

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 10/2006

sobre las evaluaciones ex post de los programas de los objetivos nº 1 y nº 3 para el período 1994-1999 (Fondos Estructurales), acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, párrafo segundo)

(2006/C 302/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
Glosario		3
RESUMEN	I-XI	4
INTRODUCCIÓN	1-9	5
Marco de la evaluación	6-9	6
Objetivos básicos establecidos para cada evaluación	7-9	6
ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	10-14	6
EVALUACIÓN EX POST DEL OBJETIVO Nº 1 POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL	15-80	7
Apreciación del Tribunal sobre la calidad de la evaluación	16-66	7
Observaciones preliminares	16	7
Evolución de los problemas que se plantean a las regiones desde 1994	17-20	8
Idoneidad de las estrategias adoptadas	21-28	8
Evaluación de la eficacia	29-40	10
Evaluación de la eficiencia	41-44	12
Evaluación del impacto de los Fondos Estructurales	45-53	12
Evaluación de los sistemas de gestión	54-66	14
Idoneidad del marco de evaluación	67-75	15
El pliego de condiciones	67-70	15
Idoneidad de la supervisión de la Comisión	71-75	16
Pertinencia de las recomendaciones de la evaluación para futuros períodos de programación	76-80	17
EVALUACIÓN EX POST DE LAS OPERACIONES DEL FSE (EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS Nº 1 Y Nº 3) POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	81-113	17
Apreciación del Tribunal sobre la calidad de la evaluación	82-113	18
Revisión de las deficiencias en los datos y en el análisis	82-87	18
Evaluación del impacto de las operaciones del FSE	88	19

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Evaluación de la igualdad de oportunidades	89	20
Otros aspectos examinados	90-93	20
Comentarios sobre la apreciación general de la Comisión	94-96	20
Otros comentarios sobre los informes nacionales	97-102	20
Idoneidad del marco de evaluación	103-110	21
Recomendaciones como conclusión de la evaluación	111-113	22
CONCLUSIONES	114-118	22
RECOMENDACIONES	119-125	23
ANEXOS:		
Anexo I — Desglose de la ayuda de los Fondos Estructurales		25
Anexo II — El PIB y la tasa de empleo		26
Anexo III — El crecimiento del PIB y los Fondos Estructurales		29
Anexo IV — Simulaciones Hermin y desempleo		30
Respuestas de la Comisión		32

GLOSARIO

ADAPT	Adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales (iniciativa comunitaria para fomentar el empleo y la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales)
Comité de seguimiento	Comité que tiene la misión de supervisar la aplicación estratégica del programa de financiación
DOCUP	Documento único de programación
Efecto de desplazamiento	Efecto obtenido en una zona subvencionable a costa de otra zona
Efecto de peso muerto	Cambio observado en los beneficiarios directos tras la intervención pública, o notificado por los beneficiarios directos como consecuencia de esta, que habría tenido lugar aun sin la intervención
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
IDT	Investigación y desarrollo tecnológico
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
Informe inicial	Informe que contiene preguntas metodológicas, como los objetivos de la evaluación, el marco metodológico, los cuestionarios y las organizaciones con las que se debe contactar
Informes de síntesis	Informes finales de la Dirección General de Política Regional (con respecto al objetivo nº 1) y de la Dirección General de Empleo (con respecto al objetivo nº 3) sobre la evaluación <i>ex post</i> de operaciones financiadas por el FEDER y el FSE
MCA	Marco comunitario de apoyo
Modelo Hermin	Modelo macroeconómico utilizado para simular el impacto de las intervenciones de los Fondos Estructurales
PAMT	Políticas Activas del Mercado de Trabajo
PO	Programa operativo
PYME	Pequeñas y medianas empresas
<i>Soft outcome</i>	Resultado difícil de medir cuantitativamente

RESUMEN

I. La fiscalización se refirió a las evaluaciones *ex post* efectuadas por la Comisión de las intervenciones de los Fondos Estructurales en las regiones de los objetivos n° 1 y n° 3 en el período de programación 1994-1999, que representan más de 245 000 millones de euros, incluidas inversiones conjuntas del sector privado y público.

II. La evaluación *ex post* trata de comparar los resultados en gastos reales frente a los objetivos originales. Es el mecanismo por el cual los conocimientos adquiridos durante un período de programación se aprovechan para conferir mayor eficacia a los futuros gastos de los Fondos Estructurales. Las evaluaciones *ex post* fueron realizadas por la Comisión, que delegó en consultores externos contratados.

III. La fiscalización tuvo por objeto examinar si, al final del ejercicio de evaluación *ex post*, la Comisión podía estimar los efectos de las intervenciones relativas a los objetivos y si los resultados y recomendaciones han sido de utilidad para la revisión de los programas a partir de 2000.

IV. El punto de partida de la fiscalización fue el informe de síntesis final correspondiente a cada fondo. Estos informes resumen la valoración general del impacto de los fondos e identifican los elementos que deberían tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones relativas a subsiguientes períodos de programación. El paso siguiente de la fiscalización fue apreciar en qué medida las deficiencias identificadas podrían corresponder a debilidades en el pliego de condiciones o a problemas surgidos durante el desarrollo del proceso de evaluación.

V. La evaluación del gasto de los Fondos Estructurales es un proceso intrínsecamente complejo. No obstante, la fiscalización identificó debilidades en este proceso que no pueden atribuirse solo a sus limitaciones inherentes.

VI. El Tribunal identificó las siguientes debilidades en la evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales en las regiones del objetivo n° 1:

- existían discrepancias en los datos subyacentes,
- la evaluación de la eficacia del gasto de los Fondos Estructurales no resultó suficientemente sólida debido, entre otras razones, al carácter limitado de los datos recopilados por los Estados miembros sobre realizaciones y resultados,
- la evaluación no consiguió plenamente comparar los costes unitarios de los proyectos que reciben asistencia en el marco de los Fondos Estructurales,
- la evaluación se basó en gran medida en un modelo macroeconómico (Hermin), que adolecía de limitaciones significativas.

VII. El Tribunal observó que la evaluación de las operaciones del FSE en el marco de los objetivos n° 1 y n° 3:

- estaba basada en parte en datos poco fiables o incompletos,
- llegó a algunas conclusiones que no estaban debidamente justificadas por pruebas, lo que pone en cuestión la metodología empleada para alcanzarlas.

VIII. La Comisión no parece haber previsto algunas de las dificultades que presentaban las evaluaciones en el pliego de condiciones formulado para estas. Tampoco abordó plenamente las insuficiencias del ejercicio de evaluación *ex post*. Los resultados de la fiscalización del Tribunal indican que existían debilidades en la supervisión de las evaluaciones.

IX. Por otra parte, las evaluaciones aportaron ideas útiles con respecto a los sistemas de gestión de las intervenciones financiadas por el FEDER y el FSE.

X. Aunque se formularon recomendaciones útiles y dignas de consideración para futuros períodos de programación, la Comisión no pudo aprovechar plenamente la experiencia obtenida de los programas de 1994-1999.

XI. El Tribunal recomienda lo siguiente:

- la Comisión debería asegurarse, para futuros ejercicios de evaluación, de que los datos disponibles y los recursos asignados estén en consonancia con los objetivos establecidos, que deben ser realistas, y de que el pliego de condiciones se redacte de forma consecuente,
- la Comisión debería prestar particular atención a las técnicas empleadas para medir el impacto económico de los fondos. Si se utiliza un modelo macroeconómico, este debe tener bien en cuenta las características de las economías examinadas. Lo ideal sería que aprovechara los datos específicos generados a nivel de los proyectos,
- deben tenerse adecuadamente en cuenta los vínculos con otros estudios pertinentes para la evaluación de los Fondos Estructurales,
- sería útil incluir en futuras evaluaciones una serie de cuestiones específicas relativas, por ejemplo, a las contribuciones del sector privado, medidas de «ingeniería financiera», valoración de costes de proyectos, solitud de proyectos y procesos de aprobación y las evaluaciones internas efectuadas por las administraciones nacionales o regionales,
- debería mejorar la supervisión del proceso de evaluación por la Comisión, entre otros medios a través de la colaboración con institutos de investigación y universidades.

INTRODUCCIÓN

1. Desde 1996 la Comisión ha venido desarrollando la evaluación de los Fondos Estructurales en un marco único. Ha definido el término «evaluación» como el juicio sobre las intervenciones con arreglo a sus resultados, a su impacto y a las necesidades que pretenden satisfacer ⁽¹⁾. El objetivo principal de la actividad de evaluación es apoyar el proceso decisorio facilitando información y valoraciones sobre la pertinencia, economía, eficiencia, eficacia, utilidad y sostenibilidad del impacto de las intervenciones comunitarias. Esta información resulta crucial para mejorar las intervenciones existentes o diseñar unas nuevas, así como para establecer prioridades políticas y asignar recursos.

2. Las evaluaciones se llevan a cabo en distintos niveles y etapas del ciclo de programación (seis años), y las más importantes son las siguientes:

- a) *evaluaciones ex ante*, efectuadas con anterioridad a la ejecución de una intervención para contribuir a su concepción y rentabilidad;

- b) *evaluaciones intermedias*, llevadas a cabo durante la ejecución para mejorar la gestión de la intervención;

- c) *evaluaciones ex post*, realizadas una vez finalizada una intervención para valorar los resultados obtenidos y las lecciones que se han de extraer.

3. La fiscalización del Tribunal se centró en las evaluaciones *ex post*, efectuadas por la Comisión en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales en las regiones de los objetivos n° 1 y n° 3 durante el período de programación 1994-1999. A efectos de esta fiscalización, se considera que el alcance de la evaluación *ex post* es el definido en la colección MEANS ⁽²⁾, que señala que la evaluación *ex post* recapitula y juzga el programa en su totalidad, y en particular su impacto. Su objetivo es dar cuentas de la utilización de los recursos e informar de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y del grado en que se han obtenido los efectos esperados. Se centra en factores de éxito o fracaso, así como en la sostenibilidad de los resultados e impactos. Trata de extraer conclusiones que puedan generalizarse y aplicarse a otros programas y regiones ⁽³⁾. El ejercicio de evaluación *ex post* se ha realizado a la luz de esta definición.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1051: Comunicación de la Comisión «Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities», de 26 de julio de 2000.

⁽²⁾ El programa MEANS fue puesto en marcha por la Comisión en respuesta a la solicitud de desarrollar una metodología de evaluación. Esta colección MEANS consiste en 6 volúmenes sobre la evaluación de los programas socioeconómicos.

⁽³⁾ Colección MEANS, n° 1, p. 53.

4. La tarea de evaluación *ex post* forma parte de un «proceso» que también recurre a los resultados de la evaluación previa y de la revisión a mitad del período. Además, las evaluaciones se realizan en distintos niveles, tanto nacionales como temáticos, y terminan plasmándose en un informe de síntesis. Juntas constituyen un elemento importante de la gestión de los Fondos Estructurales y, en particular, de la programación y revisión de la asistencia comunitaria. La responsabilidad del proceso de evaluación recae en la Comisión (en cooperación con los Estados miembros), y también es esta quien decide qué aspectos de la evaluación han de realizar sus propios servicios y cuáles necesita subcontratar. En cualquiera de los casos la Comisión es la responsable global y final.

5. En el período 1994-1999, la ayuda programada en virtud de los Fondos Estructurales ⁽¹⁾ ascendió a 136 400 millones de euros en el caso de los «objetivos» y a 14 500 millones de euros en el de las «iniciativas comunitarias». El *anexo I* presenta un desglose del primer importe por Estado miembro y objetivo, y del último por iniciativa comunitaria. Estos fondos fueron complementados con al menos otros 95 000 millones de euros de inversiones conjuntas del sector privado o público ⁽²⁾, elevando la inversión total a más de 245 000 millones de euros.

Marco de la evaluación

6. Las evaluaciones *ex post* fueron realizadas por cuenta y bajo la dirección de la Comisión. Tras una licitación pública, se seleccionó un consultor privado para cada serie especificada de objetivos e iniciativas comunitarias. En la mayor parte de los casos, el consultor contaba con el apoyo de un equipo de evaluadores en los distintos Estados miembros ⁽³⁾ cuya función era proceder a las evaluaciones necesarias de los programas respectivos basándose en un marco metodológico común. Además, el proceso de evaluación era supervisado por un comité de dirección. Las evaluaciones se plasmaron en informes nacionales preparados por los evaluadores nacionales y un informe de síntesis elaborado por los consultores contratados por cada serie especificada de objetivos. Estos informes fueron completados entre principios de 2003 y mediados de 2004.

Objetivos básicos establecidos para cada evaluación

7. Las Direcciones Generales participantes optaron por un enfoque amplio que abarcaba una extensa serie de aspectos. Los objetivos generales de las evaluaciones eran las siguientes:

- a) *apreciar* los resultados y el impacto de las operaciones en los Estados miembros con respecto a sus objetivos e impacto en individuos y sistemas;

- b) *analizar* el impacto y la eficacia de las acciones comunitarias en problemas estructurales específicos y, en la medida de lo posible, determinar el valor añadido comunitario de la asistencia.

8. Para alcanzar estos objetivos generales, el pliego de condiciones establecía una serie de preguntas clave en torno a los temas de la idoneidad, la estrategia, la eficacia, la eficiencia, el impacto, los sistemas de gestión y ejecución, el valor añadido comunitario y las lecciones extraídas de la programación en curso y futura. Para estructurar el trabajo, el pliego de condiciones también establecía una serie de tareas específicas e identificaba determinadas técnicas y fuentes de información.

9. El pliego de condiciones establecido por la Comisión para cada objetivo proporcionaba así la base para el trabajo de los evaluadores, que se complementó con el informe inicial y la guía metodológica del objetivo n° 1, en enero de 2002. Las operaciones del FSE se complementaron con el informe intermedio metodológico, en diciembre de 2002, y las preguntas de evaluación, incluidas en cada informe de evaluación nacional. Para ello, los evaluadores se basaron en revisiones de documentos, cuestionarios, entrevistas con las partes interesadas, análisis de estudios de casos y, cuando se juzgó necesario, en otras investigaciones sobre el terreno.

ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

10. Los objetivos generales de la fiscalización eran examinar si las evaluaciones proporcionaban a la Comisión información adecuada para estimar los efectos de las intervenciones relativas a los objetivos y si los resultados y recomendaciones habían resultado útiles de cara a la revisión de los programas previstos para períodos de programación subsiguientes.

11. La fiscalización se centró en las evaluaciones *ex post* de las intervenciones del FEDER del objetivo n° 1 y de las intervenciones del FSE en el marco de los objetivos n° 1 y n° 3, emprendidas respectivamente por la Dirección General de Política Regional y la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Se examinaron los informes de síntesis pertinentes y una muestra de las evaluaciones nacionales correspondientes a estos objetivos e instrumentos seleccionados ⁽⁴⁾, que en conjunto representaban 124 000 millones de euros o el 82 % de la ayuda total programada en virtud de los Fondos Estructurales para el período de programación 1994-1999 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Formados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

⁽²⁾ Informe de síntesis, p. 53.

⁽³⁾ En lo sucesivo denominados «evaluadores nacionales».

⁽⁴⁾ Las evaluaciones nacionales examinadas corresponden, respecto al objetivo n° 1, a Alemania, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal, y respecto a los objetivos n° 3 y n° 1 (FSE), a Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido.

⁽⁵⁾ Véase el apartado 5 para las cifras globales.

12. Para cada evaluación, la fiscalización trató de responder a tres preguntas:

- a) ¿Era adecuada la calidad de la evaluación?
- b) ¿En qué medida se identificaron debilidades debidas a deficiencias en el marco y en la supervisión del ejercicio de evaluación?
- c) ¿Estaban las recomendaciones resultantes bien fundamentadas, y eran útiles y adecuadas para ser tenidas en cuenta en los siguientes períodos de programación?

13. En particular, se apreció en la fiscalización la calidad y exhaustividad de los informes desde el punto de vista de su evaluación de la idoneidad de las políticas, de la eficacia, eficiencia e impacto de las medidas, y del modo en que estas incidieron en los sistemas de gestión. También se valoró si la Comisión había desempeñado un papel adecuado en la preparación, seguimiento y supervisión de las evaluaciones.

14. La primera parte del presente Informe se dedica a la evaluación *ex post* de las intervenciones del FEDER en las regiones del objetivo n° 1 (apartados 15 a 80), mientras que la segunda trata la evaluación *ex post* de las operaciones del FSE en el marco de los objetivos n° 1 y n° 3 (apartados 81 a 113).

EVALUACIÓN EX POST DEL OBJETIVO N° 1 POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL

15. Antes de proceder a la valoración detallada de la calidad de la evaluación, resulta útil ofrecer un breve resumen de las conclusiones de la evaluación de la Comisión, que figuran a continuación (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Conclusiones generales de la evaluación efectuada por la Dirección General de Política Regional

El informe de síntesis reconocía que los Fondos Estructurales han tenido un impacto positivo en el PIB de las regiones del objetivo n° 1 y que ha mejorado su rendimiento general, con relación al conjunto de la UE. Consideraba que el alcance de la repercusión favorable ha dependido en gran medida tanto de las capacidades institucionales como de factores como la estructura y apertura de la economía y que estos aspectos son cruciales, en particular para la capacidad de la economía de responder a los retos y oportunidades del proceso de integración económica. Señalaba, no obstante, que dada la disparidad de Estados y contextos, y debido a las limitaciones de los datos de seguimiento disponibles y a la falta de unos objetivos claramente definidos, no fue posible agregar los resultados para ofrecer una imagen fiable de las realizaciones generales del objetivo n° 1.

Como apreciación global de la idoneidad de las estrategias adoptadas, el informe concluye que el enfoque estratégico con respecto al objetivo n° 1 adoptado en 1994 debe considerarse en líneas generales adecuado en cada uno de los Estados miembros. Según el informe, la crítica más significativa a las estrategias era que no constituían mucho más que la suma de sus partes. Mientras que cada una representaba una respuesta adecuada a las necesidades identificadas en ámbitos particulares, no se apreciaba tanto el modo en que estos distintos elementos contribuían a una estrategia de desarrollo general.

En términos de eficacia, el informe indicaba que el análisis se basaba en gran medida en juicios cualitativos en lugar de en comparaciones cuantificadas de los resultados con los objetivos, debido a deficiencias en los datos disponibles. Como comentario general, el informe observa que muchas de las acciones aparentemente más eficaces han sido las que tenían fundamentalmente un carácter de política general. La financiación ha tendido en gran medida a reforzar los modelos existentes de actividad relacionada con el desarrollo económico, más que a proporcionar una base para desarrollar actividades nuevas destinadas a alcanzar los objetivos fijados o a estimular enfoques más innovadores.

Desde el punto de vista del impacto, el informe se basaba, con respecto a la mayoría de las regiones, en un enfoque de modelización macroeconómica para evaluar el impacto de los Fondos Estructurales en la cohesión económica y social. Reconocía el hecho de que los resultados obtenidos se derivan inevitablemente de hipótesis efectuadas dentro del proceso de modelización. El informe señalaba que la escala de su impacto en distintos casos reflejaba la importancia relativa y la asignación de recursos del marco comunitario de apoyo (MCA) y elementos como la dotación inicial de factores, las estructuras económicas, los niveles de competitividad y el grado de «apertura» de la economía en cuestión. Extraía unas conclusiones generales sobre el impacto de los Fondos Estructurales con respecto a otros factores externos e indicaba que, aunque que la creación de empleo había sido sustancial, también lo había sido probablemente el efecto de peso muerto y de desplazamiento.

El informe de síntesis también incluía una serie de observaciones relativas a la gestión y a la ejecución. Su conclusión general sobre estos aspectos era que los dispositivos en materia de gestión y ejecución, aunque a veces se caracterizan por debilidades, por lo general eran adecuados a sus fines y se obtuvieron beneficios significativos mediante el enfoque de cooperación. Las estructuras del proceso decisorio por lo general no consiguieron establecer una dirección estratégica fuerte. Sin embargo, se obtuvieron importantes beneficios en el sentido de un mayor valor añadido a través del enfoque de programación y del desarrollo de la capacidad y de las prácticas de gestión del sector público.

Apreciación del Tribunal sobre la calidad de la evaluación

Observaciones preliminares

16. Es importante reconocer que el amplio enfoque adoptado tenía que hacer frente a limitaciones intrínsecas, de las cuales las más importantes eran las limitaciones de tiempo, una serie restringida de objetivos cuantificados y una falta de indicadores detallados de resultados/impacto. Además, el impacto que puede atribuirse directamente a los programas y medidas relacionadas con frecuencia era difícil de aislar, puesto que las regiones destinatarias a menudo se beneficiaban de otras operaciones que contribuían a conseguir objetivos similares. También resultó difícil identificar y medir los efectos indirectos de los gastos de los

Fondos Estructurales. No obstante, el Tribunal considera que ciertas debilidades del proceso de evaluación no pueden atribuirse meramente a limitaciones inherentes, sino que se deben a deficiencias en dicho proceso que deben corregirse, en particular antes de la evaluación *ex post* del período de programación 2000-2006.

