

LA EVALUACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES OBJETIVO NÚM. 1 DEL PERÍODO 2000-2006: NORMATIVA, METODOLOGÍAS Y RESULTADOS

Rocío Peña Vázquez

Profesora Titular de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad de La Laguna.

María Jesús Ramos Galván

Doctoranda. Máster de Desarrollo Regional, Formación y Empleo.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de La Laguna.

RESUMEN

La decisión de gastar casi un tercio del presupuesto de la Unión Europea (UE) en su política de cohesión económica, social y territorial implica la necesidad de aplicar sistemas de evaluación óptimos que permitan, entre otras cosas, explicar el porqué del gasto. Los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión sirven de instrumentos financieros para el logro de los objetivos de dicha política de la UE. Este trabajo analiza las distintas evaluaciones de los Fondos estructurales realizadas en España para las Regiones objetivo núm. 1 durante el período 2000-2006, atendiendo especialmente a la normativa, a las diferencias entre las metodologías utilizadas y los resultados obtenidos.

PALABRAS CLAVE: Fondos estructurales, metodologías de evaluación, normativa, regiones Objetivo núm. 1, período 2000-2006.

ABSTRACT

«The evaluation of Structural Funds in the Objective Regions núm. 1 in the period 2000-2006: regulation, methodologies and results». The decision to spend almost a third of the budget of the European Union (EU) in its policy of economic, social and territorial cohesion imply the need for optimal evaluation systems that allow, among other things, explain why spending. The Structural Funds and the Cohesion Fund for financial instruments used to achieve the policy objectives of the EU. This paper analyzes the different assessments carried out in Spain Structural Funds for the regions núm. 1 goal during the period 2000-2006, with special attention to the regulation, the differences between the methodologies and results.

KEY WORDS: Structural Funds; Methodologies of evaluation, Regulation, Objective Regions núm. 1, Period 2000-2006.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es una de las principales potencias mundiales en los ámbitos social y económico. No obstante, esta riqueza aparente esconde grandes disparidades internas de renta y de oportunidades. En este contexto, la política regional se erige como el instrumento capaz de transferir recursos de las regiones más ricas a las más pobres con el fin de contribuir a la homogeneización del bienestar en toda la UE.

Según la UE¹, durante el septenio 2007-2013 el gasto en política regional representará el 36% del presupuesto de la Comunidad. Partiendo de la creciente dotación económica de la que ostenta esta política, es obvio afirmar que su evaluación resulta indispensable tanto si se trata de un país beneficiario, que debe de cumplir con las exigencias formales para recibir los fondos económicos, como si el objetivo que se persigue es el de dotar de poder a las decisiones políticas que la hacen posible². Es por ello que la evaluación se ha convertido en una prioridad para la UE. De hecho, la Comisión Europea (en adelante, Comisión) lleva a cabo la evaluación de manera conjunta con los Estados miembros³ y, con el fin de consolidar la cultura evaluadora, proporciona, además, orientación sobre los métodos que se han de utilizar.

La evaluación es un tema que se encuentra inmerso en un continuo debate debido a la complejidad que supone *identificar y definir qué se evalúa y de qué forma ha de llevarse a cabo la evaluación*⁴. El presente trabajo plantea, en primer lugar, la importancia creciente que ha tenido la cultura evaluadora. En este sentido, se confirma que ha sido fruto de una evolución histórica en la que se observa que, a medida que aumenta la dotación económica y la presión de los Estados miembros para obtener una política regional eficiente y eficaz, también es cada vez mayor la evaluación de los Fondos estructurales.

En segundo lugar, resulta imprescindible resumir y analizar las principales pautas formales que rigen la evaluación, pues existe un amplio conjunto de documentos de trabajos, reglamentos y normas que tratan de homogeneizar las prácticas evaluadoras para que lleguen a ser comprensibles y comparables, así como para que éstas se extiendan cada vez más como métodos óptimos que están al servicio de la toma de decisiones.

¹ COMISIÓN EUROPEA, Política Regional, http://europa.eu/pol/reg/index_es.htm.

² A lo largo de períodos sucesivos, la Comisión ha insistido en que la política de cohesión ha de estar sujeta a una evaluación periódica y rigurosa en aras de lograr mejoras en la eficacia y en la eficiencia de los programas, así como de proporcionar conocimiento respecto al impacto de tal política. Para ampliar información, consúltese Comisión Europea, Política Regional, en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm.

³ Los Estados miembros se encargan de la evaluación *ex-ante*, mientras que la Comisión se encarga de la evaluación *ex-post*.

⁴ ESTEBAN, RODRÍGUEZ, MORENO, ALTUZARRA y LARRAÑAGA, «La Evaluación de la política regional Europea: Análisis Empírico de las Metodologías Aplicadas», *Investigaciones Regionales*, 14, 2009, pp. 157-184.

En tercer lugar, el trabajo describe las principales características referidas a las evaluaciones llevada a cabo en España, en concreto las referentes a las Regiones objetivo núm. 1 para el período 2000-2006. Y, además, se explican las diferentes metodologías empleadas en la evaluación y la relación existente entre metodologías utilizadas y resultados obtenidos. El trabajo finaliza con las principales conclusiones que pueden extraerse de tal análisis.

2. LA CRECIENTE IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LA EVALUACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Según Díez López e Izquierdo Ramírez⁵, *El grado de desarrollo alcanzado por la evaluación de las políticas estructurales en Europa se debe al interés mostrado por la Comisión y a la presión ejercida sobre los Estados miembros para introducir las evaluaciones en sus políticas y programas de desarrollo regional financiadas por Fondos estructurales*. No obstante, la multiplicidad y la complejidad que la evaluación implica han dado lugar a un heterogéneo conjunto de metodologías evaluadoras⁶.

La evaluación, tal y como se conoce hoy en día, ha sido fruto de un proceso histórico que se ha desarrollado de forma paralela a la evolución del concepto «solidaridad» y su materialización en la política regional de la UE. Antes de la reforma conjunta de los Fondos estructurales, ya existían ejemplos de evaluación de política regional⁷. No obstante, autores como Mella Márquez⁸ señalan 1988, a partir de la aplicación del Reglamento marco de la reforma de los Fondos estructurales, como el año en el que por primera vez se reconoce la necesidad de evaluar. De hecho, el período 1989-1993 se caracteriza por un aumento de los sistemas de gestión que permiten realizar evaluaciones de carácter cuantitativo. Con la creación del Comité de Seguimiento para cada Marco de Apoyo Comunitario y para cada Programa Operativo, se comienza a trabajar con indicadores anuales de carácter físico o financiero⁹.

