexibilidad, siempre que se cubran todos los aspectos clave.

INTRODUCCIÓN: OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

La evaluación intermedia tiene por objeto principal examinar los primeros resultados de los diversos tipos de intervención y presentar las modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos. Este objetivo general está compuesto por una serie de objetivos específicos:

- **Establecer si el tipo de intervención sigue siendo la solución apropiada para tratar las cuestiones relativas a la región o el sector beneficiario.**

La evaluación intermedia examinará el análisis de la evaluación previa en el contexto de la evolución de la coyuntura, con el fin de establecer si las prioridades elegidas siguen siendo pertinentes y de facilitar a las autoridades competentes los elementos necesarios para realizar posibles cambios, con ocasión del balance intermedio, con el fin de mejorar la adecuación del programa al contexto exterior.

- **Establecer si los ejes, prioridades y objetivos estratégicos son coherentes y siguen siendo pertinentes, hasta qué punto se ha avanzado en la consecución de los objetivos y en qué medida éstos pueden ser efectivamente alcanzados.**

La evaluación intermedia deberá analizar la pertinencia y coherencia de las necesidades, objetivos, actividades y resultados esperados, a la luz de circunstancias que pueden haber

experimentado cambios desde la aprobación del programa. La experiencia adquirida en dos o tres años de aplicación también facilitará valiosos elementos para evaluar la pertinencia de la estrategia en relación con los problemas de desarrollo y con el grado probable de realización de los objetivos de la intervención considerada. Deberá ofrecer una idea general de la contribución del programa a la realización de la cohesión económica y social, y permitirá comprobar si sigue existiendo coherencia entre el programa y las prioridades regionales, nacionales y comunitarias.

- **Evaluar la cuantificación de objetivos y en qué medida éstos han facilitado las tareas de seguimiento y evaluación.**

La evaluación intermedia permitirá extraer conclusiones sobre la eficacia del ejercicio de cuantificación iniciado en la fase de programación. ¿Reflejan realmente los principales indicadores la acción cofinanciada? ¿Siguen siendo adecuados los objetivos? ¿Ha llegado la información a su debido tiempo al comité de seguimiento? ¿Proporciona la cuantificación de los objetivos los elementos necesarios para la evaluación? Basándose en las respuestas, la evaluación intermedia deberá desembocar en la formulación de recomendaciones relativas a posibles mejoras o ajustes de la cuantificación de los objetivos.

- **Establecer en qué medida las prioridades horizontales - igualdad de oportunidades y medio ambiente, en particular, se han integrado en los tipos de intervención.**

Los Reglamentos especifican principios horizontales para todas las intervenciones de los Fondos Estructurales. La evaluación intermedia constituye una ocasión de comprobar si dichas prioridades se han tenido en cuenta efectivamente en los diversos tipos de intervención. Conviene efectuar una evaluación inicial de la eficacia de la integración de esta política, con el fin de presentar recomendaciones para una mejor integración de estas prioridades en todos los tipos de intervención.

- **Analizar la idoneidad de los sistemas de ejecución y seguimiento.**

Cuando se inicie la evaluación intermedia, los comités de seguimiento ya se habrán reunido en diversas ocasiones, por lo que podrá evaluarse su eficacia y la de los procedimientos de ejecución. Concretamente, se analizará la calidad de los sistemas de seguimiento en términos de organización, regularidad y calidad de los datos y demás información. Asimismo, se examinará la idoneidad los criterios y procedimientos de selección de proyectos.

- **Presentar los resultados confrontándolos con los indicadores acordados para la reserva de eficacia.**

La evaluación intermedia es un elemento esencial para la asignación de la reserva de eficacia. Facilita la información más reciente disponible en relación con los indicadores de eficacia, de gestión y de ejecución financiera. Asimismo, debe examinar el ámbito de aplicación de los indicadores de eficacia.

PARTE 1: EVALUACIÓN INTERMEDIA– ETAPAS

Si el proceso elegido para efectuar la evaluación intermedia es el adecuado, el contenido de la evaluación será previsiblemente de buena calidad y adaptado a las necesidades de sus diversos usuarios, ya se trate de autoridades nacionales, regionales o locales, la Comisión, otras

organizaciones o el público en general. Por ello, el presente documento concede gran atención a las modalidades de la evaluación, a las instancias que deben participar en ella y al desarrollo cronológico del ejercicio.

El Reglamento³ establece que la evaluación intermedia se efectuará bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y el Estado miembro. Abarcará cada MCA y cada intervención. La llevará a cabo un evaluador independiente y se presentará al comité de seguimiento del MCA o de la intervención en cuestión y, posteriormente, se enviará a la Comisión, por regla general tres años después de la aprobación del MCA o de la intervención y, a más tardar, el 31 de diciembre de 2003, con vistas a un examen que deberá haber finalizado antes del 31 de marzo de 2004. La evaluación intermedia debe actualizarse para cada MCA y para cada intervención y deberá estar finalizada a más tardar el 31 de diciembre de 2005, con el fin de preparar el terreno para las intervenciones ulteriores.

1.1. Calendario de la Evaluación

De conformidad con los plazos fijados en el Reglamento, las etapas de la evaluación son las que figuran en el cuadro que se ofrece a continuación. Se trata de un calendario indicativo, que deberá adaptarse a las circunstancias nacionales o regionales.

Evaluación intermedia	
Calendario indicativo	
Desarrollo cronológico	Etapas
Junio 2001 - Junio 2002	Planificación de la evaluación Creación del Grupo directivo Aprobación del pliego de condiciones Publicidad o licitaciones
Julio 2002 – Diciembre 2002	Adjudicación del contrato Evaluación en curso
Enero 2003 – Junio 2003	Evaluación en curso Envío del primer proyecto al Grupo directivo y reunión con los evaluadores El Grupo directivo da luz verde al proyecto final
Julio 2003– Diciembre 2003	Envío del Informe final de evaluación al Comité de seguimiento Reunión del Comité de seguimiento para examinar la evaluación intermedia Evaluación del informe enviado a la Comisión

Conviene insistir en la necesidad de dedicar el tiempo suficiente a la planificación previa de la evaluación y de reaccionar adecuadamente una vez finalizada. Además, conviene fijar un calendario que permita al Grupo directivo examinar el primer proyecto y, en caso necesario, solicitar más información a los evaluadores.

³ Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Artículo 42.

1.2. Planificación de la evaluación

Con arreglo al calendario antes indicado, la planificación de la evaluación intermedia debe comenzar a finales de 2001 o principios de 2002 a más tardar. Aunque la evaluación intermedia es obligatoria, la especificidad de cada tipo de intervención requiere que se otorgue la debida consideración a cuestiones tales como el presupuesto, el grado de precisión requerido, la metodología apropiada, la disponibilidad de los datos, la interdependencia de las evaluaciones, etc. Las decisiones correspondientes deben adoptarse *antes* del comienzo de la evaluación.

La planificación debe iniciarse pronto, en particular en las grandes regiones del objetivo nº 1 con MCA complejos que pueden incluir PO nacionales o regionales. Toda la estructura del proceso de evaluación debe ser objeto de una decisión tan temprana como sea posible, con el fin de conocer con antelación a qué atenerse en lo referente tanto al número de las evaluaciones como a las grandes líneas de su contenido. De este modo, se conseguirá que las evaluaciones sean complementarias y se evitarán duplicaciones que resulten en una mala utilización de los recursos. Un cierto grado de duplicación será inevitable, ya que, con frecuencia, programas regionales y programas nacionales proponen actividades similares, por lo tanto, habrá que analizar la eficacia respectiva de las intervenciones similares pertenecientes a programas diferentes y evitar que se busque la consecución de objetivos idénticos a través de la ejecución de varios programas. En tales casos, puede ser conveniente elaborar pliegos de condiciones comunes, o, al menos, un tronco común que pueda ampliarse en caso necesario.

En el caso de los grandes MCA, es necesario asimismo establecer líneas de demarcación en cuanto a los grados de precisión requeridos a nivel del MCA y del PO, respectivamente. Las evaluaciones del MCA incluirán una síntesis y un análisis de las evaluaciones del PO en relación con las prioridades y objetivos del MCA. Además, actualizarán el análisis macroeconómico iniciado en la evaluación previa (véanse las directrices para la evaluación de los MCA en el anexo I). Las evaluaciones de los PO deberán estar a disposición de los evaluadores de los MCA con alguna antelación a la expiración del plazo fijado para la evaluación de estos últimos, de forma que los resultados obtenidos puedan contribuir a la síntesis y al análisis de las evaluaciones. La adopción de este método resultará en una graduación lógica, intrínsecamente favorable a la coherencia de todo el proceso de evaluación.