Evolución de los problemas que se plantean a las regiones desde 1994

17. El informe de síntesis comienza con un breve análisis de la evolución del PIB per cápita, y de las tasas de desempleo y empleo en las distintas regiones afectadas ⁽¹⁾. El informe llega a la conclusión de que el aumento de las tasas de empleo resultantes de la creación de puestos de trabajo ⁽²⁾ no se ha traducido en un incremento del PIB por habitante. Esta conclusión podría ser importante para los responsables políticos, ya que sugiere que la mejora de las tasas de participación laboral ⁽³⁾ no ha contribuido al objetivo principal de la política de cohesión de estrechar distancias en términos del PIB, conclusión muy pertinente para los Fondos Estructurales.

18. Partiendo de la información presentada en el informe de síntesis, es difícil juzgar la validez de la afirmación arriba mencionada. En muchas regiones el PIB per cápita aumentó, al igual que las tasas de participación. Sin embargo, existen regiones en las que o bien el PIB per cápita o la tasa de participación descendieron o aumentaron solo ligeramente. El Tribunal ha intentado valorar las afirmaciones mencionadas en el apartado 17, aplicando técnicas estadísticas a los datos publicados en el informe de síntesis. Los detalles técnicos de este análisis figuran en el *anexo II* y los aspectos esenciales se resumen brevemente a continuación.

19. Los resultados obtenidos indican que los cambios en el empleo tuvieron una incidencia estadísticamente significativa en el PIB real per cápita. En particular, se asoció un incremento de un punto porcentual en la tasa de empleo con un incremento de 0,24 puntos porcentuales en el PIB per cápita en el período objeto de la apreciación. Este resultado no es coherente con la conclusión del informe de síntesis antes mencionada y también sugiere que, de hecho, es posible reducir las diferencias en términos del PIB mejorando las tasas de participación laboral, un resultado pertinente desde el punto de vista político.

20. Para profundizar en la solidez del resultado mencionado, el Tribunal realizó un análisis idéntico de 145 regiones de las que existían datos coherentes (esto es, no solo regiones del objetivo n° 1). Los resultados, que también figuran en el *anexo II*, son muy similares en toda la Unión, y muestran que no se analizó

suficientemente la información a partir de datos básicos e indican una relación importante entre los incrementos del PIB y los de la tasa de empleo, que no señaló el informe de síntesis.

Idoneidad de las estrategias adoptadas

21. El segundo capítulo del informe de síntesis examina la idoneidad de las estrategias adoptadas desde el punto de vista del equilibrio geográfico y de los programas, así como entre los distintos fondos. Los gastos previstos y reales de los programas ⁽⁴⁾ de los Fondos Estructurales son analizados por tipo y por Estado miembro, pero no por las regiones correspondientes, a diferencia del informe sobre el PIB per cápita y las tasas de empleo y desempleo en las distintas regiones del objetivo n° 1. Esto limita el análisis que puede realizarse, como señala el propio informe al dar los resultados de un análisis de regresión que trata de relacionar los fondos comunitarios per cápita por Estado miembro con el PIB per cápita ⁽⁵⁾. En consecuencia, los resultados que figuran en el informe no son estadísticamente significativos, y por lo tanto, su valor es limitado.

22. El Tribunal, por su parte, aplicó unas técnicas estadísticas ligeramente diferentes, utilizando los mismos datos que en el informe. Los datos técnicos de este análisis figuran en el *anexo III* y los aspectos esenciales se resumen brevemente a continuación.

23. Los resultados obtenidos respaldan la conclusión intuitiva de que cuanto más elevados son los fondos comunitarios facilitados per cápita, mayor es el crecimiento del PIB per cápita en los Estados miembros. Este resultado muestra que con un enfoque más amplio, pueden efectuarse valoraciones pertinentes incluso con el conjunto de datos innecesariamente limitado que se ha utilizado en este importante ámbito que nos ocupa.

24. Una parte central de la valoración en esta sección del informe de síntesis se basa en una comparación de distintas categorías de gastos programados en 1994 y los gastos reales estimados en 1999. No obstante, los datos presentados contienen una serie de errores o discrepancias que limita la validez de las conclusiones que puedan extraerse. En particular en el caso de cinco Estados miembros la cifra de gastos reales que aparece bajo la columna del «total» (en el cuadro correspondiente publicado en el informe de síntesis) no coincide con la suma de las cifras que aparecen bajo las distintas columnas, correspondientes a gastos comunitarios, públicos y privados respectivamente (tal como

⁽¹⁾ Informe de síntesis, pp. 61 a 64.

⁽²⁾ Informe de síntesis, p. 62.

⁽³⁾ En este caso referidas a la población activa como porcentaje de la población en edad de trabajar.

⁽⁴⁾ Informe de síntesis, cuadro 2.1, p. 75, y cuadros 2.5 y 2.6, pp. 88 y 89.

⁽⁵⁾ Informe de síntesis, p. 75.

aparecen en el mismo cuadro). Estas diferencias se resumen en el *cuadro 1*. La diferencia de porcentaje, que figura en la última columna de este cuadro, es significativa e implica un control de calidad inadecuado en la formulación del contenido y resultado del informe.

25. Pese a estas discrepancias, la transformación de los datos facilitados en una base per cápita ⁽¹⁾ proporciona algunas observaciones útiles que en algunos contextos difieren de las conclusiones del informe de síntesis. El *cuadro 2* presenta el gasto per cápita real de mayor a menor por cada categoría.

Cuadro 1

Resumen de las discrepancias observadas en el apartado 24

	Suma de columnas ⁽¹⁾	Total publicado ⁽¹⁾	Diferencia ⁽¹⁾	Porcentaje de discrepancia
Alemania	41 015	48 243	7 228	- 15
Italia	34 804	30 547	- 4 257	14
Reino Unido	3 961	4 803	842	- 18
Francia	3 339	4 019	680	- 17
Austria	1 116	1 040	- 76	7

⁽¹⁾ Millones de euros.

Cuadro 2

Gasto efectivo ⁽¹⁾

Total real per cápita		UE per cápita		Gasto público real per cápita		Gasto privado real per cápita	
Austria	3 866	Irlanda	1 653	Países Bajos	1 822	Austria	2 458
Países Bajos	3 438	Grecia	1 580	Austria	1 033	Alemania	1 299
Alemania	2 933	Portugal	1 403	Grecia	739	Países Bajos	1 039
Irlanda	2 926	España	1 143	Irlanda	703	Bélgica	705
Grecia	2 716	Alemania	884	Portugal	621	Irlanda	570
Portugal	2 472	Austria	657	España	582	Portugal	448
España	1 725	Italia	652	Francia	485	Grecia	396
Bélgica	1 587	Francia	621	Bélgica	456	Francia	205
Francia	1 579	Reino Unido	605	Reino Unido	381	Reino Unido	174
Italia	1 445	Países Bajos	578	Alemania	311	España	nd
Reino Unido	1 407	Bélgica	427	Italia	nd	Italia	nd
Media per cápita	2 104		1 033		419		377

⁽¹⁾ Para la elaboración del cuadro 2 se han utilizado los mismos datos que los publicados en el informe. Como resultado, puede observarse que, en el caso de los Estados miembros enumerados en el cuadro 1, la suma de las tres columnas en este cuadro no corresponde a la cifra indicada en la columna del total.

⁽¹⁾ Las cifras per cápita, en este contexto, se han calculado con referencia a la población nacional total.

26. El cuadro muestra que la media total de fondos reales era de 2 104 euros per cápita. Los Fondos Estructurales comunitarios aportaron alrededor de la mitad, mientras que tres de los cuatro Estados miembros de cohesión gestionaron en torno al 50 % más que la media de 1 033 euros per cápita. Resulta de particular importancia la contribución del sector privado, especialmente a la luz de la importancia concedida a los efectos en la oferta a largo plazo en las regiones. Parece que algunas regiones del objetivo nº 1 en Estados miembros como Alemania, Austria y los Países Bajos han conseguido unos resultados particularmente satisfactorios al combinar la inversión privada con los Fondos Estructurales, sobrepasando incluso, de manera significativa en el caso de Alemania y Austria, la contribución media de los Fondos Estructurales comunitarios.

27. Sin embargo, los factores que contribuyen a una mayor participación del sector privado quedan sin explorar en el informe. Por ejemplo, ¿fue esto un resultado de la naturaleza de los proyectos elegidos, de la capacidad de los recursos humanos disponibles, o en realidad de un tipo distinto de ayuda que se presta al sector privado a partir de los fondos? En opinión del Tribunal, estos aspectos merecen un examen más profundo.

28. La evaluación de la idoneidad de las estrategias adoptadas rara vez se basó en técnicas formalizadas ⁽¹⁾ y las prácticas seguidas por los evaluadores nacionales eran muy distintas y por lo general muy descriptivas. La cuestión de la idoneidad con respecto a la medida en que las intervenciones de los Fondos Estructurales abordan «insuficiencias de mercado» raramente fue el objeto explícito de la evaluación *ex post*. De manera similar, tampoco se ha examinado de manera exhaustiva si los cambios en la estrategia durante el período de programación fueron adecuados.

Evaluación de la eficacia

29. Algunos capítulos específicos de las evaluaciones nacionales y el capítulo 3 del informe de síntesis tratan de la eficacia de los Fondos Estructurales, basándose en la medida en que se han obtenido los efectos esperados. Se estudian cinco temas: transporte, PYME, investigación y desarrollo, educación y formación y desarrollo rural. También se examinan dos temas transversales que tratan del medio ambiente y la igualdad de oportunidades.

30. El análisis se basó en una muestra del 70 % del valor de los programas del objetivo nº 1. No obstante, se concedió una gran importancia a las apreciaciones cualitativas, por ejemplo determinando el valor añadido comunitario mediante una

(1) Esta evaluación necesita una identificación y un examen dentro de un marco global de vínculos causales entre las necesidades, los objetivos estratégicos, los objetivos de los programas/subprogramas/medidas y la asignación de recursos. La evaluación, en principio, también necesita una clasificación de las necesidades y situaciones socioeconómicas insatisfactorias que los MCA tratan de resolver así como la consideración de una jerarquía de factores inherentes para garantizar que los recursos se destinan de manera óptima a satisfacer las necesidades.

respuesta «sí» o «no». Tales apreciaciones y opiniones a menudo se clasifican en categorías demasiado amplias y no siempre pueden verificarse objetivamente. No se intentó establecer unos objetivos concretos mediante la identificación de unos criterios que pudieran haber resultado útiles a tal efecto ni se recopilaron datos adicionales para proceder a un microanálisis. Con frecuencia no se tuvieron en cuenta cuestiones importantes, como los efectos de peso muerto y de desplazamiento, y en los casos en que se plantearon estos aspectos, no se analizaron con la profundidad suficiente.

31. Aunque varias secciones contienen observaciones válidas y útiles, en general el Tribunal considera que este capítulo ⁽²⁾ del informe de síntesis, pese a revestir una importancia crucial, carece de solidez por falta de datos, por sus conclusiones con frecuencia débiles y por su apreciación insuficiente o inexistente de los resultados de otros estudios temáticos encargados por la Dirección General de Política Regional para el programa de los Fondos Estructurales de 1994-1999.

32. Por ejemplo, en la sección dedicada al transporte de la evaluación *ex post*, en los cuadros que presentan los kilómetros reales y previstos de carreteras mejoradas por países, cerca de la mitad de la información es incompleta o inexistente, lo que impide extraer una conclusión sólida sobre los logros con respecto a los objetivos. Sin embargo, la evaluación temática ⁽³⁾ del impacto de los Fondos Estructurales en las infraestructuras de transportes correspondiente al mismo período, que se cita con frecuencia en el informe, ofrece una apreciación más completa y rigurosa de los resultados por Estado miembro.

33. El impacto estimado de los programas de transporte en el empleo que figura en el informe de evaluación temática sobre transporte es de particular importancia para la evaluación *ex post*. La incidencia directa e indirecta total en el empleo se estima en 2,3 millones de puestos de trabajo en equivalente a jornada completa por año ⁽⁴⁾. Además, los beneficios económicos de los programas de transporte que figuran en el estudio se consideran significativos. En Irlanda, el índice de beneficio económico notificado con respecto a proyectos de carreteras es del 13 %, mientras que el de España consta como del 23 % ⁽⁵⁾.

(2) Capítulo 3.

(3) Una evaluación temática es una evaluación que analiza de manera transversal un aspecto determinado (un tema) en el contexto de varias intervenciones dentro de un único programa o de varios programas aplicados en distintos países o regiones.

(4) Evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales en las infraestructuras de transporte, Informe final, noviembre de 2000, p. 8.

(5) Por ejemplo, en el caso de Irlanda, este resultado significa que por cada 100 euros invertidos en términos de construcción y costes operativos, el valor del ahorro de tiempo diario en el trayecto, el ahorro en costes de explotación de vehículos y los beneficios de seguridad ascendieron a 13 euros cada año. De ese modo, la inversión se pagó a sí misma en ocho años (informe de síntesis, p. 8).

34. Estas dos importantes conclusiones del informe de evaluación temática sobre el transporte no se tienen en cuenta en el informe de síntesis. Es más, la estimación del impacto en el empleo que se presenta en la evaluación temática no es coherente con la del estudio *ex post*. Basándose en los cálculos efectuados por el Tribunal, el estudio ⁽¹⁾ implicaría que el impacto total de los Fondos Estructurales en el empleo en el período 1994 a 1999 (utilizando el modelo Hermin y la evaluación de las demás regiones) es de 1,62 millones de empleos, lo que no es coherente con la estimación de 2,3 millones de empleos del informe temático, sobre todo dado que el transporte solo representa alrededor del 20 % del total de gastos de los Fondos Estructurales.

35. En cambio, los resultados de la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales en las PYME sí se utilizan en el informe de síntesis, en el que se señala que esta evaluación temática recomienda pasar, en el futuro, de gastos en subvenciones a medidas de ingeniería financiera, tales como fondos de capital generador y de capital riesgo, préstamos y bonificaciones de interés, aduciendo que estos métodos son más sostenibles a largo plazo ⁽²⁾. Esta es una conclusión importante dentro del estudio temático que la evaluación *ex post* hace bien en mencionar ⁽³⁾. Sin embargo, el informe no profundiza en esta cuestión pese a las importantes implicaciones que podrían extraerse para programas futuros.

36. El informe de síntesis señala que en la evaluación temática sobre el impacto de los Fondos Estructurales en las PYME se estima que, sin el apoyo comunitario, el 70 % de los proyectos de inversiones o no habrían tenido lugar, o habrían tenido una menor escala o se habrían aplazado. La evaluación temática estima asimismo que dicho apoyo contribuyó a crear más de 300 000 puestos de trabajo adicionales, incluso después de tener en cuenta los efectos de peso muerto y de sustitución. La evaluación *ex post* del objetivo n° 1 no puede reproducir estas cifras debido a la falta de datos comparables y sólidos en los que basar tales estimaciones ⁽⁴⁾. Dada la importancia de la discrepancia de los resultados y que los dos estudios fueron preparados para el mismo contratista, trataron el mismo tema, se refirieron al mismo período y se publicaron con una diferencia de solo dos o tres años, estaba justificado un tratamiento más completo de sus diferencias.

37. Tras la afirmación arriba mencionada, en una sección dedicada a un «análisis general», el informe de síntesis ofrece una estimación del número de puestos de trabajo creados en las PYME como resultado de la intervención de los Fondos Estructurales. Según el informe, de las pruebas de que se dispone se desprende que el objetivo n° 1 apoyó la creación de unos 800 000 puestos de trabajo brutos, sin tener en cuenta los efectos de sustitución,

peso muerto, o multiplicador. La eficacia global en términos de efectos netos se desconoce ⁽⁵⁾. Esta conclusión no recibe la suficiente atención, en especial a la luz de la estimación facilitada en el estudio temático sobre las PYME. Además, el cuadro incluido en el estudio *ex post*, que presenta un desglose del empleo creado por Estado miembro, no proporciona datos sobre España, por lo que la estimación es obviamente incompleta ⁽⁶⁾. Este aspecto también merecía un examen más profundo en la evaluación *ex post*.

38. En los «otros temas» que el informe de síntesis recoge bajo el epígrafe «Eficacia», se encuentra un útil aunque breve resumen de varias cuestiones pertinentes recogidas bajo varios epígrafes. Sin embargo, existe una limitación subyacente que, según el informe, son unos datos comparativos insuficientes, que han obligado a efectuar una apreciación cualitativa y no una apreciación detallada basada en los proyectos ⁽⁷⁾. Parte de esta apreciación cualitativa podría haberse enlazado mejor con otros estudios temáticos realizados, como la evaluación temática sobre IDT. El pliego de condiciones señalaba que debería realizarse una revisión documental de amplio alcance para identificar aspectos clave de la ejecución de los Fondos Estructurales ⁽⁸⁾. Sin embargo, existen deficiencias en el modo en que se señalan tales implicaciones y se vinculan a los resultados subsiguientes de los estudios. En los pocos casos en que existe tal integración con la evaluación, los beneficios en la calidad del informe son evidentes.

39. Por ejemplo, la apreciación *ex post* indica que, según la evaluación temática sobre IDT, las actividades estarían mejor enfocadas si se dedicaran a desarrollar estrategias innovadoras específicas de las regiones para explotar la capacidad de IDT existente, en lugar de basarse en las «diferencias tecnológicas» observadas. El estudio *ex post* señala que en varios casos se adoptó el enfoque mencionado y que se obtuvieron unos resultados mucho más satisfactorios cuando las actividades se centraron en los puntos fuertes locales ⁽⁹⁾. Este ejemplo resalta la pertinencia de basarse en lo que otros informes y estudios han demostrado, como se pone de relieve en los criterios expuestos en el programa MEANS y en su actualización, que se incluyeron como parte del pliego de condiciones de este ejercicio de evaluación ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ Véase la sección sobre el impacto.

⁽²⁾ Informe de síntesis, p. 105.

⁽³⁾ El comentario concreto fue que mientras que esta parecería ser una recomendación lógica, el contexto en el que se aplica surge como consideración importante (informe de síntesis, p. 105).

⁽⁴⁾ Informe de síntesis, p. 108.

⁽⁵⁾ Informe de síntesis, p. 130.

⁽⁶⁾ Según el estudio, se afirma que el mecanismo más eficaz para la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo es el apoyo directo a la inversión productiva, pero dado que no tiene en cuenta los efectos de peso muerto y de sustitución, no puede juzgarse su eficacia general (informe de síntesis, p. 130).

⁽⁷⁾ Las implicaciones de unos datos insuficientes y algunos comentarios generales al respecto se tratarán más adelante en otra sección.

⁽⁸⁾ Pliego de condiciones, p. 90.

⁽⁹⁾ Informe de síntesis, p. 111.

⁽¹⁰⁾ Pliego de condiciones, p. 11.

40. En general, las evaluaciones nacionales rara vez se basaron en un análisis formalizado o cuantitativo de los efectos. Además los evaluadores nacionales apenas utilizaron los resultados de los análisis cuantitativos llevados a cabo por otras partes.

Evaluación de la eficiencia

41. Bajo esta rúbrica, el informe de síntesis tuvo por objeto examinar la eficiencia de la ejecución de grandes proyectos subvencionados en regiones del objetivo nº 1. El análisis se basó en una muestra representativa, tanto desde el punto de vista geográfico como temático, de alrededor de 60 grandes proyectos (1). Se entiende como eficiencia la obtención de resultados a un coste razonable. El principal objetivo es establecer costes unitarios, esto es, el coste por realización conseguida. El análisis también debería abordar la calidad de la gestión de grandes proyectos por los beneficiarios finales. A escala comunitaria deberían analizarse los costes unitarios en las distintas regiones del objetivo nº 1, explicando, cuando fuera posible, las diferencias significativas en los costes unitarios de unas regiones a otras y estableciendo una clasificación de costes apropiados, que podría utilizarse como base para ejercicios de evaluación comparativa en el futuro (2). Estos objetivos son pertinentes y constituyen un elemento crítico para la gestión eficiente de los proyectos en la UE.

42. No obstante, la evaluación *ex post* no alcanzó la mayor parte de estos objetivos, lo que se admite en el informe de síntesis, que explica que a los gestores de los proyectos les resultó prácticamente imposible determinar los distintos componentes del proyecto y que por lo tanto no pudieron calcular los costes unitarios (3). Una afirmación tan general implica que el grado de conocimiento de los principales proyectos financiados por los Fondos Estructurales es tan deficiente que el objetivo expresado en el pliego de condiciones resulta inalcanzable. Como mínimo, debería haber sido posible obtener costes comparables para realizaciones clásicas, por ejemplo, el coste por metro cuadrado de construir una fábrica, o el coste por kilómetro de carretera construido.

