

Yolanda Alcalá García*

EVALUACIÓN DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

A lo largo de los años, la Política de Cohesión se ha convertido en la principal política de inversión de la Unión Europea. La Política de Cohesión y su evaluación han ido evolucionando de forma paralela. De manera que, conforme la primera iba adquiriendo mayor importancia, se iba incrementando la necesidad y la obligación de medir su coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y el valor añadido. Asimismo, al mismo tiempo que la Política de Cohesión ha ido fijando objetivos cada vez más ambiciosos, la finalidad de la evaluación ha ido evolucionando desde una tarea meramente de gestión a una poderosa herramienta de comunicación. No obstante, son muchos los retos que aún quedan por superar, entre los que destacaría lograr que la evaluación sea percibida como elemento esencial del desarrollo de la Política de Cohesión, que contribuyese de forma efectiva a modificar y adaptar las políticas a las necesidades y retos reales de la sociedad.

Evaluation of the European Regional Development Fund (FEDER)

Over the years, Cohesion Policy has become the main investment policy of the European Union. Cohesion Policy and its evaluation have evolved in parallel. Thus, as Cohesion Policy has become more important, there has been a growing need and obligation to measure its coherence, relevance, effectiveness, efficiency, impact and added value. Also, as Cohesion Policy has set increasingly ambitious objectives, the purpose of evaluation has evolved from a purely management task to a powerful communication tool. However, many challenges remain to be overcome, including ensuring that evaluation is perceived as an essential element in the development of Cohesion Policy, effectively contributing to changing and adapting policies to the real needs and challenges of society.

Palabras clave: *evaluación, FEDER, cohesión, resultados, fondos estructurales.*

Keywords: *evaluation, FEDER, cohesion, results, structural funds.*

JEL: *O18, R58.*

* Ministerio de Hacienda y Función Pública. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Secretaría General de Fondos Europeos. Dirección General de Fondos Europeos. Subdirección General de Programación y Evaluación de Fondos Europeos. Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7603>

1. Introducción

En las últimas décadas, la Política de Cohesión se ha convertido en la principal política de inversión de la Unión Europea (UE), cuyo objetivo es reducir las desigualdades en los niveles de desarrollo de los distintos territorios europeos, fortaleciendo la cohesión económica, social y territorial.

Desde el inicio del proceso de integración de la Unión Europea, la eliminación de las disparidades territoriales y demográficas ha sido considerada un elemento clave para el desarrollo de la Unión. Con este fin se fueron creando distintos Fondos, como el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), establecidos en virtud del Tratado de Roma en 1957, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975 y con el que se introdujo un enfoque regional, o el Fondo de Cohesión (FC) nacido en 1994 y destinado a aquellos Estados miembro con una menor renta nacional bruta per cápita.

A partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, la cohesión económica y social pasó a ser una competencia de la Comunidad Europea. Posteriormente, en 2008, el Tratado de Lisboa introdujo una tercera dimensión de la cohesión de la Unión: la cohesión territorial. Estas tres dimensiones de la cohesión, económica, social y territorial, reciben el apoyo de la política de cohesión y de los Fondos Estructurales relacionados con ésta, en concreto del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión.

La asignación financiera de cada Fondo, sus prioridades y su regulación varían de un periodo de programación a otro. Estos periodos vienen determinados por cada Marco Financiero Plurianual. Y, hasta la fecha, se han sucedido seis: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 y 2021-2027.

Desde su ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, España ha sido beneficiaria de todos los Fondos Estructurales. Esto ha sido así hasta el periodo de programación 2014-2020, momento en el que nuestro país dejó de percibir ayuda del Fondo

de Cohesión por superar el nivel de renta máximo requerido.

Este artículo se centra en la actividad de evaluación desarrollada en torno al FEDER. Fondo que, dado el volumen de sus inversiones, ha sido determinante para la definición y desarrollo de la política regional en España. Se hará un recorrido por la regulación de los Fondos para comprobar cómo se ha ido transformando la naturaleza de la evaluación, inicialmente concebida como una actividad residual de la gestión de los Fondos pero que, poco a poco, periodo de programación tras periodo de programación, ha ido adquiriendo una mayor relevancia en vista de su importancia a la hora de realizar ajustes en la Política de Cohesión y de transmitir a la ciudadanía los resultados y el impacto de esta política en las regiones europeas.