En el caso de los DOCUP del objetivo nº 2 y del objetivo nº 3, el IFOP fuera del objetivo nº 1, los MCA y las Iniciativas comunitarias, por lo general sólo se requiere un nivel de evaluación. No obstante, puede producirse una cierta duplicación entre las medidas del FSE del objetivo nº 2 y del objetivo nº 3, y entre las medidas del FEOGA y medidas similares del FEDER del objetivo nº 2, en los casos en que el FEOGA no se ocupa de dicho objetivo nº 2. Las autoridades competentes deberán garantizar la máxima complementariedad posible de las diferentes evaluaciones.

La revisión de los Complementos del programa formará parte de las evaluaciones de los PO y de los DOCUP, ya que proporcionan gran cantidad de información pormenorizada acerca del contenido de las medidas que constituyen los tipos de intervención.

Los cuadros que se presentan a continuación son ejemplos indicativos de la forma de operar de la evaluación intermedia en función de la necesidad o no de efectuar una evaluación del MCA. El primer ejemplo de MCA parte de la hipótesis de que los evaluadores sean designados en algún momento entre junio y septiembre de 2002. Los proyectos de las

evaluaciones de los PO -disponibles entre abril y junio de 2003 – deberán transmitirse a los evaluadores de los MCA con el fin de que puedan iniciar su síntesis de las evaluaciones. En efecto, gran parte del trabajo de evaluación de los MCA y de los PO se lleva a cabo de forma paralela. En el caso de los DOCUP, la planificación intentará reducir al máximo la posible duplicación y garantizar la coherencia en lo referente a la calidad y a los métodos utilizados en las distintas regiones y sectores.

Calendario/Planificación de la evaluación intermedia de un MCA en una extensa región del objetivo n° 1																					
Estado miembro/Región																					
Ejemplo indicativo																					
	2002	2003																			
	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
<u>MCA</u>																					
Planificación/Licitación	█																				
Adjudicación del contrato	█																				
Evaluación en curso	█																				
Primer proyecto disponible													▲								
El Grupo directivo da luz verde													▲								
Examen por el Comité de seguimiento													█								
Envío a la Comisión													█								
<u>PO 1</u>																					
Planificación/Licitación	█																				
Adjudicación del contrato	█																				
Evaluación en curso	█																				
Primer proyecto disponible *													▲								
El Grupo directivo da luz verde													▲								
Examen por el Comité de seguimiento													█								
Envío a la Comisión													█								
<u>PO 2</u>																					
Planificación/Licitación	█																				
Adjudicación del contrato	█																				
Evaluación en curso	█																				
Primer proyecto disponible													▲								
El Grupo directivo da luz verde													▲								
Examen por el Comité de seguimiento													█								
Envío a la Comisión													█								

* En este punto, las evaluaciones intermedias del PO deberán enviarse a los evaluadores del MCA. Asimismo, todos los proyectos posteriores de las evaluaciones intermedias y las observaciones de los Comités directivos y de los Comités de seguimiento deberán transmitirse a los evaluadores del MCA.

Calendario/Planificación de la evaluación intermedia de los DOCUP en el Estado miembro/ Región																				
Ejemplo indicativo																				
	2002							2003												
	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Planificación general																				
Planificación	■	■																		
DOCUP 1																				
Planificación/Licitación	■	■	■																	
Adjudicación del contrato				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Evaluación en curso				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Primer proyecto disponible																				
El Grupo directivo da luz verde																				
Examen por el Comité de seguimiento																				
Envío a la Comisión																				
DOCUP 2																				
Planificación/Licitación	■	■	■																	
Adjudicación del contrato				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Evaluación en curso				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Primer proyecto disponible																				
El Grupo directivo da luz verde																				
Examen por el Comité de seguimiento																				
Envío a la Comisión																				

Grupos de planificación ad hoc

La Comisión recomienda que la planificación de todo el proceso de evaluación intermedia, para los grandes MCA del objetivo nº 1/ objetivo nº 1 con carácter transitorio (Grecia, Irlanda, Portugal, España, Italia meridional y Alemania oriental) sea realizada por un grupo ad hoc que represente al Comité de seguimiento del MCA. Otros países, por ejemplo Francia, España y el Reino Unido, han establecido estructuras de coordinación de la evaluación en diferentes regiones. La Comisión recomienda que estas estructuras planifiquen la totalidad del proceso de la evaluación intermedia. En otros Estados miembros que no poseen tales estructuras, la Comisión recomienda la creación de grupos ad hoc en los que deberán participar representantes del Estado miembro, de las autoridades de gestión, de cada uno de comités de seguimiento y de la Comisión. El grupo ad hoc deberá pronunciarse sobre los cuatro puntos siguientes:

- Número de evaluaciones que deberán efectuarse y a qué nivel;
- Pliego de condiciones o tronco común para todas las evaluaciones en el Estado miembro o la región de que se trate;
- Presupuesto indicativo destinado a las evaluaciones;
- Criterios de calidad aplicables a las evaluaciones.

El artículo 42 del Reglamento establece que la evaluación intermedia deberá realizarse bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión, en cooperación con la Comisión y el Estado miembro. Asimismo, establece que la Comisión examinará la pertinencia y calidad de la evaluación sobre la base de criterios definidos de antemano por la Comisión y el Estado miembro conjuntamente. La representación de la Comisión en un grupo de planificación ad

hoc garantizará la existencia de una cooperación adecuada. Con independencia de la estructura adoptada, la Comisión será consultada acerca del pliego de condiciones de las evaluaciones intermedias, la metodología utilizada y el proyecto de informe; a su vez, la Comisión consultará con la autoridad de gestión acerca de los criterios establecidos para evaluar la pertinencia y calidad de la evaluación.

1.3. Gestión de la evaluación

La planificación del proceso de evaluación en el Estado miembro constituye el marco en el que se inscribe cada evaluación intermedia, bien sea en relación con el MCA o el PO/DOCUP. Cada evaluación intermedia estará guiada por un Grupo directivo que representa al Comité de seguimiento para la intervención en cuestión. El cometido del Grupo directivo es esencialmente técnico. Elaborará el pliego de condiciones de la evaluación, seleccionará a los evaluadores, orientará la evaluación, facilitará información sobre el primer proyecto y lo aprobará una vez comprobada su calidad. Podrá considerarse la participación de expertos exteriores en el Grupo directivo. Las organizaciones directamente responsables de la ejecución de los programas evaluados no deberán estar representados en el Grupo directivo.

El Comité de seguimiento en pleno deberá aprobar el pliego de condiciones de la evaluación intermedia. De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento, le corresponderá examinar la evaluación antes de que sea transmitida a la Comisión.

1.4. Independencia del proceso de evaluación

El Reglamento General establece que la evaluación intermedia deberá ser efectuada por un evaluador independiente de los responsables de gestionar el programa o de su ejecución. El evaluador será seleccionado mediante una licitación, que será pública o restringida en función del alcance de la intervención en cuestión y de la escala de evaluación requerida.

1.5. Organización de la evaluación de forma rentable

Al planificar la evaluación, las autoridades de gestión, en cooperación con la Comisión, deberán organizar el proceso de evaluación de forma que se evite la duplicación de tareas en niveles de programación diferentes. La planificación de los límites de las evaluaciones respectivas y sus calendarios correspondientes contribuirá a optimizar el coste del proceso.

La evaluación deberá organizarse de forma que se obtenga el mayor provecho posible de la información recogida con ocasión del seguimiento durante los dos o tres años de ejecución y que se evite que los evaluadores emprendan tareas inútiles. Dado que el examen del sistema de seguimiento constituye un elemento clave de la evaluación, es esencial que los evaluadores utilicen esta información durante el proceso de evaluación.

1.6. Cumplimiento del principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad pone en evidencia la necesidad de realizar un trabajo de evaluación proporcionado con la escala de la intervención. A título de ejemplo, los grandes MCA del objetivo nº 1 exigirán una modelización macroeconómica, que sería inadecuada para la mayoría de los planes de los objetivos nº 2 y 3 ó incluso para los modestos planes del objetivo nº 1.