43. Algunos resultados parciales se presentan en tres cuadros sobre construcción de carreteras en los Estados miembros, proyectos medioambientales en España y costes por puesto de trabajo creado en proyectos industriales (4). Sin embargo, los resultados apenas se analizan o evalúan, por ejemplo, para tener en cuenta el impacto de los distintos costes de mano de obra y las características geográficas particulares de la construcción de carreteras, por poner un caso.

44. El informe de síntesis llegó a unas conclusiones sólidas sobre el calendario de los proyectos y el respeto de los límites presupuestarios. La primera conclusión fue que solo un tercio de los 60 proyectos examinados se terminó en el plazo previsto inicialmente, y más de un tercio concluyó con un retraso de un año. En segundo lugar, alrededor de dos tercios de los proyectos examinados excedieron el presupuesto, superando el 20 % de ellos el 30 % de los costes previstos en un principio. El análisis, sin embargo, se limita a unas cuantas observaciones generales,

proporcionando poca o ninguna apreciación de la calidad de la gestión por parte de los beneficiarios finales, tal como se estipulaba en el pliego de condiciones (5). Además, no se evaluó la eficiencia relativa de la cooperación pública y privada ni de los procedimientos de licitación empleados.

Evaluación del impacto de los Fondos Estructurales

45. El informe de síntesis mantiene que el objetivo principal de los Fondos Estructurales es influir en el potencial de oferta a largo plazo de la economía (6). Los efectos de la oferta funcionan a través de una serie de canales concebidos para: a) incrementar la inversión con el fin de mejorar la infraestructura física como contribución a la actividad productiva del sector privado; b) aumentar el capital humano, gracias a la inversión en formación, como contribución a la actividad productiva del sector privado; c) canalizar la ayuda de financiación pública hacia el sector privado para estimular la inversión, aumentando así el factor de productividad y reduciendo los costes sectoriales de producción y de capital (7).

46. A continuación el informe pasa a discutir la importancia de lo que se denominan «externalidades» positivas (condiciones en las que las empresas privadas disfrutan la utilización de factores productivos adicionales sin coste para ellas), mejorando así la productividad y la competitividad de la economía en materia de costes. Estas consideraciones son pertinentes para una evaluación *ex post*, aunque la cofinanciación del sector privado se excluyó del análisis debido a la incertidumbre que existe sobre sus mecanismos impulsores (8). Este enfoque limitado da lugar a una grave subestimación del impacto de determinados gastos en los Fondos Estructurales al excluir uno de los principales efectos de la oferta a largo plazo, lo que demuestra claramente el ejemplo de una empresa de fomento presentada en el informe de síntesis (9) cuyos gastos cofinanciados han atraído una inversión adicional significativa del sector privado. En lugar de centrarse en el impacto más directamente discernible de los gastos de los Fondos Estructurales en el sector privado, el estudio trata de evaluar las denominadas externalidades positivas, con unas técnicas de estimación bastante limitadas resultado de una falta de estudios que proporcionen unas medidas de elasticidad pertinentes para las regiones examinadas.

(5) Ya indicado anteriormente.

(6) Informe de síntesis, p. 71.

(7) Informe de síntesis, p. 72.

(8) La inclusión de cofinanciación del sector privado tiene un valor cuestionable para una evaluación de impacto basada en la utilización de un modelo macroeconómico formal, y, puesto que los mecanismos impulsores que se hallan tras los gastos de cofinanciación de MCA del sector privado están rodeados de una considerable incertidumbre y ambigüedad, los excluimos de nuestro análisis (informe de síntesis, p. 71).

(9) Proyecto Speke Garston del Reino Unido; en este ejemplo concreto, se atrajo una inversión del sector privado de 223 millones de libras esterlinas, que generó 4 600 puestos de trabajo en empleo directo (informe de síntesis, p. 204).

(1) Superior a 25 millones de euros en el caso de las infraestructuras y superior a 15 millones de euros en el de los proyectos de inversiones productivas.

(2) Pliego de condiciones, p. 13.

(3) Informe de síntesis, p. 143.

(4) Informe de síntesis, cuadros 4.6, 4.7 y 4.8.

47. Para apreciar el impacto de los Fondos Estructurales en la cohesión económica y social, se aplicó a cuatro Estados miembros (España, Grecia, Irlanda y Portugal) ⁽¹⁾, así como a las regiones de los nuevos *Länder* alemanes e Irlanda del Norte ⁽²⁾, un enfoque de modelo macroeconómico basado en el modelo Hermin. Este enfoque debía medir el impacto de los programas del objetivo n° 1 por lo que respecta a los efectos en el PIB y en el empleo.

48. Una posibilidad de evaluación alternativa sería utilizar datos microeconómicos de proyectos para establecer el impacto total o agregado de los Fondos Estructurales a escala regional o nacional. Sin embargo, pese a la utilización por las regiones del objetivo n° 1 de los datos estandarizados exigidos, existen dificultades para recopilar datos microeconómicos, y por este motivo se intenta medir los impactos únicamente a partir de modelos macroeconómicos. Esto da lugar a muchas restricciones y suposiciones que, por las razones expuestas, pueden limitar la evaluación de manera significativa, y con ello, las implicaciones políticas que puedan derivarse.

49. Las principales dificultades identificadas con la aplicación específica del modelo macroeconómico Hermin en la evaluación *ex post* objeto de la fiscalización son las siguientes:

- a) la estructura del modelo hace demasiado hincapié en el sector industrial, mientras que las economías de la mayor parte de las regiones o países considerados han experimentado un mayor desarrollo en los diez últimos años en servicios de mercado, como el turismo y, en algunos casos, el sector financiero. Los mecanismos impulsores de estos servicios son distintos de los de la industria, que ahora es más sensible al impacto de la globalización. Por consiguiente, el modelo macroeconómico necesita orientarse hacia este aspecto. El modelo utilizado no prevé esta consideración, y en el informe hay pocos indicios de que este aspecto se haya reconocido como una deficiencia importante, a pesar de que el turismo sea tan importante para las economías de muchas de las regiones afectadas;
- b) el modelo utilizado se basa en datos anuales a partir de 1980. Sin embargo, debido al rápido cambio producido en la estructura de las regiones examinadas en el tiempo transcurrido, la inestabilidad estructural de los parámetros estimados puede constituir una limitación significativa para el enfoque basado en el modelo macroeconómico, aspecto que tampoco se tuvo en cuenta;

⁽¹⁾ Los cuatro Estados que cumplen todas las condiciones como regiones del objetivo n° 1.

⁽²⁾ En el caso de Italia, la construcción programada de un modelo Hermin previsto en el pliego de condiciones no se efectuó debido a «dificultades de contratación». En las demás regiones que no disponían de un modelo Hermin, se efectuó una estimación ascendente.

- c) se utilizan gastos programados en lugar de efectivos ⁽³⁾, lo que es más razonable en el caso de una proyección *ex ante* que en una evaluación *ex post*;
- d) las estimaciones sobre el impacto tienden de manera significativa a la baja debido a la exclusión del modelo de la cofinanciación del sector privado (véase el apartado 46), así como el flujo de inversión del sector privado resultante de las intervenciones de los Fondos Estructurales. Por ejemplo, si los Fondos Estructurales facilitan ayuda para la construcción de una fábrica, el impacto en la economía de la región no se limita a la construcción del edificio, sino que también afecta a los puestos de trabajo permanentes a los que da lugar como resultado de la inversión del sector privado que tiene lugar tras la construcción de la fábrica;
- e) el impacto a largo plazo de los Fondos Estructurales en las infraestructuras públicas y capital humano (externalidades positivas) desempeña un papel crucial al evaluar el impacto de los Fondos Estructurales en el informe de síntesis. El modelo Hermin exige que otros estudios específicos aporten elasticidades de los factores externos. Sin embargo, puesto que no se disponía de dichas elasticidades con respecto a ninguna de las regiones afectadas de la UE, se recurrió a documentación empírica basada en gran medida en regiones de Estados Unidos, lo que, como el propio informe señala, resulta un poco ambiguo por lo que respecta a la verdadera magnitud de las externalidades ⁽⁴⁾. En consecuencia, no está claro el grado en que los impactos estimados están basados en juicios o en hechos;
- f) por lo que respecta a la adicionalidad, las simulaciones del modelo Hermin comparan las situaciones con y sin financiación del MCA. La hipótesis sin financiación del MCA parte de la suposición de que no se gastan ni los fondos comunitarios ni los importes cofinanciados, suposición cuya validez es discutible ⁽⁵⁾.

50. El modelo Hermin, tal como se ha venido aplicando, parece, pues, inadecuado para la tarea de estimar los efectos de las intervenciones de los Fondos Estructurales en las regiones del objetivo n° 1.

⁽³⁾ El informe indica que lo ideal sería utilizar los gastos efectivos realizados en el MCA, pero estos no estaban disponibles para todos los países o regiones, desglosados por prioridades y por períodos anuales, de modo que por motivos de homogeneidad se utilizaron los gastos previstos del MCA tal como aparecen en los documentos del MCA 1994-1999. Aunque estos ofrecen un total bastante exacto de los gastos, no siempre proporcionan una imagen exacta del calendario real de ejecución de los gastos (informe de síntesis, p. 150).

⁽⁴⁾ Informe de síntesis, p. 161.

⁽⁵⁾ De hecho, algunos estudios afirman que la financiación comunitaria excluye la inversión nacional, de manera que la tendencia de crecimiento de la economía sin la financiación del MCA daría una mejor imagen que la obtenida de las simulaciones Hermin.

51. El Tribunal analizó los resultados de las simulaciones Hermin con respecto a los cambios en la tasa de desempleo con relación a una serie de hipótesis predeterminadas ⁽¹⁾. El resultado figura en el *anexo IV* y refleja variaciones significativas en materia de empleo con respecto a los resultados obtenidos de otras fuentes.

52. Por último, en muchos casos no se evaluó el grado en que se alcanzaron los objetivos intermedios.

53. Por lo que respecta al objetivo estratégico de convergencia, la única mención en el informe de síntesis es que la convergencia global entre los Estados miembros va progresando, pero no en la misma medida en todas las regiones de Europa. Es discutible que la convergencia se deba a los Fondos Estructurales ⁽²⁾.

Evaluación de los sistemas de gestión

54. Los dispositivos en materia de gestión y de ejecución adoptados para los programas del objetivo n° 1 desempeñan un papel fundamental al contribuir a la eficacia, eficiencia e impacto de los Fondos Estructurales. Este aspecto se abordó tanto en el pliego de condiciones como en la guía metodológica y se recogió en las evaluaciones nacionales ⁽³⁾. Los informes de evaluación nacionales describían el impacto en los sistemas de gestión, pero también identificaban situaciones en las que los efectos en dichos sistemas podrían haber sido más pronunciados.

55. La importancia de esta cuestión también se reconoce en el informe de síntesis, en particular, en la sección correspondiente a las recomendaciones ⁽⁴⁾; nada menos que 13 de un total de 19 recomendaciones se refieren a asuntos de gestión.

56. El informe de síntesis aporta varias ideas pertinentes en relación con la gestión de los Fondos Estructurales comunitarios y hace referencia a varias conclusiones de la evaluación temática sobre el principio de cooperación que se efectuó en 1999. Esta prevé la continuidad de la evaluación, y algunas pruebas, a favor o no, de las observaciones efectuadas en el estudio previo. Sin embargo, en una serie de ámbitos, las conclusiones extraídas discrepan de las de la evaluación temática.

57. El informe de síntesis contiene un resumen de la media de miembros que integran los comités de seguimiento por Estado miembro. La media global era de 44 personas, pero existía una amplia variación entre un mínimo de 15 y un máximo de 85. De hecho, el informe llega a la conclusión de que el nivel elevado de

miembros se considera una limitación clave a la eficiencia de estos comités, y que ello era común en todos los Estados miembros ⁽⁵⁾. En cambio, el estudio temático concluía que nada indicaba una pérdida de eficiencia si se ampliaba la inclusión de miembros en los comités. Dada la diferencia significativa entre las conclusiones de los distintos informes sobre este aspecto, habría sido apropiado analizarlo con más profundidad en el informe de síntesis, y extraer unas recomendaciones más concretas para el futuro.

58. Otro ámbito que se enlazó con la evaluación temática es la gestión de distintos fondos. Ambas evaluaciones concluían que los fondos actuaban con arreglo a distintos principios y con distintos requisitos financieros, lo que restringía la sinergia entre ellos. Esta importante observación refrenda las opiniones ya expresadas por el Tribunal ⁽⁶⁾ y subraya la necesidad de esforzarse por conseguir una mayor sinergia entre los fondos.

59. La evaluación de la eficacia de los sistemas globales de gestión también contiene algunas debilidades. El informe de síntesis señala que las evaluaciones nacionales solo consideraron adecuados los sistemas de gestión en menos de la mitad de los Estados miembros con derecho a las ayudas. Este resultado reviste gran importancia, por lo que cabría haber esperado una evaluación detallada tanto de los casos satisfactorios como de las insuficiencias identificadas. Aunque se desarrollan algunos aspectos planteados, en general el informe no es claro con respecto a las constataciones efectivas.

60. La evaluación temática sobre el principio de cooperación en relación con los Fondos Estructurales (1999) observó que este principio presentaba una serie de ventajas para la aplicación de estos fondos ⁽⁷⁾. El informe de síntesis señala que, en general, los Estados miembros que participaron en la aplicación del programa 1994-1999 del objetivo n° 1 también reconocieron estas ventajas y que el trabajo de cooperación transversal fue acogido como uno de los aspectos de «valor añadido» de la programación europea ⁽⁸⁾. Este es un resultado pertinente, pero, aunque se ponen de relieve algunos aspectos de varios casos, como breves comentarios de experiencias negativas o dificultades encontradas, el debate podría haberse orientado más a resaltar mejoras que podrían introducirse basándose en las experiencias mencionadas, para así conferir una mayor eficacia al principio de cooperación.

⁽¹⁾ Este análisis de sensibilidad se efectuó para Alemania oriental, España, Grecia, Irlanda y Portugal.

⁽²⁾ Informe de síntesis, pp. 183 y 184.

⁽³⁾ Estas demuestran la influencia positiva de los Fondos Estructurales en el desarrollo de la programación plurianual, la aplicación del concepto del programa y de la gestión basada en objetivos, el establecimiento de estructuras y procedimientos de gestión y, en particular, sistemas de supervisión e indicadores, sistemas de garantía de calidad en obras públicas, procedimientos de licitación para ayuda gubernamental, desarrollo de sistemas de evaluación, capacidad y cultura, procedimientos de selección de los proyectos y sistemas de control. Los Fondos Estructurales estimulan el desarrollo de estructuras y capacidades más adecuadas para manejar los proyectos de desarrollo.

⁽⁴⁾ Informe de síntesis, sección 9.1.

⁽⁵⁾ Informe de síntesis, p. 196.

⁽⁶⁾ Dictamen n° 2/2005 sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión [COM(2004) 492 final, de 14 de julio de 2004. DO C 121 de 20.5.2005, p. 18]; Informe Especial n° 7/2003 (DO C 174 de 23.7.2003, p. 22, apartado 90).

⁽⁷⁾ Entre las que se encontraban una mayor eficacia en el desarrollo y seguimiento de los programas, selección de los proyectos más eficaz, mayor legitimidad y transparencia en las decisiones y en los procesos decisivos, mayor compromiso y responsabilidad por las realizaciones de los programas, etc. Véase la evaluación temática sobre el principio de cooperación, p. II.

⁽⁸⁾ Informe de síntesis, p. 188.

61. El proceso de solicitud/selección de los proyectos se identifica como uno de los dos procesos citados con mayor frecuencia como fuente de problemas administrativos. Ello se ilustra con una serie de ejemplos, que indican una falta de claridad en los procedimientos y la necesidad urgente de que la Comisión emita unas referencias de buenas prácticas. Se adjunta asimismo un cuadro que recoge la duración del proceso de selección de los proyectos por países, aunque no se facilitan datos con respecto a tres Estados miembros. En los demás, la duración del proceso oscila entre dos y nueve meses, con un promedio de cinco. Las pruebas aportadas implican que aún queda trabajo por hacer para agilizar el proceso de solicitud. En este contexto no se ha efectuado un análisis detallado de los distintos méritos y/o eficacia en la elección entre el proceso competitivo y el proceso de espera de turno.

62. También debe concederse la debida atención al proceso de seguimiento y de control. En el informe de síntesis se afirma que los sistemas de control financiero parecen haber funcionado relativamente bien dentro de los Estados miembros en el marco del objetivo nº 1 del período 1994-1999, aunque fueron necesarios algunos ajustes para adaptar los nuevos reglamentos financieros en 1997. En la mayoría de los Estados miembros los sistemas de control financiero se consideraron adecuados para sus fines y su funcionamiento relativamente eficiente. En general, el control financiero parece haber sido fiable y se ha respetado la norma del 5 %⁽¹⁾. Esta constatación no coincide con los distintos informes del Tribunal⁽²⁾ que indican que el programa para el período 1994-1999 de los Fondos Estructurales adolecía de deficiencias significativas de control financiero.

63. El otro elemento del proceso de supervisión que plantea problemas administrativos es el de los sistemas de evaluación y supervisión no financieras. La supervisión recibe serias críticas; según el informe de síntesis, esta siguió siendo una de las principales debilidades a pesar de la insistencia en desarrollar su función desde el primer período de programación. Los datos existentes se encuentran fragmentados, son incoherentes, excesivamente centrados en los resultados físicos y con frecuencia su fiabilidad es dudosa⁽³⁾. El informe también señala que en todos los Estados miembros faltaba una cuantificación de los objetivos definidos al comienzo del programa⁽⁴⁾. De los diez Estados miembros enumerados, siete han sido clasificados con un nivel de cuantificación mediocre, mientras que uno ha sido clasificado con un nivel variable y dos, con un nivel adecuado solo al inicio del programa. Se incluyen unos breves resúmenes por cada Estado miembro, pero no se añaden ideas.

64. También se afirma que los sistemas informatizados establecidos para supervisar el programa 1994-1999 fueron criticados a menudo por la falta de integración entre los programas y entre los fondos, lo que incidió en la capacidad que en ese

momento tenían las autoridades gestoras para supervisar los progresos realizados dentro de los programas, y planteaba un problema para posteriores evaluaciones⁽⁵⁾. Estas observaciones también arrojan dudas sobre la validez de la anterior conclusión del informe según la cual la gestión financiera del programa funcionaba bien, mientras que la información de supervisión, que contribuye de manera tan importante al proceso de gestión había sido calificada de fragmentada, incoherente y de dudosa fiabilidad⁽³⁾.

65. El informe de síntesis también contiene breves comentarios sobre las denominadas evaluaciones internas⁽⁶⁾, y observa que estas fueron llevadas a cabo por los ministerios o autoridades regionales, con la asistencia de universidades y agencias externas. Dadas las debilidades de los sistemas de supervisión, tal vez resulte sorprendente la intensidad con que se llevó a cabo la evaluación. Quizás pueda ser un reflejo de la obligación sentida de realizar una actividad de evaluación, aunque los resultados a menudo sí se aprovecharon para la gestión de los programas⁽⁷⁾. A la vista de esta afirmación, parece que habría sido útil centrarse más en estas evaluaciones internas, y basarse en los resultados obtenidos por los ministerios o autoridades regionales pertinentes. En cambio, el informe de síntesis solo contiene algunas observaciones muy generales de pertinencia limitada para la evaluación *ex post* en general.

66. Con respecto al período de programación 2000-2006, el informe de síntesis indica que se ha intentado resolver el problema de supervisión sufrido en el período 1994-1999⁽⁸⁾.

Idoneidad del marco de evaluación

El pliego de condiciones

67. Habida cuenta de los diversos problemas identificados en el análisis del informe de síntesis, es preciso centrarse de manera específica en el pliego de condiciones original. Este, junto con el informe inicial y la guía metodológica, contenían varias debilidades, en particular las siguientes:

- a) no abordaban la cuestión de la falta de objetivos cuantificados y además, el pliego de condiciones y la guía metodológica tampoco trataban de manera suficiente la escasez de indicadores adecuados;

⁽¹⁾ Informe de síntesis, p. 218.

⁽²⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2003, apartados 5.22, 5.32, letra d), 5.33 y 5.34 (DO C 293 de 30.11.2004, p. 162); Informe Anual relativo al ejercicio 2004, apartado 5.30 (DO C 301 de 30.11.2005, p. 143).

⁽³⁾ Informe de síntesis, p. 224.

⁽⁴⁾ Informe de síntesis, p. 219.

⁽⁵⁾ Informe de síntesis, p. 221.

⁽⁶⁾ Que tratan sobre las evaluaciones en curso en este contexto.

⁽⁷⁾ Informe de síntesis, p. 222.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, existen claras muestras de que las disposiciones en materia de cooperación se han intensificado y ampliado y que, por lo que respecta a la toma de decisiones, ha aumentado la delegación de competencias a la cooperación del programa (informe de síntesis, p. 246).