Otra de las aportaciones realizadas a la evaluación de los Fondos en este período es la normalización de la evaluación *ex-ante* y de la evaluación *ex-post*, cuyas

⁵ DÍEZ LÓPEZ e IZQUIERDO RAMÍREZ, «La evaluación de los Fondos Estructurales de la UE: Revisión y Balance», *Ekonomiaz*, 60 (11), 3^{er} Cuatrimestre, 2005, pp. 178-211.

⁶ ESTEBAN *et al.*, *op. cit.*

⁷ La política regional comienza a evaluarse en Gran Bretaña. Después se extiende a Holanda y a Alemania. Se centra mayoritariamente en los ámbitos científicos y universitarios, desarrollando modelos dirigidos a la estimación de sus efectos o de sus instrumentos (OGANDO CANABAL y MIRANDA ESCOLAR, *Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid, 2003).

⁸ MELLA MÁRQUEZ, *Economía y política regional en España ante la Europa del Siglo XXI*, Arkal Textos, pp. 327-355, 1998.

⁹ Los Marcos de Apoyo Comunitarios son documentos aprobados por la Comisión que están basados en los planes elaborados por los Estados miembros para coordinar las estrategias, las prioridades y los objetivos de cada región beneficiaria de la política regional. Se desarrollan a través de los Programas Operativos.



mediciones abarcan la evaluación del impacto global en relación con los Marcos de Apoyo Comunitarios y en relación con los programas individuales. Esta nueva manera de evaluar es conocida como el paso de la «época del economista» a la «época del auditor»¹⁰, a raíz del cambio en el uso de modelos macroeconómicos (series temporales, tablas *input-output*, métodos de regresión lineal) por la utilización de modelos contables (análisis coste-beneficio, análisis coste-efectividad). Los motivos del cambio radican en su mayor utilidad y comprensión por parte de los gestores públicos¹¹.

Sin embargo, el proceso resultó arduo y tedioso debido a la excesiva burocratización del sistema¹² y a la insuficiente cultura evaluadora, provocando que los trabajos de evaluación realizados en dicho período sean considerados de escasa calidad¹³.

En el período 1994-1999, la evaluación se hace indispensable al convertirse en un requisito de obligado cumplimiento para poder recibir y gestionar los fondos comunitarios. El reglamento 2082/93¹⁴ establece la responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión, con el fin de aumentar, a través de la evaluación, la eficacia y la rentabilidad de las intervenciones, intensificándose tanto la evaluación previa como el seguimiento y la evaluación posterior. Este reglamento, en su artículo 26, apunta también a una evaluación comparada en el sentido de que, para que una evaluación sea considerada correcta, han de tenerse en cuenta las ventajas socio-económicas esperadas, o las obtenidas, en relación con los recursos movilizados, la adecuación a las políticas y disposiciones comunitarias, y las condiciones de realización de las acciones. Todo ello ha de estar siempre fundamentado con datos e indicadores de carácter cuantitativo, así como avalados por estudios analíticos y descriptivos que mantengan un enfoque cualitativo.

No obstante, el auténtico problema hasta el momento es el vacío existente en el propio procedimiento a la hora de plantear cómo se tiene que realizar la evaluación; motivo por el que la Comisión decide dar luz verde a una serie de iniciativas encaminadas a homogeneizar las prácticas evaluadoras. En este contexto surgen los Programas denominados «Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural» (*Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature - MEASN*). Estos programas, junto con sus cuadernos metodológicos (*MEASN Handbooks*), que se crearon a partir de los diferentes estudios encargados por la Comisión, tratan de

¹⁰ HART, «US Urban Policy Evaluation in the 1980: Lessons from Practice», *Regional Studies*, 25 (3), 1991.

¹¹ ESTEBAN *et al.*, *op. cit.*

¹² ZAMANCOA, «La Evaluación de los Fondos estructurales: Evolución», S&F Consultores, en: <http://97sf.es/es/blog/articulos/12.html>, 2010.

¹³ DÍEZ LÓPEZ e IZQUIERDO RAMÍREZ, *op. cit.*

¹⁴ CONSEJO DE LA UE, Reglamento 2082/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento 4253/88, por el que se aprueban las Disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, DOCE núm. L-193, pp. 20-33, 1993.

implantar una cultura evaluadora en toda la UE¹⁵. Hasta ahora, el proceso de evaluación ha experimentado un amplio desarrollo en materia de requisitos formales, creándose, para ello, todo un entramado de conceptos y procedimientos que están encaminados a instituir una disciplina evaluadora óptima.

El período estudiado en este trabajo es el comprendido entre 2000 y 2006. Por ello, resulta imprescindible describir, de manera detallada, los hechos más relevantes relacionados con la evaluación de los Fondos estructurales.

3. NORMATIVA Y METODOLOGÍA DE ACTUACIÓN EN LA EVALUACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES ENTRE 2000 Y 2006

En este período se consolida el proceso de evaluación derivado de la nueva normativa de los Fondos, así como de sus disposiciones. Ambos contemplan el seguimiento y la evaluación como parte indispensable para el normal desempeño de las acciones estructurales. El Reglamento 1260/1999, en sus artículos 40-43, establece las disposiciones generales relativas a la evaluación de las intervenciones cofinanciadas con Fondos estructurales en el período de programación 2000-2006, además de los objetivos del proceso evaluador¹⁶.

El término «proceso de evaluación» se utiliza en este trabajo para definir la evaluación como un sistema vivo, ya que supone la obligatoriedad de la evaluación intermedia implicando, por tanto, que la evaluación sea un sistema continuo y sin rupturas, procediéndose a evaluar antes, durante y a posteriori (véase cuadro 3.1).

Además de la implantación obligatoria de la evaluación intermedia, la otra gran novedad de este período es el establecimiento de la reserva de eficacia, cuya meta es vincular las dotaciones financieras con la eficacia de los programas.

CUADRO 3.1. FASES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

EVALUACIÓN «EX ANTE»	EVALUACIÓN INTERMEDIA	EVALUACIÓN «EX POST»
Mide la situación de variables como la competitividad y la innovación, las PYME y el empleo, y describe el mercado de trabajo, el medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres.	Evalúa los primeros resultados de las intervenciones, su pertenencia y la realización de los objetivos, así como el desarrollo del seguimiento y de la aplicación. <i>Actualización de la evaluación intermedia:</i> Actualización de los contenidos más relevantes (*).	Evalúa la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, de su impacto y de su coste. Sirve como documento de apoyo para decidir en materia de cohesión económica y social.

(*) PÉREZ MARTÍN¹ considera la actualización de la evaluación intermedia como preparación para la siguiente programación.

¹ PÉREZ MARTÍN, «El Proceso de evaluación de las intervenciones cofinanciadas con Fondos estructurales comunitarios en el período 2000-2006 en las regiones españolas objetivo núm. 2», *Ekonomiaz*, 60 (II), 3^o Cuatrimestre, 2005, pp. 158-177.