En el caso de los grandes MCA del objetivo nº 1 que incluyen varios PO y sus correspondientes Complementos del programa, la evaluación intermedia de los MCA y de los PO deberá efectuarse como ejercicios separados, incluso si la evaluación del MCA utiliza los

resultados de las evaluaciones de los PO (véase el anexo I). Para los programas modestos en forma de DOCUP o de PO bastará un ejercicio único.

1.7. Financiación

El coste de la evaluación intermedia se financiará mediante la asignación para asistencia técnica establecida para la intervención. Las autoridades competentes no deben perder de vista que la evaluación intermedia puede ser costosa. El coste no siempre es proporcional al gasto previsto para el tipo de intervención de que se trate, de donde la necesidad de evitar gastos desproporcionados. Los Estados miembros pueden encontrar precisiones útiles al respecto en la colección MEANS, volumen 1⁴ y en SEM 2000 Comunicación sobre la evaluación⁵. El coste medio de la evaluación intermedia del período 1994-1999 fue inferior al 0,1 % del coste total anual de los programas. Para obtener evaluaciones de calidad, el coste debe generalmente sobrepasar dicha cifra, excepto en el caso de programas de gran envergadura. Ya desde la fase de planificación deben establecerse presupuestos indicativos de la evaluación intermedia.

1.8. Estructura de la evaluación

En la Cuarta Conferencia de la Comisión Europea sobre la evaluación⁶, algunos ponentes estimaron que las evaluaciones de los Fondos Estructurales no contribuyen significativamente al debate público o político por diversas razones entre las que podría citarse el abuso de la jerga técnica, la longitud excesiva de los documentos y la ausencia de conclusiones claras y de recomendaciones referentes a las futuras acciones. Con el objetivo de promover el debate, la Comisión propone que en las evaluaciones intermedias se incluyan resúmenes con las conclusiones y recomendaciones. Debería tratarse de documentos en los que se excluyera el vocabulario técnico, que no estuvieran sujetos a un modelo limitador y cuya finalidad fuera principalmente exponer conclusiones relativas a la eficacia, eficiencia y pertinencia del programa, así como recomendaciones relativas a las posibles modificaciones. Estos documentos fomentarían el debate sobre lo apropiado de las conclusiones y sobre la forma de aplicar las recomendaciones.

Con el fin de promover el debate, pero también en aras de la calidad, la evaluación debe aspirar a la concisión y evitar descripciones exhaustivas. En efecto, es menos importante describir que analizar. Aunque las evaluaciones intermedias emprendidas entre 1996 y 1998 demostraron "un avance espectacular" con respecto a la práctica de evaluaciones anteriores de los Fondos Estructurales (MEANS, Volumen 1, 1999), la mayor parte de los informes daban pie a la crítica por no ser demasiado analíticos y por ofrecer conclusiones demasiado descriptivas para ser verdaderamente útiles para la toma de decisiones. Por supuesto, había excepciones a las que no podía aplicarse este juicio global pero, no obstante, conviene dar un carácter más analítico que descriptivo a las evaluaciones intermedias del período 2002-2003. Además, los evaluadores intentarán elaborar documentos claros en los que sólo figuren los términos técnicos estrictamente necesarios.

Sin pretender ser demasiado normativos en cuanto al contenido de las evaluaciones intermedia dada su diversidad, éstas deberán ajustarse a la amplia estructura siguiente:

⁴ Comisión Europea, (1999). *Evaluar los programas socioeconómicos. Volúmenes 1-6*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

⁵ Comisión Europea (1996). *SEM 2000 Comunicación sobre la Evaluación*, 8 de mayo de 1996, "Concrete Steps Towards Best Practice across the Commission SEC 96/659

⁶ Evaluation for Quality, Edimburgo, 18/19 de septiembre de 2000

Estructura propuesta de la evaluación intermedia

1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones (en inglés, francés o alemán; máximo cinco páginas)
2. Metodología - presentación del enfoque adoptado por los evaluadores. Incluida una descripción de la investigación original, así como las fuentes utilizadas para la obtención de los datos y la información. Deberá incluirse un resumen de los puntos fuertes y débiles del informe de evaluación.
3. Capítulos 1 – XX
4. Reserva de eficacia
5. Conclusiones
6. Recomendaciones

La parte principal del informe (puntos 3 a 6 de la estructura propuesta) presentará los resultados de la evaluación, organizados adecuadamente para el tipo de intervención objeto de la evaluación. El capítulo dedicado a las conclusiones deberá centrarse en cada una de las cuestiones enumeradas a continuación en el apartado 2.8, así como en todos los demás aspectos derivados de la especificidad del programa en cuestión. Las conclusiones deberán basarse en los resultados de la evaluación. En el último capítulo se presentarán las recomendaciones pertinentes para solucionar las deficiencias observadas en la estrategia o ejecución del programa.

1.9. Calidad

Una importante tarea del Grupo directivo es garantizar la calidad de la evaluación intermedia, ya que dicha calidad constituye uno de los indicadores que hay que tomar en cuenta para asignar la reserva de eficacia. El Grupo directivo deberá notificar al Comité de seguimiento si la evaluación se ajusta a los criterios cualitativos previamente establecidos y aprobados por el grupo de planificación ad hoc.

Para definir los criterios cualitativos al inicio del proceso, los criterios MEANS (MEANS, Vol. 1, p. 179) pueden resultar de utilidad en los casos en que no se dispone de normas de calidad nacionales. A continuación se relacionan los ocho criterios de calidad del Programa MEANS.

Criterios de calidad MEANS

- **Satisfacción de las necesidades:** ¿Responde la evaluación adecuadamente a las necesidades de información expresadas por los que encargan la evaluación y se ajusta al pliego de condiciones?
- **Alcance pertinente** ¿Se analiza plenamente la motivación del programa, sus realizaciones, resultados y repercusiones, incluida la interacción entre las diversas medidas y sus consecuencias, previstas o imprevistas?
- **Concepción adecuada:** ¿Está concebida la evaluación de forma apropiada y adecuada que garantice la obtención de los resultados?
- **Datos fiables** ¿En qué medida los datos primarios y secundarios recopilados o seleccionados son apropiados, esto es, ofrecen un grado de fiabilidad adecuado para el uso a que se destinan?
- **Análisis sólido:** ¿Se analiza la información cuantitativa y cualitativa de conformidad con normas establecidas, y es completa y apropiada para responder adecuadamente a las preguntas de evaluación?
- **Constataciones fiables:** ¿Las constataciones hechas son la consecuencia lógica de un análisis de datos y una interpretación, basados en hipótesis racionales y cuidadosamente descritas, que constituyen su justificación?
- **Conclusiones imparciales:** ¿Son las recomendaciones justas, sin que en ellas se interfieran opiniones personales o intereses particulares, y lo suficientemente detalladas, de manera que puedan ponerse en práctica?
- **Informe claro** ¿Se describe claramente el programa evaluado, incluidos el contexto y finalidad del mismo, así como los procedimientos y constataciones de la evaluación, de modo que la información aportada pueda comprenderse fácilmente?

1.10. Consulta con los socios y partes interesadas

La consulta se realizará en dos niveles durante el proceso de la evaluación intermedia. En primer lugar, la consulta con un amplio abanico de partes interesadas será una parte integrante de la metodología utilizada por los evaluadores. En efecto, las partes interesadas están especialmente bien situadas para conocer la realidad de los programas, de donde el interés para los evaluadores de solicitar su asistencia para evaluar la eficacia de los mismos. Además, los evaluadores deberán incluir en esta consulta a miembros del Comité de seguimiento.

En segundo lugar, los socios participantes en el Comité de seguimiento estudiarán el informe de evaluación una vez finalizado, y, ulteriormente, las reflexiones de dicho Comité se enviarán a la Comisión junto con la evaluación intermedia propiamente dicha.

1.11. Publicación

El resumen de la evaluación intermedia deberá estar disponible al público una vez que la evaluación haya sido enviada a la Comisión. Cuando sea posible, se recurrirá a Internet utilizando los sitios web dedicados a los Fondos Estructurales o los de los ministerios o las

autoridades regionales que gestionen la intervención en cuestión. La Comisión preconiza la publicación íntegra del informe.

1.12. Análisis de los resultados de la evaluación y la reserva de eficacia

Además de las conclusiones y recomendaciones relativas al funcionamiento del tipo de intervención, la evaluación intermedia facilitará resultados sobre los indicadores de la reserva de eficacia. Por ello constituye la contribución más importante a la evaluación intermedia y también influye en las decisiones sobre la asignación de la reserva de eficacia.