- b) tampoco exigían al evaluador obtener datos adicionales sobre indicadores de resultados. El pliego de condiciones ⁽¹⁾ sí preveía la realización de revisiones sobre el terreno en caso necesario, es decir, si los Estados miembros no pudieran facilitar los datos, pero este aspecto no se especificó más en la guía metodológica ⁽²⁾;
- c) no se hizo suficiente hincapié en la necesidad de evaluar efectos netos ⁽³⁾, salvo algunos impactos económicos;
- d) el pliego de condiciones no atribuyó la suficiente importancia a la cuestión de la eficacia y del efecto de peso muerto en particular, lo que es lamentable dado que dicho efecto con frecuencia se considera un factor pertinente en ámbitos importantes como las subvenciones para inversiones en empresas, la ayuda directa al empleo y la formación profesional que facilite el acceso al empleo;
- e) no se prestó suficiente atención al análisis de los vínculos potenciales entre la idoneidad de la estrategia, la eficacia y el impacto ⁽⁴⁾. De manera similar, apenas se intentó relacionar los objetivos identificados, aunque no se hubieran cuantificado, con algún tipo de clasificación de las necesidades que los MCA tratan de abordar;
- f) salvo por la aplicación del modelo Hermin y la referencia al análisis de incidencia crítica que se sugirió para los estudios de casos ⁽⁵⁾, no se propusieron otras técnicas de evaluación ni en el pliego de condiciones ni en el informe inicial;
- g) por lo que respecta a las cuestiones específicas de cada país identificadas en el pliego de condiciones ⁽⁶⁾, no se dieron indicaciones claras sobre la metodología que se había de aplicar.

68. Además, en el pliego de condiciones no se concedió la suficiente prioridad al refuerzo de la cohesión económica y social en la UE y a la convergencia de los Estados miembros menos desarrollados, pese a ser unos de los principales objetivos de las medidas estructurales. El informe inicial sí incluía algunas cuestiones sobre los modelos de desarrollo utilizados, las limitaciones al crecimiento que se han de resolver y los canales a través de los cuales puede esperarse un impacto en la economía regional ⁽⁷⁾. Sin embargo, la evaluación *ex post* debería haber incluido estudios empíricos sobre la convergencia entre regiones y la reducción de disparidades como resultado de factores como la inversión

en infraestructuras, y los avances en el sistema educativo y en la capacidad de investigación y desarrollo.

69. Por otra parte, como objetivo de la evaluación, habría sido adecuado identificar y analizar los estudios de casos específicos que representan referencias para las políticas de desarrollo regionales, por ejemplo, en el ámbito de las agrupaciones o de los núcleos de crecimiento.

70. Al inicio del ejercicio de evaluación, se abordó la cuestión de la idoneidad de la estrategia a través de una lista de cuestiones y preguntas. Sin embargo, las orientaciones para la evaluación contenidas en el pliego de condiciones ⁽⁸⁾ y en la guía metodológica no eran lo bastante precisas o concretas.

Idoneidad de la supervisión de la Comisión

71. El contrato (general) entre la Comisión y los consultores seleccionados para llevar a cabo la evaluación estipulaba que se debía prestar asistencia técnica para la evaluación bajo la responsabilidad y supervisión de funcionarios de la Comisión. Esta debía apreciar la calidad de la evaluación sobre la base de los criterios desarrollados en el marco del programa MEANS.

72. El grupo de dirección, presidido por la Dirección General de Política Regional y del que formaban parte representantes de otras Direcciones Generales, participó en la redacción del pliego de condiciones, aprobando la metodología y el plan de trabajo detallado (en el informe inicial) y examinando los informes nacionales y el informe de síntesis. Se nombró a un grupo de cuatro expertos para ayudar a cumplir el objetivo principal de garantizar unas evaluaciones de elevada calidad. No obstante, su intervención tuvo lugar demasiado tarde y el dispositivo de asistencia creado no pudo aportar mejoras significativas en la calidad de la evaluación.

73. El calendario acordado contractualmente no se respetó. Hubo retrasos en la presentación de los distintos informes, de modo que el informe de síntesis final y los informes nacionales no se presentaron a la Comisión en el plazo previsto de 12 meses, esto es, para el 12 de noviembre de 2002, sino en abril de 2003, y se publicaron en mayo de ese año. Parece ser que el calendario era demasiado justo desde el principio y que no había previsto suficientes reservas de tiempo para tratar el relativamente elevado número de cambios/enmiendas a los informes solicitados por los expertos y representantes del grupo de dirección, lo que tiene importantes consecuencias para ulteriores evaluaciones *ex post*.

74. El pliego de condiciones ⁽⁶⁾ exigía el examen de dos temas específicos por Estado miembro, por lo que se propuso una lista de temas. Sin embargo, ninguno de los informes de evaluación nacionales contenía un enfoque específico sobre este aspecto. Aunque los distintos capítulos a veces facilitan estadísticas o una exploración parcial de estos aspectos, no han sido objeto, tal como estipulaba el pliego de condiciones, de una investigación específica.

⁽¹⁾ Pliego de condiciones, p. 16.

⁽²⁾ Guía metodológica, pp. 16 y 17.

⁽³⁾ Los efectos «netos» se estiman restando de los efectos brutos cualquier efecto de peso muerto y de desplazamiento/sustitución.

⁽⁴⁾ Especialmente, los vínculos entre los resultados de los análisis de impacto y los análisis de eficacia e idoneidad de la estrategia.

⁽⁵⁾ Informe inicial, p. 7.

⁽⁶⁾ Pliego de condiciones, pp. 102 a 109.

⁽⁷⁾ Informe inicial, p. 13. De manera similar, la guía metodológica incluye preguntas clave, como: ¿Cuál fue el impacto global de los Fondos Estructurales en el apoyo a la convergencia regional durante el período 1994-1999? ¿Qué efectos económicos tuvieron las inversiones de los Fondos Estructurales en términos de convergencia y de niveles de ingresos? (p. 24).

⁽⁸⁾ Pliego de condiciones, pp. 94 y 95 (objetivo n° 1).

75. Como conclusión general, la supervisión del proceso de evaluación por la Comisión necesita mejorar. En particular, dado que la falta de datos fiables y de indicadores de resultados, así como de objetivos precisos, era predecible desde el principio, la Comisión debería haberse encargado de que se tomaran las medidas adecuadas para resolver esta limitación crítica. Además, dado el apretado calendario y las limitaciones inherentes, la evaluación debería haberse centrado en elementos esenciales en lugar de intentar realizar una apreciación global tan amplia del período de programación.

Pertinencia de las recomendaciones de la evaluación para futuros períodos de programación

76. Dados los problemas identificados en las anteriores secciones del presente Informe, la capacidad del proceso de evaluación *ex post* para producir recomendaciones válidas era limitada. Mientras que el proceso dio lugar a pocas recomendaciones sobre el contenido de los programas, sí planteó una serie de sugerencias razonables y pertinentes sobre el modo de mejorar la gestión de los Fondos Estructurales y su ejecución ⁽¹⁾.

77. El informe recomienda que el papel de los comités de seguimiento cambie de orientación para pasar a una función estratégica en lugar de centrarse en cuestiones de gestión financiera ⁽²⁾. No obstante, estos comités deberían poder ejercer las dos funciones, tal como establece la normativa.

78. Las evaluaciones han dado lugar a recomendaciones para el período de programación 2000-2006 que abordan principalmente las cuestiones de los sistemas de gestión. En ellas se abarca una amplia variedad de temas, y por lo general se adaptan bien a la situación específica de cada Estado miembro considerado.

79. Con respecto a los programas 2000-2006, las lecciones clave que se han de extraer de la evaluación *ex post* del período precedente se refieren a la ejecución, en particular con referencia al trabajo de estudio de casos realizado para evaluar la eficacia y la eficiencia de las operaciones de los Fondos Estructurales.

80. Por lo que respecta a períodos posteriores a 2006, las recomendaciones propuestas en el informe de síntesis son bastante limitadas y de naturaleza general. Sin embargo, son pertinentes y, por lo tanto, útiles. Por ejemplo, se observa que podría recurrirse en mayor medida a la utilización de evaluaciones independientes y continuas, lo que proporcionaría una aportación externa objetiva ⁽³⁾. Aunque esta es una recomen-

dación razonable, habría sido beneficioso que se hubiera adoptado antes del comienzo del ejercicio de evaluación *ex post* objeto de examen.

EVALUACIÓN EX POST DE LAS OPERACIONES DEL FSE (EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS Nº 1 Y Nº 3) POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

81. Junto con la evaluación de las regiones del objetivo nº 1, bajo la dirección de la Dirección General de Política Regional, se llevó a cabo otro ejercicio de evaluación, en este caso dirigido por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, para abarcar las operaciones del FSE en el marco de los objetivos nº 1, nº 3 y nº 4 y las iniciativas comunitarias, Empleo y Adapt. El pliego de condiciones para esta última evaluación *ex post* anticipaba la utilización de los resultados obtenidos de la evaluación de las regiones del objetivo nº 1. No obstante, pese a los dispositivos organizativos previstos para facilitar una coordinación eficaz entre las dos evaluaciones, hay pocas muestras de que ello se consiguiera en la práctica.

Recuadro 2

Conclusiones generales de la evaluación efectuada por la Dirección General de Empleo

La evaluación tenía por objeto apreciar el impacto de las operaciones del FSE en los Estados miembros, tanto en los individuos como en los sistemas. También trataba de analizar el impacto y la eficacia de la acción comunitaria con respecto a problemas estructurales específicos y determinar el valor añadido comunitario. En la metodología adoptada para tratar de alcanzar estos objetivos, se pidió a los evaluadores, entre otras cosas, que indicaran si los casos que debían evaluar constituían pruebas a favor o en contra de una serie de hipótesis.

El informe señalaba una serie de puntos fuertes, que pueden resumirse de la manera siguiente: gran parte de la financiación del FSE estaba dirigida a los parados de larga duración, lo que se consideró apropiado, dada la persistencia de este colectivo. Las mejoras de la posición en el mercado laboral para los beneficiarios fueron proporcionadas a los recursos asignados. Se produjeron mejoras importantes en los servicios de empleo y en la oferta educativa y de formación en varios contextos nacionales. Los recursos permitieron un refuerzo de determinadas prioridades políticas, como la igualdad de oportunidades, la adaptación de la mano de obra y el enfoque en los discapacitados. A través del FSE, aumentó la participación de los interlocutores sociales y de las autoridades regionales. Los fondos contribuyeron a mejorar las capacidades de gestión y ejecución de las intervenciones en el mercado laboral a todos los niveles.

Sin embargo, el informe también señaló varias debilidades. La distribución se guió en gran medida por la disponibilidad de recursos en lugar de por las prioridades políticas y tuvo lugar paralelamente y al margen de los debates políticos correspondientes. Las intervenciones se concentraron en gran parte en la formación y se asignaron principalmente a proveedores de servicios, lo que, por sí solo, no constituye el medio más eficaz de ayudar a los parados de larga duración y, por lo tanto, es probable que existiera un elevado grado de peso muerto asociado con la intervención. Por último, las normas en materia administrativa se consideraron complejas y las disposiciones de la evaluación eran débiles y mal estructuradas.

⁽¹⁾ Por ejemplo, se propuso dejar mucho más a la discreción de aquellos Estados miembros que cuentan con unos sistemas propios eficaces la utilización de sus requisitos de supervisión propios con relación a las iniciativas comunitarias. Esto reduciría los costes y los datos que se obtuvieran probablemente serían más significativos (informe de síntesis, p. 249).

⁽²⁾ Informe de síntesis, p. 249.

⁽³⁾ Informe de síntesis, p. 251.

Apreciación del Tribunal sobre la calidad de la evaluación

Revisión de las deficiencias en los datos y en el análisis

82. La influencia de las intervenciones del FSE a menudo adquiere la forma de una contribución o de un efecto potencial intangible y, por lo tanto, difícil de cuantificar ⁽¹⁾. Pese a este problema intrínseco, debe ser un objetivo fundamental de un ejercicio de evaluación apreciar el impacto y, a la par, el aspecto de la eficacia y la eficiencia. Esto es lo que debía conseguirse con el ejercicio de evaluación *ex post*.

83. Al tratar de analizar el impacto de las intervenciones del FSE, el informe de síntesis proporciona estimaciones del número de beneficiarios del FSE por Estado miembro y objetivo ⁽²⁾. Como complemento de los informes de evaluación nacionales, la evaluación *ex post* también trató de aportar pruebas para una serie de hipótesis preestablecidas ⁽³⁾, todo lo cual se expone en los apartados siguientes.

84. Una de las exigencias fundamentales de la evaluación *ex post* de las operaciones del FSE se refiere al número de beneficiarios del programa para el período 1994-1999. El informe contiene un cuadro con una cifra estimada de 52 millones de beneficiarios. Sin embargo, las notas adicionales a dicho cuadro plantean serias dudas sobre las cifras presentadas ⁽⁴⁾. La incertidumbre sobre la exactitud de los datos deslucen algunas de las útiles y pertinentes observaciones formuladas en otras partes de la evaluación.

85. El informe de síntesis ⁽³⁾ contiene estimaciones del impacto de las intervenciones del FSE en los individuos, información potencialmente importante en varios aspectos, como el cálculo de los costes unitarios de los programas y las estimaciones de los beneficiarios que aún mantienen su empleo después de 12 meses. Sin embargo existen factores que limitan de manera importante la utilidad de la información, en particular la falta de explicación del modo en que se han obtenido los datos. El informe simplemente indica que los cálculos aplicados para llegar a estas estimaciones se han basado en los distintos casos examinados y en la revisión de documentos ⁽²⁾. Esta explicación no puede considerarse suficiente y es necesaria una información mucho más detallada sobre el modo en que se han calculado las distintas estimaciones para comprender mejor la aplicabilidad de las cifras, como referencias de costes unitarios o el índice de éxito de los programas.

⁽¹⁾ Por ejemplo, mayor «flexibilidad» de la mano de obra gracias a la formación.

⁽²⁾ Informe de síntesis, p. 124.

⁽³⁾ Informe de síntesis, p. 125 y 126.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, puede leerse en estas notas que las cifras correspondientes a Francia, que ascienden a 17 millones, estaban siendo objeto de un doble control para comprobar si se habían contabilizado por duplicado, mientras que las cifras correspondientes a los Países Bajos, que ascienden a 8,7 millones, también estaban siendo objeto de doble control con los equipos nacionales. Por otra parte, se indica que faltan datos sobre Alemania, Irlanda y el Reino Unido, aunque el número de beneficiarios que consta con respecto a este Estado es de 7,9 millones y en el caso de Irlanda, de 680 000 beneficiarios.

86. Un segundo aspecto poco satisfactorio es el análisis que acompaña a los datos. Las observaciones de la evaluación no coinciden con los datos que figuran en el cuadro adjunto a esta. Por ejemplo, el texto señala que en términos generales, los costes unitarios fueron inferiores en el caso de los parados y jóvenes en paro, alrededor de 6 000 euros por trabajador empleado, y considerablemente superiores en el caso de los parados de larga duración y con discapacidades ⁽²⁾. Sin embargo, en el cuadro los costes unitarios correspondientes a formación para desempleados figuran como los más elevados (6 000 euros) y los correspondientes a la integración de los discapacitados se encuentran entre los más bajos (4 000 euros). Además, es una práctica común indicar el tipo de variación cuando existe lo que se considera una «variación amplia» entre los programas y dentro de estos. El análisis de esta sección tiene un valor limitado puesto que se basa excesivamente en reducir la evaluación a una sola cifra en lugar de definir una serie pertinente de valores y presentar un análisis más global de los diferentes datos hallados en los distintos casos examinados.

87. Este desfase entre el comentario y las cifras facilitadas se observa en otras partes del capítulo 3 (véanse más ejemplos en el recuadro 3).

Recuadro 3

Por ejemplo, se dice que los gastos per cápita más elevados del FSE se efectuaron en Grecia, Irlanda y Portugal (países del objetivo n° 1 en su totalidad) y en España ⁽¹⁾. Sin embargo, en el cuadro 3 figuran unos gastos per cápita del FSE anuales de 2 086 euros en Portugal y 405 euros en Alemania, mientras que en el caso de Irlanda la cifra facilitada es de 12 euros y en Grecia de 17 euros. Obviamente, las cifras del cuadro no coinciden con la exposición del texto. Aún más significativa es la afirmación de que los gastos del FSE en educación con relación al gasto nacional fueron inferiores en todos los países al gasto relativo a las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) y que los más elevados fueron los de Grecia y Portugal ⁽²⁾. No obstante, en el cuadro 3.1, en la columna correspondiente a los gastos del FSE en educación con relación al gasto nacional, Grecia figura sin gastos.

Por ejemplo, en el apartado 3.2.3 ⁽³⁾ se señala que el gasto nacional en formación del mercado de trabajo en proporción al PIB oscilaba entre el 0,2 % en Luxemburgo y el 0,58 % en Suecia ⁽⁴⁾. Sin embargo, en el cuadro 3.3, los gastos correspondientes a formación en Dinamarca representan el 0,94 % del PIB, casi el doble que en Suecia. Otro ejemplo aparece en el apartado 3.2.6 ⁽⁵⁾, sobre los gastos en la integración de los discapacitados. En el texto se indica al respecto que el FSE tuvo una particular importancia en Austria, España, Grecia y Portugal, pero en el cuadro 3.6, España y Grecia figuran sin gastos del FSE para los discapacitados. Otro ejemplo se encuentra en el apartado 3.2.7 sobre los gastos en educación. Se afirma que la contribución más significativa del FSE se efectuó en Grecia, Irlanda y Portugal ⁽⁶⁾, cuando Grecia figura en el cuadro 3.7 sin gastos del FSE en educación y formación.

Informe de síntesis: ⁽¹⁾ p. 78; ⁽²⁾ p. 79; ⁽³⁾ p. 81; ⁽⁴⁾ p. 81; ⁽⁵⁾ p. 84; ⁽⁶⁾ p. 85.

Evaluación del impacto de las operaciones del FSE

88. Se pidió a los evaluadores que participaron en el estudio que indicaran si los casos evaluados avalaban o contradecían una serie de hipótesis que se habían formulado a raíz de una revisión inicial de la documentación y de las observaciones de la fase

inicial de la evaluación. El estudio indica que existen pruebas sólidas a favor de cuatro hipótesis [véase el *cuadro 3* ⁽¹⁾]. Sin embargo, los datos presentados no justifican esta afirmación. Por ejemplo, solo 7 de los 30 evaluadores señalaron que había «pruebas sólidas» a favor de la primera hipótesis. Habría estado justificado proceder a una evaluación más objetiva de estos resultados.

Cuadro 3

Observaciones sobre las hipótesis planteadas en el examen de los casos de impacto en individuos

	Existencia de sólidas pruebas a favor	Existencia de algunas pruebas a favor	Ausencia de pruebas en contra	Existencia de algunas pruebas en contra	Existencia de sólidas pruebas en contra	Sin opinión en esta fase
1. El grado de impacto obtenido está relacionado con las condiciones subyacentes del mercado nacional y regional (por ejemplo, los resultados dependen del ciclo económico y del nivel de demanda y desempleo).	7	14	8	0	1	0
2. El grado de impacto obtenido está relacionado con las características de los grupos beneficiarios destinatarios (por ejemplo, las medidas de formación son más eficaces para las mujeres que se reintegran al mercado de trabajo y para inmigrantes con formación que en el caso de trabajadores de baja cualificación y de los jóvenes).	8	18	3	0	0	1
3. El grado de impacto obtenido está relacionado con el tipo de medida. Algunas medidas muestran elevados niveles de peso muerto y algunas son eficaces a pequeña escala, pero no proporcionan soluciones generales.	5	17	6	1	0	1
4. El grado de impacto obtenido está relacionado en gran medida con el aspecto de la estructura y la gestión de los programas, incluida la calidad de los análisis que definen el alcance concreto de las intervenciones (por ejemplo, los programas de pequeño alcance pueden ser más eficaces que los programas a gran escala).	3	17	7	1	0	1

(1) El cuadro 3 reproduce parte del cuadro 4.8 del informe de síntesis.

Evaluación de la igualdad de oportunidades

89. El pliego de condiciones relativo al impacto del FSE en el período 1994-1999 también exigía una evaluación de la medida en que las operaciones del FSE apoyan el objetivo de la «igualdad de oportunidades» (1). Este aspecto se aborda en el capítulo 7 del informe. Sin embargo, se indica como observación importante que no se recogieron sistemáticamente datos desglosados por género en cada objetivo del FSE y en las iniciativas comunitarias en la Unión Europea (2), lo que ha limitado de manera significativa la capacidad del estudio para evaluar este aspecto. Es difícil aceptar que este sea un resultado fundamental del informe puesto que un análisis preliminar habría revelado esta deficiencia, que se habría superado con trabajo sobre el terreno y estudios de muestras, en lugar de concluir simplemente que no se disponía de los datos desglosados.