FUENTE: Elaboración propia.

¹⁵ Díez López e Izquierdo Ramírez, *op. cit.*

¹⁶ CONSEJO DE LA UE, Reglamento 1260/1999, de 21 de junio, por el que se establecen las Disposiciones Generales sobre los Fondos estructurales, DOCE núm. L-161, pp. 1-41, 1999.



El fin último de estas evaluaciones radica en apreciar su impacto en relación con los tres objetivos planteados para dicho período, que son:

- 1) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
- 2) apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales; y,
- 3) apoyar la adaptación y la modernización de las políticas y de los sistemas de educación, formación y empleo.

Respecto al progreso experimentado por las metodologías evaluadoras, la Comisión, basándose en los MEASN, elabora la «Guía» (*Guide: Evaluation of Socioeconomics Development*¹⁷), cuyo objetivo principal no es otro que el de servir de apoyo para quienes tengan que planificar y gestionar la evaluación de los Fondos estructurales. Según su propia definición, la Guía trata de llenar un vacío en el mercado con el fin de ampliar la comprensión de métodos eficaces y de buenas prácticas de una forma accesible.

Las diferentes metodologías aplicadas por los distintos países miembros implican que la Guía constituya el punto de encuentro y de discusión de las múltiples formas de evaluar, actuando, al mismo tiempo, como desafío para lograr la homogeneización de los métodos de evaluación, así como para su correcta aplicación. Entre las diferentes metodologías evaluadoras cabe destacar:

- el análisis coste-beneficio y el análisis de eficiencia, que están encaminados a maximizar el logro de los objetivos perseguidos por los Fondos estructurales con el menor coste posible y con la mayor eficiencia posible, y
- las auditorias y las evaluaciones comparativas, que son métodos clásicos que, a través de la comparación entre los objetivos esperados y las desviaciones respecto a los resultados alcanzados, tratan de dar a conocer el grado real de realización de los programas ejecutados.

Existen otras metodologías, de enfoque más empírico, que están vinculadas al ámbito investigador. Estas metodologías se centran en modelos macro-económicos tales como las series temporales, las regresiones lineales, el análisis *shift-share*, el análisis de varianzas, los modelos econométricos multi-ecuacionales, o las tablas *input-output*. Entre estos modelos, los más comunes a la hora de evaluar la política regional en España son: el modelo HERMIN, que tiene en cuenta tanto los efectos de la demanda como los de la oferta, especialmente los que atienden a cambios en la productividad y en la competitividad; el modelo QUEST II, basado en un modelo de crecimiento de carácter anticipativo; el modelo macroeconómico MOISSES adaptado específicamente a la realidad española; y el modelo *input-output*, basado en la idea de equilibrio general

¹⁷ COMISIÓN EUROPEA, Política Regional, en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm.

o equilibrio Walrasiano. Estos modelos explican la realidad a través de hipótesis que permiten calcular impactos y realizar predicciones. Existen también otros métodos experimentales, así como métodos de combinación o meta-análisis¹⁸, que tratan de combinar distintas perspectivas para aportar una evaluación multi-criterio.

Con el desarrollo de la vertiente participativa que impulsa la UE, y que trata de involucrar a los ciudadanos en el conocimiento y en el diálogo de sus políticas, ha surgido la variante de la nueva geografía humana que pretende evaluar los Fondos desde la perspectiva de la comunidad en la que se desarrollan. Este enfoque posee un marcado carácter cualitativo, a diferencia de los anteriores, de naturaleza claramente cuantitativa.

El cuadro 3.2. muestra una comparación de estas metodologías. Se observa cómo se emplea una técnica u otra dependiendo del objetivo que se persiga. En efecto, se pueden realizar evaluaciones más clásicas o más modernas en función del ámbito en el que se realice. En este sentido, cabe destacar que la tendencia general es el uso de las metodologías clásicas, aunque las evaluaciones más participativas se están abriendo un hueco cada vez mayor a la hora de elegir la evaluación más adecuada debido a la apuesta que Europa ha planteado por impulsar el desarrollo endógeno de las regiones menos desarrolladas y que, al mismo tiempo, sea la propia comunidad la implicada en su desarrollo. En efecto, se pueden diferenciar dos grandes categorías de evaluación: las que buscan valorar, medir y demostrar la eficacia de políticas y programas; y, las que persiguen asesorar, desarrollar y mejorar las políticas y los programas.

CUADRO 3.2. ÁMBITO DE LAS PERSPECTIVAS EVALUADORAS, OBJETIVOS Y EJEMPLOS DE TÉCNICAS

ÁMBITO	OBJETIVOS	EJEMPLOS DE TÉCNICAS	
Planificación eficiencia	Garantizar que exista justificación para una política o programa y que los recursos se utilicen eficientemente.	Análisis input-ouput, análisis coste-beneficio, análisis de eficiencia.	Evaluaciones clásicas ↑ ↓
Responsabilidad	Demostrar hasta qué punto un programa ha logrado sus objetivos y lo bien que ha utilizado sus recursos.	Auditorias, evaluación comparativa.	
Ejecución	Mejorar el comportamiento de los programas y la eficacia de la forma en que se presta y administra.	Estudios de casos, métodos y técnicas de evaluación formativa.	
Producción del conocimiento	Aumentar la comprensión de qué funciona, en qué circunstancias y cómo las diferentes medidas e intervenciones pueden ser más eficaces.	Áreas de conocimiento, métodos experimentales, cercanía con la Universidad. No obstante caben todas las técnicas, con su adecuada contextualización. Meta-análisis.	Evaluaciones de la nueva geografía y el desarrollo endógeno
Institucional y fortalecimiento de la red	Mejorar y desarrollar la capacidad entre los participantes del programa y sus redes e instituciones.	Métodos de carácter participativo.	

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Guía.

¹⁸ El meta-análisis incluye un amplio abanico de evaluaciones para llegar a la evaluación final.



La Comisión también señala que la eficacia de los Fondos se medirá principalmente en función de los dos criterios siguientes:

- a) Su impacto global en los objetivos y, en particular, en el refuerzo de la cohesión económica y social de la comunidad.
- b) El impacto de las prioridades propuestas en los planes y en los ejes previstos en cada Marco de Apoyo Comunitario y en cada intervención.

Por tanto, se puede afirmar que la Guía delimita el cómo y el porqué de la cultura evaluadora, y crea también una continuidad en la capacidad evaluadora.

Aparte de la Guía, existen numerosos documentos orientativos y guías de evaluación publicados por la Comisión que son considerados los más importantes para el proceso evaluador¹⁹. Existen, por otro lado, otros documentos referidos a la reserva de eficacia, la adicionalidad, así como a las Iniciativas Comunitarias de este período²⁰.