2. Evolución de la normativa comunitaria

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado en 1975, mediante el Reglamento (CEE) 724/1975 del Consejo, con el objetivo de ayudar a corregir los desequilibrios existentes entre las distintas regiones y, en particular, los derivados de la preponderancia de la agricultura, de los cambios en la industria y del desempleo estructural. En un principio, el FEDER fue concebido como un apoyo financiero a las políticas regionales definidas, a nivel nacional, por los nueve países que formaban parte de la entonces denominada Comunidad Económica Europea: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, República Federal de Alemania y Reino Unido.

Conforme a esta primera regulación, los Estados miembro debían indicar en sus programas de desarrollo regional los objetivos perseguidos y, anualmente, estaban obligados a proporcionar los resultados obtenidos de las acciones desarrolladas en cada región.

Tras varios años de funcionamiento, y dado que los desequilibrios regionales persistían, se hizo necesario un replanteamiento del FEDER. En 1979 se produjo una primera modificación de la normativa. Con

el Reglamento (CEE) 214/1979 y una Resolución del Consejo del mismo año, se empezó a fraguar una política comunitaria de cohesión económica y social no supeditada a las políticas regionales de los Estados miembros, incluyendo la posibilidad de financiar medidas de desarrollo regional comunitario. No obstante, en materia de comunicación de resultados, la nueva normativa no introdujo cambios sustanciales. Como ya se venía haciendo anteriormente, los programas debían señalar los objetivos a alcanzar en materia de desarrollo regional y, anualmente, los Estados miembros debían informar sobre los resultados de la acción a nivel regional en términos de inversiones y empleo.

Posteriormente, en 1984, el Reglamento 1787/84 del Consejo, otorga un papel mucho más relevante a la Comisión, capacitándola para elaborar sus propios programas comunitarios que, al igual que los programas de desarrollo regional de interés comunitario, elaborados a nivel nacional, deberían fijar prioridades y objetivos que estuvieran en línea con las orientaciones y prioridades definidas por la propia Comisión a partir de las conclusiones de un informe periódico que ésta estaba obligada a realizar, cada dos años y medio, sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones. Este mismo Reglamento, además de mantener la obligación de los Estados miembros de informar anualmente sobre los resultados en términos de inversiones y empleo, obliga a la Comisión a efectuar un análisis de impacto regional de las políticas económicas y sectoriales comunitarias. Esta obligación se podría entender como el inicio de la evaluación de impacto en el marco de la Política de Cohesión.

La entrada en vigor en 1987 del Acta Única Europea impulsa una profunda reforma de los Fondos Estructurales. La referencia en sus artículos 130 A y 130 C al papel que deben desempeñar tanto la Comunidad Económica Europea como el FEDER en la reducción de las desigualdades entre regiones, se materializa, por un lado, en el acuerdo del Consejo por el que se duplicarían en seis años (en 1993 respecto a 1987) la dotación financiera de los Fondos Estructurales y,

por otro lado, con la aprobación de los Reglamentos Marco y de Coordinación (Reglamento CEE 2052/88 y CEE 4253/88) y los Reglamentos específicos de cada Fondo, entre ellos el del FEDER (Reglamento CEE 4254/88).

Entre otras muchas novedades, estos nuevos Reglamentos introducen artículos específicos en materia de evaluación, exigiendo a la Comisión la elaboración, en colaboración con los Estados miembros, de una evaluación *ex ante* y otra *ex post* de la acción comunitaria, con el fin de valorar la eficacia de las intervenciones estructurales y su impacto con respecto a los objetivos relacionados con el fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, la reconversión de las regiones en declive industrial, la lucha contra el paro de larga duración, la inserción profesional de los jóvenes y otras cuestiones relativas a la Política Agraria Común (PAC). Asimismo, para la realización de un adecuado seguimiento de la ejecución de los Fondos, por primera vez, se exige la definición de una serie de indicadores físicos y financieros.

Sin duda, la reforma de mayor calado de los Fondos Estructurales se produce en 1999 con la aprobación de la normativa (Reglamento CE 1260/1999) que regularía la aplicación de dichos Fondos a lo largo del periodo 2000-2006. La nueva regulación supondría un gran avance en muchos aspectos, tales como la consideración de diversos principios horizontales (igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y mejora del medioambiente) o la participación de diferentes agentes (autoridades regionales y locales, autoridades responsables en materia de medioambiente y de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, interlocutores económicos y sociales, etc.) en las distintas fases de ejecución de los Fondos y que formarían parte del denominado Comité de Seguimiento de cada programa.

En materia de evaluación son numerosas las novedades introducidas en los nuevos Reglamentos, entre ellas:

- Se exige la participación de los agentes externos anteriormente citados en la evaluación de las intervenciones cofinanciadas.