Otros aspectos examinados

90. Por lo que respecta al impacto de las operaciones del FSE en los individuos, las intervenciones de «medidas combinadas» (3) no se examinaron de manera específica pese al porcentaje sustancial (18 %) de recursos del FSE que se les asignaron. En consecuencia, las conclusiones del informe de síntesis son bastante modestas al señalar que la mayor parte del trabajo de evaluación apunta a unos resultados positivos, pero que los métodos de evaluación tienden a centrarse en identificar los componentes más eficaces de los programas en lugar de juzgar los resultados de las medidas combinadas en comparación con las intervenciones de medidas únicas (4).

91. Por lo que respecta al impacto de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT), especialmente en los países del objetivo nº 1, el informe de síntesis extrae algunas conclusiones sin explicar adecuadamente cómo llegó a ellas.

92. Refiriéndose a la contribución financiera relativa del FSE, el informe de síntesis (5) llega a la conclusión de que la asignación combinada de gasto nacional y recursos del FSE no parece haber dado lugar a una convergencia de las tendencias de gasto entre los países, ni a la adopción de normas que vinculen unas condiciones económicas específicas y del mercado laboral a las asignaciones de recursos (6). Esta conclusión parece difícil de sostener dado el nivel de errores en los cuadros correspondientes y/o los errores en la exposición. De modo similar, otra conclusión importante de esta parte del informe es que estas circunstancias sugieren que probablemente no todas las intervenciones del FSE hayan sido adicionales. La adicionalidad, en el sentido de que probablemente las intervenciones no hubieran tenido lugar de no estar cofinanciadas por el FSE, es más posible que se haya producido cuando los recursos del FSE se dirigieron y concentraron en

tipos particulares de intervenciones y cuando los gastos y programas nacionales conexos eran relativamente pequeños y menos desarrollados comparados con países con condiciones similares en el mercado laboral. De nuevo, resulta difícil entender cómo puede alcanzarse esta conclusión a partir de las pruebas presentadas en este capítulo, en especial dado el desajuste que existe entre el análisis y los datos que figuran en los cuadros.

93. Con respecto a las hipótesis planteadas sobre el impacto del FSE en los sistemas, surge un problema similar a los descritos anteriormente. En este caso se afirma que existen pruebas sólidas a favor de siete hipótesis (7). No obstante, un análisis de los datos presentados también indica que la conclusión no está justificada.

Comentarios sobre la apreciación general de la Comisión

94. Sin restar su justa importancia a las limitaciones a las que se enfrentaron los evaluadores, cabe, no obstante, expresar los siguientes comentarios críticos con respecto a la propia apreciación de la Comisión de la evaluación *ex post*, que concluyó con una valoración global satisfactoria.

95. La evaluación del informe de la Dirección General de Empleo se basa en ocho criterios de resultados y en cuatro niveles de calidad posibles: excelente, bueno, aceptable e inaceptable. Ninguno de los criterios aplicados se ha calificado de excelente o inaceptable. Cuatro de ellos se han calificado de buenos: satisfacción de las necesidades, pertinencia del alcance, adecuación de la metodología y claridad del informe. Los cuatro criterios restantes han sido calificados de aceptables, y corresponden a la fiabilidad de los datos, solidez de los análisis, credibilidad de los resultados e imparcialidad de las conclusiones.

96. Resulta significativo que la Dirección General de Empleo valorara los últimos cuatro criterios como menos satisfactorios que los cuatro primeros. No obstante, dados los problemas hallados con respecto a la fiabilidad de los datos en el informe y las incoherencias con los comentarios al respecto, que se han señalado en el presente Informe, el Tribunal considera el informe de evaluación insatisfactorio, especialmente por lo que se refiere a la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los resultados y la imparcialidad de las conclusiones.

Otros comentarios sobre los informes nacionales

97. Cabe añadir, asimismo, algunos comentarios pertinentes sobre los informes de evaluación nacionales, por lo que respecta a sus objetivos y resultados:

- a) los resultados de la evaluación relativos al impacto en los individuos con frecuencia eran de naturaleza cualitativa y no siempre se estimó el efecto de peso muerto;

(1) En este caso se refiere principalmente a la igualdad de género.

(2) Informe de síntesis, p. 173.

(3) Las medidas combinadas incluyen asesoramiento y formación intensivos, experiencia de trabajo y formación, e incentivos de empleo y formación.

(4) Informe de síntesis, p. 122.

(5) Apartado 3.2.8.

(6) Informe de síntesis, p. 86.

(7) Informe de síntesis, p. 144.

- b) no se examinaron sistemáticamente ciertos aspectos de impacto de una naturaleza más cualitativa ⁽¹⁾, denominados resultados de difícil cuantificación (*soft outcomes*);
- c) con excepción de los enfoques integrados o mixtos, de las evaluaciones pueden deducirse pocas afirmaciones generales sobre los resultados de las distintas medidas;
- d) no se han valorado sistemáticamente factores importantes como la contribución al desarrollo sostenible y a la cohesión socioeconómica;
- e) algunos grupos destinatarios, como los parados de larga duración o los jóvenes que pretenden formar parte de la población activa, no han sido objeto de conclusiones específicas en la evaluación de las medidas cofinanciadas;
- f) solo en unos pocos casos fue posible comparar las expectativas con los resultados; en general la evaluación se vio obstaculizada por la falta de indicadores y de objetivos iniciales específicos, así como por la ausencia de información exacta.
- g) La complementariedad entre las acciones del FSE y de otro tipo solo se ha tenido en cuenta en raras ocasiones para explicar determinados resultados. Casi nunca se examinó directamente la importancia del incremento de la productividad de los distintos beneficiarios del FSE, desde el punto de vista de los beneficios que representan para las empresas que los emplean.

98. Los informes nacionales seleccionados no siempre presentan un análisis completo del impacto de las intervenciones del FSE en las políticas nacionales, aunque en general sí sugieren que el FSE ha incidido en el desarrollo de las PAMT y, en algunos casos, se señaló un efecto directo concreto. Sin embargo, en algunos otros casos la apreciación fue distinta, concretamente se indicó que es difícil mostrar que el FSE haya dado lugar a cambios en las PAMT.

99. Cada informe de evaluación nacional y el informe de síntesis describen de manera más o menos exhaustiva el impacto en los sistemas por lo que se refiere a los servicios de empleo, a la educación y formación iniciales, a la formación permanente, a los sistemas de acreditación y a los mecanismos para prever las necesidades. El impacto en los sistemas con frecuencia se reflejaba en un contexto político más específico. En general era difícil identificar el impacto neto de las operaciones del FSE ⁽²⁾ y solo se delimitó efectivamente en casos excepcionales ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Por ejemplo, la obtención de cualificaciones y los resultados de difícil cuantificación (*soft outcomes*) presentados en el informe de evaluación del Reino Unido (que representan «la distancia recorrida hacia el mercado laboral»).

⁽²⁾ Esto también lo señalaron algunos evaluadores (España e Italia).

⁽³⁾ Por ejemplo, en casos españoles.

100. Con respecto a la Estrategia Europea de Empleo (EEE), los informes de evaluación resaltaron la influencia positiva del FSE en algunos Estados miembros como España, Francia, Grecia, Italia y Portugal. Sin embargo, se observó en el caso de Alemania que el enfoque descendente asociado con la Estrategia Europea de Empleo podría verse en conflicto con el enfoque ascendente del FSE ⁽⁴⁾. A escala más general, el informe de síntesis señala que la EEE ha proporcionado un marco estratégico más sólido en el cual programar las intervenciones del FSE ⁽⁵⁾.

101. Por lo que atañe al valor añadido comunitario, los informes de evaluación nacionales han aportado algunos resultados pertinentes ⁽⁶⁾, aunque algunos no han tratado varias de las cuestiones especificadas.

102. La implicación financiera de las opciones de la política rara vez se ha tratado con detalle. El informe de síntesis contiene un cálculo de los costes unitarios relativos a algunas medidas, pero está basado en datos poco satisfactorios. En las ocasiones en que se han abordado cuestiones de costes, parecería que se plantean algunas observaciones potencialmente importantes que deberían analizarse en mayor profundidad. Por ejemplo, se señala que, en España, la duplicación de recursos como resultado de la intervención del FSE ha dado lugar, según la opinión de algunos expertos, a una cantidad considerable de gasto inútil. La mayor parte de los fondos se ha utilizado para ampliar operaciones más que para introducir nuevas medidas. De manera similar, en el caso de Italia se indica que se han generado costes importantes de transacción asociados al FSE en relación con el desarrollo de la cooperación y a las nuevas prácticas de gestión ⁽⁷⁾.

Idoneidad del marco de evaluación

103. En el pliego de condiciones se especificaban como temas de evaluación principales las características fundamentales y los logros de la programación del período 1994-1999, el impacto del FSE con respecto a las políticas nacionales, y la eficacia y el impacto de las operaciones del FSE en los individuos y en los sistemas.

⁽⁴⁾ Se citó un ejemplo de este tipo en el caso de Alemania.

⁽⁵⁾ En particular, la EEE fomenta unos vínculos más estrechos entre los mecanismos de financiación de programas comunitarios y otros instrumentos de la política, reglamentos y programas nacionales, entre los que se encuentran las políticas pasivas del mercado de trabajo.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, en el caso de Alemania, apoyo a los objetivos destinados a sectores desfavorecidos, al desarrollo sostenible, a la igualdad de oportunidades y a los efectos financieros de palanca para los nuevos *Länder*. De manera similar, se destacaron varios otros temas en los demás informes nacionales.

⁽⁷⁾ Informe nacional, p. 95.

104. La Comisión elaboró un informe sobre métodos, que publicó un año después, con el fin de ofrecer una revisión crítica de las metodologías adoptadas para la evaluación de los resultados y de su impacto en individuos y sistemas. El informe pretendía preparar el camino para evaluaciones futuras, pero es dudoso que este objetivo se haya alcanzado efectivamente. El informe contiene varias debilidades: su preparación no se basó en una investigación suficientemente completa por lo que respecta a los enfoques aplicados a la evaluación del impacto neto en los individuos. Por lo que respecta a la evaluación del impacto en los sistemas, propone un modelo de clasificación de los gastos del FSE y de su impacto asociado previsto (capacidad, competencia e interés) ⁽¹⁾, aunque aún quedan por abordar algunos aspectos (véase la página 35 del informe).

105. En el informe sobre métodos, y dentro del contexto de los métodos para la política y evaluación estratégica en el ámbito del FSE ⁽²⁾, no se han presentado unas recomendaciones concretas por lo que se refiere al análisis de las políticas, ya que el informe se refiere únicamente a MEANS. Del mismo modo, tampoco se hace referencia al enfoque que se ha de seguir para la selección de indicadores adecuados en los distintos niveles estratégicos.

106. Debe señalarse que en el pliego de condiciones no siempre se especifican con claridad los elementos pertinentes para determinadas tareas de evaluación. Por ejemplo, la descripción de las tareas en relación con la eficacia es bastante abstracta, en especial por lo que respecta a los conceptos subyacentes, a la selección de mecanismos para medir el impacto y a las técnicas de evaluación que se han de aplicar. En particular, no se dan indicaciones concretas con respecto a los métodos de generalización, a escala comunitaria, del impacto directo en los individuos a partir de los resultados de las actividades en los distintos Estados miembros. La formulación de las tareas no ha prestado la debida atención al posible desfase entre los objetivos cuantitativos y los datos existentes. Además, no se ha previsto una acción concreta para evaluar el impacto en los individuos cuando los indicadores no están establecidos de manera concreta, o cuando no se han llevado a cabo recientemente unas evaluaciones estadísticas específicas. Los demás documentos metodológicos, recopilados con posterioridad al pliego de condiciones, tampoco contienen las explicaciones deseadas.

107. Los cambios en la programación no siempre se han examinado de manera adecuada. Por ejemplo, este aspecto no se abordó en los estudios relativos a España, Irlanda del Norte y Merseyside. Incluso en los casos en que los cambios en la programación se han indicado, su tratamiento dista de ser óptimo. En algunos casos el evaluador no ha valorado con claridad los cambios pertinentes y el carácter adecuado de estos ⁽³⁾.

108. La Comisión no efectuó un estudio de preevaluación, lo que dificultó la previsión de los problemas que después encontraron los evaluadores.

109. Tampoco hay pruebas claras de que el grupo de dirección tuviera suficientemente en cuenta la falta de datos de que

disponían los evaluadores nacionales, ni el impacto que ello tendría en la calidad de las evaluaciones finales o los problemas relativos a los retrasos. El grupo de dirección no tomó medidas correctoras para resolver esta cuestión.

110. Al igual que en la evaluación del objetivo n° 1, la supervisión por parte de la Comisión del proceso de evaluación necesita mejorar (véase el apartado 75).

Recomendaciones como conclusión de la evaluación

111. En la mayoría de los Estados miembros, las recomendaciones derivadas de la evaluación *ex post* 1994-1999 se han referido principalmente a los sistemas y procedimientos de gestión, abordan una variedad de cuestiones y en general están bien adaptadas a las situaciones específicas.

112. Un menor número de recomendaciones para el período 2000-2006 se ha referido al contenido de las políticas cofinanciadas. En estos casos, las recomendaciones parecen ser pertinentes ⁽⁴⁾.

113. El informe de síntesis presentó una lista de puntos fuertes y débiles para cada objetivo ⁽⁵⁾ y unas recomendaciones principales para el período 2000-2006 y el posterior a 2006 ⁽⁶⁾. Estas son bastante generales, aunque en determinados casos parecen acertadas, como por ejemplo, en su observación de las diferencias potenciales entre la EU-15 y la EU-10 y en la respuesta de la política a las diferencias territoriales.

CONCLUSIONES

114. El proceso de evaluación es de una importancia crucial en la medida en que proporciona información y juicios sobre la idoneidad, pertinencia, economía, eficiencia, eficacia e impacto de las intervenciones comunitarias. De ese modo puede servir de apoyo al proceso decisorio para establecer unas prioridades políticas y asignar recursos. No obstante, existen ciertos requisitos previos que se han de respetar para que el proceso sea satisfactorio, esto es, unos objetivos claros para las políticas y los programas, indicadores de resultados elaborados con cierta periodicidad y que sean completos, fiables y relativos a los objetivos establecidos. Además, es necesario garantizar que los recursos disponibles para llevar a cabo el proceso sean adecuados para su fin, tanto desde el punto de vista del tiempo como de las competencias técnicas.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, la necesidad de un vínculo más estrecho entre los objetivos previstos y el contexto socioeconómico local (Italia); una mejor orientación a los destinatarios (Francia); la expansión de enfoques de intervención integrados (Reino Unido); la ampliación del alcance de los programas hacia unas acciones más innovadoras y arriesgadas (España); el refuerzo de medidas anticipativas en el ámbito de la formación (España); una mayor atención a las regiones desfavorecidas, otorgando un mayor peso a variables como el desempleo, el desempleo de larga duración y la exclusión social (España).

⁽⁵⁾ Informe de síntesis, pp. 188 y 189 para los objetivos n° 1 y n° 3.

⁽⁶⁾ Informe de síntesis, pp. 198 a 204.

⁽¹⁾ Informe sobre métodos, pp. 24 a 40.

⁽²⁾ Informe sobre métodos, pp. 44 a 49.

⁽³⁾ Véanse las evaluaciones correspondientes a España, Francia e Italia.

115. La fiscalización por el Tribunal de las evaluaciones *ex post* examinadas identificó una serie de deficiencias significativas en el enfoque global adoptado, así como en la calidad de las apreciaciones formuladas:

- a) los objetivos establecidos durante el período de programación 1994-1999 carecían de claridad y coherencia;
- b) aunque no se contara con suficientes indicadores de resultados, se adoptaron pocas medidas para superar esta deficiencia, por ejemplo, mediante la recopilación de datos cuantitativos adicionales;
- c) en consecuencia, no siempre se consiguió un equilibrio adecuado entre el análisis cuantitativo y el cualitativo;
- d) esta situación dio lugar a la formulación de conclusiones que no estaban avaladas por análisis adecuados;
- e) al mismo tiempo, la evaluación no siempre abordó una serie de temas que merecerían ser tratados en una evaluación *ex post*, como el efecto de peso muerto, la convergencia y los temas propuestos por Estado miembro.

116. Por lo que respecta a los distintos temas de las evaluaciones, pueden extraerse las siguientes conclusiones sobre la evaluación del objetivo nº 1:

- a) al valorar la idoneidad de las estrategias adoptadas, el análisis revela graves discrepancias en los datos, tal como se publicaron en el informe de síntesis, por lo que respecta a la comparación entre los gastos previstos y los gastos reales estimados. Aun asumiendo las limitaciones en los datos existentes, podría haberse intentado realizar un análisis más profundo para arrojar más luz sobre las inversiones del sector privado ligadas a los gastos de los Fondos Estructurales;
- b) el examen de la eficacia carecía de solidez, entre otras razones debido a un análisis inadecuado o insuficiente y a no tener en cuenta algunas conclusiones importantes y pertinentes de los estudios temáticos;
- c) el examen de la eficiencia se limitó a unas observaciones generales, mientras que los objetivos de la evaluación de establecer unas referencias de costes y abordar la calidad de la gestión de los grandes proyectos no se cumplieron;
- d) en cuanto a la evaluación del impacto de las medidas, esta se basó principalmente en la utilización de modelos macroeconómicos agregados, lo cual presenta ciertas limitaciones. El modelo macroeconómico específico utilizado (Hermin) no permitía la introducción de los ajustes necesarios para tener en cuenta las características específicas de las economías objeto de evaluación (como la existencia de un importante sector turístico). Además, existían limitaciones cruciales en la estimación de determinadas variables clave (como la elección de datos aproximados extraídos de estudios de la economía

estadounidense para calcular las elasticidades externas en lugar de los datos reales de las regiones europeas en cuestión, que no estaban disponibles).

Por lo que se refiere a la evaluación del objetivo nº 3, en parte estaba basada en datos poco fiables o incompletos, y existían desfases significativos entre los datos facilitados y los comentarios correspondientes. Además, faltaba una justificación convincente para algunas de las hipótesis planteadas, lo que ponía en duda la metodología utilizada para establecerlas.

117. Es posible determinar el origen de muchas de las deficiencias de las evaluaciones en las circunstancias en las que se efectuaron, en particular la limitada información disponible y las estrictas limitaciones de tiempo establecidas. Estas limitaciones podrían haberse previsto y el ejercicio de evaluación debería bien haber recibido los recursos necesarios o bien haber limitado su escala a un grado más factible. Por otra parte, debe mejorar la supervisión por parte de la Comisión del proceso de evaluación.

118. Las evaluaciones *ex post*, no obstante, han aportado percepciones interesantes, en particular de los sistemas de gestión subyacentes a la ejecución de los Fondos Estructurales. Sin embargo, la Comisión encontró dificultades importantes para presentar el deseado análisis en profundidad de la eficacia, la eficiencia y el impacto de los fondos, en gran parte debido a las limitaciones del enfoque adoptado y a las restricciones en la disponibilidad de los datos, que no se habían previsto adecuadamente al comienzo del ejercicio. A estos problemas se añadieron ciertas debilidades en la supervisión del proceso por la Comisión, por lo que, aunque se formularon recomendaciones útiles y dignas de consideración para futuros períodos de programación, esta no pudo aprovechar plenamente la experiencia obtenida de la programación de 1994-1999.

RECOMENDACIONES

119. Es necesario efectuar con cierta urgencia una revaloración del alcance, los procedimientos y el enfoque aplicados en las evaluaciones *ex post*, antes de que se ponga en marcha la siguiente serie de contratos para la realización de estas evaluaciones al final del actual período de programación 2000-2006.

120. Para mejorar el proceso de evaluación, es preciso que la Comisión introduzca y aplique de manera efectiva unos procedimientos de control de calidad básicos, de modo que no vuelvan a producirse en futuras evaluaciones *ex post* los problemas observados en las que son objeto del presente examen. Tales procedimientos deberían garantizar:

- a) que se obtengan con regularidad datos pertinentes y fiables a los que pueda accederse en todas las fases del proceso de evaluación;
- b) que los pliegos de condiciones sean adecuados y contemplen la aplicación de metodologías adecuadas por parte de los contratistas;
- c) que se asignen los recursos y el tiempo adecuados a los procesos de evaluación;

d) que la Comisión efectúe un seguimiento y una supervisión adecuados para garantizar la calidad general del proceso.

121. En segundo lugar, debe prestarse particular atención a la elección de técnicas adecuadas para evaluar y medir el impacto económico. Si se recurre a un enfoque de modelo macroeconómico para analizar el impacto de los Fondos Estructurales, dicho enfoque debe adaptarse para tener debida cuenta de las características de las economías objeto de examen. Esta consideración es tanto más pertinente cuanto que la evaluación deberá extenderse para abarcar los diez nuevos Estados miembros. En esta óptica, el Tribunal considera que debería efectuarse una revaloración de la idoneidad de un enfoque de modelización macroeconómica (como, por ejemplo, el basado en el modelo Hermin). La Comisión debería examinar si podría concederse una mayor importancia a los modelos que se basan en la utilización de datos específicos derivados de los proyectos. También es probable que una evaluación más profunda de determinados temas específicos pueda conducir a la identificación de las mejores prácticas y a una mayor comprensión de cuestiones concretas, como por ejemplo el impacto de la reagrupación y la importancia de los núcleos de crecimiento en el desarrollo regional con respecto al objetivo global de convergencia.