No obstante, y puesto que uno de los objetivos de este trabajo es el análisis de los procesos de evaluación de los Fondos estructurales en el territorio español para el período antes señalado, resulta necesario escoger, entre dichos documentos, los que guardan mayor relación con tal objetivo. A continuación se exponen los rasgos más importantes de la evaluación *ex-post* de los Fondos estructurales.

El documento esencial que aborda esta investigación es el contenido en la guía publicada por la Comisión Europea²¹. Este documento constituye un resumen de los principales indicadores de seguimiento y de evaluación, así como de las orientaciones metodológicas correspondientes al período 2000-2006. Sus principales objetivos son los siguientes:

- precisar la terminología utilizada (realizaciones, resultados, impactos) y presentar estos conceptos de forma que se adapten al seguimiento y a la evaluación de las intervenciones estructurales;

¹⁹ Véanse, entre ellos: COMISIÓN EUROPEA, La evaluación previa de las intervenciones en el período 2000-2006, Documento de Trabajo núm. 2, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 2000a. COMISIÓN EUROPEA, Indicadores de seguimiento y evaluación: Orientaciones metodológicas, el nuevo período de programación 2000-2006, Documento de Trabajo núm. 3, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 2000b. COMISIÓN EUROPEA, La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos estructurales. Documento de Trabajo núm. 8, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 2000c. COMISIÓN EUROPEA, La actualización de la evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos estructurales, Documento de Trabajo núm. 9, Dirección General XVI, Política Regional y Cohesión, Coordinación y Evaluación de Operaciones, 2000d.

²⁰ Véase la recopilación propuesta por ESTEBAN *et. al.*, *op. cit.*; PÉREZ MARTÍN, *op. cit.*, aporta una clasificación similar. Las Iniciativas Comunitarias se consideran líneas de política regional planteadas directamente por la Comisión y dirigidas hacia objetivos diversos en el marco de los Fondos estructurales. No se encuentran sujetas a procedimientos de programación, como ocurre con los Fondos.

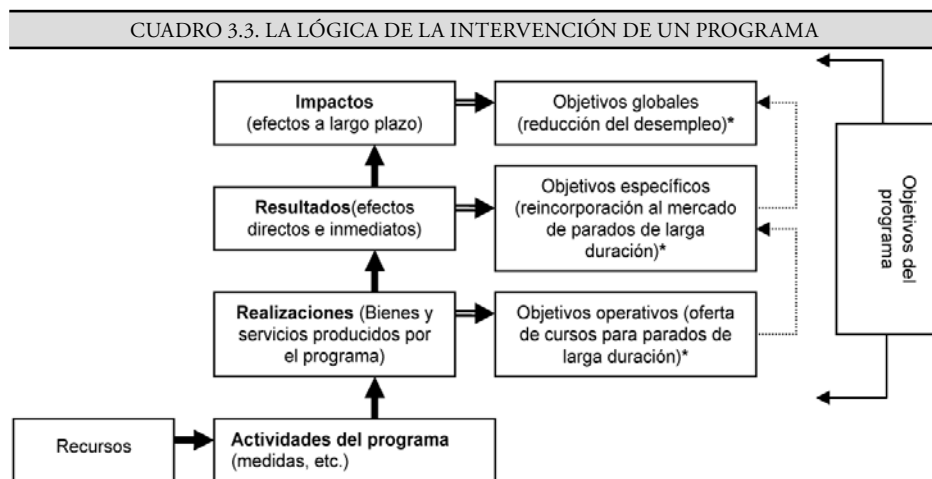
²¹ COMISIÓN EUROPEA, 2000b, *op. cit.*

- proponer un marco de referencia que no tiene carácter definitivo, sino que se adaptará a la experiencia adquirida y a las orientaciones metodológicas disponibles; y
- reconciliar los diversos métodos y prácticas de seguimiento relativos a los indicadores, con la necesidad de coherencia en el ámbito de la UE; reconciliación que se llevará a cabo mediante la elaboración de una lista de indicadores relacionados con las principales áreas de intervención.

Resulta evidente, por tanto, que el fin último que persiguen los Programas de los Fondos estructurales consiste en lograr la asignación óptima de los recursos y en alcanzar los objetivos planteados. Existen, sin embargo, dos visiones diferentes respecto a la delimitación de los objetivos.

Una se enfoca desde el nivel superior hasta el inferior. En este contexto se define un objetivo global, que constituye el fundamento de la estrategia de intervención y que, al mismo tiempo, crea los objetivos específicos, que se corresponden con las áreas prioritarias. Y, en última instancia, se marcan las medidas referidas a los objetivos específicos. Esto permite la consecución de los objetivos planteados.

La otra, sin embargo, se proyecta desde el nivel inferior al superior y se traduce en el uso de los recursos (financieros, humanos, técnicos...) y de los medios necesarios para lograr las metas físicas (kilómetros de carreteras, por ejemplo) que provocan que los efectos sobre los beneficiarios directos sean inmediatos. Estos resultados se pueden expresar en términos del impacto que suponen en la consecución de los objetivos generales, o de los específicos, a efectos de evaluar el éxito o el fracaso de la intervención, tal y como puede observarse en el cuadro 3.3. Este cuadro muestra la lógica que implica la intervención de un programa, revelando cómo interactúan los distintos niveles de evaluación con los recursos destinados y con la consecución de los diferentes objetivos.



* Se cita a modo de ejemplos.

FUENTE: Comisión Europea, 2000b, *op. cit.*



Otro aspecto que ha de tenerse en cuenta es el conocimiento de los indicadores que puedan facilitar la recogida de datos y su posterior tratamiento para que la evaluación resulte adecuada. El cuadro 3.4. muestra, a través de un ejemplo (concretamente el referente a la construcción de una carretera), los mejores indicadores para cada objetivo.

A grandes rasgos, el documento incide sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia, utilidad y durabilidad de la evaluación como cuestiones que hay que definir en función del objeto que va a evaluarse. Incide además sobre el uso correcto del término rendimiento, que recoge la eficacia y la eficiencia.

En lo concerniente a la elaboración de los sistemas de indicadores, el documento explica que resulta imprescindible partir de una valoración correcta de la situación; de las fuentes de información que, obviamente, han de tener una continuidad para garantizar el proceso post-evaluador; y de la elección óptima de cada indicador en función de la fase evaluadora en la que se esté en cada momento concreto.