El balance intermedio

El balance intermedio abarca una serie de cuestiones derivadas de la evaluación intermedia e incluirá una consideración detallada por el Estado miembro y la Comisión de sus conclusiones y recomendaciones. De conformidad con el artículo 42 del Reglamento General, la Comisión examinará la pertinencia y calidad de la evaluación sobre la base de criterios definidos conjuntamente con anterioridad por la Comisión y el Estado miembro. Este examen es pertinente tanto para el balance intermedio como para la asignación de la reserva de eficacia. La evaluación intermedia deberá haber sido enviada al Comité de seguimiento de la intervención considerada y la Comisión considera una buena práctica que dicho Comité sea consultado con el fin de que sus opiniones contribuyan al debate. El Estado miembro y la Comisión acordarán los cambios necesarios en relación con los tipos de intervención, con el fin de ajustarse a los resultados de la evaluación intermedia.

El artículo 21 del Reglamento General establece que las iniciativas comunitarias deberán volver a examinarse con ocasión de la evaluación intermedia y modificarse en caso necesario.

La reserva de eficacia

Los indicadores de la reserva de eficacia forman parte del conjunto de indicadores utilizados para medir los progresos del tipo de intervención, de aquí la naturaleza interrelacionada de la evaluación intermedia y de la asignación de la reserva de eficacia. La evaluación intermedia contribuye al proceso de toma de decisiones sobre la reserva de eficacia, pero también deben considerarse otros elementos. Como se ha señalado anteriormente, la Comisión examinará la pertinencia y calidad de la evaluación intermedia. Asimismo, deberá tenerse en cuenta la opinión del Comité de seguimiento. Los informes anuales de ejecución de 2001 y 2002, que habrán ilustrado los avances realizados en cuanto a la realización de los objetivos asignados a la reserva de eficacia también contribuirán al debate, junto con cualquier otro informe disponible sobre control financiero o auditoría.

La asignación de la reserva es realizada por la Comisión sobre la base de las propuestas de cada Estado miembro. La Comisión propone que el grupo establecido para planificar la evaluación vuelva a reunirse para estudiar la asignación de la reserva de eficacia. Este grupo deberá examinar los resultados relativos a los indicadores en todos los tipos de intervención pertinentes, con el fin de determinar las que son eficaces y las que no lo son. Todos los indicadores, a excepción del relativo a la calidad de la evaluación, serán cuantitativos. La calidad de cada evaluación habrá sido examinada por los grupos directivos, responsables de la supervisión. No obstante hay que destacar que el grupo que opera en el Estado miembro podrá obtener un segundo dictamen sobre la calidad de cualquiera de las evaluaciones. La Comisión también llevará a cabo su análisis sobre la calidad de la evaluación.

La Comisión recomienda que también estén disponibles al público los resultados del balance intermedio, así como el procedimiento de asignación de la reserva de eficacia.

PARTE 2: EVALUACIÓN INTERMEDIA – ASPECTOS CLAVE

En la primera parte del presente documento se exponen las etapas que jalonan la evaluación intermedia. La segunda parte trata del contenido de dicha evaluación. Dadas las diferencias de escala y contenido de los distintos tipos intervención, así como de duración de ejecución⁷, las orientaciones que se facilitan deben adaptarse convenientemente. En cada rúbrica se presentan cuestiones prácticas y la experiencia adquirida en el pasado con el fin de aprovechar al máximo las enseñanzas derivadas de las evaluaciones de los Fondos Estructurales. Los aspectos clave se presentan al final de cada sección y se recapitulan al final del documento, destacando la necesidad de obtener conclusiones sobre cada uno de estos aspectos clave. La lista de aspectos clave puede servir como lista de control tanto a los que planifican las evaluaciones como a aquellos que las llevan a cabo.

En esta sección se presentan ocho componentes clave de la evaluación intermedia. Los tres primeros se refieren a la actualización de la lógica de programación. Si se han producido pocos cambios en el entorno del programa y el documento de programación estaba bien concebido, esta parte de la evaluación puede ser breve. Sin embargo, cuando no ha sido así, es importante que la evaluación intermedia proporcione la base para volver a realizar la programación.

2.1. Análisis de los resultados de la evaluación anterior

La evaluación debe concebirse como un proceso iterativo, en el que la experiencia del pasado contribuye al presente y al futuro. Los resultados de la evaluación anterior constituyen una valiosa fuente de información sobre los nuevos retos y las posibles soluciones. La concepción de los Fondos estructurales prevé tres fases principales de evaluación dentro de la programación – previa, intermedia y posterior – y cada una de estas fases constituye una ocasión de realizar un balance de los desafíos y las respuestas propuestas o efectivamente realizadas. El sistema elegido implica una continuidad en el sentido de que la evaluación posterior de un período tiene lugar tras la evaluación previa del período siguiente.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

En la mayoría de los casos, será posible referirse a otros trabajos para la evaluación intermedia. Las evaluaciones posteriores del período 1994-1999 estarán generalmente disponibles antes de mediados del año 2003 y facilitarán información complementaria para el análisis de la evaluación previa, para la cual no se disponía de información completa en lo referente a la repercusión de los programas financiados durante el período anterior. Asimismo, convendría examinar las evaluaciones temáticas realizadas desde 1999, con el fin de acceder a resultados pertinentes. Estas evaluaciones pueden haber sido organizadas bajo los auspicios de los Fondos Estructurales o por autoridades nacionales o regionales con un propósito diferente.

Aspectos clave

Convendría examinar todas las fuentes anteriormente citadas con el fin de realizar una evaluación actualizada de los siguientes elementos:

⁷ Algunos DOCUP del objetivo nº 2 e iniciativas comunitarias serán adoptados durante 2001, por lo que la actividad que deberá evaluarse tendrá una duración menor. Los datos de resultados podrán ser limitados. No obstante, el Reglamento de los Fondos Estructurales establece que todas las evaluaciones intermedias deben haber finalizado y enviarse a la Comisión antes de finales de 2003.

- Pertinencia de la estrategia actual o modificaciones necesarias;
- Eficacia de los instrumentos de ejecución disponibles;
- Factores críticos que influyen en la ejecución y en la eficacia;
- Posibles nuevos aspectos en el ámbito de la evaluación y el seguimiento.

2.2. Análisis destinado a confirmar la validez de la evaluación previa, así como de las ventajas, desventajas y potencial del Estado, la región o el sector beneficiario.

Un elemento fundamental del proceso de planificación fue el análisis de las debilidades, amenazas, fuerzas y oportunidades del Estado, la región o el sector beneficiario, ya que constituyeron la base de la estrategia del documento de programación. La evaluación previa realizó dicho análisis, incluido el grado de prioridad que debía asignarse a las diversas necesidades económicas y la adecuación de las oportunidades y desafíos identificados. La evaluación intermedia debe tener por finalidad establecer si este análisis continúa siendo válido.

Puede ser necesario integrar en el análisis los cambios económicos recientes o los nuevos elementos de información disponibles. La evaluación intermedia debe analizar de qué forma evolucionan las necesidades socioeconómicas y los problemas de desarrollo e investigar las causas de dicha evolución. Se trata de actuar de forma que las prioridades del programa o del tipo de intervención ofrezcan la respuesta más apropiada. En cualquier caso, no debe olvidarse que pueden iniciarse nuevas intervenciones durante la ejecución de cualquier tipo de intervención y que éstas pueden duplicar o entrar en contradicción con las prioridades establecidas. La evaluación intermedia debe tener en cuenta cualquier elemento de esta naturaleza.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas.

Esta parte de la evaluación intermedia debe examinar el análisis DAFO que figura en el documento de programación junto con la aportación de la evaluación previa. Asimismo, debe determinar si el análisis sigue siendo pertinente y actualizarlo en caso necesario. Esta parte de la evaluación debe ser breve, excepto en el caso de que se hayan producido cambios significativos de las circunstancias o en la información disponible que pudieran afectar materialmente al análisis original.

Aspectos clave

Al final de esta etapa, deben haberse llevado a cabo tres operaciones que reflejan la situación correspondiente de la evaluación previa:

- Examen que confirme, en su caso, la validez de la clasificación de las principales diferencias que deberán tratarse y recomendaciones relativas a las modificaciones que puedan ser necesarias;
- Comprobación de la pertinencia de los objetivos en relación con las necesidades identificadas;
- Identificación de posibles nuevos factores que favorezcan la cohesión económica y social, el medio ambiente y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

2.3. Confirmación de la pertinencia y coherencia de la estrategia.

Tras el examen de las principales necesidades y problemas socioeconómicos, la evaluación intermedia debe establecer si el equilibrio entre las medidas y actividades cofinanciadas sigue siendo adecuado. Al igual que en la evaluación previa, es necesario establecer de qué forma cada ámbito o eje prioritario contribuirá a la realización de los objetivos globales. Asimismo, es importante determinar si los ámbitos u objetivos prioritarios siguen siendo pertinentes y coherentes.

