



COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL XVI
POLÍTICA REGIONAL Y COHESIÓN
Coordinación y evaluación de las operaciones

**El nuevo periodo de programación 2000-2006:
documentos de trabajo metodológicos**

DOCUMENTO DE TRABAJO 2

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

PREFACIO.....	3
INTRODUCCIÓN: OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN PREVIA EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES.....	5
PARTE I: COMPONENTES CLAVE DE LA EVALUACIÓN PREVIA.....	7
1. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIONES ANTERIORES	7
2. ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS ASI COMO DEL POTENCIAL DEL ESTADO, LA REGIÓN O EL SECTOR BENEFICIARIO	9
3. EVALUACIÓN DEL FUNDAMENTO Y LA COHERENCIA GENERAL DE LA ESTRATEGIA.....	11
4. CUANTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS	13
5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS ESPERADOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA Y DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS	18
6. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y MEDIDAS DE SEGUIMIENTO	21
PARTE II: ASPECTOS PRÁCTICOS DE LA EVALUACIÓN PREVIA	26
1. CALENDARIO Y PROCESO DE EVALUACIÓN.....	26
2. EVALUACIÓN INTERNA O EXTERNA	26
3. ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE FORMA RENTABLE	27
4. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	27
5. INTEGRACIÓN CON LOS PLANES O LOS PROGRAMAS	28
6. FINANCIACIÓN.....	28
7. CALIDAD.....	29
ANEXO I: MODELISACION MACROECONÓMICA DE LOS IMPACTOS DE LOS PRINCIPALES PLANES DEL OBJETIVO N° 1 EN EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN PREVIA.....	30
ANEXO II: RECURSOS HUMANOS	32
ANÁLISIS DEL CONTEXTO: TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL.....	32
RECURSOS HUMANOS Y POLÍTICAS LABORALES.....	33
CONCEPCIÓN DE LA ESTRATEGIA: EVALUACIÓN DE LA COHERENCIA Y LOS IMPACTOS ESPERADOS	33
ANEXO III: ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL	35
ANEXO IV: ESTUDIO DEL FOMENTO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA HOMBRES Y MUJERES	36
ANEXO V: ESTUDIO DE LOS GRANDES PROYECTOS.....	38
ANEXO VI: DOCUMENTOS	40
1. DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN.....	40
2. DOCUMENTOS MEANS	40
3. OTROS DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN SOBRE ESTOS TEMAS.....	40
4. OTROS	41

PREFACIO

El presente documento, de carácter metodológico, se destina a las autoridades nacionales, regionales o locales responsables de la programación de las intervenciones de la Comunidad durante el periodo 2000-2006 y, especialmente, a las encargadas de organizar las actividades de evaluación.

En él se ofrecen aclaraciones indicativas sobre el contenido y la organización de la evaluación previa con referencia a las prácticas actuales. También se destaca la necesidad de aplicar las pautas de manera flexible en función de la naturaleza del programa evaluado (plan, DOCUP, PO, complemento de programa, etc.).

La evaluación previa consiste en un proceso interactivo que permite obtener juicios y recomendaciones de los expertos, de forma totalmente independiente de los responsables de la planificación, acerca de determinados aspectos de las políticas o los programas. Su objetivo es mejorar la calidad final del plan o programa en preparación. Para ello, la actividad evaluadora debe facilitar un diálogo constructivo entre los responsables del plan o del programa y los expertos. Como es evidente, quienes tienen la responsabilidad última del texto definitivo son las autoridades públicas.

Al final de este proceso interactivo, la evaluación previa constituye un elemento clave para la comprensión de la estrategia y la asignación de recursos financieros (aspecto que es objeto de negociaciones con la Comisión) que debe indicar claramente el fundamento y el alcance de las opciones escogidas. La evaluación representa, por lo tanto, una parte integral del programa, aunque, por motivos de transparencia, sería conveniente que el trabajo de los expertos quedase recogido en un documento consolidado independiente.

La evaluación llevada a cabo por los expertos en la materia abarca los seis elementos principales de cada programa:

- Medida en la que se tiene en cuenta la experiencia anterior
- Contexto socioeconómico de la intervención
- Opciones estratégicas y prioridades de acción escogidas y coherencia interna y externa entre las mismas
- Cuantificación de los objetivos
- Cálculo de los impactos socioeconómicos esperados y asignación de los recursos
- Sistema de ejecución del programa

Todos y cada uno de estos elementos deben figurar en el informe de evaluación, aunque con un grado de precisión variable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad (entre los programas de mayor y menor envergadura). Esto significa, por ejemplo, que los impactos macroeconómicos esperados sólo se evaluarán cuando el nivel de la intervención sea significativo en relación con el del PIB. Del mismo modo, la evaluación sólo resultará rentable cuando se aplica a aspectos que no hayan sido ya examinados en otro nivel del programa (plan, PO o complemento de programa).

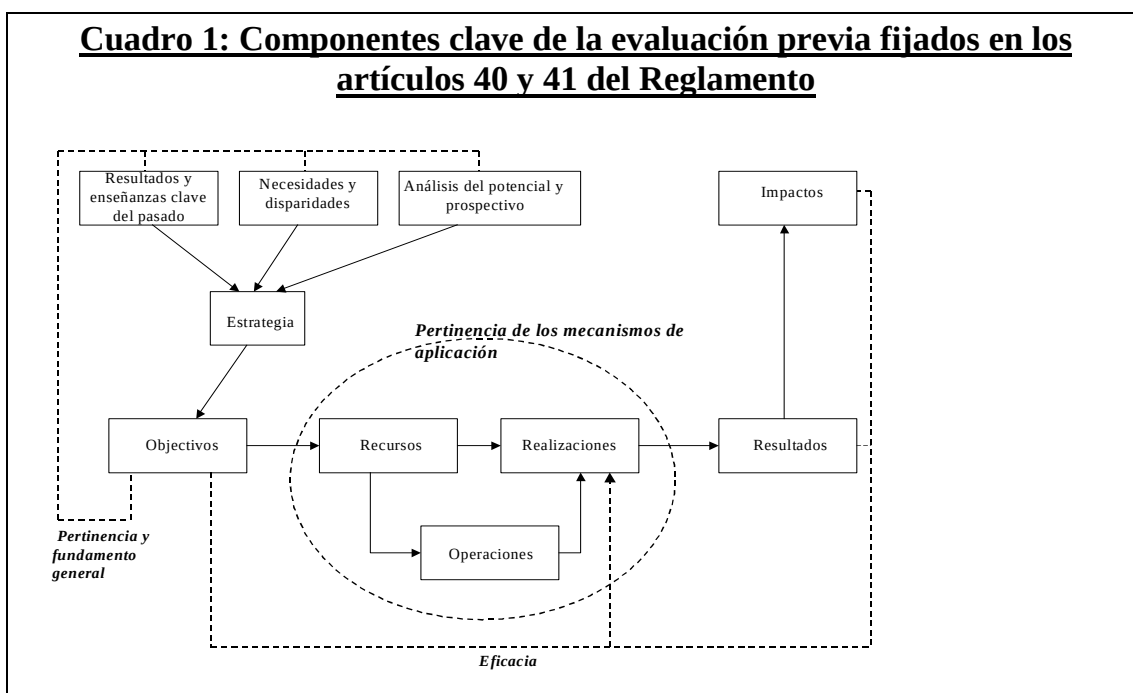
La metodología de evaluación previa recogida en el presente documento es aplicable a todo el sistema de programación (planes, programas y complementos de programación), a pesar de que, de conformidad con los Reglamentos, los planes presentados a la Comisión sólo conciernen las prioridades y los objetivos cuantificados. Para aportar un auténtico valor añadido y mejorar la calidad de los documentos de negociación entre las partes, el procedimiento de evaluación debe abarcar todo el proceso de programación.

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

El proceso de evaluación previa en el contexto de las políticas estructurales tiene una serie de objetivos:

- **Estudiar si el plan o programa constituye, un medio adecuado para resolver los problemas que aquejan a la región o el sector**
 - □ El objeto fundamental de la evaluación previa es el análisis de las ventajas y desventajas así como del potencial de la región o el sector. Trata de identificar las necesidades y clasificarlas por orden de prioridad.
 - □ Proporciona a las autoridades competentes una opinión previa sobre aspectos clave del desarrollo económico y social, entre los que pueden incluirse el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, los cambios sociales y económicos, la modernización del empleo y los sistemas educativos y de formación, el aumento de la competitividad y la creación de puestos de trabajo y riqueza.
 - □ Un elemento crucial del proceso de evaluación previa procede de las enseñanzas de la experiencia anterior, capaces de aportar información sobre la oportunidad, la eficacia y la calidad de las intervenciones propuestas.
- **Estudiar si el plan o el programa propuesto cuenta con ejes estratégicos, prioridades y objetivos bien definidos y si refleja una opinión solvente acerca de la pertinencia y viabilidad de los mismos**
 - □ Uno de los principales intereses de la evaluación previa es determinar el grado de coherencia de los objetivos, las actividades y los resultados esperados de estas, es decir, valorar la estrategia escogida en relación con los problemas de desarrollo y justificar de la importancia relativa atribuida a cada actividad.
 - □ Igualmente importantes son la búsqueda del equilibrio y la integración de las prioridades del plan o el programa con su contribución a los objetivos sociales y económicos de cohesión. Lo mismo cabe decir de la coherencia entre las prioridades regionales, nacionales y comunitarias.