CUADRO 3.4. EJEMPLO DE USO DEL INDICADOR ADECUADO EN FUNCIÓN DEL OBJETIVO A PERSEGUIR

DESCRIPCIÓN		INDICADORES
Realizaciones	Construcción de la carretera	Ejecución: – financieros: coste, estado de progreso – materiales: km construidos, nivel de progreso
Resultados	Reducción del tiempo de transporte y de los costes de transporte	– Accesibilidad (ESS) (*) – Ahorro de tiempo (en minutos) – Reducción de costes (%)
Impacto específico	Aumento de la seguridad Incremento del flujo de personas y de mercancías	– Volumen transportado – Núm. de vehículos
Impacto general	Aumento de la actividad socio-económica	– Diversificación de la producción – Creación de empleo neto – Aumento del PIB regional <i>per-cápita</i> y por persona ocupada

(*) ESS (*Equivalent straight-line speed*) entre A y B. Mide la facilidad de acceso de un punto a otro, con independencia de la distancia entre ellos.

FUENTE: Comisión Europea, 2000b, *op. cit.*

En definitiva, la política regional de la Comisión ha buscado, mediante los mecanismos mencionados (Guía y Comisión Europea, 2000b, *op. cit.*), el método de dirigir, orientar, coordinar y formalizar la evaluación de forma tal que constituya un elemento indispensable a la hora de ejecutar, planificar y discutir las políticas regionales. Estas recomendaciones, exigencias y requisitos formales ayudan a entender cómo se han llevado a cabo los principales estudios evaluadores en España entre 2000 y 2006. Y es que la relevancia de la evaluación consiste en dar a conocer, de manera fiable, los resultados obtenidos tras la aplicación de las políticas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial.

4. EVALUACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES OBJETIVO NÚM. 1 EN ESPAÑA: PERÍODO 2000-2006

La evaluación de los Fondos estructurales resulta compleja *a priori* debido, no sólo a la dificultad que supone evaluar una política de tan amplia influencia en la economía, sino incluso a la repercusión que tiene a la hora de escoger un método evaluador eficaz.

Hay una clara tendencia hacia la homogeneización de las políticas evaluadoras de forma que puedan crearse escenarios comparables, aunque Zamancoa²² apunta que «tratamos de homogeneizar y sistematizar las evaluaciones en cuanto a sus metodologías y resultados esperados a todas las regiones por igual, cuando éstas son —por naturaleza— heterogéneas en cuanto a organización interna, medios, recursos y problemáticas, lo que ha ocasionado dificultades formales que han perjudicado el objetivo final de las evaluaciones».

Mella Márquez²³ comparte este planteamiento señalando que «el proceso de evaluación está fuertemente condicionado por el carácter heterogéneo de las Regiones objetivo núm. 1, por las insuficiencias en la cuantificación de los objetivos y por las dificultades del propio Marco de Apoyo Comunitario o Programa Operativo. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la disparidad de las estructuras productivas, los diferentes ciclos de producción y empleo, la fuente de especialización agraria y los intensos procesos de cambio estructural a los que se encuentran sometidas las Regiones objetivo 1, entrañan una complejidad importante a la hora de acometer un proceso de evaluación, debido a la volatilidad de sus fases de crecimiento, a los cambios frecuentes en sus expectativas económicas y a los enormes obstáculos de carácter estructural que deben vencer las Regiones objetivo núm. 1 para lograr consolidar unas posiciones más favorables».

Es por ello que cabe preguntarse si existen diferencias a la hora de evaluar el conjunto del estado o, exclusivamente, las regiones beneficiarias de los Fondos. Como respuesta a esta pregunta nace el análisis de las principales evaluaciones *ex-post* de las Regiones objetivo núm. 1 en España en el ejercicio 2000-2006, atendiendo especialmente a la elección del método y a los resultados obtenidos. Los Fondos estructurales destinados a estas regiones tienen como objetivo promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas.

Las Regiones objetivo núm. 1 se corresponden con aquellas NUTS²⁴, nivel II, cuyo Producto Interior Bruto (PIB) medio *per cápita* (medido en unidades estándar de poder adquisitivo, y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos

²² ZAMANCOA, *op. cit.*

²³ MELLA MÁRQUEZ, *op. cit.*

²⁴ NUTS es la Nomenclatura común de las Unidades Territoriales Estadísticas en el ámbito europeo. Fueron creadas por la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) para dar uniformidad a las estadísticas regionales europeas. Son utilizadas, entre otras cosas, para la redistribución regional de los Fondos estructurales de la UE. Existen tres niveles de NUTS que, en el caso de España, corresponden, en el nivel I, a la nación; en el nivel II, a la región; y en el nivel III, a las provincias.



años disponibles hasta 1999) resulta ser inferior al 75% de la media comunitaria. En el caso de España, se trata de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla y, con carácter excepcional, Cantabria²⁵.

Las ayudas reservadas a este objetivo se distribuyen a través de los Fondos estructurales, que actúan en función de fines concretos. Así, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene como meta principal la de promover la cohesión económica y social en la UE mediante acciones dirigidas a la reducción de las desigualdades entre regiones o grupos sociales, financiando infraestructuras e inversiones productivas que permitan mantener o crear empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las pequeñas y medianas empresas. El Fondo Social Europeo (FSE) trata de favorecer la inserción profesional y de promover el empleo mediante la modernización de los sistemas de formación. La sección «Orientación» del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-Orientación) contribuye a la reforma estructural de la agricultura y al desarrollo de las zonas rurales. Y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) se encarga de adaptar y modernizar el equipamiento de este sector para su mayor desarrollo.

Tampoco hay que olvidar el Fondo de Cohesión pues, aunque no sea un Fondo estructural, su principal objetivo es el de alcanzar la convergencia real de aquellos Estados miembros con una renta *per cápita* inferior al 90 % de la media comunitaria. Como España ha sido el Estado miembro que, hasta 2006, más se ha beneficiado, en términos absolutos, del Fondo de Cohesión (Gil y Soler, 2010), no se puede dejar de lado la relevancia que este hecho tiene, tanto en la política regional comunitaria, como en la influencia que ésta ha tenido en el desarrollo de las Regiones objetivo núm. 1. Es decir, en las regiones españolas calificadas como objetivo núm. 1 se concentran las grandes ayudas en materia de cohesión de la UE. Esta visión territorial de los Fondos impulsa, en gran medida, el estudio de su evaluación en las Regiones objetivo núm. 1²⁶.

El análisis llevado a cabo en el presente trabajo indaga sobre las diferencias existentes en España entre las diversas evaluaciones de los Fondos estructurales en las Regiones objetivo núm. 1 para el período considerado. Se muestran las diferencias que existen entre métodos utilizados y resultados obtenidos, así como la pertinencia de comparar, o no, las evaluaciones estatales con las regionales. Se ha optado por descartar el estudio de Comunidades como Cantabria, Ceuta y Melilla debido a la inexistencia de trabajos específicos para el período considerado. Aunque hay estudios que abarcan todas las Regiones objetivo núm. 1, este apartado compara los estudios específicos, por lo que se omiten los estudios generales del análisis comparativo.