122. En tercer lugar, es necesario insistir en que se establezcan vínculos entre las evaluaciones *ex post* y los estudios temáticos y asegurar que los resultados mantengan la coherencia entre sí. Si los resultados parecen ser incompatibles, este aspecto tendrá que abordarse de manera específica. En las evaluaciones objeto de examen, cuando los evaluadores establecieron estos vínculos, la calidad de la evaluación mejoró sustancialmente.

123. En cuarto lugar, puede formularse una serie de recomendaciones para evaluaciones futuras, más en particular para las regiones del objetivo n° 1:

a) es necesario centrarse de manera específica en las razones por las que las contribuciones del sector privado a los proyectos que reciben financiación de los Fondos Estructurales difieren de manera notable entre los Estados miembros. Esto puede arrojar luz sobre los distintos vectores del desarrollo económico en las diversas regiones del objetivo n° 1;

b) convendría también estudiar si debería producirse una transición en el futuro de unos gastos en forma de subvenciones a unas medidas de ingeniería financiera, como fondos de capital generador y de riesgo, préstamos y bonificaciones de interés, que a largo plazo pueden resultar más sostenibles y eficientes;

c) es necesario prestar mayor atención al establecimiento de costes unitarios y referencias de costes para varios tipos de proyectos;

d) también debe prestarse mayor atención al proceso de solicitud y aprobación de los proyectos, como señalaron los evaluadores;

e) en futuras evaluaciones *ex post* los ministerios o autoridades regionales competentes deberían centrarse más en las evaluaciones internas.

124. Por último, es importante reforzar la capacidad de la Comisión para supervisar el proceso de evaluación, incluyendo la aplicación de modelos macroeconómicos complejos. Una posibilidad que habría que estudiar, en este contexto, sería que las direcciones generales competentes trataran de colaborar más estrechamente con institutos de investigación y universidades especializadas en este ámbito de la evaluación. Una supervisión adecuada y oportuna de los consultores contratados resulta crucial para garantizar el cumplimiento de los objetivos y la contribución de las evaluaciones *ex post* a una optimización de los recursos.

125. En conclusión, el ejercicio de evaluación *ex post* no debe limitarse a la recopilación y elaboración de distintas apreciaciones efectuadas a determinados intervalos de tiempo; debe prevverse y gestionarse como parte integrante de un proceso global. Este constituye otro aspecto en el que podría resultar beneficiosa una colaboración más estrecha y duradera con institutos de investigación o universidades, al proporcionar un marco más eficaz en el que integrar los informes y recomendaciones específicos generados en cada fase del proceso de evaluación.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 20 de julio de 2006.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

ANEXO I

Desglose de la ayuda de los Fondos Estructurales — Recursos disponibles en virtud del MCA 1994-1999

(en millones de euros)

	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	España	Francia	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	Reino Unido	Austria	Finlandia	Suecia	Total
Obj. n° 1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
Obj. n° 2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
Obj. n° 3/n° 4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
Obj. n° 5 a), Pesca	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
Obj. n° 5 b)	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
Obj. n° 6														475,90	260,70	736,60
Total	1 678,40	629,90	18 913,70	14 333,90	32 131,80	11 881,70	5 762,30	19 552,70	46,20	2 127,10	14 333,90	11 501,60	1 111,20	1 220,20	1 171,70	136 396,30

Fuente: Informe Especial n° 16/98 (DO C 347 de 16.11.1998).

Desglose de la ayuda de los Fondos Estructurales — Recursos disponibles en virtud de las iniciativas comunitarias 1994-1999 ⁽¹⁾

(en millones de euros)

Interreg II	3 562,3
Leader II	1 777,2
ADAPT	1 646,4
PME	1 092,5
URBAN	894,5
PESCA	301,5
Rechar II	465,0
Resider II	610,9
REFEX	609,2
EMPLOI	1 858,5
Konver	734,9
REGIS II	615,0
PEACE	303,1
Total	14 471,0

⁽¹⁾ Nombres de programas relativos a los Fondos Estructurales; pueden encontrarse otras referencias en el presupuesto de la Comisión, subsección B2.

Fuente: Informe Especial n° 16/98 (DO C 347 de 16.11.1998).

ANEXO II

El PIB y la tasa de empleo

1. Se efectuó un análisis múltiple de regresión para verificar la afirmación del informe de síntesis según la cual el incremento de los niveles de PIB per cápita por lo general no han sido el resultado del incremento de las tasas de empleo derivado de la creación de puestos de trabajo ⁽¹⁾.

2. Para mantener una comparabilidad estricta, se utilizaron en el análisis los mismos datos publicados en el informe de síntesis. En el caso de la variable dependiente se utilizó el cambio de porcentaje en el PIB per cápita de cada región del objetivo n° 1 entre 1993 y 2000, mientras que como principales variables explicativas se utilizó el cambio de porcentaje en la tasa de empleo y en la tasa de desempleo de las mismas regiones, y en los dos años 1993 y 1999 como se publicó en el informe. Los resultados figuran en el *cuadro 1*.

Cuadro 1 ⁽¹⁾

Regresión del cambio en el PIB per cápita en el cambio en la tasa de empleo (CEMPL) y en la tasa de desempleo (CUNEMP)

Regresor	Coficiente	Error estándar	T-Ratio	[Probabilidad]
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
R ²	0,74449	R ² ajustado		0,71546
Error estándar de la regresión	6,1411	Estadístico F (5,44)	25,6414	[000]
Media de la variable dependiente	6,3647	Desviación estándar de la variable dependiente		11,5126
Suma de cuadrados de los residuos	1 659,4	Logaritmo de máxima verosimilitud		- 158,5015
Criterio de Akaike	- 164,5015	Criterio bayesiano de Schwarz		- 170,2376
Estadístico DW	2,3210			

⁽¹⁾ 50 observaciones utilizadas para la estimación. BE, IR y DX representan variables de holgura para Bélgica, Irlanda y Alemania. C1 es la intersección.

3. A partir de una apreciación preliminar de los datos, se observó que tres regiones en particular seguían unos modelos de cambio significativamente diferentes en los PIB per cápita a lo largo del período en comparación con el resto de las regiones, lo que exigía un tratamiento específico en la regresión, puesto que de no ser así resultaría difícil extraer conclusiones generales sobre los vínculos subyacentes. Dichas regiones eran Irlanda, cuyo PIB ascendió del 81 % al 115 % de la media comunitaria durante el período; la segunda era la región de Hainaut en Bélgica, cuyo PIB descendió del 82 % al 71 %; y la tercera corresponde a las regiones alemanas del objetivo n° 1, cuyos PIB per cápita ascendieron desde alrededor del 50 % a cerca del 70 % de la media de la UE al final del período (por ejemplo, el PIB de Turingia pasó del 52 % en 1993 al 70 % en 2000). Para tener en cuenta unos cambios tan relativamente importantes en el PIB per cápita, se introdujeron unas variables estadísticas específicas (o de holgura), que permitieron que la función se trasladara en el caso de estas tres amplias regiones.

4. Los resultados de la regresión que figuran en el *cuadro 1* presentan una serie de aspectos que vale la pena señalar. En general, el 74 % de la variación en el cambio del PIB per cápita se explica por las variables «explicativas». Las dos variables explicativas principales, a saber, el cambio en las tasas de empleo (CEMPL) y el cambio en las tasas de desempleo (CUNMP) son estadísticamente significativas. En el caso de CEMPL, el coeficiente se estima en 0,24, lo que sugiere que cada aumento de un punto porcentual en la tasa de empleo o en la tasa de participación se asocia con una mejora en el PIB per cápita de las regiones del objetivo n° 1 de un cuarto de punto porcentual, estrechando así, si no se produce ningún otro cambio, la diferencia del PIB en esta proporción.

⁽¹⁾ Informe de síntesis, p. 62.

5. Este resultado contradice directamente la conclusión alcanzada en el informe de síntesis, y constituye un indicador útil del potencial que existe, a partir de un análisis de los resultados de las regiones del objetivo n° 1 en este período, para estrechar las diferencias de PIB mejorando las tasas de participación, un resultado de gran pertinencia desde la perspectiva de la política.

6. Una segunda característica que cabe señalar en los resultados del *cuadro 1* se refiere al impacto de los cambios de las tasas de desempleo en los cambios en los PIB per cápita. Dicho impacto (que también se discute en la siguiente sección) también resulta estadísticamente significativo, aunque cualitativamente es poco importante, prácticamente de valor irrelevante. El desempleo descendió de manera poco importante en todas las regiones del objetivo n° 1 en general, lo que puede ser la causa de este resultado.

7. Para profundizar en la solidez del principal resultado del *cuadro 1* con respecto a la incidencia de los cambios en la tasa de empleo y en el PIB per cápita, el *cuadro 2* presenta los resultados de la regresión con respecto a todas las regiones de la EU-15 y de las cuales pudieron obtenerse datos coherentes de Eurostat, y no solo con respecto a las regiones del objetivo n° 1. Los resultados de las 145 regiones se obtuvieron de datos ligeramente diferentes de los del *cuadro 1*. En lugar de tomar solo el porcentaje de cambio entre el comienzo y el fin del período en cuestión, se tomó el porcentaje medio de cambio de todo el período, lo que se consideró que ofrecería un resumen más representativo de la evolución en una serie de años, en este caso en el quinquenio 1996-2000. (Debido a limitaciones de los datos en las estadísticas existentes, no fue posible determinar un punto de partida más temprano en varias regiones.)

Cuadro 2 (1)

Regresión del cambio medio en el PIB per cápita en el cambio medio en la tasa de empleo (ACEMPL) y de desempleo (ACUNEMP)

Regresor	Coficiente	Error estándar	T-Ratio	[Probabilidad]
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	-0,0019479	0,012260	-0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	-0,64276	0,25885	-2,4831	[0,014]
DED	-1,3747	0,17517	-7,8479	[000]
R ²	0,62600	R ² ajustado		0,60974
Error estándar de la regresión	0,84193	Estadístico F (6,138)		38,4979 [000]
Media de la variable dependiente	5,2359	Desviación estándar de la variable dependiente		1,3477
Suma de cuadrados de los residuos	97,8204	Logaritmo de máxima verosimilitud		-177,2101
Criterio de Akaike	-184,2101	Criterio de bayesiano de Schwarz		-194,6286
Estadístico DW	1,6353			

(1) 145 observaciones utilizadas para la estimación. ID, LD, BED, DED representan variables de holgura para Irlanda, Luxemburgo, Bélgica y Alemania. C es la intersección.

8. Los resultados indican que el coeficiente del cambio medio en el empleo es prácticamente el mismo que en el caso anterior, es decir, el 0,24, lo que indica que en todas las regiones, un incremento de un 1 % en la tasa de empleo tiende a asociarse con un incremento del 0,24 % en el PIB per cápita. Este resultado también es estadísticamente significativo, al igual que toda la ecuación de regresión. (Se ha añadido una variable de holgura adicional para Luxemburgo, de nuevo debido a que el aumento en el PIB per cápita del 161 % en 1996 al 199 % en 2000, es significativamente distinto de la media en las demás regiones.)

9. La incidencia del cambio en la variable de la tasa de desempleo vuelve a ser mínima, y en este caso es estadísticamente insignificante y negativa. Estos resultados implican que el impacto de los cambios de la tasa de desempleo en los cambios en el PIB per cápita no parece importante, posiblemente porque los parados ya están incluidos en la población activa y en la medida de PIB que se utiliza, y cualquier cambio de desempleado a empleado tiene un impacto menos fácil de captar en un análisis estadístico de este tipo. Sin duda parece justificada una mayor investigación en este ámbito.

ANEXO III

El crecimiento del PIB y los Fondos Estructurales

1. Se efectuó un análisis de regresión múltiple para examinar el vínculo entre el cambio medio anual en el PIB per cápita en la zona del objetivo nº 1 (la variable dependiente) con respecto a los gastos efectivos de fondos comunitarios per cápita en las regiones del objetivo nº 1 de cada Estado miembro. Se utilizaron los mismos datos y período (1993-1999) que en el informe de síntesis.

2. Hay que señalar que la modelización de los tipos de cambio es un ejercicio exigente desde el punto de vista estadístico y que con frecuencia ofrece unos niveles bajos de variación explicada en la variable dependiente. No obstante, los resultados del *cuadro 1* muestran que el 53 % de la variación en la variable dependiente se explica por las distintas asignaciones de fondos comunitarios per cápita. Este resultado es estadísticamente significativo y sugiere que las regiones que efectuaron unos gastos reales más elevados de Fondos Estructurales per cápita también tendían a registrar un crecimiento medio del PIB más elevado per cápita a lo largo del período.

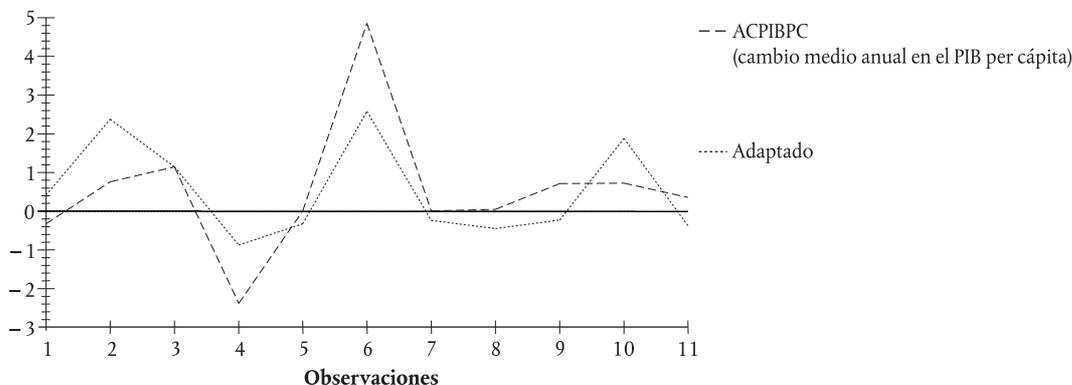
3. Aunque el ejemplo es de envergadura reducida, lo que dificulta la apreciación estadística, cada una de las once observaciones es una amalgama de los datos de muchas regiones y, por lo tanto, representa una base informativa más amplia de lo que las once observaciones parecerían sugerir. El resultado contrasta con el presentado en el informe de síntesis, lo que sugiere que estaría justificado efectuar más investigaciones en este ámbito. La representación gráfica de los valores reales y adaptados figura en el *gráfico 1*.

Cuadro 1

Regresión del cambio medio del PIB per cápita en el cambio medio en los Fondos Estructurales comunitarios per cápita (EUSFPC)

Regresor	Coficiente	Error estándar	T-Ratio	[Probabilidad]
C	- 2,0780	0,90194	- 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R ²	0,52963	R ² ajustado		0,47737
Error estándar de la regresión	1,2355	Estadístico F (1,9)	10,1340	[0,011]
Media de la variable dependiente	0,53688	Desviación estándar de la variable dependiente		1,7089
Suma de cuadrados de los residuos	13,7371	Logaritmo de máxima verosimilitud		- 16,8304
Criterio Akaike	- 18,8304	Criterio Bayesiano de Schwartz		- 19,2283
Estadístico DW	1,8219			

Gráfico 1

Gráfico de los valores reales y adaptados

ANEXO IV

Simulaciones Hermin y desempleo

1. El modelo Hermin se aplicó sobre la base de una hipótesis «media» sobre los efectos o elasticidades de la oferta con respecto al capital humano y a las infraestructuras. La solidez de estos resultados se analizó mediante un análisis de sensibilidad, basándose en otras dos hipótesis:

- Cero: — efectos neoclásicos menores (a través de cambios en los precios relativos),
 — sin efectos de oferta (desde el punto de vista de mejoras en infraestructuras y capital humano) o escasa elasticidad de la producción y los factores de productividad con respecto a la infraestructura física y al capital humano;
- Elevada: — efectos de oferta mucho más pronunciados (desde el punto de vista de la infraestructura física y el capital humano) que siguen produciéndose después del período al que se refiere el MCA.

2. Con respecto al desempleo, las simulaciones de Hermin para Alemania oriental, España, Grecia, Irlanda y Portugal han dado lugar a cambios en la tasa de desempleo según las tres hipótesis. Para evaluar mejor la idoneidad de los resultados, el Tribunal transformó los descensos (o aumentos) en la tasa de desempleo en puestos de trabajo netos creados (o perdidos). Los resultados de esta transformación figuran en el *cuadro 1*.

Cuadro 1

Simulaciones Hermin

	Puestos de trabajo netos creados		
	Hipótesis cero	Hipótesis media	Hipótesis elevada
Alemania oriental	822 308	729 923	635 755
España	1 051 135	241 789	- 806 026
Grecia	303 034	190 825	65 969
Irlanda	86 679	64 621	36 335
Portugal	497 445	250 502	- 253 299

3. La validez de los resultados debe apreciarse a la luz de las siguientes observaciones:

- a) en el caso de los nuevos *Länder* alemanes, aunque los datos en sentido ascendente todavía se hallan incompletos, puede concluirse que las cifras obtenidas utilizando Hermin con respecto a los puestos de trabajo netos creados parecen, en todas las hipótesis, exceder de manera sustancial las cifras obtenidas supervisando directamente los propios proyectos (en torno a 500 000 puestos de trabajo creados o mantenidos) ⁽¹⁾;
- b) por lo que respecta a Irlanda, la comparación con otros datos muestra que la cifra neta de 64 621 que se atribuye al MCA parece un tanto subestimada en comparación con las demás pruebas disponibles. Las cifras obtenidas de la supervisión muestran que el PO «industria» dio lugar a cerca de 212 000 puestos de trabajo brutos creados. Además, el número total de puestos de trabajo en toda la economía aumentó en 395 075 ⁽²⁾. Los evaluadores también observan que es importante tener una visión que supere los límites del MCA para tener en cuenta elementos de la política, como los incentivos para las inversiones extranjeras directas o la política de frenar la inflación de los salarios, que acompañan al MCA. Dicho de otro modo, el modelo no tiene en cuenta estos elementos, que aumentan el impacto atribuido al MCA;
- c) aplicando la hipótesis media al MCA español del objetivo n° 1, el mayor de los MCA existentes, resulta mucho menos satisfactorio que el MCA del objetivo n° 1 de los nuevos *Länder* desde el punto de vista de la creación de empleo y sólo supera a éstos en este ámbito si se supone que predominan los efectos de la demanda. No obstante, según esta hipótesis, la cifra neta de puestos de trabajo creados durante 1994-1999 como resultado del MCA del objetivo n° 1 representaría alrededor del 40 % del crecimiento del empleo en España entre 1995 y 2000, lo que parece bastante optimista;
- d) la aplicación de la hipótesis media y la hipótesis de los efectos dominantes de la demanda a Portugal ofrecen unas estimaciones de creación de puestos de trabajo netos bastante más elevadas que las elaboradas por las autoridades nacionales ⁽³⁾. No obstante esta cuestión no se ha abordado;

⁽¹⁾ Informe de evaluación de Alemania (objetivo n° 1), pp. 42, 48, 70, 72, 85 y 86.

⁽²⁾ Informe de evaluación de Irlanda, pp. 61 y 92.

⁽³⁾ Servicio de previsiones y planificación.

- e) la misma situación es aplicable a Grecia, donde las estimaciones de creación de puestos de trabajo netos de las autoridades nacionales superan sustancialmente las estimaciones obtenidas por el modelo Hermin (con arreglo a todas las hipótesis) con respecto al descenso del desempleo. Según el informe nacional, el MCA ha contribuido a un incremento neto anual en el empleo del 1,7 % de la población activa ⁽¹⁾ que se traduce en una cifra neta de más de 400 000 puestos de trabajo creados durante el período 1994-1999;
 - f) las cifras correspondientes a puestos de trabajo perdidos según la hipótesis «elevada» para los MCA español y portugués no resultan creíbles.
-

⁽¹⁾ Informe nacional, p. 210.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

VI. La Comisión es plenamente consciente de las limitaciones del estudio, debidas en gran medida a las dificultades en lo tocante a los datos, y tomará medidas para mejorar la viabilidad de las futuras evaluaciones *ex post*.

VII. Aunque se experimentaron algunas dificultades con los datos, la evaluación utilizó varios tipos de información para alcanzar sus conclusiones (Estados miembros, informes de evaluación a mitad del período y finales, entrevistas, talleres nacionales y estudios de casos).

VIII. La Comisión considera que el pliego de condiciones era adecuado, pero la evaluación se enfrentó a desafíos importantes, especialmente en lo tocante a la disponibilidad de los datos. La Comisión tuvo en cuenta tanto los aspectos positivos como los negativos del trabajo realizado.