Cuadro 1: Componentes clave de la evaluación previa fijados en los artículos 40 y 41 del Reglamento



- **Contribuir a la cuantificación de los objetivos y al establecimiento de una base para el seguimiento y las futuras actividades de evaluación**
 - Los resultados de la evaluación previa -incluidas las aportaciones de la Comisión durante la fase de negociación -son fundamentales para las evaluaciones futuras (intermedia y posterior), así como para el sistema de seguimiento del funcionamiento de los programas. La cuantificación de los objetivos y metas y la identificación de los indicadores clave constituyen asimismo cuestiones de especial importancia en la evaluación previa.
- **Analizar la idoneidad de las medidas de ejecución y seguimiento y contribuir a la concepción de los procedimientos y criterios de selección de proyectos**
 - En el proceso de evaluación previa debería recabarse una primera opinión de los expertos, especialmente acerca de las principales medidas y la experiencia del pasado. La evaluación previa debería ocuparse de ciertos aspectos de los procedimientos y criterios de selección de los proyectos tanto al nivel de los planes como de los complementos de programas.
- **La Comisión se propone realizar un análisis exhaustivo -sobre todo en el caso de los planes- antes de la conclusión de los DOCUP y los MCA**
 - Aspectos fundamentales de este análisis serán la pertinencia, la calidad y el impacto de la estrategia propuesta. Además, se examinará minuciosamente el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento en materia de gestión sana y eficaz durante la fase de ejecución. La Comisión recurrirá tanto a sus propios especialistas como a expertos independientes, cuando sea necesario.

PARTE I: COMPONENTES CLAVE DE LA EVALUACIÓN PREVIA

1. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIONES ANTERIORES

Aprender de la experiencia y los resultados anteriores

La mejor práctica reclama la integración de las tres fases de evaluación – previa, intermedia y posterior –, requisito que se encuentra plasmado en los reglamentos. La evaluación se concibe como un proceso cíclico que se ajusta al ciclo de vida del programa.

Las evaluaciones anteriores representan una importante fuente de información. A menudo abarcan tipos de intervenciones similares, ya que muchas políticas no experimentan grandes cambios de un año a otro o de un programa a otro.

- □ Las evaluaciones posteriores del periodo 1989-1993¹ y las evaluaciones previas, intermedias y finales (balances) del periodo 1994-1999 ofrecen información sobre aspectos clave como los siguientes:
 - la pertinencia de los objetivos
 - la eficacia de las políticas y los instrumentos empleados
 - los resultados y los impactos en las zonas geográficas y los sectores beneficiarios.
- □ Asimismo, permiten localizar las dificultades de ejecución y las incidencias críticas capaces de repercutir en la eficacia de la política.
- □ Las evaluaciones ya existentes suelen contener datos sobre los rendimientos físicos y, a veces, resultados. La combinación de estos datos con los costes reales permite obtener costes unitarios, lo que refuerza los planes de financiación y contribuye a una mejor concepción de los instrumentos financieros y a una planificación financiera más eficiente.
- □ Las evaluaciones de carácter temático llevadas a cabo por la Comisión o las autoridades nacionales proporcionan información útil, ya que comparan la eficacia de las políticas en sectores concretos y destacan las mejores prácticas, las cuales pueden ser, en ocasiones, transferibles.
- □ La experiencia obtenida con programas anteriores en regiones de otros Estados miembros también puede utilizarse con fines comparativos. Tales comparaciones pueden proyectarse al análisis de la estrategia y las prioridades de actuación y de los objetivos. La evaluación previa puede desempeñar un papel crucial a este respecto.

Aspectos clave

¹ Esto no se aplica a las nuevas regiones subvencionables (2000-2006) ni a las regiones que fueron subvencionables por primera vez en el periodo 1994-1999. Para estos dos grupos de regiones, la experiencia de los demás Estados miembros o regiones supone una útil fuente de información. Algunos Estados miembros disponen de una cultura y una práctica arraigadas de evaluación, independiente de las intervenciones de los Fondos Estructurales, que convendría explotar.

La evaluación previa debería contribuir a fusionar todos estos elementos, examinar su evolución e integrarlos, como parte del proceso general de preparación de los planes o programas, y también a estudiar la medida en que éstos han tenido en cuenta los resultados anteriores de la evaluación, incluida la experiencia previa sobre la estrategia y la ejecución del programa. Permite, por lo tanto, una mejor comprensión de:

- La pertinencia de la estrategia vigente o su necesidad de modificación
- La eficacia de los instrumentos de aplicación de las políticas existentes
- Los factores críticos que inciden en la ejecución y la eficacia.
- Los tipos de problemas que afectan a las posibilidades de evaluación y seguimiento

2. ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS ASI COMO DEL POTENCIAL DEL ESTADO, LA REGIÓN O EL SECTOR BENEFICIARIO

La principal contribución de la evaluación previa es la posibilidad de comprobar la prioridad que debe atribuirse a las distintas necesidades socioeconómicas. Esta clasificación de las necesidades constituye una condición previa para definir los ejes estratégicos y las prioridades. Tras el examen de las enseñanzas del pasado, es preciso proceder a un análisis más profundo del contexto socioeconómico.

- ☐ Cada región, sector o Estado miembro tiene sus puntos fuertes y débiles y, en una economía abierta, está expuesto a las oportunidades y riesgos producidos por su propio entorno. La evaluación previa debe analizar estos factores además de cualquier disparidad subyacente.
- ☐ Toda evaluación previa debería comenzar con un análisis conciso pero completo de la situación económica y social de la región, el sector o el grupo destinatario. Deberían incluirse, entre otras cosas, datos anteriores sobre indicadores socioeconómicos y contextuales apropiados, con vistas a facilitar el ejercicio de cuantificación.
- ☐ Para algunas de las desventajas principales es preciso realizar un análisis más profundo que permita comprender las disparidades y sus causas y determinar si son permanentes y estructurales.
- ☐ Esta fase debería complementarse con un análisis de los cambios en el entorno exterior de la región, el sector o el campo en cuestión y un estudio de cómo estos cambios han influido en las principales ventajas o desventajas. Como es lógico, es imposible prever la evolución que va a producirse en un periodo de siete años, pero es posible anticipar las posibles tendencias futuras a escala nacional, europea e internacional.
- ☐ Los reglamentos prevén también tres evaluaciones específicas. La primera de los recursos humanos (véase el Anexo II). La segunda del Medio Ambiente. La evaluación de la situación medioambiental de la región debería examinar las principales ventajas y desventajas de ésta para comprender las oportunidades y dificultades de desarrollo económico que se le pueden plantear en relación con los puntos fuertes y débiles del medio ambiente de la zona (véase el Anexo III). Del mismo modo, la tercera evaluación deberá tratar la situación de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres (véase el Anexo IV).
- Durante la fase de apreciación del plan se evaluará la calidad de los análisis y la forma en que se han incorporado en la estrategia e integrado en el plan. Este apartado se centrará esencialmente en la escala de prioridades de las necesidades de desarrollo y su plasmación en objetivos y prioridades de acción concretas.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

Los Estados miembros disponen ya de cierta experiencia en análisis socioeconómicos derivada de las dos generaciones anteriores de planes y programas. En muchas ocasiones, este análisis se limitó a una descripción de las ventajas y desventajas y

supuso más una obligación derivada de los Reglamentos que un componente esencial de la concepción de la estrategia. Además, esa descripción era bastante estática y, a menudo, de carácter cualitativo. Actualmente, la Comisión se propone emprender un tipo de análisis más dinámico.

Aspectos clave

Es importante que al final de esta fase se disponga de:

- Una escala coherente de las principales disparidades que deben reducirse
- Una identificación de los objetivos en relación con las necesidades prioritarias
- Una identificación de los factores favorables a la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

3. EVALUACIÓN DEL FUNDAMENTO Y LA COHERENCIA GENERAL DE LA ESTRATEGIA

Una vez abordada la cuestión de los principales problemas y necesidades socioeconómicos, la evaluación previa debería contribuir a clarificar el equilibrio entre las distintas políticas y actividades propuestas en los planes, así como la justificación de las opciones escogidas

La evaluación del fundamento del plan y la combinación de prioridades escogida se efectúa comprobando la medida en que cada parte del programa ("sector prioritario o eje") contribuirá a la consecución de los objetivos. La evaluación previa debería ayudar a comprender hasta qué punto las diferentes partes del programa corresponden a las necesidades prioritarias.