²⁵ En este período, Cantabria se benefició de la ayuda transitoria según lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento 1260/1999 (CONSEJO DE LA UE, 1999, *op. cit.*).

²⁶ PEÑA VÁZQUEZ y BONNET ESCUELA «El nuevo marco de actuación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Período 2000-2006», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, 18, 2001, pp. 275-290.

A la hora de comparar la evaluación de estas regiones, hay que resolver una cuestión principal que consiste en observar y diferenciar las distintas magnitudes que se evalúan. La Guía indica que la eficacia de las acciones de los Fondos se medirá en función de:

- a) su impacto global en los objetivos y, en particular, en el refuerzo de la cohesión económica y social de la comunidad; y
- b) el impacto de las prioridades propuestas en los planes y en los ejes previstos en cada Marco de Apoyo Comunitario y en cada intervención.

La dificultad de esta tarea radica en encontrar indicadores comunes que se puedan analizar. De los trabajos estudiados, la mayoría estudia las variables que impulsan el desarrollo a largo plazo, siendo el PIB *per cápita*, la renta *per cápita* y el empleo las más recurridas. La competitividad, la productividad y el Valor Añadido Bruto (VAB) de los factores también están presentes en muchos trabajos. No hay que olvidar que el papel principal de la política regional es la convergencia de las regiones. Por ello, esta variable es estudiada ampliamente en todas sus vertientes²⁷. Sin embargo, otros estudios analizan, con mayor profundidad, los Marcos de Apoyo Comunitarios y el logro de los objetivos planteados.

Existen diferencias entre los análisis cualitativos y los cuantitativos (predominando éstos sobre aquéllos; véase cuadro 4.1) debido a que los modelos macro-económicos permiten estimar el efecto de los programas grandes y complejos de manera efectiva²⁸. Entre los modelos macro-económicos, la mayoría de autores utiliza el modelo HERMIN²⁹, que permite extraer el efecto de la aplicación de los Fondos estructurales sobre el crecimiento y el empleo³⁰. Estos modelos permiten, además, comparar entre países y regiones, lo que supone un avance importante a la hora de tomar decisiones respecto a las disposiciones de los Estados miembros, a su aplicación y su posterior evaluación.

El modelo HERMIN permite también extraer las diferencias existentes entre la aplicación y la no aplicación de los Fondos estructurales al disponer de varios escenarios comparables. No obstante, Bradley³¹ señala que el uso de un único método puede aportar resultados imprecisos. Los enfoques que miden el impacto global («de arriba a abajo», como es el caso del modelo HERMIN) requieren la

²⁷ Convergencia σ y convergencia β , así como convergencia pasiva y convergencia activa.

²⁸ ESTEBAN, *et al.*, *op. cit.*, corroboran esta afirmación a partir del análisis de doscientas evaluaciones *ex-post*. Véase también COMISIÓN EUROPEA, 2000b, *op. cit.*

²⁹ SOSVILLA RIVERO, BAJO RUBIO y DÍAZ ROLDÁN, «Evaluación de la eficacia de política regional de la UE. Las políticas de convergencia real: Un análisis basado en el Modelo HERMIN», *Estudios Europeos de Planificación*, 14, 2006, pp. 383-396.

³⁰ BRADLEY, *Análisis de la Política de Cohesión de la UE 2000-2006 Utilizando el CSHM: Total de los impactos y de las comparaciones entre países*, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, 2009.

³¹ BRADLEY, «Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-Developed Countries and Regions», *Regional Studies*, 40, 2006, pp. 189-199.



CUADRO 4.1. EVALUACIÓN DE LAS REGIONES OBJETIVO NÚM. 1: MÉTODOS Y RESULTADOS

CC.AA.	AUTOR Y AÑO	MÉTODO	RESULTADOS			
			POSITIVOS		NEGATIVOS	
			PIB, renta y empleo (*)	Convergencia (**)		Eficiencia, productividad y competitividad
Andalucía	(SOSVILLA, 2008) ¹	Adaptación a Andalucía del modelo macroeconómico HERMIN-España.	Aumento generalizado	Convergencia	Aumento de la productividad aparente del trabajo	
	(LIMA, CARDENETE Y USABIAGA, 2010) ²	Elaboración de un Modelo de equilibrio regional para la economía Andaluza.	Aumento generalizado	Alta velocidad de convergencia	Eficiencia en infraestructuras de capital físico	<ul style="list-style-type: none"> - Bajos niveles de productividad. - Problemas estructurales del mercado de trabajo. - Menor eficiencia de la formación en capital humano.
Asturias	(LORENCE Y CANAL, 2010) ³	A partir de la CRE(***), analizan y estudian los datos referidos al VAB y al empleo agregado/ desagregado en 5 grandes sectores de actividad y 25 ramas de producción, e indicadores sobre la remuneración de los asalariados.	Aumento generalizado	Convergencia productiva	Aumento de la eficiencia y la competitividad, gracias a todos los sectores económicos.	<ul style="list-style-type: none"> - El sector servicios aún registra diferenciales de productividad negativos.
Canarias	(SOSVILLA, COVA, GONZÁLEZ, 2010) ⁴	Adaptación del modelo macroeconómico HERMIN.	Aumento generalizado	Convergencia	Aumento de la inversión en infraestructuras, que ha llevado al aumento de la capacidad productiva de Canarias.	
Castilla La Mancha	(VIANA Y RAMÍREZ, 2010) ⁵	Revisión de estudios precedentes. Estos efectos se contrastan con las necesidades evidenciadas por el análisis estructural. Uso del QUASAR para 61 indicadores.	Aumento generalizado	Convergencia	Refuerzo de las infraestructuras.	<ul style="list-style-type: none"> - Hipertrófia de la construcción. - Poca inversión en capital humano.
Castilla León	(MARÍN Y PARDO, 2010) ⁶	Metodología input-output.	Aumento generalizado		Incremento de la formación de capital fijo.	<ul style="list-style-type: none"> - Alta concentración y aumento de la construcción. - Aumento de las importaciones.

(*) PIB *per-cápita* y renta *per-cápita*.

(**) No se puede obviar el efecto estadístico de la «Europa de los 27».

(***) Contabilidad Regional Española - CRE.