Al final de esta etapa de la evaluación, se habrá reconstituido la lógica del programa. Dicho de otra forma, si la lógica inicial era poco clara o insuficientemente justificada (es decir, si la evaluación previa no se había llevado a cabo convenientemente o si no se habían tenido en cuenta sus conclusiones), conviene restablecer la lógica interna del programa. Esta operación también puede ser necesaria por otra razón, a saber, que las necesidades por satisfacer o los problemas por resolver hayan cambiado durante la ejecución del programa, de donde la necesidad de volver a examinar la lógica del mismo a la luz del nuevo contexto (véase MEANS, Vol. 1).

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

Las evaluaciones posteriores del período 1994-1999 facilitarán nueva información utilizable con fines del análisis de la pertinencia y coherencia de la programación. En algunos casos, las evaluaciones previas desembocaron en conclusiones distintas a las formuladas por las autoridades nacionales o regionales que elaboraron los planes o programas. La evaluación intermedia es una ocasión de interrogarse sobre estas diferencias a la luz de la experiencia adquirida durante la aplicación del programa.

Aspectos clave

- El fundamento y la coherencia global de la estrategia adoptada son elementos que deben evaluarse en la medida en que revisten una gran importancia para examinar la pertinencia de las diversas medidas aplicadas. Así pues, conviene volver a analizar estos elementos durante la fase de la evaluación intermedia para comprobar si las decisiones adoptadas en materia de gastos fueron las adecuadas.
- La evaluación intermedia debe aportar a los planificadores y a los responsables de la toma de decisiones los elementos que justifiquen claramente la importancia de cada prioridad y eje estratégico.
- La evaluación intermedia debe evaluar la coherencia de la programación, desde los objetivos del Complemento del programa hasta los objetivos globales de la cohesión económica y social, pasando por los objetivos del MCA o del DOCUP, sin olvidar la conformidad con las políticas y prioridades nacionales y comunitarias.
- La evaluación intermedia permitirá comprobar si sigue existiendo coherencia entre los objetivos estratégicos, específicos y operativos.

2.4. Cuantificación de objetivos, realizaciones, resultados y repercusiones

La cuantificación de los objetivos en los diferentes niveles – DOCUP, MCA, PO y Complementos del programa – reviste una importancia capital, tanto para la planificación como para la ejecución de los diferentes tipos de intervención. En la fase de planificación, la evaluación previa trató la cuantificación de los objetivos globales y específicos y examinó la pertinencia de la cuantificación desde el punto de vista del contenido del tipo de intervención.

Generalmente, la cuantificación de las medidas que figuran en el Complemento del programa no ha sido examinada en esta fase, dado que, en la mayoría de los casos, este nivel de planificación no estaba disponible en el momento de realizar la evaluación previa. La cuantificación de los objetivos operativos al nivel de la medida en el Complemento del programa debe ser examinada en la evaluación intermedia, dado que los resultados alcanzados respecto de dichos objetivos constituyen trampolines para la realización de los objetivos específicos y globales.

La evaluación intermedia permite determinar la eficacia del proceso de cuantificación de los objetivos. Incluye un análisis que permite comprender el desarrollo lógico de la cuantificación de los objetivos, desde el Complemento del programa (objetivos operativos) hasta los objetivos globales de la cohesión económica y social, pasando por los PO y los DOCUP (objetivos específicos). Asimismo, conviene evaluar la cuantificación de los objetivos para medir la eficacia de las acciones cofinanciadas en ámbitos tales como la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y el medio ambiente.

Asimismo, los evaluadores deberán examinar los sistemas de recogida de datos para garantizar que ofrecen información adecuada con fines de seguimiento y evaluación.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

La cuantificación de los objetivos constituyó una de las principales dificultades de la planificación de las intervenciones de los Fondos Estructurales, por lo que se ha hecho un hincapié especial en esta cuestión al planificar el actual período de programación de los Fondos Estructurales. La experiencia adquirida durante los períodos anteriores demostró la importancia fundamental de la calidad de los datos de seguimiento para el buen desarrollo del proceso de evaluación. En el pasado, algunas evaluaciones se enfrentaron a la falta de datos de seguimiento. Este problema es menos grave en la actualidad, dada la mejora experimentada por los sistemas de seguimiento durante los últimos años.

La evaluación intermedia constituye la ocasión de realizar un balance de los progresos alcanzados y de sugerir mejoras en determinados aspectos. Los indicadores mal definidos y los objetivos de carácter especulativo deben salir a la luz. En la medida de lo posible, los indicadores deben reflejar una relación causal relativamente clara, y conviene identificar aquéllos que estén fuertemente influenciados por factores externos con el fin de proponer soluciones de recambio. En lo que se refiere a las cuestiones horizontales de la igualdad de oportunidades y el medio ambiente, las evaluaciones previas no permitieron en muchos casos formulaciones definitivas sobre la cuantificación de objetivos, ya que en los Complementos del programa se anunciaban ulteriores acciones. La evaluación intermedia debe evaluar si es adecuada la cuantificación de los objetivos en relación con la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y el medio ambiente.

La evaluación intermedia podrá apoyarse en el informe anual de ejecución de 2001 y los evaluadores también podrán utilizar el informe de 2002 en los casos en que se disponga de dicha información antes de la finalización de la evaluación intermedia. Estos informes facilitarán datos esenciales para esta fase de la evaluación intermedia. Asimismo, podrá consultarse la documentación de la Comisión sobre la cuantificación, en particular cuando se buscan indicadores alternativos en los casos en que la cuantificación utilizada se considera inadecuada.

- *Un marco de los indicadores para el seguimiento y evaluación de los programas: guía metodológica (DG REGIO, 1999)*

- *Evaluar los programas socioeconómicos; indicadores para el seguimiento y la evaluación de los programas*, (MEANS, Vol. 2). Trata cuestiones metodológicas relativas a la definición de indicadores y establece listas de indicadores para las principales áreas de intervención de los Fondos Estructurales.
- *Orientaciones para los sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones del FSE en el período 2000-2006*, (DG EMPLEO, 1999)
- *Cuestiones comunes sobre la evaluación con criterios e indicadores (Evaluación de programas de desarrollo rural 2000-2006, financiados por el FEOGA). Documento de los servicios de la Comisión (DG de Agricultura, 2000).*

Aspectos clave

La evaluación intermedia deberá:

- Establecer el grado de pertinencia de los indicadores destinados a cuantificar los objetivos y las disparidades fundamentales;
- Comprobar la pertinencia de los indicadores para los objetivos globales, específicos y operativos;
- Evaluar la idoneidad de los indicadores en el ámbito de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, del medio ambiente y de otros temas horizontales;
- Determinar si los procedimientos de recogida de datos son fiables y cumplen los plazos fijados;
- Comprobar la utilidad de los indicadores y si éstos proporcionan una imagen exacta y en los plazos fijados de la ejecución del tipo de intervención como condición para un seguimiento y una evaluación efectivas.

2.5. Evaluación de la eficacia y eficiencia hasta el momento e impactos socioeconómicos esperados; justificación de la política y asignación de recursos financieros

Una vez establecido que la estrategia sigue siendo pertinente, la evaluación intermedia deberá analizar la eficacia y la eficiencia basándose en los resultados obtenidos y en los gastos efectuados hasta el momento. Esta operación debería dar una idea de la probabilidad de alcanzar los impactos esperados. La unidad clave de análisis será la medida. El análisis de la eficacia y la eficiencia a nivel de la medida (objetivos operativos) contribuirá al análisis de los progresos realizados para la consecución de los objetivos específicos y globales.

Eficacia – Objetivos operativos y específicos

La evaluación intermedia deberá examinar el grado de eficacia alcanzado basándose en los indicadores recogidos durante el seguimiento. Deberá examinar los objetivos operativos y específicos de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- Análisis de los progresos realizados para la consecución de **los objetivos operativos**, basado en las realizaciones a nivel de la medida comparadas con los objetivos establecidos en el Complemento del programa.
- Análisis de los progresos realizados para la consecución de **los objetivos específicos** basado en los resultados referidos a las prioridades establecidas en el PO y en el DOCUP.