Pertinencia

- ☐ El punto de partida es, por lo tanto, una justificación de las prioridades con arreglo a los objetivos globales de la cohesión económica y social, entre los que priman el empleo y la competitividad. Debe indicarse en qué medida cada prioridad guarda relación con los objetivos generales y contribuye a su consecución. La justificación de las prioridades debería tener en cuenta la naturaleza y las características específicas de cada uno de los tres objetivos de los Fondos Estructurales según se definen en el Tratado y los Reglamentos.
- ☐ Las prioridades deberían asimismo justificarse con arreglo a la evolución de las necesidades derivadas de las principales disparidades observadas en las regiones, sectores o colectivos interesados. La evaluación previa debería contribuir a comprender el grado en que las prioridades se ajustan a la jerarquización de las disparidades y necesidades anteriormente mencionada.

Coherencia

- ☐ La evaluación previa debería examinar la coherencia interna entre los objetivos respectivos del plan, el programa y el complemento del programa. Además, debería proporcionar un estudio de la coherencia entre los objetivos estratégicos y específicos definidos en los planes y los programas, por una parte, y por otra, los objetivos operativos definidos al nivel de medida en el complemento del programa.
- ☐ Del mismo modo, la evaluación previa debe ocuparse de la coherencia externa del plan. La política y las intervenciones estructurales deberían ser compatibles con las políticas macroeconómicas y presupuestarias nacionales, así como con las políticas y normativas comunitarias.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

- □ Los Estados miembros disponen ya de experiencia en este campo, por lo que cabe esperar que la evaluación del fundamento de los planes futuros mejore respecto a los presentados en 1993-1994. Estos aspectos también se estudiaron durante las evaluaciones intermedias. Las evaluaciones posteriores del periodo anterior y las evaluaciones finales que están en curso ofrecen una gran información para este análisis.
- □ Cuando la evaluación examina el fundamento y la coherencia del plan o el programa, debe empezar por la comprensión de los textos oficiales: reglamentos, políticas nacionales y políticas y prioridades comunitarias. Debe facilitarse también el acceso a los estudios preliminares y a las evaluaciones y datos anteriores.
- □ En algunos casos, puede darse un conflicto entre las prioridades o una falta de coherencia. La evaluación previa debe tomar nota de esas posibles discrepancias y dejar en manos de los responsables de las decisiones la negociación de una solución de compromiso.

Aspectos clave

- La evaluación del fundamento y la coherencia general de la estrategia se encuentra entre los elementos fundamentales de la justificación de la repartición entre prioridades. Ambos aspectos requieren que se demuestre por qué se han escogido determinadas prioridades o se han adoptado determinadas decisiones de gastos.
- La evaluación previa deberá ofrecer a los responsables de la planificación y de la toma de decisiones una justificación clara del peso y la importancia asignada a cada prioridad y eje estratégico.
- La justificación de la estrategia debe presentarse junto los objetivos globales (la cohesión económica y social) y apoyarse en la evolución de las necesidades y las disparidades principales así como en la conformidad con las políticas y prioridades nacionales y comunitarias.
- La evaluación previa debería incluir un estudio de la coherencia entre los objetivos estratégicos, específicos y operativos.

4. CUANTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS

Una vez definidas las prioridades, la cuantificación de los objetivos - prestando especial atención a los estratégicos y operativos²-, es un cometido importante para determinar los resultados que cabe esperar del programa. Los ejercicios de cuantificación se aplican tanto a los objetivos de los planes o de los programas como a las disparidades principales. Los objetivos cuantificados constituyen la base para todo seguimiento o evaluación subsiguiente del programa. Además, las principales disparidades deben indicarse de forma cuantificada.

La cuantificación del plan desempeña un papel esencial para el ejercicio en su conjunto, ya que sienta las bases para la posterior cuantificación de los documentos únicos de programación, los marcos comunitarios de apoyo y los programas operativos. En esta fase también suele procederse a la cuantificación de los objetivos globales y específicos. Especialmente importante es la cuantificación de las medidas del complemento del programa, habida cuenta de su esencial función para la posterior cuantificación de los objetivos operativos.

Los Reglamentos establecen la aplicación de una estructura lógica de indicadores con arreglo a las prácticas más avanzadas de los Estados miembros y la experiencia acumulada en las dos últimas generaciones de planificación de los Fondos Estructurales. La clasificación propuesta corresponde a la siguiente cadena de indicadores:

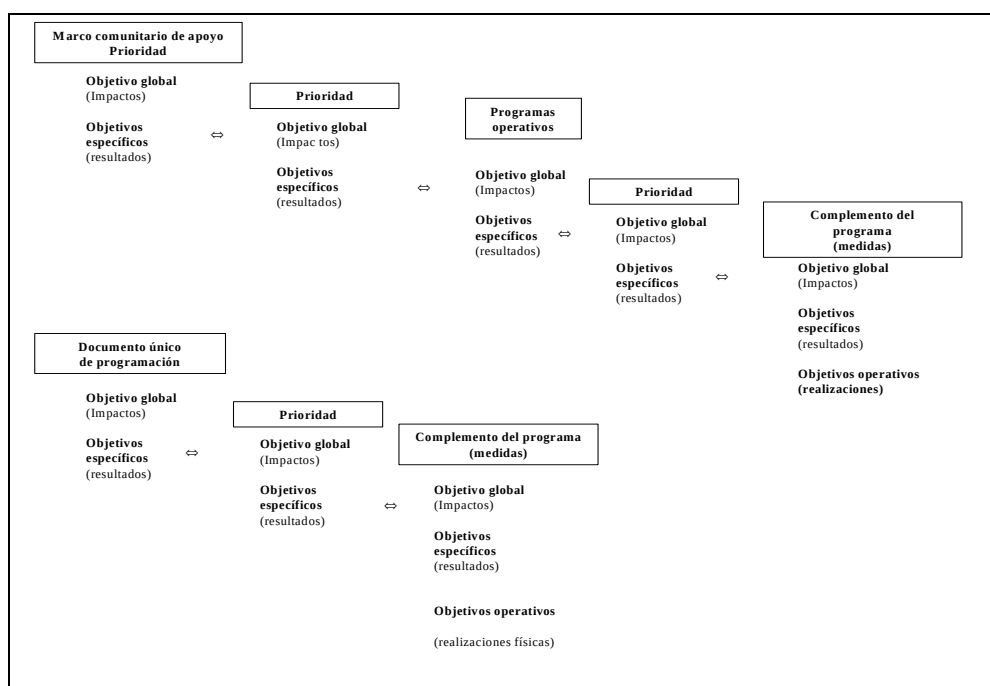
Recursos ➡ Realizaciones ➡ Resultados ➡ Impactos

La evaluación previa debería contribuir a determinar los indicadores pertinentes para cuantificar los impactos y los resultados de los planes y de los programas y las realizaciones físicas al nivel de los complementos de los programas.

El gráfico que figura a continuación presenta un esquema de las conexiones entre los distintos niveles de planificación y objetivos. Es posible que algunas intervenciones carezcan de esas conexiones sistemáticas entre niveles o en la escala de objetivos.

² Para mayor información, consúltese la publicación "Indicateurs pour le suivi et l'évaluation: un guide opérationnel", Comisión Europea, 1999

Gráfico 1: Relación entre los niveles de intervención y los efectos de ésta



Los responsables de la planificación y de la toma de decisiones deberían fijar metas y objetivos cuantificados, así como un calendario para su consecución. La evaluación previa debería ayudar a los responsables de la planificación a alcanzar un nivel de cuantificación satisfactorio y a emitir su opinión acerca de la medida en que puede evaluarse una intervención determinada.

Es importante que la evaluación previa establezca un vínculo claro entre las realizaciones, los resultados y los impactos, y un nexo causal entre los mismos. Por último, la evaluación previa debe ofrecer una opinión sobre la fiabilidad del ejercicio de cuantificación efectuado.

La cuantificación de determinados objetivos puede resultar una tarea difícil. En algunos campos o sectores, ello se debe a la falta de información o a las dificultades a la hora de cuantificar resultados y repercusiones intangibles o inmateriales. La evaluación previa debería ayudar a los responsables de la planificación a cuantificar, en la mayor medida posible, las realizaciones, los resultados y los impactos tangibles, así como a definir indicadores y procedimientos sustitutorios para seguir de cerca los efectos intangibles. La experiencia en estos campos, el análisis de los éxitos y los fracasos y la opinión de los beneficiarios pueden constituir una base para los indicadores y referencias sustitutorios destinados al seguimiento de los impactos intangibles.