¹ SOSVILLA RIVERO, «El impacto de los Fondos europeos en la economía andaluza: 1998-2013», *Revista de Estudios Regionales*, 85, 2008, pp. 97-118.² LIMA, CARDENETE Y USABIAGA, *op. cit.*³ LORENCE Y CANAL, «Convergencia productiva de la economía asturiana», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 119-135.⁴ SOSVILLA, COVA Y GONZÁLEZ, «Canarias y la política regional europea», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 136-137.⁵ VIANA Y RAMÍREZ, «El impacto de los Fondos estructurales europeos (2000-2006) en Castilla-La Mancha», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 178-190.⁶ MARÍN Y PARDO, «El impacto de los Fondos estructurales 2000-2006 sobre la Región de Castilla León: Un análisis Input-Output», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 157-177.

Comunidad Valenciana	(GIL Y SOLER, 2010) ⁷	Evalúa otros trabajos, basados en la metodología HERMIN y en el análisis Input-Output.	Aumento generalizado	Convergencia	Mejora de las infraestructuras sociales, productivas, y de los recursos humanos, así como apoyo a los ajustes sectoriales de la economía Valenciana.	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración del impacto en la construcción. - No ha conseguido un cambio importante del modelo productivo, ni tampoco un crecimiento relevante de la productividad agregada.
Extremadura	(MÁRQUEZ, RAMAJO Y DE MICHEL, 2010) ⁸	Uso de un modelo de crecimiento económico simple, además de un enfoque de contabilidad social, para lo cual se ha usado la matriz de contabilidad social de la región para el año 2000.	Aumento generalizado	Convergencia	-Mejora de las infraestructuras. (Incremento de la producción doméstica del sector de la construcción) -Mejora del Valor Añadido Bruto, con lo que recorta diferencial con respecto al resto de España.	<ul style="list-style-type: none"> - El efecto en el mercado de trabajo ha sido menor.
Galicia	(ARMESTO Y LAGO, 2010) ⁹	Realiza una comparativa de los estudios ya existentes, además de analizar las variables que a largo plazo fundamentan el desarrollo económico, empleados éstos para medir los progresos realizados en el marco de la estrategia de Lisboa.	Aumento generalizado	Convergencia pasiva ^(****)		<ul style="list-style-type: none"> - Durante dicho período el PIB p/c gallego ha recortado el diferencial con la media europea en más de diez puntos porcentuales, y en más de cuatro respecto a la media española. Aunque este resultado podría interpretarse como evidencia empírica favorable a la hipótesis de eficacia de los Fondos Estructurales, la convergencia con la media española se ha producido exclusivamente por la pérdida de peso poblacional. - Si el análisis se extiende a los fundamentos de crecimiento a l/p, los indicadores correspondientes revelan avances más bien discretos.
Murcia	(GARCÍA Y MARIÁ, 2010) ¹⁰	Verificación de la asignación de los FFE, y su mejora redistributiva. Estimación de una función de producción agregada regional por empleado con cuatro factores productivos ponderados también, con el número de empleados: superficie, capital privado, capital público productivo, y capital humano, utilizando datos anuales de panel del período 1986-2005.	Aumento generalizado		-Impacto positivo Bruto del Valor Añadido Bruto.	<ul style="list-style-type: none"> - No obstante, no existe avance en la convergencia del VAB por habitante de la región, en comparación con la media nacional.

(****) Existe convergencia debido a la disminución de la población y al efecto que este hecho ha generado sobre los indicadores de convergencia.

⁷ GIL Y SOLER, «El impacto de los Fondos estructurales europeos en la Comunidad valenciana: 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 239-253.

⁸ MÁRQUEZ, RAMAJO Y DE MICHEL, «Evaluación de los efectos económicos de los Fondos estructurales del período 2000-2006 sobre Extremadura», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 191-205.

⁹ ARMESTO Y LAGO, «Fondos europeos y evolución de la economía gallega: 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 206-220.

¹⁰ GARCÍA Y MARIÁ, «El impacto de los Fondos estructurales europeos en la economía de la Región de Murcia», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 221-238.

FUENTE: Elaboración propia.



utilización, además, de modelos que midan «de abajo a arriba» para complementar el análisis. Lima *et al.*³² emplean modelos macro-económicos alternativos a los clásicos para estas evaluaciones³³. Emplean incluso los modelos neoclásicos menos conocidos, como la Contabilidad del Crecimiento, que incide más sobre la contribución del capital físico y su aportación al crecimiento del valor añadido.

Esta gran variedad de técnicas y métodos evidencia el complejo mundo al que se enfrenta el evaluador, y más aun si se tiene en cuenta que ésta es una disciplina de elección porque, aunque la evaluación sea un requisito formal a la hora de acceder a los Fondos, la decisión de cómo llevarla a cabo es libre. De hecho, la Comisión sólo propone y orienta con el fin de facilitar, profundizar y generalizar la cultura evaluadora en el ámbito Europeo. Tal y como se ha mencionado anteriormente, las evaluaciones cualitativas son las más escasas. Viñas³⁴ apuesta por un nuevo renacimiento de estas técnicas, especialmente como complemento indispensable de las evaluaciones cuantitativas³⁵.

La comparación de los resultados obtenidos en los distintos trabajos consultados no resulta sencilla *a priori* debido, entre otras cuestiones, al uso de diferentes técnicas evaluadoras. No obstante, cabe destacar las cuestiones siguientes:

- Todos los estudios tienen en cuenta variables de crecimiento a largo plazo, es decir, renta, PIB y empleo. En general, se observa un crecimiento en dichas variables como consecuencia de la aplicación de los Fondos. Esta afirmación se corrobora en todas las metodologías empleadas. No obstante, hay que ser precavidos a la hora de atribuir exclusivamente a los Fondos estructurales estos logros, puesto que resulta complicada la labor de aislar los logros obtenidos por la política regional europea de los alcanzados mediante otras políticas establecidas en los distintos Estados miembros.
- La convergencia ha sido positiva para la mayoría de los análisis, incluso en regiones como Andalucía, que presenta una alta velocidad de convergencia. Esta evidencia contrasta con los resultados obtenidos por Villaverde y Maza³⁶ que, utilizando un modelo cuantitativo clásico, señalan que la financiación comunitaria no ha contribuido ni a la convergencia regional, ni al crecimiento diferenciado de las regiones españolas. No obstante, la revisión de

³² LIMA, CARDENETE y USABIAGA, «Andalucía y el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006: Una evaluación de los Fondos estructurales recibidos», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 102-118.

³³ Ejemplos de modelos macro-económicos clásicos son: MOISSES, HERMES, HERMIN y QUEST, entre otros.

³⁴ VIÑAS, «El Uso de técnicas cualitativas en la evaluación de Programas: Los Programas de Desarrollo regional financiados por la UE», REIS, 2001, pp. 155-177.

³⁵ La expansión de las técnicas de evaluación cualitativas tiene su mayor campo de avance en el estudio del mercado de trabajo, ya que variables de difícil cuantificación como la calidad o la seguridad en el trabajo resultan fácilmente calificables.