- Se especifica la responsabilidad de los Estados miembros y de la Comisión en las distintas labores de evaluación.
- Se requiere la inclusión de reglas que garanticen la fiabilidad de la evaluación.
- Se precisa la necesidad de integración del proceso de evaluación en el seguimiento de las intervenciones, para lo que se deberían definir los objetivos y potenciar la evaluación desde el punto de vista de la situación económica y social, del medioambiente y de la igualdad entre mujeres y hombres.
- Se establece un mínimo de tres evaluaciones durante el periodo. Una evaluación previa, responsabilidad del Estado miembro, que servirá de base para la planificación. Una evaluación intermedia, también responsabilidad del Estado miembro, que valorará los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos. Y, por último, una evaluación posterior, responsabilidad de la Comisión, para medir la eficacia, la eficiencia y el impacto de las intervenciones y obtener conclusiones que sirvan para reformular la Política de Cohesión.
- Con el fin de mejorar la eficacia de los Fondos, se reserva una parte de la dotación financiera, la denominada reserva de eficacia, que será definitivamente asignada a los programas en función de los resultados obtenidos, a mitad del periodo, por los indicadores físicos y financieros definidos en el programa. El avance de dichos indicadores se medirá en la evaluación intermedia anteriormente mencionada.
- Finalmente, se abre la posibilidad de realizar evaluaciones temáticas complementarias.

En España, durante el periodo 2000-2006, se constituyeron varios grupos técnicos de evaluación para la contratación y coordinación de las evaluaciones intermedias que debían ser realizadas a mitad de periodo para todos los programas operativos. Las conclusiones y las recomendaciones de dichas evaluaciones fueron trasladadas a los Comités de Seguimiento de los distintos programas para su conocimiento y para que acordase la conveniencia de adoptar las consecuentes medidas.

De esta manera, la evaluación traspasaba el área técnica de la gestión de los programas, involucrando a otros agentes externos como autoridades con competencias en materia de medioambiente y de igualdad, agentes económicos y sociales, etc.

En el periodo 2007-2013 (Reglamento CE 1083/2006), la regulación de los Fondos Estructurales establece una mayor especificidad, concentración y descentralización de la Política de Cohesión y, entre otros objetivos, pretende que el seguimiento y la evaluación de los programas operativos contribuyan a la máxima coherencia y eficacia de la ayuda prestada por los Fondos.

En línea con este planteamiento, respecto a la normativa del periodo anterior, se sigue avanzando en el refuerzo de la evaluación, a la vez que se mantienen algunos requisitos como la necesidad de garantizar la fiabilidad de las evaluaciones o la obligación de involucrar a distintas autoridades y organismos en las tareas de evaluación.

El Reglamento (CE) 1083/2006 se caracteriza por proporcionar un marco flexible que permite a los Estados miembros definir el ámbito temático, el diseño y la programación del sistema de evaluación, a la vez que establece objetivos más ambiciosos para la evaluación, pretendiendo que ésta contribuya a la mejora de la calidad y a la coherencia de la estrategia de los Fondos con los problemas y necesidades existentes en las regiones.

Para potenciar el carácter estratégico de la evaluación, se propone comparar la evolución de los programas con las prioridades establecidas a nivel nacional y comunitario, para lo que sería necesario llevar a cabo evaluaciones *ex ante*, evaluaciones *ex post* y, como novedad, se introduce el concepto de evaluación continua.

Las *evaluaciones ex ante* se realizarían bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de la preparación de los documentos de programación, teniendo por objeto optimizar la asignación de recursos presupuestarios en el marco de los programas operativos e incrementar la calidad de la programación.

Mediante dichas evaluaciones, se determinan y estiman las disparidades, las diferencias y el potencial del

desarrollo, los objetivos por alcanzar, los resultados esperados, los objetivos cuantitativos, la coherencia, en su caso, de la estrategia propuesta para la región, el valor añadido comunitario, la medida en que se han tenido en cuenta las prioridades de la Comunidad, las lecciones extraídas de anteriores programaciones y la calidad de los procedimientos de ejecución, seguimiento, evaluación y gestión financiera.

La *evaluación continua* también sería responsabilidad del Estado miembro, y tendría como objetivo principal la realización de un seguimiento continuo de la puesta en marcha y ejecución de los programas operativos, así como de los cambios en el contexto. Ese seguimiento permitiría analizar la implementación de los programas, su avance físico y los resultados alcanzados y, en su caso, tomar las medidas correctoras necesarias para lograr los objetivos fijados inicialmente. Se evidencia, pues, que existe una estrecha vinculación entre este tipo de evaluación y el seguimiento de los programas, si bien aporta un gran valor añadido al permitir extraer conclusiones del seguimiento realizado y, en los casos necesarios, aplicar medidas de mejora.