Los responsables de la evaluación deben prestar también atención a las medidas de compilación de datos -a través del sistema de seguimiento, mediante encuestas, etc.-, en relación con la finalidad de los mismos, es decir, por ejemplo, si su destino es el Comité de seguimiento o la actividad de evaluación.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

La cuantificación de los objetivos es una de las principales dificultades de la planificación de las intervenciones estructurales. A pesar de que en los últimos años se han realizado ciertos progresos, se necesita una mayor comprensión y unanimidad acerca de la selección, definición y estructura de los indicadores.

Es importante evitar que en la nueva generación de intervenciones se establezcan indicadores mal definidos y objetivos meramente especulativos, pues resultan inútiles. Es fundamental determinar indicadores que se ajusten a las necesidades de seguimiento y gestión, y que los indicadores clave correspondan a los objetivos políticos y estratégicos.

Resulta asimismo esencial dar preponderancia a los indicadores que reflejen una relación causal relativamente clara y evitar los que se encuentren fuertemente influidos por factores externos. Para ello, es importante definir claramente la forma de valorar y medir los indicadores.

Teniendo en cuenta las dificultades y la importancia de la cuantificación, la Comisión ha elaborado:

- *un marco de referencia de los indicadores para el seguimiento y la evaluación de los programas*: se trata de una guía metodológica;
- *una codificación de los principales sectores de intervención de los Fondos Estructurales*, que ofrece una presentación coherente de los principales campos de intervención de los Fondos Estructurales;
- *una lista de indicadores posibles* :
 - (a) ejemplos de posibles indicadores clave
 - (b) una lista más completa de indicadores posibles;
- *una evaluación de los programas socioeconómicos; indicadores para el seguimiento y la evaluación de los programas*, volumen II del programa MEANS. Se trata de cuestiones metodológicas referentes a la definición de los indicadores y de listas de indicadores para los principales sectores de intervención de los Fondos Estructurales.

Aspectos clave

La evaluación previa :

- Contribuye a determinar los indicadores pertinentes para la cuantificación de los principales objetivos y disparidades (especialmente los indicadores clave).
- Comprueba la idoneidad de los indicadores propuestos para los tres niveles de objetivos (globales, específicos y operativos).
- Ayuda a los responsables de la planificación a conseguir un nivel satisfactorio de cuantificación para las actividades de seguimiento y evaluación.
- Ofrece una opinión sobre la fiabilidad de la cuantificación propuesta y la eficacia de los procedimientos de obtención de datos.
- Ayuda a los responsables de la planificación a determinar indicadores sustitutorios, a identificar factores críticos y a establecer procedimientos de seguimiento y evaluación de los (pocos) casos en los que la cuantificación se presenta problemática.

5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS ESPERADOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA Y DE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

Una vez garantizada la coherencia de la estrategia, la evaluación previa puede abordar la cuestión de los impactos esperados. Para ello, es preciso recabar información que permita comprender la medida en que el plan o el programa, a través de sus impactos y resultados esperados, va a contribuir a la consecución de los objetivos generales y específicos.

La Comisión propone que el estudio de los impactos se centre en una breve lista de apartados:

- ☐ El primero está relacionado con los objetivos generales de la cohesión económica y social. La evaluación previa y los planes deben indicar claramente la medida en que el plan contribuye a las siguientes variables clave:
 - ☐ PIB de la región beneficiaria
 - ☐ empleo
 - ☐ productividad (productividad total de los factores o productividad de la mano de obra y/o el capital)
 - ☐ competencia (coste de la unidad de mano de obra).

En el caso de los planes del objetivo nº 1 (como los correspondientes a los países del Fondo de Cohesión, el sur de Italia o Alemania Oriental), estas variables son las piezas básicas de todo análisis de la cohesión económica y social y la convergencia real. Convendría comparar la situación proyectada de "no intervención" con la de "intervención". Es probable que en las regiones más pequeñas del objetivo nº 1 y en las regiones del objetivo nº 2 este estudio de impactos resulte difícil. Sería, por lo tanto, preferible centrarse bien en modelos más realistas y simplificados, bien en análisis concretos de los resultados y de los impactos de determinadas prioridades estratégicas y medidas. El estudio de los impactos en el empleo puede guiarse por un método más microeconómico basado en la experiencia obtenida en el pasado con intervenciones similares.

- ☐ El segundo nivel de análisis de los impactos se centra en los objetivos específicos indicados en las prioridades estratégicas del plan o el programa. Es evidente que, en este nivel, los impactos y resultados esperados deben tener en cuenta la especificidad de cada objetivo (1, 2 ó 3), el alcance de la intervención de cada Fondo y las disparidades subyacentes.

En el complemento del programa, deberá presentarse asimismo un análisis de los impactos de cada medida en el que se definan los aspectos esenciales de los objetivos operativos.

- El tercer nivel de los análisis guarda relación con la evaluación de los impactos esperados de un número limitado de prioridades fundamentales, especialmente las referentes a las políticas de la UE: impacto ambiental, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, PYME, competitividad e innovación, empleo y mercado de trabajo en relación con la política europea de empleo. El estudio de impacto ambiental y el análisis de la perspectiva de género incluida en la estrategia y en las operaciones deberán adjuntarse al plan, el cual deberá incluir asimismo información sobre el nivel de aplicación de la política y de las reglas comunitarias en materia de medio ambiente.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

Probablemente, los puntos más débiles del anterior ciclo de planes y programas fueron los estudios de impacto. Ello se debió a la insuficiente cuantificación de los objetivos y a la descripción de carácter demasiado general de las prioridades -muchas de las cuales abarcaban una multitud de objetivos.

Para los principales planes del objetivo nº 1, la Comisión es partidaria de utilizar los modelos macroeconómicos más modernos. Esos modelos permiten simular las complejas interdependencias entre las variables económicas a escala macroeconómica. (Véase el Anexo I).

Los modelos cuantitativos resultan menos apropiados para los planes y programas más pequeños. Además, el desarrollo de esos modelos probablemente no sea rentable. En muchas ocasiones, pueden utilizarse técnicas de cálculo del crecimiento simples para obtener proyecciones o variables sustitutivas de un número limitado de indicadores. Es importante indicar claramente las hipótesis. En el caso de las variables sustitutivas, su definición y justificación deben incluirse en la evaluación (el número de empresas financiadas puede utilizarse, por ejemplo, como variable sustitutiva del empleo o el PIB, etc.).

• Aspectos clave

La evaluación previa debe demostrar la solidez de los fundamentos de la estrategia y de la asignación propuesta de los recursos financieros en función de su respuesta a las necesidades observadas y de sus impactos esperados:

- El peso otorgado a cada prioridad y la combinación de estas en el plan o en el programa deben tener una justificación explícita basada en los resultados e impactos esperados. Este argumento debería bastar para explicar, por ejemplo, por qué las "medidas en favor de las PYME" reciben un X% en lugar de un Y% de los gastos totales o por qué las medidas de "recursos humanos" reciben más recursos que las correspondientes al "sector productivo", etc.
- Convendría asimismo ilustrar la eficacia de estas opciones para reducir las disparidades y contribuir a la cohesión económica y social y, por último, demostrar los progresos alcanzados en la aplicación de las prioridades políticas. El

impacto ambiental y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres constituyen prioridades políticas máximas.

6. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y MEDIDAS DE SEGUIMIENTO

Los impactos de la política dependen también de la capacidad de gestión y de la actuación de los órganos ejecutivos. Una vez abordados los fundamentos de la intervención y los estudios de impacto, la siguiente fase trata de evaluar la adecuación y la calidad de los mecanismos de ejecución.

La gestión descentralizada aumenta la responsabilidad, por parte de los Estados miembros, de asegurar que las subvenciones de la UE se empleen con eficacia. Se trata de una obligación impuesta por el Tratado y los Reglamentos de los Fondos Estructurales.

Los Reglamentos incluyen medidas específicas dirigidas a aumentar la calidad y la capacidad de la gestión y a asegurar una ejecución y una evaluación eficaces. También proponen que los recursos financieros de la asistencia técnica se utilicen para cubrir los costes de estas medidas.

La evaluación previa debe incluir la calidad de la ejecución y las medidas de seguimiento y evaluación previstas y ayudar a las autoridades responsables de la planificación a determinar las mejoras necesarias, teniendo en cuenta sobre todo las enseñanzas de la experiencia.