A partir de ese momento, la evolución intermedia permitirá obtener conclusiones sobre la eficacia del tipo de intervención.

Eficiencia – Medios y recursos versus realizaciones y resultados

La evaluación intermedia también abarca el examen de la eficacia del tipo de intervención, sobre la base de las realizaciones y resultados alcanzados en comparación con los medios y principalmente, los recursos disponibles. Tales recursos son la contribución de los Fondos Estructurales y de los fondos nacionales, así como del Fondo de Cohesión en Grecia, Irlanda, Portugal y España.

El primer paso para analizar la eficacia es establecer los costes unitarios. La información sobre los costes unitarios puede compararse con los datos disponibles regionales, nacionales o comunitarios. Conviene validar los costes unitarios y estudiar los efectos de peso muerto, de deslocalización y de sustitución y proceder a dicho análisis siempre que se disponga de los datos adecuados. En cualquier caso, conviene examinar los costes unitarios a través de una muestra de intervenciones y de grandes proyectos.

Al evaluar la eficacia también deben examinarse los progresos de todos los proyectos importantes.

Impactos – Objetivos globales

La evaluación intermedia de los grandes MCA debe actualizar el estudio de impacto macroeconómico elaborado con ocasión de la evaluación previa (véase el anexo I). Este análisis no es posible en las pequeñas regiones del objetivo nº 1 o en las regiones del objetivo nº 2. En el caso de los PO y los DOCUP, el análisis de impacto debe centrarse en el grado de realización de los **objetivos globales**, a la luz de los resultados obtenidos hasta el momento en relación con objetivos operativos y específicos.

Asimismo, hay que analizar los impactos intermedios, es decir, evaluar los efectos previstos en un pequeño número de prioridades fundamentales, en particular en las que se refieren a las propias políticas de la UE. Concretamente, los impactos en el ámbito del medio ambiente y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, así como en las PYME, la competitividad y la innovación, la sociedad de la información, el desarrollo local, rural y el empleo en lo que respecta a la Estrategia Europea para el Empleo.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

En lo que se refiere a la eficacia, el pliego de condiciones de cada evaluación debe especificar el grado de precisión requerido si se desea evitar que exista un grado elevado de duplicación entre niveles de evaluación diferentes. Las evaluaciones del MCA no se referirán a objetivos operativos a nivel de la medida, los cuales deberán tratarse en evaluaciones separadas a nivel del PO. Las evaluaciones de DOCUP deberán tratar toda la gama de resultados en relación con los objetivos de todos los niveles.

En lo referente a la eficiencia, la evaluación de los costes unitarios del programa debe basarse en una comparación de las realizaciones y resultados (quizá en una muestra de intervenciones o de proyectos) con los recursos utilizados. El examen de la eficiencia a nivel de la medida constituye un reto en programas y medidas que incluyen diversas actividades. En la mayor parte de los casos, la eficiencia de los programas del objetivo nº 2 puede examinarse en relación con los resultados de empleo (coste por puesto de trabajo creado o conservado, por ejemplo). En el caso de los programas del objetivo nº 1, conviene al menos examinar la

eficiencia de los grandes proyectos. La evaluación comparativa de los costes unitarios de referencia y el examen del peso muerto, así como de los efectos de deslocalización y de sustitución dependerán de los datos disponibles en el Estado miembro o región en cuestión.

En el caso de los grandes MCA se llevará a cabo un análisis de impacto macroeconómico actualizado, mientras que en el caso de los DOCUP y los MCA de menor envergadura se utilizarán los resultados del análisis de eficacia para comprobar si se han alcanzado los objetivos globales.

La evaluación de la eficacia y impactos de las intervenciones cofinanciadas por el FSE deberá tener en cuenta los cuatro tipos de indicadores establecidos en las orientaciones de la DG EMPLEO para el seguimiento y evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el FSE: efectos sobre los particulares, efectos estructurales o impactos relativos a la eficacia de sistemas, efectos en la creación de empleo y, en el caso del objetivo nº 1, impacto del desarrollo de los recursos humanos en el desarrollo económico y social. De la misma manera, la evaluación de los efectos de las medias de desarrollo rural financiadas por el FEOGA deberían, en la medida de lo posible, utilizar las cuestiones de evaluación comunes con criterios de valoración e indicadores (definidos por la Comisión en consulta con los Estados Miembros), con el objetivo de identificar el valor añadido para el desarrollo rural y el sector agrícola.

Aspectos clave

La evaluación intermedia deberá desembocar en conclusiones que justifiquen la estrategia y la asignación de los medios financieros a la luz de las necesidades previamente definidas y de los impactos esperados:

- Deberán analizarse las realizaciones y resultados alcanzados hasta el momento, con el fin de determinar los progresos realizados en la consecución de los objetivos.
- Deberá analizarse la importancia financiera de cada prioridad, basándose en los primeros resultados y los impactos esperados.
- Las conclusiones sobre una ponderación inapropiada de las prioridades deberán desembocar en la formulación de recomendaciones para cambios de la estructura y equilibrio del tipo de intervención. Estas conclusiones pueden deberse a cambios externos o a incoherencias internas observadas durante la ejecución del programa.
- Deberá analizarse la eficacia del programa en términos de coste por realización/resultado de la muestra de medidas y proyectos examinados.
- El impacto medioambiental y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres constituyen prioridades políticas esenciales. La evaluación intermedia debe determinar los resultados obtenidos tanto respecto de estas prioridades como de cualquier otra prioridad horizontal acordada en el tipo de intervención. Deberán obtenerse conclusiones claras sobre la eficacia de la aplicación de estas prioridades hasta la fecha y su probable impacto.

2.6. Calidad de la ejecución y sistemas de seguimiento

El impacto de la política también depende de la capacidad de gestión y del trabajo de los órganos de ejecución. La evaluación intermedia deberá revisar la pertinencia y la calidad de los mecanismos de gestión y de aplicación, dado que toda deficiencia en este ámbito podría reflejarse sensiblemente en los impactos de la intervención en cuestión.

La evaluación intermedia deberá analizar la calidad de la ejecución y de los sistemas de seguimiento y evaluación, tarea efectuada sobre el terreno. Las tareas principales son las siguientes:

- Establecer si se han definido adecuadamente las competencias en materia de gestión y de ejecución, por un lado, y los procedimientos de consulta, por otro.
- Revisar los mecanismos de control, basándose en informes de auditoría y en informes de irregularidades o fraudes y comprobar el cumplimiento del requisito de auditar el 5% del programa.
- Comprobar si la selección de los proyectos se efectúa de acuerdo con procedimientos y criterios transparentes y competitivos, de forma que los objetivos del plan o del programa puedan realizarse por un coste óptimo.
- Examinar los criterios de selección de los proyectos para garantizar su calidad y aplicación y comprobar que reflejan los objetivos del programa o del tipo de intervención, teniendo en cuenta asimismo los aspectos relativos a la igualdad de oportunidades y al medio ambiente.
- Estimar la contribución de la cooperación a la calidad del seguimiento y de la ejecución, de conformidad con las nuevas disposiciones del Reglamento relativas a la cooperación.
- Analizar en qué medida se dispone de la legislación necesaria para los fines del programa, si es conforme con la normativa comunitaria y si el sistema administrativo garantiza la compatibilidad con las políticas comunitarias.

La evaluación intermedia debe asimismo examinar la participación de los organismos competentes en el ámbito de la igualdad de oportunidades y del medio ambiente en el proceso de seguimiento y su influencia en los sistemas de ejecución. Las evaluaciones de los programas de iniciativa comunitaria deberán prestar una atención particular a las cuestiones de ejecución relativas a la especificidad de cada iniciativa.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

Las evaluaciones anteriores facilitarán información útil sobre todas estas cuestiones. No obstante, este elemento de la evaluación exigirá un trabajo original de investigación, consistente en consultar a los principales implicados en los diferentes niveles del proceso de ejecución. Estas consultas incluirán a todos los agentes de la cooperación, a saber, la Comisión, los Estados miembros, las autoridades de gestión, las autoridades regionales y locales y otras autoridades públicas competentes, los agentes socioeconómicos, los servicios de ejecución, los responsables de proyectos y los miembros del Comité de seguimiento. Las personas consultadas facilitarán diferentes puntos de vista sobre la eficacia de los procedimientos de seguimiento y ejecución en los diferentes niveles, así como sobre el funcionamiento general de la cooperación. La autoridad de gestión deberá hacer pública la información sobre los sistemas de control financiero.