Complementariamente, se introduce la obligación de la Comisión de realizar una *evaluación ex post* que abarque todos los programas operativos y que, por grupo de regiones, según su nivel de desarrollo, analice el grado de utilización de los recursos, la eficacia y la eficiencia de la programación de los Fondos y el impacto socioeconómico. Asimismo, esta evaluación debería permitir identificar los factores que han contribuido al éxito o al fracaso en la ejecución de los programas y extraer buenas prácticas.

Por último, con el fin de facilitar las labores de seguimiento y evaluación y facilitar la obtención de información sobre el avance de los programas y la consecución de los objetivos, se incorporan los indicadores de resultado, además de los indicadores financieros y los indicadores físicos ya utilizados en periodos anteriores, si bien los indicadores físicos pasan a denominarse indicadores de producción.

Por otro lado, en el periodo 2007-2013, los distintos Estados miembros podían definir un plan de evaluación,

aunque en principio, este ejercicio sólo se proponía para las regiones con un menor nivel de desarrollo. Puede llamar la atención que los requisitos en materia de evaluación no sean homogéneos para todas las regiones, ni para todos los programas operativos, pero, al mismo tiempo, resulta lógica esta distinción teniendo en cuenta que las regiones menos desarrolladas reciben un mayor volumen de la dotación financiera.

Conforme a lo dispuesto en la normativa, en España se definió un plan de evaluación común a varios Fondos. En concreto, se elaboró el Plan para el Seguimiento Estratégico y la Evaluación Continua del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión 2007-2013.

El Seguimiento Estratégico incluido en este plan se encuentra definido en el Reglamento (CE) 1083/2006 y contempla la realización de dos informes, en 2009 y 2012, que incluyan el análisis de la contribución de todos los programas cofinanciados con los Fondos a la Política de Cohesión Europea.

Por su parte, la evaluación continua se materializó en nuestro país con la realización de varias evaluaciones estratégicas temáticas relacionadas con la I+D y las empresas, el medioambiente, y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y con evaluaciones operativas que sirvieron de base para las distintas modificaciones que sufrieron los programas operativos a lo largo del periodo.

Además de estas evaluaciones, en el periodo 2007-2013, todos los programas contaron con una evaluación *ex ante* que sirvió de punto de partida para su diseño.

3. Evaluación del FEDER en el periodo de programación 2014-2020

Se trata de manera separada la evaluación correspondiente al periodo de programación 2014-2020 porque es la que se está desarrollando actualmente y, por lo tanto, se describirá con mayor detalle. Se debe tener en cuenta que los programas de este periodo se podrán ejecutar hasta el 31 de diciembre de 2023, por lo que todas las tareas

ligadas a la ejecución de los fondos siguen en plena vigencia. Además, como ya se ha señalado en el apartado anterior, las tareas de evaluación no se tienen que ceñir estrictamente al periodo de programación, sino que pueden extenderse fuera de ese margen temporal.

En este periodo se vuelve a producir una fuerte transformación de la evaluación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Como consecuencia de la experiencia de periodos anteriores y de la aprobación de la nueva normativa (Reglamento UE 1301/2013 y Reglamento UE 1303/2013), se introducen cambios en el enfoque, la actividad, los procesos y los recursos ligados a la evaluación.

La nueva regulación incorpora un mayor *enfoque a resultados* de la Política de Cohesión que históricamente había estado muy centrada en la implementación de los programas, pero no en la evaluación de los resultados de las actuaciones financiadas. Hasta el momento, se conocía qué se había financiado con los fondos (cuántas empresas se habían apoyado, cuántos kilómetros de carretera se habían construido...), pero no qué logros se habían alcanzado como consecuencia de la inversión de los fondos (número de empresas que innovan, número de viajeros beneficiados, etc.). Por ese motivo se consideró necesario modificar el enfoque, concentrando la atención en los objetivos de la Política de Cohesión, proporcionando información actualizada sobre los logros, y analizando si las acciones resultan efectivas en el alcance de los resultados esperados.

Más concretamente, el enfoque a resultados de la Política de Cohesión en el periodo 2014-2020 se apoya en tres pilares:

- El establecimiento de una condicionalidad *ex ante* que asegure que se dan las circunstancias necesarias para conseguir una implementación eficaz de los Fondos.
- La definición de una buena lógica de la intervención que vincule los resultados a las necesidades y retos existentes.
- Una mayor relevancia del seguimiento y la evaluación, estableciendo una diferencia clara entre ellas.