Sin embargo, la Comisión admite que un análisis preparatorio habría ayudado a identificar algunas de las dificultades de información que ha descrito el Tribunal.

X. Aunque se experimentaron dificultades, los resultados de las evaluaciones se han considerado durante el proceso de revisión a mitad del período, según lo previsto.

XI. La Comisión considera que las futuras evaluaciones *ex post* deberán tener un enfoque más específico y tener plenamente en cuenta las dificultades experimentadas con los datos y los recursos.

La Comisión considera que los modelos macroeconómicos son un instrumento pertinente para medir el impacto económico de las intervenciones a gran escala. Los modelos Hermin desarrollados para los diferentes países interesados tuvieron en cuenta en la medida de lo posible la especificidad nacional de las economías beneficiarias. Sin embargo, al igual que con cualquier instrumento de evaluación, pueden llevarse a cabo nuevas mejoras para hacer frente a las limitaciones, especialmente por lo que respecta a los microdatos.

La Comisión admite que las evaluaciones *ex post* deberán tener plenamente en cuenta los estudios temáticos existentes.

Las evaluaciones futuras deberán incluir menos preguntas de evaluación. Ello permitirá profundizar el análisis en ciertos campos y facilitará la supervisión llevada a cabo por la Comisión.

INTRODUCCIÓN

1. El Tribunal ha hecho observaciones respecto a la evaluación en general y a la evaluación *ex post*, en particular en varias ocasiones anteriores, especialmente en el Informe Especial n° 15/1998 sobre la evaluación de la intervención de los Fondos Estructurales durante los períodos 1989-1993 y 1994-1999 y en el Informe Especial n° 7/2003 sobre la ejecución de la programación de ayuda para el período 2000-2006 en el marco de los Fondos Estructurales. En esta actuación anterior el Tribunal reconoció las dificultades específicas de dichas evaluaciones y efectuó

una evaluación globalmente satisfactoria, señalando al mismo tiempo los aspectos que necesitaban mejorarse. La Comisión acoge con satisfacción las críticas constructivas del Tribunal sobre este tema.

4. Para la futura evaluación *ex post* la Comisión revisará la organización del ejercicio, con especial referencia a la recogida de datos y a la preparación del informe de síntesis.

La evaluación *ex post* del FSE utilizó los informes de evaluación llevados a cabo por los Estados miembros tanto a mitad del período como en las etapas «finales» del período de programación 1994-1999.

EVALUACIÓN EX POST DEL OBJETIVO N° 1 POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL

15. Recuadro 1. La evaluación *ex post* no es un informe oficial de la Comisión. No obstante, la Comisión apoya la conclusión global del informe, que está confirmada por pruebas del tercer informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social.

16. El Tribunal reconoce los desafíos particulares que supone la evaluación *ex post*, y en especial la falta de datos cuantificados de los indicadores. La Comisión admite que hay posibilidades de mejora en las futuras evaluaciones *ex post*. Con este fin, la Comisión se propone iniciar un debate metodológico más amplio con los Estados miembros y el mundo académico antes de la próxima ronda de evaluaciones *ex post*. Una cuestión importante que necesita examinarse es si hay que centrarse en un pequeño número de preguntas pertinentes de evaluación. El ejercicio estará menos sujeto a dificultades en lo tocante a los datos.

17. Aunque el factor de convergencia difiere entre las regiones, el crecimiento en las regiones del objetivo n° 1 no solo es impulsado por el aumento del empleo, sino también, considerablemente, por el aumento de la productividad. Otros estudios empíricos sugieren que la productividad es el factor clave que determina la tasa de crecimiento que es sostenible a largo plazo (a menos que haya un flujo permanente de migrantes).

18. La Comisión acoge con satisfacción el análisis de regresión emprendido por el Tribunal. Sin embargo, dicho análisis solo está basado en una de las variables explicativas. Para evitar resultados sesgados, sería necesario un análisis de control para las demás variables explicativas.

19. Otros estudios emprendidos por la Comisión, por ejemplo para el tercer informe de cohesión, también han llevado a conclusiones diferentes de las del informe de síntesis. La situación es de hecho contradictoria, siendo al parecer el incremento del empleo el factor principal de crecimiento en algunos Estados miembros, y el crecimiento de la productividad en otros Estados miembros (véase el tercer informe de cohesión, pp. 3 y 4).

20. La Comisión admite que los datos disponibles sobre las tasas de participación, el producto interior bruto (PIB) y la productividad podrían haber sido mejor aprovechados por el evaluador. Sin embargo, otros estudios también han explorado estas relaciones.

21. Los datos de los gastos previstos y efectivos no pueden ser desglosados por regiones, ya que una parte significativa de la ayuda se suministra a través de programas nacionales como los de transportes, investigación, regímenes de ayudas nacionales o programas de recursos humanos, y los Estados miembros no conservan estadísticas sobre cómo los asignan por regiones. Por lo tanto, la regresión solo pudo cubrir necesariamente parte de los gastos de la UE. Esta fue una dificultad inherente en esta parte de la evaluación.

23. En su tercer informe de cohesión (p. 147) la Comisión mostró que había cierta relación entre la cantidad de ayuda estructural suministrada y el crecimiento real del PIB en las regiones del objetivo n° 1.

24. Como ya se ha señalado, la evaluación se enfrentó con graves dificultades en lo tocante a los datos, particularmente por lo que respecta a los datos nacionales sobre los gastos cofinanciados públicos y privados. Los datos presentados se basaron sobre todo en procedimientos de valoración, que en algunos casos originaron errores o discrepancias.

26. La participación del sector privado depende de las condiciones económicas generales del país en su conjunto y de la región afectada. El efecto de palanca de los Fondos Estructurales de la UE varía considerablemente de un país a otro.

27. El examen de este tema se vio obstaculizado por la incertidumbre de las cifras correspondientes al sector privado.

28. El fracaso del mercado es un problema crucial en el contexto de la evaluación *ex ante*. Aunque se mencione en la Guía de la metodología elaborada por el evaluador, un examen formal y detallado de la adecuación no fue requerido por el pliego de condiciones.

30. Los evaluadores tuvieron que basar en gran parte sus apreciaciones en la información y los datos disponibles en los Estados miembros. Cuando no se dispone de datos, como por ejemplo sobre el efecto de peso muerto, el pliego de condiciones no exige que los evaluadores recojan dichos datos por sí mismos, dado el presupuesto limitado disponible para el ejercicio.

Con respecto al concepto de valor añadido comunitario, la Comisión considera que el contenido del concepto depende del contexto en los diferentes Estados miembros. Por ejemplo, el planteamiento de la programación puede ser nuevo en un Estado miembro, pero no en otro. Una evaluación cualitativa parece la más apropiada en estas circunstancias.

31. Las limitaciones son en gran parte debidas a las dificultades relativas a los datos y al presupuesto. Si bien una consideración de los resultados de otros estudios temáticos podría haber dado un peso añadido a las conclusiones, la evaluación *ex post* tenía necesariamente un alcance más amplio.

32. Las dos evaluaciones tienen diferente alcance y cobertura. Por ejemplo, la evaluación temática sobre el transporte está también basada en el Fondo de Cohesión y abarca todos los objetivos.

33. El cálculo del impacto de las intervenciones de los Fondos Estructurales en el empleo es notoriamente difícil, y en función de la metodología puede producir diferentes resultados, por lo que estos deberán interpretarse con precaución. La Comisión está realizando un nuevo trabajo metodológico sobre la estimación de los efectos del empleo para aumentar la coherencia de los resultados.

34. Los métodos utilizados para estimar los efectos del empleo en el informe de síntesis y el informe de evaluación temática no son comparables. El modelo Hermin está basado en suposiciones más sólidas y también recoge los efectos sobre la oferta asociados con la inversión en capital físico y humano, mientras que el estudio sobre el transporte calcula los efectos directos e indirectos a corto plazo.

35 y 36. Según lo indicado anteriormente, la estimación del impacto de las intervenciones de los Fondos Estructurales en el empleo es notoriamente difícil, y en función de la metodología puede producir diferentes resultados. El estudio temático sobre las PYME efectuó un análisis más en profundidad de intervenciones de las PYME y también abarcó otras intervenciones fuera de los ámbitos del objetivo n° 1.

37. La supervisión de los datos de los Estados miembros fue una aportación necesaria para el estudio. Dada la escasez de tiempo y las dificultades presupuestarias, habría sido imposible compensar las lagunas y deficiencias de los datos.

38. Dado el amplio alcance de la evaluación, fue imposible abordar todos los problemas en profundidad realizando encuestas *ad hoc* u otras tareas sobre el terreno.

39. La Comisión admite que las evaluaciones deberán utilizar los estudios y la documentación existentes como punto de partida para el análisis. No obstante, los estudios temáticos se habían emprendido en otro contexto, a saber, como aportación para elaborar los programas del período 2000-2006, mientras que la evaluación *ex post* se produjo más tarde.

40. La utilización de métodos cuantitativos formalizados requiere la existencia de datos sólidos y en cantidad suficiente de los Estados miembros. Como señala el Tribunal, tales datos eran a menudo inexistentes durante el período de programación 1994-1999.

41. El objetivo fijado por el pliego de condiciones para esta zona era de alcance bastante limitado.

42. A pesar de las dificultades experimentadas en la obtención de los datos debidas al hecho de que se interconectaron diferentes tipos de obras de construcción, los evaluadores intentaron establecer costes unitarios comparables para algunos campos como la construcción de carreteras, proyectos ambientales y puestos de trabajo creados en proyectos industriales.

43. La Comisión admite que es deseable un análisis más detallado. La posterior evaluación *ex post* sobre el Fondo de Cohesión ofreció nuevas perspectivas sobre este tema. En 1998 la Comisión preparó una guía titulada «Comprensión y seguimiento de los factores que determinan los costes en los proyectos de infraestructuras — Guía del usuario».

44. La redacción del pliego de condiciones dejó claro que estas tareas eran especialmente difíciles y solo podían efectuarse conclusiones parciales. El pliego de condiciones no exigió una evaluación de la colaboración entre el sector público y el privado ni de los procedimientos de presentación de ofertas. El tema de la colaboración entre el sector público y el privado se ha abordado en la evaluación *ex post* del Fondo de Cohesión.

46. El evaluador excluyó la cofinanciación privada en la modelización macroeconómica, ya que el modelo trató de cuantificar el impacto global del gasto cofinanciado por la UE y por el sector público en la economía, incluida la inversión privada. La inversión en el sector privado se considera un resultado y no una aportación normativa separada. La Comisión se remite a sus respuestas de los apartados 24 a 27. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal sobre la dificultad de especificar los parámetros de los factores externos. La elección efectuada se basó en estudios internacionales de los que pudo extraerse una gama de valores de elasticidad. Cuando se llevó a cabo el estudio, no había ninguna alternativa real para llevar a cabo el análisis de impacto.

48. Algunas de las observaciones del Tribunal sobre los apartados 48 y 49 figuran en su Informe Especial nº 7/2003 sobre la ejecución de la programación de asistencia durante el período 2000-2006 en el marco de los Fondos Estructurales. La Comisión se remite a las respuestas que figuran en ese informe.

La alternativa sugerida por el Tribunal no era factible. Los requisitos para la recogida de microdatos no estaban normalizados hasta el extremo que hubiera sido necesario para este tipo de análisis. La Comisión admite que las futuras evaluaciones macroeconómicas deberán basarse más en el análisis de los datos microeconómicos.

49.

- a) Estas eran las suposiciones del modelo Hermin en el momento de la evaluación. No obstante, el desarrollo futuro del modelo deberá prestar mayor atención a la importancia del sector de los servicios en las economías del objetivo nº 1.
- b) El problema de la inestabilidad estructural del modelo se examinará cuidadosamente en las futuras tareas macroeconómicas.
- c) La Comisión admite que el ejercicio de modelización habría sido más exacto si se hubiera podido disponer de conjuntos de datos sobre los gastos reales. Los datos sobre el compromiso utilizados fueron los únicos datos disponibles en todas las regiones en el momento de la evaluación.
- e) Los valores de elasticidad asociados con la inversión en capital físico y humano que se utilizan en el modelo Hermin están basados en una amplia gama de estudios académicos. El modelo considera diversas hipótesis basadas en valores altos, medios y bajos. Esta prueba de sensibilidad produce una gama de valores de impacto.

Todos los modelos macroeconómicos se enfrentan a problemas en lo tocante a los datos. El ejercicio de modelización se basó en los mejores datos disponibles. La Comisión admite que es necesario un esfuerzo adicional para seguir mejorando los datos referentes a las elasticidades utilizados por el modelo.

- f) En el modelo Hermin, la situación contrafactual se define como la situación sin el MCA para poder calcular la desviación relativa a la situación de referencia. Sin embargo, cabe prever otras hipótesis de adicionalidad, por ejemplo, solo los Fondos Estructurales y de Cohesión (sin cofinanciación nacional).

50. En opinión de la Comisión, pese a posibles deficiencias, los modelos del tipo Hermin son un valioso instrumento para comprender y medir los efectos de la política de cohesión. La utilización del modelo por un número cada vez mayor de Estados miembros y la ausencia de planteamientos alternativos convincentes confirman esta opinión. El modelo Hermin puede mejorarse y la Comisión está trabajando en desarrollarlo para el período de programación 2007-2013.

51. La Comisión considera que es difícil establecer una correspondencia lineal entre una disminución o un aumento del desempleo y el número de puestos de trabajo creados o perdidos. Los mecanismos del mercado laboral son más complejos y deberán examinarse cuidadosamente antes de sacar conclusiones definitivas.

52. Una vez más la evaluación dependió de la calidad de los datos y de la fijación de objetivos por los Estados miembros. La ausencia de tales datos hizo que la evaluación fuera en muchos casos difícil o imposible.

56. Las recomendaciones parcialmente contrapuestas o divergentes en evaluaciones diferentes con preguntas y métodos diferentes son un fenómeno normal y productivo en la investigación económica y sociológica.

57. La recomendación en la evaluación *ex post* de prestar atención a una dimensión apropiada y realizable de los Comités de supervisión no es contraria a la recomendación de velar por la inclusión de nuevos miembros en su composición efectuada en el estudio temático.

59. La evaluación *ex post* se basó aquí solamente en estudios parciales. La Comisión admite que las conclusiones referentes a los sistemas de gestión eran lo bastante interesantes como para merecer más atención. Los servicios de la Comisión emprendieron en 2003 una evaluación específica de esta cuestión («La eficiencia de los métodos de ejecución para los Fondos Estructurales», diciembre de 2003).

60. Al igual que los demás estudios de evaluación temática, la del principio de cooperación se concibió para informar la programación del período 2000-2006. La programación ya se había completado cuando se realizó la evaluación *ex post*. Por lo tanto, un nuevo debate sobre este tema en la evaluación *ex post*, si bien tal vez hubiera podido ser deseable, no era esencial.

61. Las tareas y el presupuesto de la evaluación fueron necesariamente limitados.

Las cuestiones planteadas por el Tribunal fueron objeto del estudio mencionado en la respuesta al apartado 59. Los procedimientos de selección del proyecto son también uno de los aspectos de los sistemas de gestión y control que se controlan en las fiscalizaciones, al constituir una condición importante para una adecuada gestión financiera.

La Comisión tiende a opinar que las futuras evaluaciones *ex post* deberán incluir menos preguntas.

62. La Comisión admite que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros para los Fondos Estructurales durante el período 1994-1999 tuvieron deficiencias. Sin embargo, mejoraron hacia finales del período con la introducción del Reglamento de control n° 2064/97, y la mejora ha continuado en el período 2000-2006.

63. Los Estados miembros y la Comisión admiten que la supervisión de los programas de los Fondos Estructurales fue un punto débil en el período de programación 1994-1999. En el período 2000-2006 se emprendieron esfuerzos considerables para abordar este problema. Por primera vez se efectuaron evaluaciones sistemáticas (incluidas las evaluaciones *ex ante* y las evaluaciones a mitad del período) para todos los programas de los Fondos Estructurales. Ello condujo a una mejora sustancial del sistema de indicadores y de supervisión para los Fondos Estructurales.

64. Los datos financieros ofrecidos por los sistemas eran fiables por lo general. Este no fue, sin embargo, el caso de los datos de supervisión, aunque la disponibilidad de dichos datos mejoró en las etapas finales del período del programa.

65. Las «evaluaciones internas» no fueron requeridas jurídicamente por la normativa, sino que se llevaron a cabo para responder a necesidades específicas experimentadas por los Estados miembros. Este era un subproducto positivo de la evaluación *ex post*, que ahora está siendo imitado ampliamente.

66. Para el período de programación 2000-2006, el Reglamento estableció por primera vez normas y requisitos detallados. Basándose en ellos, la Comisión elaboró documentos de trabajo detallados sobre los elementos de supervisión y evaluación. Las evaluaciones *ex ante*, realizadas sistemáticamente para todos los programas y objetivos, supusieron una importante oportunidad para que los Estados miembros invirtieran en el establecimiento de indicadores y objetivos cuantificados. La mayor parte de los Estados miembros introdujeron soluciones de tecnología de la información para apoyar la elaboración de informes periódicos y sistemáticos basados en la información cuantificada. La evaluación a mitad del período constituyó una oportunidad para revisar y mejorar los indicadores y su utilización.

67.

a) En el pliego de condiciones se declaraba que «los datos disponibles en los Estados miembros pueden no ser completos, particularmente si el Estado miembro no planea emprender evaluaciones *ex post* [...]».

b) La medida en que se efectuaron nuevas recogidas de datos se vio limitada por el tiempo y por los recursos disponibles.

c) Hay dificultades metodológicas para evaluar los efectos netos mediante métodos microeconómicos. Con todo, deberán emprenderse nuevos esfuerzos en este ámbito.

d) La Comisión admite que este es un problema importante en la evaluación de la efectividad. Sin embargo, habría requerido nuevos estudios específicos, que son costosos. La Comisión, sin embargo, anima a los Estados miembros a emprender dicha tarea.

e) Los vínculos potenciales entre la estrategia, la efectividad y los impactos se analizan en las evaluaciones *ex ante*.

f) y g) En opinión de la Comisión, en el pliego de condiciones es mejor poner solamente las preguntas de evaluación, dejando la propuesta metodológica para los licitadores.

68. Se ha realizado una considerable investigación sobre la convergencia. Los resultados de las recientes tareas en este sentido se resumen en los informes de cohesión de la Comisión.

69. Este pudo haber sido otro planteamiento interesante, pero no era necesario. En opinión de la Comisión, la evaluación futura deberá establecer prioridades claras, limitando el alcance de las preguntas.

70. La Comisión considera que los pliegos de condiciones y la guía metodológica eran adecuados a este efecto.

72. Basándose en la evaluación *ex post*, la Comisión utiliza actualmente el asesoramiento de expertos en la fase inicial de las evaluaciones que exigen esfuerzos particulares desde un punto de vista metodológico.

73. La evaluación *ex post* del período 1994-1999 se enfrentó a desafíos específicos, especialmente de disponibilidad de los datos.

75. La Comisión aplicó en esta evaluación las técnicas habituales de gestión, tales como un sistema interino formalizado de notificación, supervisado por un comité directivo, reuniones de trabajo periódicas y la participación de expertos. El resultado de este proceso fue un informe de calidad aceptable.

La complejidad de la evaluación *ex post* fue significativa. La Comisión utilizará la experiencia adquirida para abordar mejor este tema en el futuro.

La Comisión está de acuerdo con la opinión del Tribunal en el sentido de que las evaluaciones futuras deberán incluir menos preguntas de evaluación. Ello permitirá profundizar el análisis en ciertos campos y facilitará la supervisión realizada por la Comisión.

76. La evaluación, tanto en el documento de síntesis como en las recomendaciones del capítulo 9, ofrece mucho más que recomendaciones de gestión. Las recomendaciones van encaminadas a las intervenciones de los Fondos Estructurales en todas las regiones del objetivo nº 1, y son necesariamente de naturaleza general. Se recalca el papel de la investigación y el desarrollo, la necesidad de prestar más atención a las diferencias existentes en las extensas regiones del objetivo nº 1, la necesidad de coordinar mejor las intervenciones de los Fondos Estructurales por lo que respecta a los fondos en las zonas rurales, etc.

77. La Comisión está de acuerdo con el evaluador en que los comités de seguimiento deberán dedicar más atención a los temas estratégicos. Ello no deberá ir en detrimento de las demás tareas que los comités tienen que llevar a cabo conforme a la normativa.

80. La recomendación mencionada específicamente por el Tribunal ha sido recogida por la Comisión para el período de programación 2007-2013.

EVALUACIÓN EX POST DE LAS OPERACIONES DEL FSE (EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS Nº 1 Y Nº 3) POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

81. En octubre de 2002 tuvo lugar una reunión de coordinación entre la Dirección General de Política Regional, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades y los evaluadores para la evaluación *ex post* del FSE. En esta reunión se acordó que los evaluadores *ex post* del FSE tendrían acceso al material recogido por los evaluadores *ex post* del FEDER. Ello tuvo lugar posteriormente. Los dos administradores de las evaluaciones *ex post* eran miembros de los grupos directivos de ambos grupos de evaluadores y recibieron documentación que fue distribuida a los otros miembros del grupo directivo. Los evaluadores del FSE utilizaron el material de evaluación del FEDER disponible.