- ☐ Clarificar las responsabilidades de gestión y ejecución, por una parte, y los procedimientos de consulta, por otro.
- ☐ Evaluar la calidad de los mecanismos de control y, sobre todo, la transparencia y la eficacia de los procedimientos de financiación.
- ☐ Tener en consideración las medidas específicas para las evaluaciones intermedia y posterior. Esto se refiere a la evaluación del sistema tanto desde el punto de vista de los datos y los aspectos técnicos como de los recursos humanos.
- ☐ Examinar la posible existencia de un camino crítico, especialmente para las medidas innovadoras.
- ☐ Considerar si están previstos procedimientos y criterios transparentes y competitivos de selección de los proyectos que permitan alcanzar los objetivos de los planes y los programas de forma eficiente.
- ☐ Establecer hasta qué punto se dispone de la normativa necesaria para la ejecución del programa y si se ajusta a las disposiciones comunitarias, y determinar si el sistema administrativo es suficiente para garantizar la compatibilidad con las políticas comunitarias.

En la evaluación previa debería estudiarse también la posibilidad de que los organismos dedicados a la promoción de la igualdad de oportunidades y la defensa del medio ambiente participen en el proceso de programación, y determinar si existen las

estructuras necesarias para la consulta de los mismos durante la fase de ejecución de los programas.

Está claro que algunos de estos puntos deberán examinarse en relación con el complemento del programa (como por ejemplo los criterios de selección, y la integración del principio de igualdad), y otros con el plan o el programa.

Experiencia del pasado y cuestiones prácticas

- ☐ Las evaluaciones intermedias de los programas actuales y las evaluaciones posteriores de las intervenciones anteriores proporcionan información útil para este apartado. Asimismo, los informes del Tribunal de Cuentas pueden servir para localizar algunos puntos débiles.
- ☐ Las disposiciones referentes a la reserva de eficacia y las discusiones con los Estados miembros sobre la aplicación de este mecanismo tratarán algunos de estos puntos y aportarán ideas pertinentes y útiles.
- ☐ Los temas anteriormente presentados se incluyen en el ejercicio SEM 2000 y en las directrices correspondientes, discutidas entre los Estados miembros y la Comisión.

Aspectos clave

Esta parte de la evaluación previa debería suministrar las bases para demostrar cómo y por qué el seguimiento y la evaluación del programa pueden representar una mejora respecto de las intervenciones anteriores.

Los responsables de la planificación y de la toma de decisiones deberían elaborar planes de acción que permitan reforzar:

- Una gestión y un seguimiento sólidos y eficaces
- Procedimientos de selección de los proyectos más competitivos
- La existencia de una auténtica obligación de rendir cuentas acorde con las exigencias de las normativas nacionales y comunitaria
- Unas redes de gestión financiera y de seguimiento más eficaces
- Una atención especial a las operaciones innovadoras, bien en lo que se refiere a los requisitos de asistencia técnica, bien al calendario de aplicación.

LISTA DE LOS ASPECTOS CLAVE DE LA EVALUACIÓN PREVIA, LAS FASES CORRESPONDIENTES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y DEL OBJETIVO PERSEGUIDO

Junto con el análisis presentado anteriormente, la lista que se presenta a continuación invita a las autoridades competentes a examinar, antes de aprobar su estrategia, los aspectos siguientes:

- La pertinencia y el fundamento de la estrategia, especialmente la coherencia entre la jerarquía de necesidades, prioridades estratégicas y objetivos operativos".
- La asignación óptima de los recursos financieros, con arreglo sobre todo a los impactos esperados.
- La idoneidad y la calidad del mecanismo de aplicación, prestando un nuevo impulso a los principios de la gestión sana y eficaz.

Como es lógico, la aplicación de esta lista indicativa es flexible, aunque es importante examinar estas cuestiones al nivel de los planes y de los programas.

Aspectos clave de la evaluación	Plan de MCA	Plan de DOCUP	Programa	Complemento de programa
1. ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE EVALUACIONES ANTERIORES				
• Pertinencia de la estrategia existente	✓	✓	✓	
• Eficacia de los instrumentos existentes para la ejecución de la política	✓	✓	✓	
• Enseñanzas extraídas de las principales incidencias que afecten a la aplicación de la política			✓	
• Problemas referentes a las posibilidades de evaluación y el seguimiento	✓	✓	✓	✓
2. ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS Y DEL POTENCIAL				
• Ordenación coherente de las disparidades que es preciso reducir	✓	✓	✓	
• Factores que conducen a la cohesión económica y social y al desarrollo sostenible o a la reconversión	✓	✓	✓	
3. VALORACIÓN DEL FUNDAMENTO Y LA COHERENCIA DE LA ESTRATEGIA				
• Justificación de la estrategia, de los ejes y de las prioridades	✓	✓	✓	
• Coherencia entre los objetivos operativos y los globales	✓	✓	✓	✓
• Coherencia con las políticas nacionales y comunitaria	✓	✓	✓	

Aspectos clave de la evaluación	Plan de MCA	Plan de DOCUP	Programa	Complemento de programa
4. CUANTIFICACIÓN				
• Cuantificación de los objetivos y de las disparidades principales	✓	✓	✓	✓
• Pertinencia de los indicadores	✓	✓	✓	✓
• Fiabilidad de los procedimientos de cuantificación y selección de datos	✓	✓	✓	✓
• Grado de seguimiento y de cobertura de la evaluación			✓	✓
• Medidas y sectores específicos difíciles de cuantificar		✓	✓	✓
5. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS ESPERADOS Y JUSTIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS				
• Impactos esperados y resultados referentes a los:				
- objetivos globales	✓	✓	✓	
- objetivos específicos	✓	✓	✓	✓
- objetivos operativos				✓
• Justificación de la combinación de prioridades y de la asignación de recursos financieros	✓	✓	✓	
6. CALIDAD DE LAS MEDIDAS DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO				
• Identificación de las mejoras necesarias	✓	✓	✓	✓
• Grado de precisión de las responsabilidades	✓	✓	✓	
• Redes financieras y mecanismos de control eficaces			✓	
• Procedimientos y criterios de selección competitivos que refuerzan la eficacia de la selección de los proyectos			✓	✓
• Medidas específicas para las operaciones innovadoras			✓	✓

La buena ejecución de la evaluación previa de los planes supone una aportación esencial para la preparación y la evaluación de los programas y los complementos de programas y a menudo comprende una parte de la evaluación previa que es preciso llevar a cabo a estos dos últimos niveles.

En el nivel del plan, los instrumentos más importantes deberían ser un análisis socioeconómico detallado, un estudio del fundamento y la coherencia de la estrategia y su compatibilidad con las políticas nacionales y comunitarias y un análisis de los impactos esperados y de la asignación de los recursos financieros.

En el nivel del programa, la evaluación del fundamento, el análisis de los impactos esperados y la cuantificación y la calidad de la aplicación y del seguimiento son las actividades que mayor atención requieren.

El complemento de programa exige una actividad de evaluación más limitada, dirigida especialmente a determinar la coherencia entre los distintos objetivos, la cuantificación de los mismos y la pertinencia de los criterios de selección de los proyectos.

PARTE II: ASPECTOS PRÁCTICOS DE LA EVALUACIÓN PREVIA

1. CALENDARIO Y PROCESO DE EVALUACIÓN

El grado de interacción entre la evaluación previa y el desarrollo de la política depende del calendario. En el prefacio del presente documento ya se hacía hincapié en la importancia de establecer una relación obligatoria e interactiva entre la evaluación y la planificación.

Por lo tanto, se propone el siguiente esquema de proceso de evaluación:

- El análisis de los resultados de evaluaciones anteriores, así como el de las ventajas y desventajas y el potencial, debería preceder a la definición de la estrategia.
- De forma paralela a la definición de la política de intervención, conviene proceder a una evaluación de su coherencia y fundamento
- Es preciso efectuar después una cuantificación y un estudio de impacto en relación con la estrategia y las prioridades planificadas (lo que incluye el plan, el programa y el complemento de programa).
- Por último, una evaluación final de las opciones estratégicas y las prioridades de actuación de los planes y los programas operativos, centrada en sus posibles impactos, en la pertinencia de los objetivos cuantificados y en la adecuación de los procedimientos de ejecución y seguimiento.

Esto significa que parte del trabajo puede realizarse antes de la elaboración de la política -resultado de las evaluaciones anteriores, análisis socioeconómico, situación del medio ambiente-, aunque el grueso de la evaluación previa será paralelo al desarrollo de los planes (y sobre todo, la cuantificación de sus objetivos y la valoración de sus impactos).

2. EVALUACIÓN INTERNA O EXTERNA

En la práctica internacional, los papeles respectivos de los autores de la planificación, los responsables de la ejecución y los evaluadores se mantienen separados. Por consiguiente, toda iniciativa tendente a una evaluación independiente y objetiva es acogida favorablemente. Una vez respetado este principio, toda posición que se adopte ulteriormente dependerá de las necesidades específicas de asesoramiento técnico en los distintos campos de actividad.

3. ORGANIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE FORMA RENTABLE

La lista anteriormente presentada (páginas 24-25) no debe justificar un ejercicio sistemático y exhaustivo de evaluación en cada nivel.

A menudo, el trabajo realizado para un nivel anterior proporciona el material para la evaluación del siguiente. Por ejemplo, la realización de un buen análisis socioeconómico para el plan ofrece información suficiente para la evaluación del programa. Lo mismo cabe decir de las operaciones de cuantificación, en las que las actividades de un nivel superior informan el siguiente.

Las autoridades competentes deberán tener este aspecto en consideración al desarrollar las especificaciones técnicas y la organización de los trabajos de evaluación. De esta forma, la evaluación no sólo puede resultar rentable, de acuerdo con las prescripciones legales (artículo 40), sino además reducir el plazo total necesario para la preparación de los planes, ya sean del objetivo nº 1 o de los objetivos nºs 2 y 3.

4. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El Reglamento no incluye disposiciones específicas para la evaluación de cada objetivo. La definición de los componentes clave de la evaluación previa sigue un enfoque común para todos ellos.

No obstante, el método de evaluación y las técnicas que deben aplicarse a cada objetivo, plan y programa deben tener en cuenta el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, suele considerarse poco apropiado utilizar modelos macroeconómicos para la mayor parte de los planes de los objetivos nºs 2 y 3 y los pequeños planes del objetivo nº 1 o también tratar de determinar los efectos en el crecimiento de los programas con presupuestos limitados.

También es evidente que para cuantificar los planes de los objetivos nºs 2 y 3 basta con un número limitado de indicadores. Ello hace que el establecimiento de un conjunto de indicadores clave sea más fácil que en el caso de los programas regionales del objetivo nº 1. En cambio, el alcance de la evaluación previa para los planes y programas operativos del objetivo nº 1 es más importante en términos de evaluación de los impactos esperados. A pesar de que es muy difícil evaluar los impactos agregados de los programas en las regiones más pequeñas de los objetivos nºs 1 y 2, también estas regiones deberían efectuar un análisis socioeconómico y presentar indicadores cuantificados.

En el caso de las principales intervenciones que incluyen un MCA y varios programas operativos -con sus correspondientes complementos-, puede resultar conveniente efectuar la evaluación previa del MCA y la de los programas operativos y sus complementos de forma separada. Para los

programas más pequeños en forma de DOCUP o PO, puede bastar con un ejercicio único.

5. INTEGRACIÓN CON LOS PLANES O LOS PROGRAMAS

Se invita a las autoridades competentes a que actúen con arreglo al contenido y al espíritu de los Reglamentos; ello implica partir de la base de una relación interactiva entre la evaluación previa y la elaboración de la estrategia.

- Si la evaluación se ha emprendido en el contexto de la ultimación de los planes, resulta importante comprender cómo se han incorporado a la estrategia e integrado en el plan o el programa los resultados de la evaluación. A menudo es preciso recurrir a una evaluación suplementaria para cuantificar los objetivos y valorar los impactos esperados.
- Si la evaluación previa se efectúa tras el establecimiento del plan, es igualmente importante comprender la forma de integración en éste de los resultados de la evaluación, con vistas especialmente a la mejora de la estrategia.
- Si la evaluación se lleva a cabo de forma paralela al desarrollo del plan o el programa, es importante conocer su influencia en la concepción y ultimación de la política.

La evaluación constituye una parte integral del programa. En cumplimiento del principio de cooperación (apartado 2 del artículo 8), pero también por motivos de transparencia y de reciprocidad en la transmisión de información sobre la evaluación, el trabajo de los evaluadores debería enviarse también a la Comisión, bien como anexo del plan, bien como documento o conjunto de documentos independientes.

6. FINANCIACIÓN

En principio, los costes de la evaluación previa deberán proceder de los presupuestos nacionales. En el caso concreto de las nuevas regiones subvencionables, los Estados miembros tendrán que proveer los créditos necesarios a partir de los recursos nacionales.

Para las regiones subvencionables ya existentes, los costes de la evaluación previa para el próximo periodo (2000-2006) pueden financiarse con los recursos de los créditos operativos de los actuales DOCUP o MCA³. Las autoridades competentes pueden utilizar los créditos disponibles para la asistencia técnica o los fondos no utilizados. Se mantienen aplicables las normas y procedimientos en materia de subvencionabilidad y los porcentajes de contribución actuales.

³ Los gastos correspondientes a la evaluación previa del complemento del programa, efectuada tras la presentación de los DOCUP o los programas operativos, son subvencionables con arreglo al nuevo plan financiero.

Las autoridades competentes deben tener en cuenta que la evaluación previa puede resultar costosa. Los costes no siempre son proporcionales a los gastos previstos en el plan y, por este motivo, debe evitarse todo gasto desproporcionado. Los Estados miembros pueden hallar directrices sobre esta cuestión en el Volumen I de la colección MEANS.

7. CALIDAD

La Comisión ruega a las autoridades competentes que garanticen la calidad de la evaluación previa. Las autoridades que no dispongan de normas de calidad pueden recurrir a la publicación MEANS titulada "Estudio de la calidad de los informes de evaluación: directrices".

Los ocho criterios de calidad son los siguientes:

- ☐ **Satisfacción de las necesidades** : ¿Aporta la evaluación la información suficiente para preparar un plan y se ajusta a las condiciones establecidas?
- ☐ **Alcance**: ¿Incluye el fundamento del programa y los resultados e impactos esperados?
- ☐ **Concepción** : ¿La concepción de la evaluación es apropiada para responder a preguntas clave en el momento preciso?
- ☐ **Datos**: ¿Son adecuados los datos útiles recabados y se tiene suficientemente en cuenta su fiabilidad?
- ☐ **Validez del análisis**: ¿Se somete la información disponible a los análisis oportunos?
- ☐ **Credibilidad de los resultados**: ¿Se derivan lógicamente del análisis los resultados y están justificados por el mismo?
- ☐ **Imparcialidad de las conclusiones**: ¿Son las conclusiones objetivas y operativas y están libres de la influencia de las opiniones de los interesados?
- ☐ **Claridad**: ¿Está el informe escrito de una forma fácil de comprender?

ANEXO I: MODELISACION MACROECONÓMICA DE LOS IMPACTOS DE LOS PRINCIPALES PLANES DEL OBJETIVO Nº 1 EN EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN PREVIA

Para la evaluación previa de los impactos macroeconómicos de los principales planes del objetivo nº 1 (países del Fondo de Cohesión, sur de Italia y Alemania Oriental), sólo los modelos macroeconómicos pueden simular las complejas interdependencias entre las variables económicas a escala macroeconómica. El modelo debe presentar tanto el capítulo de la demanda como el de la oferta. La mejora de la oferta es el principal objetivo de las intervenciones de los Fondos Estructurales.

El capítulo de la oferta debería incluir los principales factores determinantes del potencial productivo de una economía y reflejar cómo influyen en ese potencial las intervenciones de los Fondos Estructurales en sectores como las infraestructuras, el capital humano y las inversiones productivas. Además, es preciso definir la utilización real del potencial productivo en términos de resultados y precios. Por lo que respecta al capítulo de la demanda, es preciso especificar las ecuaciones de comportamiento del consumo privado, la inversión privada y los gastos públicos, así como las exportaciones y las importaciones.

Habida cuenta de la importancia de las previsiones de los efectos en el empleo, el modelo debería incluir también un mercado laboral en el que estén representadas la demanda y la oferta de trabajo o, como alternativa, una ecuación de salarios. Deberá definirse explícitamente la relación entre los salarios y el empleo así como la determinación de la población activa por la migración y la tasa de actividad.

El sector público debería distinguir entre las inversiones, las compras de bienes y servicios y el empleo (probablemente con una subcategoría de educación y formación), y especificar la cofinanciación nacional y comunitaria de las principales categorías de los Fondos Estructurales. Introduciendo variaciones de la adicionalidad supuesta de los gastos públicos, debería ser capaz de crear situaciones correspondientes a la financiación comunitaria sola y a la financiación comunitaria junto con la nacional, excluyendo en ambos casos la cofinanciación privada. Además, el modelo deberá incluir las restricciones del presupuesto público y especificar las transferencias desde y hacia la UE, de forma que puedan tenerse en cuenta los costes de oportunidad de los gastos públicos (es decir, los efectos de las utilidades alternativas de los fondos comunitarios y nacionales). Por último, debería demostrarse la sensibilidad de los resultados a los cambios en los gastos de los Fondos Estructurales y la política económica. Por lo que respecta al régimen de política monetaria, los tipos de interés y de cambio pueden ser exógenos y permitir simulaciones con intereses nominales y tipos de cambios fijos.