Las *condiciones ex ante* se definen en el Reglamento (UE) 1303/2013 como los requisitos previos necesarios para la consecución efectiva y eficiente de un objetivo. El mismo Reglamento establece en su Anexo XI un listado de condiciones, tanto generales como temáticas, que los Estados miembros están obligados a evaluar, de manera que si no se cumplen esas condiciones la Comisión no efectuará el pago de las intervenciones ligadas a esa condición.

La *lógica de intervención*, por su parte, consiste en la elaboración de un diagnóstico previo de la situación de partida, en un determinado territorio o sector, que permita identificar los problemas, necesidades y retos a abordar. Una vez identificados éstos, se han de definir el cambio deseado y los resultados esperados y, en función de ellos, se han de diseñar las actuaciones que ayudarían a provocar esos cambios y resultados. Tras ese diseño inicial, habría que poner en marcha las actuaciones programadas, realizando un seguimiento continuo de las mismas y, una vez finalizada la ejecución habría que comprobar, mediante la evaluación, si se han obtenido los resultados esperados. Esta lógica se puede repetir varias veces a lo largo del periodo para ajustar el programa a posibles cambios de contexto o a causas derivadas de la propia ejecución de los programas. Gráficamente, la lógica de intervención se podría representar como se observa en la Figura 1.

Por último, como ya se ha mencionado anteriormente, para conseguir ese deseado enfoque a resultados es imprescindible reforzar el seguimiento y evaluación de las intervenciones de la Política de Cohesión.

En este contexto, la *evaluación* se puede definir como el conjunto de actividades precisas para adquirir el conocimiento necesario con el fin de poder emitir un juicio de valor sobre el diseño, la implantación, los resultados o el impacto de la política, según la fase sobre la que se desee actuar.

El *seguimiento*, por su parte, es un proceso continuo sistemático que trata de comprobar si la implementación se desarrolla conforme a lo planificado.

La diferencia fundamental entre ambos conceptos es que la evaluación siempre ha de emitir un *juicio de*

FIGURA 1
LÓGICA DE INTERVENCIÓN



FUENTE: Dirección General de Fondos Europeos. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

valor a partir del análisis e interpretación de las evidencias que, en muchas ocasiones, provienen del seguimiento de una intervención. Además, la evaluación presenta una ventaja frente al seguimiento y es que, no sólo es útil para quienes diseñan o gestionan la Política de Cohesión, sino que, además, permite informar a la ciudadanía de los logros alcanzados.

El Reglamento (UE) 1303/2013 establece obligaciones tanto de seguimiento como de evaluación a los Estados miembros y a la Comisión.

En relación con el seguimiento, los Estados miembros deben elaborar anualmente un informe de ejecución en

el que se proporcione información sobre la implementación financiera y física del programa. Puntualmente, en 2017 y 2019, se deberá completar esa información con una evaluación del avance en la consecución de los objetivos del programa y su contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En cuanto a la evaluación, corresponde a la Comisión realizar una evaluación *ex post* que examine la eficacia y la eficiencia de los Fondos y su contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Los Estados miembros, por su parte, deberán elaborar un plan de evaluación que debe contener, al

menos, un par de evaluaciones sobre la estrategia de los Fondos recogida en el Acuerdo de Asociación¹ del periodo 2014-2020, evaluaciones de eficacia, eficiencia e impacto, y una evaluación sobre cómo la ayuda de los Fondos ha contribuido a los objetivos de cada prioridad.

En general, se puede afirmar que, aunque utilizando una nomenclatura diferente, este periodo avanza en la línea marcada en el periodo anterior, con la obligación de realizar evaluaciones *ex ante*, evaluación continua y evaluaciones *ex post*, estratégicas y operativas.

Para recoger todas estas obligaciones, en España, se ha elaborado un plan de evaluación para cada uno de los programas operativos del FEDER. Cada uno de esos planes cuenta con dos partes: una, que contiene las evaluaciones que afectan a todos los programas, o al menos a varios y, otra parte, específica del programa.

La parte común del plan de evaluación engloba las siguientes evaluaciones:

- Evaluaciones estratégicas del Acuerdo de Asociación.
- Evaluaciones sectoriales *ex post* del periodo 2007-2013:
 - Evaluación *ex post* de las inversiones en infraestructuras de transporte por carretera y ferrocarril apoyadas por el FEDER y el FC.
 - Impacto de la Inversión FEDER en la I+D+i empresarial.
 - Evaluación de la contribución de la Iniciativa Urbana 2007-2013 a la inclusión social y a la igualdad de oportunidades.
- Evaluaciones sectoriales de impacto del periodo 2014-2020:
 - Impacto de la inversión FEDER en las infraestructuras de I+D+i.
 - Impacto de la inversión FEDER en infraestructuras de banda ancha.
 - Impacto de la Inversión FEDER en la I+D+i empresarial.