Aspectos clave

Esta parte de la evaluación intermedia debe determinar la eficiencia y eficacia de los sistemas de seguimiento y de evaluación y analizar si se han llevado a la práctica los compromisos del MCA, PO o DOCUP y las conclusiones de la evaluación previa. Los principales aspectos son los siguientes:

- Calidad y eficacia de la gestión y del seguimiento.

- Procedimientos competitivos para la selección de proyectos.
- Contribución de la cooperación a la calidad de la ejecución y el seguimiento.
- Responsabilidad efectiva de conformidad con las exigencias de las normativa nacional y comunitaria.

2.7. Reserva de eficacia

La reserva de eficacia constituye una innovación del proceso de programación, establecida en el artículo 44 del Reglamento General de 1999 y en virtud de la cual el 4% del total de los créditos del compromiso no se asignará antes de que se analice la eficacia del programa, operación prevista para el primer trimestre de 2004. Esta eficacia se mide mediante los indicadores de eficacia, gestión y ejecución financiera y con respecto a los objetivos asignados a los tipos de intervención en cuestión o a los complementos del programa. La consecución de objetivos asignados a la reserva de eficacia se presentará a la consideración de la Comisión, en estrecha consulta con los Estados miembros implicados.

Aspectos clave

La evaluación intermedia debe llevar a cabo cinco tareas en lo que se refiere a la reserva de eficacia:

- Presentar los resultados más recientes relativos a los indicadores establecidos y compararlos con los objetivos fijados en el tipo de intervención o en el Complemento del programa. Presentar los datos sobre tendencias relativos a estos indicadores en los casos en que sea posible a partir de los informes de ejecución anuales.
- Comprobar la calidad de los datos utilizados en relación con los indicadores de la reserva de eficacia y analizar su exactitud.
- Examinar los posibles cambios de los objetivos de los indicadores de la reserva de eficacia acordados desde que se adoptó el tipo de intervención.
- Evaluar si los indicadores de eficacia acordados para la reserva de eficacia siguen cubriendo al menos el 50% del gasto del programa.
- Finalmente, la evaluación intermedia deberá permitir obtener conclusiones acerca de si los resultados de los indicadores de la reserva de eficacia ofrecen una imagen fiel del rendimiento del programa en su conjunto.

2.8. Conclusiones y recomendaciones

En cada punto del presente documento de trabajo se han identificado cuestiones clave. Deberán obtenerse conclusiones en relación con cada una de ellas y realizarse las recomendaciones de mejora oportunas en aquellos casos en que se observen deficiencias en la planificación o la ejecución de los programas. El cuadro que se presenta a continuación resume cada una de las etapas de la evaluación, así como las cuestiones clave que deberán dar lugar, en su caso, a la formulación de conclusiones y recomendaciones.

Valor añadido comunitario

Los Fondos Estructurales tienen por finalidad principal promover la cohesión económica y social en la Unión Europea en general y en cada uno de sus Estados miembros en particular, y la evolución intermedia debe desembocar en la formulación de conclusiones sobre los progresos realizados para la consecución de este objetivo global. Los proyectos se miden

generalmente mediante diversos indicadores cuantitativos que figuran en todos los documentos de programación y en las evaluaciones en todos los Estados miembros (por ejemplo PIB, empleo, productividad, etc). El valor añadido comunitario de los Fondos Estructurales se pone en evidencia en estudios sobre la "situación virtual", es decir, sobre lo que habría sucedido sin las ayudas de los Fondos Estructurales. Es más sencillo aún medir las realizaciones obtenidas gracias a la ayuda facilitada, lo que significa saber cuántos kilómetros suplementarios de carreteras se han construido, a cuántas empresas de nueva creación se ha prestado asistencia o cuantas personas han recibido formación. Otro tipo de valor añadido consiste en el análisis de acciones o enfoques nuevos que se han beneficiado de una ayuda comunitaria sin la cual no hubieran podido hacerse realidad.

Las intervenciones de los Fondos Estructurales tienen otros efectos en los Estados miembros que la Comisión desea identificar con el fin de precisar la especificidad del valor añadido comunitario. Por regla general sólo se citan aspectos anecdóticos relativos a este tipo de valor añadido, tales como el desarrollo del proceso de planificación a través de la elaboración de los documentos de programación, el aumento de la cooperación mediante los comités de seguimiento, la ampliación del número de organismos de ejecución a través de los procedimientos de licitación abierta, la promoción de una cultura de la evaluación, etc. La Comisión desea que los evaluadores pongan en evidencia en sus conclusiones los aspectos relativos al valor añadido resultante claramente de la contribución de los Fondos Estructurales en la región o el sector en cuestión.

Lista del control del contenido de la evaluación intermedia	
Idoneidad de la estrategia del programa	
Elemento de la evaluación	Conclusiones y recomendaciones sobre:
1. Análisis de los resultados de la evaluación anterior	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia de la estrategia actual o necesidad de modificarla. • Eficacia de los instrumentos de aplicación de la política. • Factores críticos que influyen en la aplicación y en la eficacia. • Nuevos aspectos relativos a la posibilidad de evaluar la política y al seguimiento.
2. Análisis dirigido a establecer si la evaluación previa sigue siendo válida en lo que se refiere a las ventajas, desventajas y potencial del Estado, región o sector beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Validez confirmada de la clasificación de las principales diferencias que deberán tratarse y modificaciones que deberían realizarse en su caso. • Confirmación de la pertinencia de los objetivos en relación con las necesidades identificadas. • Nuevos factores que favorezcan la cohesión económica y social, el medio ambiente y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
3. Confirmación de la pertinencia y coherencia de la estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del fundamento y coherencia general de la estrategia. • Justificación de la importancia relativa que sigue revistiendo cada eje prioritario o estratégico. • Coherencia de la programación desde los objetivos del Complemento del programa hasta los objetivos globales de la cohesión económica y social, pasando por los objetivos del MCA o DOCUP, así como conformidad con las políticas y prioridades nacionales y comunitarias. • Estimación de la coherencia entre los objetivos estratégicos, específicos y operativos.

Lista de control del contenido de la evaluación intermedia

Ejecución hasta la fecha considerada

Elemento de la evaluación	Conclusiones y recomendaciones sobre:
<p>4. Cuantificación de los objetivos, realizaciones, resultados e impactos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia de los indicadores destinados a cuantificar los objetivos y disparidades fundamentales. • Pertinencia de los indicadores de los objetivos globales, específicos y operativos. • Idoneidad de los indicadores dirigidos a medir los efectos sobre la igualdad de oportunidades, el medio ambiente y otros temas horizontales. • Fiabilidad de los procedimientos de recogida de datos y cumplimiento de los plazos fijados. • Utilidad de los indicadores para ofrecer una imagen fiel y oportuna de la ejecución, condición indispensable de una evaluación y seguimiento eficaces.
<p>5. Evaluación de la eficacia y de la eficiencia hasta el momento, así como de los efectos socioeconómicos previstos, con vistas a una evaluación de la política y a la asignación de los recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados obtenidos hasta la fecha y progresos realizados en la consecución de los objetivos. • Importancia financiera de cada prioridad, sobre la base de los primeros resultados y impactos esperados. • Posibles ponderaciones inadecuadas de las prioridades y modificaciones necesarias del conjunto de medidas consideradas. • Eficiencia en términos de coste por realización o por resultados obtenidos hasta el momento. • Eficacia de la aplicación, en la fecha considerada, de las prioridades horizontales que son el medio ambiente y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Efectos probables.

<p>6. Calidad de la ejecución y de los sistemas de seguimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Calidad y eficacia de la gestión y del seguimiento.• Procedimientos competitivos de selección de proyectos.• Responsabilidad genuina de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa nacional y comunitaria.• Contribución de la cooperación.
---	---

Lista de control del contenido de la evaluación intermedia

Ejecución hasta la fecha considerada

Elemento de la evaluación	Conclusiones y recomendaciones sobre:
7. La reserva de eficacia (No se formulan recomendaciones en relación con la reserva de eficacia)	<ul style="list-style-type: none">• Resultados más recientes de los indicadores acordados en comparación con los objetivos. Datos de tendencia de estos indicadores cuando estén disponibles a partir de los informes de ejecución anuales.• Comprobación de la calidad de los datos utilizados en relación con los indicadores de la reserva de eficacia y su precisión.• Posibles cambios de los objetivos en relación con los indicadores de la reserva de eficacia acordados desde que se adoptó el tipo de intervención.• Evaluación de la cobertura del 50% de los indicadores de eficacia acordados para la reserva de eficacia.• Examen de si los resultados de los indicadores de la reserva de eficacia ofrecen una representación fiel del rendimiento del programa en su conjunto.
8. Valor añadido comunitario	<ul style="list-style-type: none">• Aspectos relativos al valor añadido (en su caso), manifiestamente derivados de las ayudas de los Fondos Estructurales en la región o sector en cuestión.