³⁶ VILLAVERDE y MAZA, «Los Fondos estructurales europeos y la convergencia de las regiones españolas: 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 2-15.



los trabajos realizados para Galicia aporta otro enfoque que hay que tener en cuenta. Y es que, si bien existe convergencia, ésta es de carácter pasivo, debido al efecto estadístico de la disminución de la población. A la luz de las distintas evaluaciones realizadas, cabe afirmar que los modelos clásicos que analizan el estado en su conjunto pueden arrojar resultados distintos si se comparan con los modelos aplicados a las Comunidades Autónomas. De ahí que haya que recalcar en la necesidad de avanzar hacia un modelo que sea capaz de evaluar estas particularidades, más aun teniendo en cuenta la apuesta revelada por la Comisión de territorializar la política regional³⁷.

- En cuanto a los factores de producción, la lectura es clara: aún existen graves problemas en el mercado del trabajo, sobre todo en las regiones del sur donde la concentración hacia sectores de baja cualificación, así como la escasa e ineficaz inversión en este factor, ha puesto de manifiesto la necesidad de que se produzca un cambio en las políticas aplicadas en dicho mercado. En este sentido, Bande *et al.*³⁸, utilizando conjuntamente métodos cuantitativos y cualitativos, indican que no se aprecia convergencia en los indicadores del mercado de trabajo en las Regiones objetivo núm. 1 respecto al resto de regiones. Es más, cuestionan la eficacia, la eficiencia y la orientación territorial de las ayudas públicas. En este sentido, las metodologías cualitativas se vislumbran como las más efectivas a la hora de contextualizar y arrojar luz sobre el estado real del mercado de trabajo.
- Si se centra el análisis en los distintos sectores de actividad económica, cabe destacar la alusión que muchos autores hacen al sector de la construcción. Determinados trabajos establecen incluso un nexo de unión entre la concentración de las ayudas generada por la apuesta manifiesta por invertir en infraestructuras, y cómo estas ayudas han contribuido al desarrollo del sector. Como consecuencia, aumentaron tanto la concentración como el empleo en un sector que, desde 2007, ha sido considerado una de las principales causas de la crisis actual. De hecho, en el período 2000-2006, el FEDER asignó dos tercios de su presupuesto principalmente a inversiones en infraestructuras. La cuestión que se plantea es ¿hasta qué punto debieron concentrarse estas ayudas en territorios con una mano de obra de baja cualificación, con una alta concentración de PYME, y con un escaso gasto dedicado a I+D+i?

En definitiva, se puede afirmar que a la evaluación de los Fondos estructurales le aguarda un escenario de luces y sombras. Como logros relevantes alcanzados hay que destacar la apuesta realizada tanto por la Comisión como por los Estados miembros de poner en marcha una cultura evaluadora, además del importante avan-

³⁷ Para el período 2007-2013 se hablará de política de cohesión económica, social y territorial en la UE.

³⁸ BANDE, FERNÁNDEZ, y MONTUENGA, «Actividad, ocupación y paro: Evaluación de la política regional comunitaria en las Regiones Objetivo 1», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010, pp. 16-38.

ce logrado respecto a la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos que amplían la visión de la evaluación de los Fondos. Entre las cuestiones que quedan pendientes de resolver destaca la relativa a si la evaluación en el ámbito estatal es capaz de captar globalmente los efectos de una política de carácter territorial que, el caso de España, se refiere a las Comunidades Autónomas. A la vista de los resultados mostrados en este trabajo, se entiende que la evaluación óptima es aquella en la que confluya la visión multidisciplinar y que, al mismo tiempo, sea capaz de captar las particularidades del territorio en el que se aplica.

5. CONCLUSIONES

La política regional de la UE es el motor de cohesión de la Europa del siglo XXI. Por tanto, los Estados y la Comisión necesitan desarrollar sistemas de evaluación que respalden las políticas económicas que se tomen con respecto a la UE.

La evaluación de la política regional, materializada en muchas ocasiones en la evaluación de los Fondos estructurales, se considera una materia que aún «está en pañales», debido a la complejidad y a la dificultad que entraña evaluar políticas de tan amplio calado.

En este sentido, el presente trabajo cumple dos funciones principales. Primera, explica la relevancia de la evaluación y su marco de actuación normativo, así como su evolución histórica. Y, segunda, aporta una nueva visión al estudio de la evaluación. En concreto, analiza las evaluaciones que se centran en las Regiones objetivo núm. 1 para el período 2000-2006 en España. Concluyendo con ello que:

- La evaluación, tal y como se conoce hoy en día, ha sido fruto de un proceso histórico que se ha desarrollado de forma paralela a la evolución del concepto «solidaridad» y su materialización en la política regional de la UE. Esta evolución ha venido marcada por la complejidad y dificultad tanto en la aplicación como en la elección de los métodos a elegir.
- Actualmente, existen innumerables requisitos formales a la hora de evaluar, derivados de su relación con la concesión de los Fondos y de la preocupación por parte de la Comisión de aumentar la cultura evaluadora. No obstante, la decisión última de la elección del método a optar en las evaluaciones «ex post» la toma el evaluador, lo que implica un amplio número de métodos difícilmente comparables entre ellos.
- A pesar de que la Comisión Europea impulsa los métodos de carácter cuantitativo, especialmente la aplicación de modelos de corte macro-económico, esta elección de modelos cuantitativos deja en un segundo plano las evaluaciones cualitativas, necesarias para explicar de manera más exhaustiva factores de difícil cuantificación.
- Y, por último, los estudios de evaluación de cada una de las Regiones objetivo núm. 1 españolas, en el período 2000-2006 analizado, presentan un amplio abanico de resultados y metodologías, que aunque coincidan en afirmar que los Fondos estructurales han contribuido al crecimiento y el desarrollo

de dichas regiones, discrepan con aquellos otros estudios que evalúan el conjunto del Estado, que afirman lo contrario. Estas discrepancias confirman que la evaluación de los Fondos estructurales necesita de un amplio esfuerzo por parte de la Comisión y de los Estados para poder llegar a ser una herramienta que contribuya en el beneficio del desarrollo de las regiones más eficaces y eficientes.

Tal y como apunta el Comisario Samamecki, siguiendo las observaciones de Danuta Hübner, presidente del Comité de Política Regional del Parlamento Europeo, en la conferencia de Varsovia celebrada entre noviembre y diciembre de 2009 sobre «Nuevos métodos de evaluación de la Política de Cohesión», existe una necesidad evidente de evaluación que proporcione pruebas fidedignas sobre el desempeño de la política de cohesión.

Recibido: 9-3-2011. Aceptado: 28-10-2011.