- Impacto de la inversión FEDER en la Economía Baja en Carbono.
- Impacto de la inversión FEDER en el cumplimiento de los hitos de la Directiva de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.
- Informes de Seguimiento y Análisis de los Objetivos Temáticos (IDI, TIC, Pymes, Economía baja en Carbono, Agua, Transportes).
- Otras evaluaciones: evaluaciones que afectan sólo a algunos programas o sobre actuaciones concretas, tales como la evaluación del proceso de diseño de las estrategias de especialización inteligente, o la evaluación *ex ante* sobre el posible uso de Instrumentos Financieros en el ámbito de una economía baja en carbono en España.

La parte específica de cada plan suele contener, fundamentalmente, las evaluaciones sobre el avance en la consecución de los objetivos del programa y su contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y las evaluaciones ligadas a cada reprogramación sufrida por el programa.

Sin duda, éste ha sido el periodo de programación en el que más evaluaciones se están realizando, pues, sólo en la parte común del plan de evaluación están previstas 32 evaluaciones, mientras que en el periodo anterior sólo se realizaron siete evaluaciones comunes.

Hasta la fecha se han finalizado el 60 % de las evaluaciones previstas en el Plan de Evaluación Común. Entre ellas destacan las evaluaciones realizadas sobre el impacto de la inversión del FEDER en el transporte, la I+D empresarial, la extensión de banda ancha y el programa de Iniciativa Urbana. En general, se concluye que el FEDER tiene un efecto positivo en la economía y en la sociedad. Así, por ejemplo, se constata que el FEDER ha sido un instrumento relevante para el apoyo a la I+D+i en España y ha tenido un impacto positivo en la cifra de negocios, el personal dedicado a actividades de I+D, el gasto interno en I+D y las exportaciones de las empresas apoyadas. Por otro lado, en otra de las evaluaciones anteriormente mencionadas, se ha concluido que la inversión en la extensión de banda

¹ El Acuerdo de Asociación es un documento de carácter estratégico, elaborado por cada Estado miembro, que recoge el planteamiento básico y las prioridades de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para todo el periodo de programación.

ancha tiene un impacto positivo en el PIB del 3,1%, e influye en el número de empresas que se instalan en un territorio, lo que apoya la decisión de la Administración de continuar con la inversión en extensión de banda ancha en todas aquellas zonas más despobladas tratando de reducir la desigualdad territorial y social que sufren estas zonas.

Además del refuerzo del seguimiento y la evaluación, con el fin de aumentar la eficacia de los Fondos, se rescata del periodo 2000-2006 el concepto de Reserva de Eficacia, que fue eliminada en el periodo 2007-2013 y que pasa a denominarse en el periodo 2014-2020 Reserva de Rendimiento. De nuevo, se reserva una parte de la dotación financiera de cada prioridad de cada programa operativo que sería adjudicada, definitivamente, en función del cumplimiento de los objetivos de cada prioridad a mitad del periodo.

En toda esta estrategia de fortalecer el enfoque a resultados de la Política de Cohesión han jugado un papel fundamental los indicadores. En el periodo 2014-2020 se ha diseñado un sistema de indicadores complejo con indicadores comunes, determinados por la Comisión, y específicos de cada programa operativo. Para que contribuyan al seguimiento y evaluación de los programas se han definido tres tipos de indicadores:

- **Indicadores de productividad.** Miden el producto directamente obtenido de la inversión realizada y sirven para medir el avance físico de la intervención. Coinciden con los conocidos en otros periodos como indicadores físicos o de producción.
- **Indicadores de resultado.** Describen un aspecto específico de un resultado. Están relacionados con el objetivo de una actuación, pero no son consecuencia directa de la misma, sino que pueden verse afectados por múltiples factores externos. De hecho, se obtienen de fuentes de datos oficiales.
- **Indicadores financieros.** Recogen el volumen total del gasto incurrido.

Durante la fase de programación, se asoció a las distintas prioridades y objetivos específicos de cada programa una serie de indicadores de productividad y

resultado para los que se estableció un objetivo a 2023, denominado meta y, para el caso de los indicadores de productividad, un objetivo a 2018, conocido como hito. El cumplimiento, a finales de 2018, de los hitos de un subconjunto de indicadores de productividad que conformarían el denominado Marco de Rendimiento, conllevaría la asignación definitiva de la Reserva de Rendimiento. El incumplimiento, a finales de 2023, de las metas estimadas para los indicadores que forman parte del Marco de Rendimiento podrá provocar la aplicación de correcciones financieras al final del periodo.