ANEXO 1

Evaluación de un Marco Comunitario de Apoyo

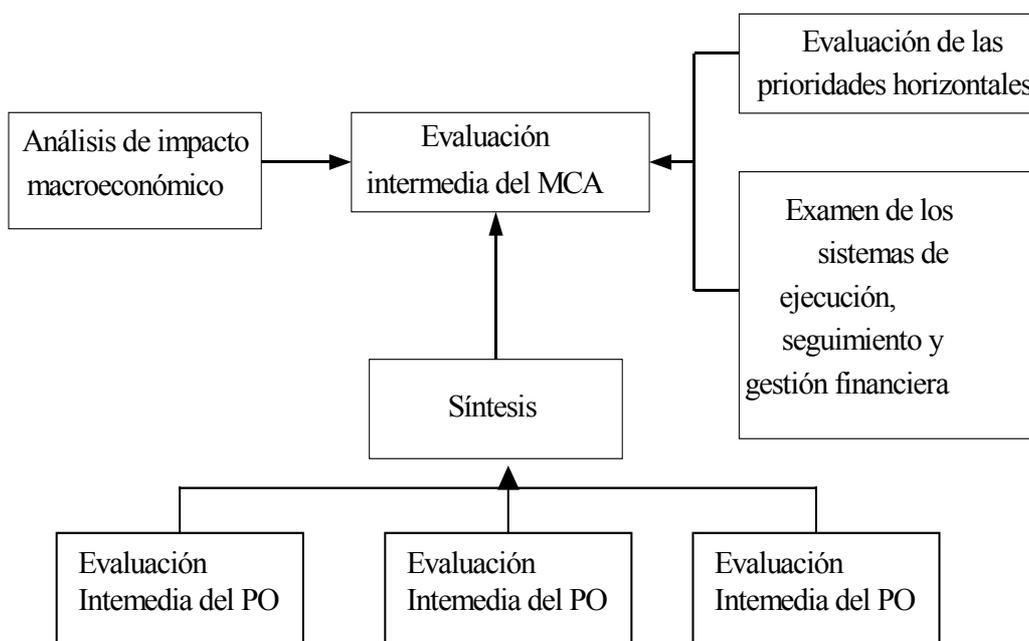
La evolución intermedia reposa fundamentalmente en las evaluaciones de PO o de DOCUP. No obstante, es indispensable evaluar los MCA para determinar los progresos realizados en la consecución de los objetivos establecidos en este nivel. La evaluación del MCA debe formar parte integrante de todo el proceso de evaluación intermedia que ha sido objeto de una planificación previa, planificación que habrá sido realizada preferentemente por el grupo ad hoc que rinde cuentas al Comité de seguimiento del MCA. No se trata de un ejercicio distinto paralelo por el que los evaluadores examinan las realizaciones y los resultados a nivel de la intervención.

La evaluación intermedia de los MCA incluirán cuatro elementos:

- Actualización del estudio de impacto realizado para la evaluación previa;
- Síntesis y análisis de las evaluaciones intermedias de los PO, que desemboca en una evaluación de los progresos realizados en la consecución de las prioridades y objetivos del MCA;
- Valoración de las prioridades horizontales del MCA considerado en su conjunto;
- Examen de los sistemas de ejecución, seguimiento y gestión financiera, incluido el control financiero, para la totalidad del MCA.

El cuadro que se facilita a continuación muestra de qué forma cada uno de estos elementos interviene en la evaluación intermedia del MCA.

Contenido de la evaluación intermedia del MCA



Actualización del estudio de impacto

La Comisión propone que se incluya en la evaluación previa un estudio de impacto centrado en una breve lista de temas⁸. En el contexto de la evaluación intermedia del MCA, conviene actualizar este estudio de impacto de conformidad con las mismas grandes líneas directrices.

Basándose en los datos disponibles más recientes, las evaluaciones intermedias de los grandes MCA (Grecia, España, Irlanda, Portugal, Alemania Oriental y el sur de Italia) deben utilizar un modelo macroeconómico, analizando tanto el aspecto de la demanda como el de la oferta con el fin de determinar en qué medida el tipo de intervención considerado interviene e intervendrá de aquí a 2006 en las siguientes variables fundamentales:

- El PIB de la región en cuestión;
- El empleo;
- La productividad (en tanto que agregado global o en tanto que productividad de la mano de obra);
- La competitividad (coste unitario de la mano de obra)

Si la evaluación previa ha incluido el establecimiento de un escenario relativo a la "situación virtual", es decir, la situación que se produciría en ausencia de la intervención considerada, este aspecto de la evaluación deberá ser examinado y actualizado.

Síntesis y análisis

El síntesis de las evaluaciones de los PO va más allá de un simple resumen de dichas evaluaciones. Debe tratarse de un documento analítico y no descriptivo. Basándose en las evaluaciones de los PO y gracias al saber hacer de los evaluadores, es necesario que la evaluación intermedia del MCA se aplique a cada uno de los siete elementos descritos en la Parte 2 del presente documento de trabajo y que desemboque en una conclusión acerca de cada uno de los puntos clave abordados en el cuadro de la sección 2.8, ya que se refiere al MCA considerado en su conjunto.

Principios horizontales

Los principios horizontales esenciales establecidos en los Reglamentos de los Fondos Estructurales son el medio ambiente y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Sobre la base de las evaluaciones intermedias de los PO, la evaluación intermedia del MCA debe determinar la eficacia de la aplicación de estos principios horizontales en los diversos PO. Conviene formular las conclusiones y las recomendaciones apropiadas para una mejor integración de estos principios en todos aquellos casos en los que se hayan detectado deficiencias.

Examen de los sistemas

Es esencial que los sistemas de ejecución, de seguimiento y de gestión - incluida la gestión financiera - sean eficaces si se desea que los Fondos Estructurales alcancen en el periodo 2000-2006 los objetivos que les han sido asignados. Por consiguiente, la evaluación del MCA debe centrarse principalmente en la eficacia de estos sistemas en los diversos PO,

⁸ Véase el Documento de trabajo 2 de la Comisión sobre la evaluación previa, páginas 27/28 para ampliar la información sobre el análisis de impacto.

identificando las buenas prácticas y los ámbitos en los que se acusen deficiencias. Conviene formular recomendaciones en lo que se refiere a las posibles mejoras que podrían realizarse, mejoras que permitirán a los MCA y a los PO de los que se componen alcanzar sus objetivos al final del periodo de programación.

Bibliografía

Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Apartado 2 del artículo 42

Comisión Europea, (1999). *Colección Means: Evaluar los programas socioeconómicos. Volúmenes 1-6*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

Comisión Europea, (1996). *SEM 2000 Comunicación sobre la Evaluación, 8 de mayo de 1996, "Concrete Steps Towards Best Practice across the Commission SEC 96/659*

Publicación MEANS: "Estudio de la calidad de los informes de evaluación"

Documentos de trabajo de la Comisión

Documento de trabajo 1: *Vademécum para los planes de los Fondos Estructurales y documentos de programación*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Política Regional)

Documento de trabajo 2: *La evaluación previa de las intervenciones de los Fondos Estructurales*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Política Regional)

Documento de trabajo 3: *Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Política Regional)

Documento de trabajo 4: *Implementation of the Performance Reserve*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Política Regional)

Documento de trabajo 7: *Ex Ante Evaluation and Indicators for INTERREG*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Política Regional)

Orientaciones para los sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones del FSE en el período 2000-2006. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Empleo y Asuntos Sociales)

- *Evaluación de los programas de Desarrollo Rural 2000-2006 financiados con cargo al FEOGA. Directrices*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Agricultura).
- *Cuestiones comunes sobre la evaluación con criterios e indicadores (Evaluación de programas de desarrollo rural 2000-2006, financiados por el FEOGA)*. Documento de los servicios de la Comisión (DG de Agricultura).