En resumen, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- Debe introducirse un modelo macroeconómico compuesto de un capítulo de demanda y otro de oferta, el último de los cuales deberá reflejar los principales

impactos de las intervenciones de los Fondos Estructurales en sectores como la infraestructura, el capital humano y las inversiones productivas;

- Las principales variables que debe explicar el modelo son el PIB, la inversión, el empleo, los salarios, los precios, el déficit presupuestario, las importaciones y las exportaciones.
- El modelo deberá presentar variaciones de las hipótesis de adicionalidad por lo menos para las siguientes situaciones: financiación sólo de la UE y financiación de la UE y nacional, excluida en ambos casos la cofinanciación privada
- Es preciso tener en cuenta los costes de oportunidad del gasto público, es decir, los efectos de las formas alternativas de gastar los fondos comunitarios y nacionales
- Debería demostrarse la sensibilidad de los resultados a los cambios en los gastos de los Fondos Estructurales y la política económica.

ANEXO II: RECURSOS HUMANOS

El objetivo del presente Anexo es ofrecer algunas orientaciones sobre cómo debe realizarse, dentro de la evaluación previa, el análisis del desarrollo de los recursos humanos, el empleo y las tendencias del mercado de trabajo requerido por el artículo 40 del reglamento general. Se propone que este estudio sea de carácter amplio e incluya, además del análisis cuantitativo (de indicadores como la creación de empleo o las proyecciones sobre la tasa de desempleo, por ejemplo), una apreciación cualitativa en la que se consideren las implicaciones de la estrategia nacional o regional de desarrollo en los recursos humanos y el mercado laboral y sus vínculos con la política comunitaria esbozada en este sector por la Estrategia europea en favor del empleo y los Planes nacionales de actuación en este campo.

El análisis de los recursos humanos y el empleo y las tendencias del mercado laboral debería integrarse en todas las fases de la evaluación previa. Tres momentos resultan especialmente idóneos para este análisis: al ofrecer un panorama general de la situación inicial y el contexto de las intervenciones de los Fondos Estructurales; al realizar el análisis de ventajas, deficiencias, oportunidades y riesgos (análisis "SWOT"), teniendo en cuenta las políticas nacionales de mercado de trabajo, y, por último, al concebir la estrategia de desarrollo, evaluando la coherencia con los recursos humanos y la situación del mercado laboral y los impactos en los mismos.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO: TENDENCIAS DEL MERCADO LABORAL

Este análisis se basará en las actividades realizadas a escala nacional para la preparación de los Planes nacionales de actuación (PNA). Será más amplio que éstos, ya que incluirá una dimensión regional y abarcará sectores no totalmente cubiertos por los PAN. Las principales cuestiones que tratará serán las siguientes:

- Contexto socioeconómico: este estudio deberá presentar una descripción analítica del contexto económico, las disparidades regionales, los cambios sectoriales, los cambios en las estructuras productivas, las estructuras y tendencias demográficas, la migración, la pobreza, etc.
- Descripción de la situación del mercado laboral nacional y de sus tendencias futuras. Este apartado deberá incluir un análisis de los aspectos siguientes: características del empleo, desglosadas por sexos (empleo juvenil, actividad por cuenta propia, empleo temporal, empleo por sectores, empleo por niveles de educación, cambios en la estructura profesional del empleo y previsiones sobre desempleo); características del desempleo, desglosadas por sexos (desempleo, desempleo por edades, desempleo por niveles de educación y titulación, desempleo por duración, diferencias regionales en el desempleo, desempleo juvenil, desempleo de larga duración), personas en peligro de desempleo (discapacitados, minorías étnicas, emigrantes, personas con alfabetización y destrezas aritméticas deficientes, ex-delincuentes, etc.); necesidades profesionales cuantitativas y cualitativas, déficits de puestos de trabajo y adaptabilidad de los mismos; características de los sistemas de oferta de formación y educación; características de la demanda de formación y educación; características de los servicios de empleo.

- Definición y cuantificación de los indicadores contextuales que deben actualizarse en el informe anual de ejecución.

RECURSOS HUMANOS Y POLÍTICAS LABORALES

Este apartado debería incluir una descripción de las políticas nacionales o regionales de empleo y formación profesional, así como de las demás políticas pertinentes para el desarrollo de los recursos humanos desde una perspectiva económica y de cohesión social (investigación y desarrollo, sociedad de la información, exclusión social, etc.). Esta visión de conjunto de las políticas nacionales deberá completarse con un análisis de ventajas, deficiencias, oportunidades y riesgos en el que se determinen las necesidades más acuciantes dentro de las principales tendencias detectadas en el mercado laboral. También deberán ponerse de manifiesto los factores de riesgo y las tendencias inciertas.

Deberán considerarse las cuestiones siguientes:

- Breve reseña de las políticas nacionales de recursos humanos, indicando sus prioridades, opciones estratégicas recientes, calendario político y posibles cambios o proyectos de reforma.
- Visión global de los presupuestos nacionales o regionales, prestando especial atención a los importes asignados a la aplicación de los PNA y demás presupuestos pertinentes (educación, política social, investigación y desarrollo, etc.);
- Aspectos institucionales: visión general del marco jurídico (legislación nacional correspondiente); descripción del sistema administrativo (a los niveles central y regional); papeles respectivos de las instituciones públicas y privadas (incluidas las ONG) en los sectores pertinentes.

CONCEPCIÓN DE LA ESTRATEGIA: EVALUACIÓN DE LA COHERENCIA Y LOS IMPACTOS ESPERADOS

En el proceso de concepción de la estrategia de desarrollo, los aspectos relativos a los recursos humanos y el mercado laboral deben tenerse en cuenta en dos momentos distintos: en primer lugar, al evaluar la coherencia de esa estrategia con los resultados del análisis del contexto; en segundo lugar, al efectuar la evaluación de las repercusiones esperadas.

Por lo que respecta al primero, la coherencia de la estrategia deberá medirse tomando como referencia los resultados del punto 1, especialmente la descripción de las tendencias futuras y sus implicaciones a largo plazo (en comparación con la estructura del desempleo; calculando un nivel de cobertura de la población beneficiaria; discutiendo la adecuación del perfil nacional/regional). Con arreglo al esquema presentado en el punto 3 de las directrices, el análisis de la pertinencia y la coherencia de la estrategia debería incluir un examen de las implicaciones para el sector de los recursos humanos en relación con las necesidades principales detectadas en el análisis SWOT y las prioridades determinadas en el PNA.

Por lo que respecta a la evaluación de las repercusiones esperadas, el punto 5 de las directrices enumera una serie de aspectos que deben considerarse. El desarrollo de los recursos humanos y la situación del mercado de trabajo deberán tenerse en cuenta tanto cuando se determinen las repercusiones a escala macroeconómica como por su carácter de prioridad política comunitaria de carácter horizontal. En este nivel, el

análisis de los impactos deberá tener por objeto los cuatro pilares de la Estrategia europea en favor del empleo: posibilidades de empleo, adaptabilidad, espíritu empresarial e igualdad de oportunidades.

Asimismo, deberán evaluarse los impactos esperados de cada programa, estudiando para ello cada medida. La evaluación previa deberá arrojar alguna luz sobre los efectos directos e indirectos que se esperan de las intervenciones en los campos del desarrollo de los recursos humanos, el empleo y el mercado laboral. Este análisis debería partir de una comparación entre los contextos socioeconómicos definidos en el punto 1. Teniendo en cuenta la finalidad y los objetivos cuantificados de cada intervención, la evaluación previa debería examinar hasta qué punto las intervenciones propuestas en el plan producirán cambios en el contexto inicial.

ANEXO III: ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Los Reglamentos establecen claramente que los planes y programas de desarrollo regional y los DOCUP deben ir acompañados de un estudio de impacto ambiental.

Esos mismos Reglamentos requieren explícitamente los siguientes elementos:

- ***Estudio de la situación medioambiental de la región beneficiaria.*** Este estudio debería indicar la situación medioambiental de la región o las regiones interesadas, además de determinar sus principales ventajas y desventajas para poder comprender las oportunidades y dificultades de desarrollo económico a partir de los puntos fuertes y débiles del medio ambiente de la zona. Además, debería indicar el grado de aplicación de la política medioambiental comunitaria (y de sus Directivas). Esta es la primera fase de la evaluación que, si es posible, debería cuantificarse.
- ***Estudio del impacto ambiental de la estrategia y las operaciones incluidas en los planes o los programas,*** con el fin de identificar las prioridades y los objetivos correspondientes a las oportunidades y dificultades anteriormente mencionadas. Este estudio debería determinar la medida en que el programa trata de resolver cuestiones medioambientales de importancia para el desarrollo de la región y de fomentar activamente actividades más eficientes y menos consumidoras de recursos. El estudio también se destina a revisar el proyecto de programa en lo que respecta a su conformidad con las políticas y la normativa del sector medioambiental. Asimismo, deberá valorar los posibles efectos positivos y negativos directos sobre el medio ambiente así como las repercusiones indirectas derivadas del incremento de la actividad económica.