En 2017, el Tribunal de Cuentas Europeo emitió un informe² sobre la Reserva de Rendimiento en el que concluía que «el modo en que se ha diseñado dicha reserva ofrece escaso incentivo para una mejor orientación a los resultados de los programas operativos, habida cuenta de que en su mayoría se basan en el gasto y las realizaciones». De hecho, en la regulación del siguiente periodo de programación, 2021-2027, se ha eliminado este concepto de Reserva de Rendimiento.

En cualquier caso, todos estos requerimientos ligados a la evaluación y al Marco de Rendimiento han forzado a incluir los indicadores en el sistema de gestión de los Fondos, que hasta ahora se centraban casi exclusivamente en la gestión financiera de las ayudas.

4. Evaluación del FEDER en el periodo de programación 2021-2027

La negociación del marco financiero plurianual del periodo de programación 2021-2027, partía de una situación compleja, provocada por la inminente salida del Reino Unido de la Unión Europea y por la aparición de nuevas prioridades para la Unión como la defensa, la seguridad interior o las migraciones.

La previsible reducción del presupuesto, debido a la retirada de un contribuyente neto, la necesidad de

² Informe especial 15/2017. *Las condiciones ex ante y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores, pero todavía no eficaces.*

financiación de nuevas políticas, así como la voluntad de la Comisión de reforzar programas centralizados existentes, como los Programas Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea o Erasmus, pusieron el foco en aquellas políticas que consumían la mayor parte del presupuesto, nos referimos a la Política Agraria Común (PAC) y a la Política de Cohesión, que representaban conjuntamente el 75 % del presupuesto europeo en el periodo 2014-2020.

A esta situación hay que sumar el hecho de que, durante la negociación de la regulación de la Política de Cohesión, estalló la crisis derivada de la COVID-19, identificándose nuevos retos a los que hacer frente y apareciendo nuevos instrumentos de financiación como *NextGenerationEU*.

En este contexto se hace imprescindible, por un lado, garantizar la eficacia y eficiencia de los Fondos de Cohesión y, por otro, ser capaz de transmitir a la clase política y a la ciudadanía los logros y el impacto de la Política de Cohesión. Por tanto, en este periodo, más que nunca, el enfoque a resultados es indispensable y resulta crucial el papel que debe desempeñar la evaluación.

En líneas generales, los requisitos establecidos por la normativa del periodo 2021-2027 (Reglamento UE 2021/1058 y Reglamento UE 2021/1060) son muy similares a los del periodo anterior. Se definen una serie de condiciones que se consideran necesarias para garantizar el uso eficaz y eficiente de la ayuda de la Unión. Son las condiciones favorecedoras, que sustituyen a las condiciones *ex ante* del periodo 2014-2020 y que, a diferencia de éstas, se deben cumplir a lo largo de todo el periodo de programación. Y, se mantiene la necesidad de definir una lógica de intervención completa y la exigencia de contar con un sólido sistema de seguimiento y evaluación.

En relación con la evaluación, la regulación obliga a los Estados miembros a presentar un plan de Evaluación, que incluya las evaluaciones que debe efectuar de los programas conforme a los criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y/o el valor añadido de la UE,

pudiendo también incluir otros criterios como inclusión, no discriminación y visibilidad. Asimismo, antes del 30 de junio de 2029, deberá llevarse a cabo una evaluación de impacto de cada programa. Como novedad, en ese afán de dar publicidad y visibilidad a todos los logros alcanzados por los Fondos, se incluye la exigencia de publicar en la web todas las evaluaciones realizadas.

Por su parte, la Comisión está obligada a realizar una evaluación intermedia de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y el valor añadido de la UE, antes del 31 de diciembre de 2024, y una evaluación retrospectiva de eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y el valor añadido de la UE enfocado al impacto social, económico y territorial.

La nueva regulación también favorece la mejora del sistema de indicadores. Por un lado, se aumenta considerablemente el número de indicadores comunes y se publica un manual con una definición completa de cada uno de ellos. Este cambio permitirá agregar los resultados de todos los programas, y ayudará a dar visibilidad y comunicar los logros. Por otro lado, se mantienen los indicadores de productividad, aunque, una vez más, cambian su denominación pasando a ser conocidos como indicadores de realización, y se modifica la definición de los indicadores de resultado que en este periodo estarán íntimamente ligados a cada una de las actuaciones midiendo su efecto a medio plazo.