Recuadro 2. Diversas fuentes de información fueron utilizadas por los evaluadores *ex post* del FSE.

82. El informe de síntesis, por sí solo, contiene abundante información referente a la utilización de los recursos del FSE (naturaleza, cantidad e impacto) en los diferentes grupos destinatarios y por tipos de medida en los Estados miembros (véase, en particular, el capítulo 2 del informe de síntesis).

84. El número de beneficiarios calculado en el cuadro mencionado se basa en la información proporcionada por los sistemas de supervisión de los Estados miembros. Las dificultades experimentadas en relación con la exactitud de algunos datos no tuvieron una influencia significativa en las útiles observaciones facilitadas.

Los totales de los beneficiarios solo desempeñan un papel en relación con: i) la responsabilización, ii) el limitado análisis de las relaciones entre aportaciones y resultados.

La evaluación *ex post* no se basó únicamente en las fuentes de información para llegar a unas conclusiones y hacer recomendaciones.

85. La Comisión admite que hubo problemas para calcular el número de beneficiarios del FSE. Sin embargo, considera que el cuadro contiene datos útiles para los responsables de las políticas.

Si bien el evaluador *ex post* ya ha citado correctamente las dos fuentes de información que se han utilizado para desarrollar el cuadro, una explicación más completa de cómo se habían obtenido esas cifras no habría dejado de resultar útil.

86. Los comentarios del texto hacen referencia a una información más detallada que la presentada en el cuadro adjunto. El cuadro ofrece medias, mientras que el texto ofrece un desglose por subcategorías.

La Comisión opina que el hecho de que no se proporcione una amplia gama de valores no quita valor al análisis.

87. El objetivo del capítulo 3 es proporcionar información contextual sobre las acciones del FSE, y de hecho es el capítulo 2 el que proporciona la mayor parte de la información numérica referente al FSE.

Recuadro 3. Este número limitado de desfases textuales no invalida la exactitud y utilidad de los datos del cuadro.

88. El cuadro muestra claramente el apoyo global a las hipótesis identificadas.

El examen del cuadro 3 muestra que:

- el mayor número de casos que contradicen cualquier hipótesis es 1 de 30;
- al menos dos tercios de las puntuaciones se hallan en las categorías de «Existencia de sólidas pruebas a favor» o «Existencia de algunas pruebas a favor» (20/30, 21/30, 22/30 y 26/30).

89. También constituye un aspecto legítimo del trabajo de evaluación identificar las deficiencias de los datos.

El pliego de condiciones declara claramente que la evaluación deberá ser fundamentalmente documental, utilizando datos secundarios (datos e información disponibles en las evaluaciones a mitad del período y finales y en los informes de las autoridades de gestión y los sistemas de supervisión), y que los evaluadores no deberán dedicarse a recoger una extensa información primaria. Un trabajo adicional sobre el terreno y unos estudios de muestras significativas habrían requerido recursos adicionales y habrían creado costes adicionales significativos, especialmente dada la necesidad de recoger información referente a todo el período de programación. La próxima evaluación *ex post* del FSE durante el período 2000-2006 será precedida por un análisis preparatorio.

90. El informe de síntesis contiene varias referencias al significado de «medidas combinadas» en términos de eficacia.

92. En primer lugar, los evaluadores eligen sus palabras cuidadosamente y ponen de relieve que las conclusiones que sacan son provisionales: «La asignación combinada de gastos nacionales y recursos del FSE *no parece haber llevado* a una convergencia [...]». En segundo lugar, las cifras (los cuadros del capítulo 3 y el anexo 2) muestran que no hay una convergencia de tendencias de gastos entre países en la asignación combinada de gastos nacionales. En tercer lugar, tal como se mencionó anteriormente en respuesta al apartado 87 (incluido el recuadro 3), los datos presentados en los cuadros del capítulo 3 mencionadas por el Tribunal son exactos y apoyan la observación cualificada efectuada por los evaluadores. Esta observación se basa también en el análisis de las tendencias del mercado laboral presentado en el anexo 2 del informe de síntesis (no solo el capítulo 3). La Comisión ya ha indicado que los ejemplos presentados se referían a un número limitado de desfases textuales que no merma el valor de las cifras.

93. Como en el caso del cuadro 3 sobre los individuos mencionados en el apartado 88, los datos apoyan claramente de manera global las hipótesis identificadas.

95. La Comisión considera que su evaluación de la calidad fue exacta y equilibrada, teniendo en cuenta tanto los aspectos positivos como los negativos del trabajo llevado a cabo (en vez de concentrarse únicamente en un número limitado de aspectos negativos).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, y puesto que los resultados y las conclusiones se basaron en diversas fuentes de información, la Comisión se atiene a su evaluación de la calidad.

97.

a) No es sorprendente que algunos resultados de la evaluación sean de naturaleza cualitativa, ya que la evaluación utiliza fuentes secundarias que han sido resumidas, y fuentes primarias que son de naturaleza cualitativa (entrevistas con las partes interesadas y talleres nacionales sobre las conclusiones de la evaluación). En algunos casos la descripción de los resultados solo puede ser de naturaleza cualitativa. La estimación del efecto de peso muerto no era un tema obligatorio del análisis para los Estados miembros durante el período de programación 1994-1999, ni formaba parte del pliego de condiciones de la evaluación. La consecuencia lógica de ello es que la propia evaluación *ex post* solo pudo informar sobre las estimaciones del efecto de peso muerto de las que podía disponer.

b) El informe británico proporciona una cantidad considerable de pruebas sobre *soft outcomes*.

Otros informes nacionales también hacen referencias a dicho concepto.

c) El informe de síntesis, y los informes nacionales en los cuales se basa, contienen numerosas observaciones sobre el contenido de la actuación del FSE (financiera, por grupos destinatarios, por tipos de medidas) y su rendimiento, comentarios derivados de los informes nacionales de evaluación y comentarios derivados de las entrevistas con las partes interesadas.

La información sobre el rendimiento está también disponible en los estudios de casos.

d) El desarrollo sostenible no constituía todavía una prioridad política para los Fondos Estructurales en el momento en que se establecieron los programas para el período 1994-1999, y por lo tanto no fue identificado como un tema en el pliego de condiciones.

La cohesión socioeconómica no aparece en el pliego de condiciones: fue tratada en el informe de la cohesión.

e) Cada uno de los informes nacionales examinados por el Tribunal contiene considerable material sobre los parados de larga duración y los jóvenes. El informe de síntesis también contiene información sobre los dos «grupos destinatarios» antes mencionados.

f) Como ya se ha declarado, los evaluadores *ex post* se basaron en algunos aspectos de la información proporcionada por los Estados miembros. El hecho de que algunos programas carecieran de «objetivos iniciales específicos» fue un nuevo factor que dificultó la labor de los evaluadores.

g) Los evaluadores *ex post* del FSE y del FEDER colaboraron, y los evaluadores *ex post* del FSE utilizaron informes que les proporcionaron los evaluadores del objetivo nº 1. El aumento de productividad de los beneficiarios del FSE en términos de beneficios para las empresas que los empleaban no era un tema requerido para los Estados miembros en su trabajo de evaluación durante el período de programación 1994-1999, ni formaba parte del pliego de condiciones. Por lo tanto, no es sorprendente que este tema solo aparezca ocasionalmente.

98. El informe de síntesis identificó numerosos factores que afectaban al desarrollo de las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT), como por ejemplo el nivel de recursos del FSE, los procesos de planificación de los Fondos Estructurales y las disposiciones organizativas para el FSE. También describió de manera bastante concreta la influencia del FSE en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

Como ya se ha señalado, el análisis neto del impacto no era un tema obligatorio para los Estados miembros durante el período 1994-1999. Por lo tanto, es normal que el tema no aparezca en todos los informes de evaluación de los Estados miembros. Dado que se pidió a los evaluadores que no recogieran datos primarios en gran escala, los evaluadores *ex post* no pueden ser criticados por no haber proporcionado este material.

100. El marco estratégico de la EEE, más sólido, proporciona objetivos de cara a los cuales puede medirse el avance realizado. Se han creado estructuras institucionales mejoradas para medir el avance. Por otra parte, la EEE promueve unos vínculos más sólidos entre los mecanismos de financiación de los programas de la UE y otros instrumentos de políticas, reglamentos y programas nacionales.

101. La Comisión considera que cada informe nacional ha tratado los aspectos del valor añadido comunitario identificados en el pliego de condiciones (efectos financieros y de palanca, efectos de políticas e institucionales, efectos socioculturales y variación entre los objetivos). No obstante, reconoce que estos aspectos fueron tratados algunas veces en otras secciones de los informes nacionales.

Por otra parte, los informes nacionales de evaluación *ex post* (y el informe de evaluación *ex post* de síntesis) integran estos diversos aspectos en un análisis global del valor añadido comunitario.

102. Los informes nacionales y de síntesis contienen abundante información referente a los recursos financieros que se han dedicado a la acción del FSE.

Tanto en el caso de España como en el de Italia, los evaluadores llegaron a conclusiones globales positivas.

El evaluador *ex post* para España informa que «la visión general que se desprende es que los fondos del FSE han sido utilizados adecuada y eficientemente por las autoridades españolas en el período 1994-1999. La mayoría de los programas han sido plenamente ejecutados de la manera en que se habían planeado» (p. 74).

En el caso de Italia, el evaluador concluye que «algunos de estos costes son necesarios para mejorar el rendimiento y la transparencia del proceso de ejecución; otros podrían probablemente ser reducidos simplificando el procedimiento». (El tema de la simplificación de procedimientos fue recogido en el período de programación siguiente, correspondiente a 2000-2006.)

104. La Comisión cree que el informe suministra efectivamente un material útil para llevar a cabo futuras evaluaciones *ex post*.

El informe contiene estudios bastante completos de los planteamientos utilizados para evaluar las acciones de tipo FSE, tanto en relación con las acciones destinadas a los individuos como con las acciones destinadas a los sistemas.

Por lo que se refiere a los planteamientos aplicados en la evaluación del impacto neto en los individuos, el informe contiene numerosas referencias a las técnicas utilizadas para estimar el impacto neto en los individuos (véanse especialmente las páginas 14 a 16, aunque pueden hallarse referencias adicionales en las páginas 10, 12, 21, etc.).

105. Por lo que se refiere a las recomendaciones sobre el análisis de las políticas, el informe sobre métodos muestra claramente que los evaluadores han identificado varias recomendaciones concretas vinculadas al ámbito del análisis de las políticas, como por ejemplo una estrecha supervisión de las relaciones entre las intervenciones del FSE y la evolución de las intervenciones a escala nacional y a escala regional.

Por otra parte, el informe sobre métodos discute los «modelos lógicos» de análisis de las políticas con algún detalle y desarrolla preguntas de evaluación relativas a la justificación de la actuación del FSE.

No se esperaba que los evaluadores *ex post* propusieran un planteamiento para la selección de indicadores apropiados a diferentes niveles estratégicos, porque ya se habían establecido dichos

indicadores durante todo el período de programación en los documentos de orientación publicados por la Comisión en 2000.

106. La Comisión considera que las tareas de evaluación se especifican adecuadamente en el pliego de condiciones. Las conclusiones de los informes nacionales de evaluación *ex post* se basan en diversas fuentes (entrevistas, estudios de casos, etc.). El informe de síntesis proporciona un análisis global de los resultados contenidos en los informes nacionales. El contratista ha proporcionado una explicación sobre cómo se utilizaron estas fuentes de información para sacar conclusiones en la propuesta presentada a la Comisión.

La descripción de todos los aspectos de la actuación del FSE y la fijación de todos los aspectos de la evaluación *a priori* conduciría a un pliego de condiciones poco manejable y poco flexible.

Por lo que se refiere a la «acción concreta» para evaluar el impacto en los individuos, cuando no se han establecido concretamente los indicadores o cuando no se han llevado a cabo recientemente evaluaciones estadísticas específicas, tal como ya se ha dicho, todo el planteamiento de evaluación seguido por el evaluador *ex post* fue diseñado para extraer conclusiones de varias fuentes de información (informes de evaluación del Estado miembro, talleres nacionales, entrevistas directas con las partes interesadas del programa, estudios de casos).

El grado de desfase entre los objetivos cuantitativos y los datos disponibles no era conocido en el momento de la elaboración del pliego de condiciones, por lo que no parece coherente esperar que el pliego de condiciones se elaborara de manera diferente.

El contratista principal, en cooperación con los contratistas nacionales, desarrolló directrices operativas para realizar el trabajo a nivel nacional.

107. El pliego de condiciones no exigía que los evaluadores evaluaran la «conveniencia de las opciones de reprogramación», sino solamente que las describieran. En cada uno de los casos citados el evaluador *ex post* ha descrito los cambios en la programación basándose en la información disponible.

108. Se está considerando la posibilidad de un análisis preparatorio para el próximo ejercicio.

109. La Comisión considera que las dificultades relativas a los datos con que se enfrentan los evaluadores nacionales no mermaron la calidad global de la evaluación. El diseño de evaluación preveía la utilización de varias fuentes de información. Además de estudiar el contenido de los informes de evaluación del Estado miembro, los informes nacionales de evaluación *ex post* incluyen material tomado de los informes de cierre, estudios de casos, talleres nacionales y entrevistas directas.

En términos de retrasos, el grupo directivo no estaba en situación de acelerar el cierre de los programas de política general del FSE, que dependen para su ejecución de las autoridades de gestión.

Al principio de la evaluación, se proporcionaron al evaluador *ex post* todos los informes de evaluación presentados por los Estados miembros durante el período 1994-1999. Por otra parte, se proporcionaron al evaluador *ex post* cartas de presentación para facilitar sus contactos con las administraciones nacionales del FSE.

111. En el futuro la Comisión tomará todas las medidas necesarias para una preparación satisfactoria y un estrecho seguimiento y supervisión del ejercicio.

CONCLUSIONES

115.

- b) El alcance de la recogida de nuevos datos se vio limitado por el tiempo y por los recursos disponibles.

Con todo, se recogió una considerable cantidad de datos cualitativos adicionales, como por ejemplo de entrevistas y talleres. También se examinaron los informes nacionales de cierre y los informes de evaluación llevados a cabo por los Estados miembros durante el período de programación 1994-1999.

- c) Se utilizaron varias fuentes de información para llegar a unas conclusiones equilibradas y bien estudiadas.

En algunos casos la descripción de los resultados solo puede ser de naturaleza cualitativa. Pero este no era el único caso: los resultados de la evaluación también contienen considerable información cuantitativa.

- d) Las conclusiones extraídas se basaron en la utilización por los evaluadores de fuentes secundarias (que fueron resumidas por ellos) y fuentes primarias de naturaleza cualitativa (entrevistas con las partes interesadas y talleres nacionales sobre las conclusiones de la evaluación).

Véase también la respuesta a los apartados 88, 92 y 96.

- e) En el pliego de condiciones no se previó una evaluación del efecto de peso muerto.

Como observación general, un ejercicio de evaluación no puede cubrir todos los temas y tiene que centrarse en los objetivos y ámbitos prioritarios, teniendo en cuenta las obligaciones reglamentarias, las limitaciones de tiempo y de recursos y la utilización previsto de los resultados. La experiencia de este ejercicio y de las lecciones extraídas se utilizará para la evaluación *ex post* del período 2000-2006.

116.

- a) El examen de este tema se vio obstaculizado por la incertidumbre en torno a las cifras del sector privado.

- b) El análisis se vio dificultado por la falta de disponibilidad de los datos y la falta de comparabilidad derivada de las diferencias en los métodos y el alcance.

- c) Se hizo algún intento para evaluar la eficiencia sobre la base de un número limitado de proyectos.

- d) Los modelos Hermin sí tuvieron en cuenta la especificidad nacional de las economías, si bien se emprenderán nuevos esfuerzos para atender a las limitaciones.

La Comisión considera que el número limitado de desfases de elaboración del capítulo 3 del informe no pone en tela de juicio la exactitud, validez y utilidad de los datos de cara a apoyar las conclusiones extraídas. Los datos contenidos en los cuadros comentados por el Tribunal en los apartados 88 y 92 muestran que hay considerables pruebas globales que apoyan las hipótesis identificadas.

Las dificultades experimentadas en lo relativo a la exhaustividad de algunos datos no tuvieron una influencia significativa en las útiles observaciones publicadas.

117. La Comisión considera que la evaluación se basó en un diseño sólido que utilizó varias fuentes de información y que sus conclusiones son acertadas.

En el futuro la Comisión tomará todas las medidas necesarias para una preparación satisfactoria y un estrecho seguimiento y supervisión del ejercicio.

Véase la respuesta al apartado 111.

118. En el futuro la Comisión tomará todas las medidas necesarias para una preparación satisfactoria y un estrecho seguimiento y supervisión del ejercicio.

RECOMENDACIONES

119. Para las futuras evaluaciones *ex post* se llevarán a cabo análisis o estudios de viabilidad preparatorios para evaluar la disponibilidad de los datos y qué resultados pueden alcanzarse razonablemente con arreglo al presupuesto y al calendario.

120. La Comisión admite que los procedimientos de control de calidad aplicados en las evaluaciones *ex post* del período 1994-1999 deben seguir mejorándose.

La Comisión reconoce que para los próximos ejercicios de evaluación *ex post* de los Fondos Estructurales, un análisis preparatorio podría desempeñar un papel útil de cara a facilitar el trabajo de los contratistas durante las evaluaciones propiamente dichas.

- a) Los datos básicos utilizados en la evaluación *ex post* son recogidos y suministrados por los Estados miembros a través del sistema de supervisión. La disponibilidad de datos fiables puede constituir una dificultad para la evaluación, pero en el período 2000-2006 se han producido avances en este ámbito.

- b) El pliego de condiciones deberá permitir a la Comisión evaluar si el candidato está capacitado para llevar a cabo la evaluación, así como si la combinación particular de métodos y técnicas propuestos permite obtener los resultados requeridos.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que el pliego de condiciones desempeña un papel importante en la obtención de unas evaluaciones de buena calidad.

- c) Dadas las limitaciones presupuestarias y de tiempo, las futuras evaluaciones *ex post* se centrarán más en las preguntas clave de evaluación y se prepararán y pondrán en marcha antes del ejercicio 1994-1999.

Tomando como base la experiencia del período 1994-1999, se reforzarán las medidas de seguimiento y supervisión y el proceso se pondrá antes en marcha.

121. La Comisión considera que los modelos macroeconómicos son pertinentes para calcular el impacto económico de las intervenciones a gran escala. El modelo Hermin se diseñó específicamente para dicho propósito a comienzos de la década de los noventa. Sin embargo, como en el caso de cualquier modelo económico, tendrán que realizarse nuevas mejoras, especialmente en lo relativo a los microdatos para la valoración del rendimiento económico de las inversiones en capital físico y humano. La Comisión considera que la futura evaluación *ex post* deberá tener un enfoque más específico.

122. La Comisión admite que las evaluaciones *ex post* deberán tener plenamente en cuenta los estudios temáticos existentes. En el momento de ser utilizados, dichas evaluaciones *ex post* y dichos estudios temáticos responden a diferentes fines, por lo que pueden llevar a diferentes cálculos.

123.

- a) La Comisión admite que la inversión privada es un impulsor clave del desarrollo económico. Sin embargo, la experiencia muestra que el efecto de palanca del sector privado difiere según los países en función de las condiciones económicas específicas.
- b) Este planteamiento no puede aplicarse universalmente, ya que las condiciones económicas de los Estados miembros y de las regiones difieren considerablemente.
- c) La Comisión es consciente de que es necesario efectuar nuevos esfuerzos sistemáticos en este ámbito sumamente complejo.
- d) La Comisión es consciente de que también es necesario efectuar nuevos esfuerzos en este ámbito.
- e) Los informes de evaluación *ex post* encargados por los Estados miembros fueron una de las fuentes primarias de información de las evaluaciones del período 1994-1999. Aunque la Comisión es principalmente responsable de la evaluación *ex post*, la cooperación con los Estados miembros deberá consolidarse en el futuro y las evaluaciones internas podrían desempeñar un papel más importante.

124. La Comisión está tomando medidas para mejorar su supervisión del proceso.

125. La Comisión admite que las evaluaciones *ex post* de los Fondos Estructurales deben aprovechar plenamente los conocimientos adquirido durante un período entero de programación, y por esta razón acepta la idea de que un análisis preparatorio podría contribuir a facilitar la tarea de los contratistas y mejorar la calidad de las próximas evaluaciones *ex post* de los Fondos Estructurales.

La Comisión ya está colaborando ampliamente con institutos de investigación y universidades, y está dispuesta a prever nuevas misiones a los efectos mencionados por el Tribunal.