Como ya se adelantó en el apartado anterior, desaparece la Reserva de Rendimiento, pero no el marco de rendimiento que estará formado por todos los indicadores de realización y resultados para los que se deberá fijar una meta a 2029 y, para los indicadores de realización, un hito a 2024. Además, para aumentar la calidad y fiabilidad del sistema de indicadores, el Reglamento (UE) 2021/1060 obliga al Estado miembro a elaborar para cada programa un documento con la metodología para establecer el marco de rendimiento en el que se deberán explicar los criterios aplicados para la selección de indicadores, los datos o pruebas utilizados, el aseguramiento de la calidad, o el método de cálculo. Asimismo, se deberán enumerar los factores

que pueden influir en el logro de los hitos y las metas y explicar cómo se han tenido en cuenta.

Como ya ha ocurrido en el periodo 2014-2020, cada vez es más patente que la gestión de los Fondos de la Política de Cohesión no debe centrarse únicamente en la gestión financiera, sino que debe atender otros aspectos como la evaluación o la comunicación, de manera que se deje de ver el FEDER como un mero instrumento de financiación y pase a ser una forma de hacer política.

5. Conclusiones

Una vez vista la evolución de la Política de Cohesión se puede concluir que ha costado muchos años que la evaluación haya pasado a ser un elemento importante en la gestión de los Fondos. Sin duda, el salto cualitativo se produce cuando se deja de apreciar la evaluación como un elemento que únicamente examina las políticas y pasa a ser considerado un elemento que aporta valor añadido, ayudando a mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones y contribuyendo a la comunicación de los logros y el impacto de las intervenciones.

Lamentablemente, en muchas ocasiones no se valoran estos elementos positivos de la evaluación, siendo percibida como una obligación, una carga administrativa, e incluso, como una amenaza. Sería necesario impulsar la cultura de evaluación dentro y fuera de la Administración, de manera que la evaluación fuese considerada parte indispensable del diseño e implementación de las políticas. Asimismo, sería necesario mejorar la oferta de formación en este ámbito y visibilizar el potencial de la evaluación, presentándola como una actividad atractiva que contribuyese a modificar y adaptar las políticas a las necesidades y retos reales de la sociedad.

Por último, habría que señalar la importancia de los datos y el potencial de los distintos tipos de indicadores que, sin llegar a caer en la tentación de considerarlos un fin en sí mismos, deben ser presentados como una herramienta básica y fundamental para la labor de evaluación.

Volviendo al ámbito de la Política de Cohesión, quizá sería conveniente establecer un sistema global de evaluación, no sujeto a la regulación de los distintos periodos de evaluación. Se debe tener en cuenta que la programación de un periodo se inicia varios años antes de la finalización del periodo anterior, por lo que las conclusiones de las evaluaciones de impacto de las intervenciones financiadas en un periodo, no sólo no se obtienen a tiempo para ser tenidas en cuenta durante la fase de programación del periodo posterior, sino que, en muchas ocasiones, se dispone de ellas cuando la ejecución de los programas ya está avanzada. Un sistema de evaluación no ligado a los periodos de programación facilitaría la mejora continua de las intervenciones financiadas, simplificaría la labor de evaluación, eliminaría cargas administrativas, y optimizaría los recursos destinados a esta tarea.

Para finalizar, habría que destacar que en el nuevo periodo 2021-2027, se presenta un nuevo reto para la evaluación. Ésta deberá desempeñar un papel crucial en la cuantificación de los logros y en dar visibilidad a una de las políticas más emblemáticas de la Unión Europea hasta la fecha, como ha sido la Política de Cohesión, sobre todo en un contexto de proliferación de nuevos instrumentos, de distinta naturaleza pero con incidencia en áreas temáticas similares, como es el caso de *NextGenerationEU*.

Referencias bibliográficas

- Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 161, de 26 de junio de 1999, pp. 1 a 42.
- Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 210, de 31 de julio de 2006, pp. 25 a 78.
- Reglamento (CEE) n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de

- Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 185, de 15 de julio de 1988, pp. 9 a 20.
- Reglamento (CEE) n.º 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 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. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 1 a 14.
- Reglamento (CEE) n.º 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, n.º 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 15 a 20.
- Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 289 a 302.
- Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 347, de 20 de diciembre de 2013, pp. 320 a 469.
- Reglamento (UE) n.º 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 231, de 30 de junio de 2021, pp. 159 a 706.
- Reglamento (UE) n.º 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 231, de 30 de junio de 2021, pp. 60 a 93.