No existe ningún método normalizado ni generalmente aceptado de estudio del impacto ambiental. Sin embargo, se han producido grandes innovaciones en este campo. Para ayudar a las autoridades competentes a cumplir lo dispuesto en los Reglamentos y ejecutar las tareas que les incumben, la Comisión propone documentos como los siguientes:

- ***“The Handbook on environmental assessment of regional development Plans and E.U. Structural Funds programmes”.***
Comisión Europea, DG XI.
- ***“ The thematic evaluation of the impact of the Structural Funds on the environment”***
Comisión Europea, DG XVI (de próxima publicación).
- ***“ Evaluating impacts on environment, employment and other intervention priorities”***
Colección MEANS, Vol .5.

ANEXO IV: ESTUDIO DEL FOMENTO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA HOMBRES Y MUJERES

De acuerdo con el nuevo reglamento, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres se fomentará siguiendo una estrategia dual: integración de la perspectiva de género y medidas específicas dirigidas a las mujeres.

El Reglamento también establece claramente que la evaluación previa de los planes de desarrollo debe incluir un estudio de la igualdad entre hombres y mujeres :

- ***Estudio de la situación de la igualdad entre hombres y mujeres***

El estudio debería describir la situación de igualdad utilizando datos desglosados por sexos e incluir:

- una descripción de las diferencias entre las mujeres y los hombres en lo que respecta a su participación en el mercado de trabajo y la actividad económica, incluyendo datos sobre las diferencias entre la tasa de actividad de las mujeres y la de los hombres en distintos sectores (discriminación horizontal) y en los puestos de responsabilidad (discriminación vertical), las empresas, el trabajo autónomo y las medidas de ayuda al desarrollo local;
- información y datos sobre las diferencias entre hombres y mujeres en lo que respecta a su competencia y cualificación y su participación en la educación y la formación, incluyendo los aspectos relacionados con la demanda del mercado laboral;
- información y datos sobre los aspectos que dificultan el acceso y la permanencia en el mercado laboral de diferentes grupos de hombres y mujeres, especialmente las siguientes:
 - disponibilidad de servicios de asistencia,
 - disponibilidad de medios de transporte,
- información sobre la coherencia entre el plan de desarrollo y las prioridades del plan nacional de acción en favor del empleo;
- información sobre los resultados de las medidas adoptadas durante los periodos de programación anteriores (por ejemplo, referencia a la evaluación anterior);
- análisis de los posibles obstáculos que dificultan la participación de las mujeres en las actividades de los Fondos Estructurales y les impiden beneficiarse de ellas.

Siempre que sea posible, este estudio deberá cuantificarse y utilizarse como punto de partida para la evaluación.

- ***Estudio de los impactos esperados de la estrategia y los medios financieros movilizados***

Este estudio deberá determinar la medida en que el programa trata de resolver las actuales deficiencias en este campo, así como los impactos esperados en :

- La participación de las mujeres en los programas de educación y formación profesional;
- la presencia de la mujer en el mundo empresarial;
- la mejora del acceso de la mujer al mercado laboral;
- la reducción de la discriminación sectorial (horizontal) entre hombres y mujeres;
- la mejora de la progresión de la carrera de las mujeres (reducción de la discriminación vertical);
- la compaginación del trabajo y la familia.

En la medida de lo posible, estos objetivos globales deberían plasmarse en objetivos específicos dentro de las prioridades y en objetivos operativos dentro de las medidas. La evaluación previa en el nivel de los planes y los DOCUP deberá identificar la relación entre los distintos niveles de objetivos y las deficiencias existentes.

Deberán establecerse criterios de selección para controlar la integración del principio de igualdad durante la fase de selección de los proyectos. La evaluación previa ayudará a las autoridades competentes a desempeñar esta tarea.

Sería preciso establecer indicadores que reflejen cómo se ha tenido en cuenta el principio de igualdad de oportunidades. En el documento "Indicators for Monitoring and Evaluation" se ofrecen algunos ejemplos de indicadores posibles. El objetivo de la evaluación previa debería ser ayudar a las autoridades competentes a señalar las referencias o incidencias críticas necesarias para el seguimiento de las repercusiones positivas o negativas.

No existe ningún método normalizado de evaluación de la igualdad de oportunidades. No obstante, la práctica vigente muestra que se han realizado bastantes progresos al respecto. Para ayudar a las autoridades competentes a desempeñar su tarea en pleno cumplimiento de lo dispuesto en los Reglamentos, la Comisión propone documentos como los siguientes:

- **Colección MEANS, Volumen V: “ Evaluating impacts on environment, employment and other intervention priorities”**

- **Documento MEANS “ Evaluating the application of the principle of equal opportunities in Structural Funds interventions”**, Methodological proposals, marzo de 1998.

- **“Indicators for monitoring and evaluation”**. Documento de los servicios de la Comisión. ”

ANEXO V: ESTUDIO DE LOS GRANDES PROYECTOS

El Reglamento entiende por grandes proyectos aquéllos cuyo coste total considerado para determinar la contribución de los Fondos supera 50 millones de euros.

1. Análisis de coste y beneficio

Según establece el artículo 25, la autoridad competente tiene que presentar a la Comisión, antes de la aprobación del proyecto, un análisis de coste y beneficio. Con este propósito, la guía⁴ publicada por la Comisión indica las principales características de este tipo de análisis, basándose en las prácticas vigentes en los organismos de financiación internacionales.

Los elementos clave incluyen los siguientes:

Identificación clara del proyecto: Según establece el artículo 24 del Reglamento, los proyectos principales incluyen una serie económicamente indivisible de actividades con una función técnica concreta y objetivos claramente identificados.

Objetivos: Los objetivos socioeconómicos clave que el proyecto trata de alcanzar, sobre todo los efectos directos e indirectos en el empleo.

Viabilidad y análisis de opciones: Razones por las que el proyecto escogido se considera el mejor e información sobre su viabilidad e índices de utilización.

Análisis financiero : Basándose en perspectivas de duración razonables, entradas y salidas financieras y previsiones sobre la tasa de rendimiento interno.

Costes y beneficios socioeconómicos : algunos de los aspectos clave son las distorsiones de los precios y los salarios, los costes externos, el estudio ambiental, las externalidades, las repercusiones en el empleo y en el equilibrio del sector interesado y desarrollo regional.

Tasa de actualización y de rendimiento económico

Sensibilidad y análisis de riesgo: A grandes rasgos, esto significa plantearse si se han ponderado los riesgos asociados con el proyecto. Para este aspecto, que ha sido hasta ahora uno de los puntos débiles, los nuevos reglamentos requieren especiales esfuerzos y atención. El equilibrio entre el sector y el exceso de capacidad real o potencial también repercute en la rentabilidad y en la viabilidad del proyecto.

⁴ "Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects", Comisión, 1997

2. Comprender los factores determinantes de los costes

A menudo, los grandes proyectos encuentran dificultades durante la fase de ejecución debido a la infravaloración de los costes. Lo ideal sería identificar desde el inicio del proyecto los factores clave que determinan los costes iniciales de los proyectos, así como los que los modifican a lo largo del tiempo. Para resolver este problema, los servicios de la Comisión han publicado un documento específico⁵.

⁵ "Comprensión y Seguimiento de los factores que determinan los costes en los proyectos de infraestructuras", Comisión, 1998

ANEXO VI: DOCUMENTOS

1. DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN

- “Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents 2000-2006”. Documento de los servicios de la Comisión.
- “Indicators for monitoring and evaluation”. Documento de los servicios de la Comisión.

2. DOCUMENTOS MEANS

- “Evaluating socio-economic programmes: evaluation design and management”. Vol. 1 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: selection and use of indicators for monitoring and evaluation” Vol. 2 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: principal evaluation techniques and tools” Vol. 3 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: technical solutions for evaluating in partnership” Vol. 4 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: Transversal evaluations of impacts on the environment, employment and other intervention priorities” Vol. 5 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: Glossary of 300 concepts and technical terms” Vol 6 * (EN-FR)
- Cahier MEANS: “L'appréciation de la qualité des rapports d'évaluation” (EN, FR)
- “Evaluating the application of the principle of equal opportunities in Structural Funds interventions”, Methodological proposals. (EN, FR)

3. OTROS DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN SOBRE ESTOS TEMAS

- « Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects », Comisión, 1997 (EN, FR, DE, EL, ES, PO, IT)
- « Comprensión y seguimiento de los factores que determinan los costes en los proyectos de infraestructuras », Comisión, 1998 (EN, FR, DE, EL, ES, IT)
- "Counting the Jobs: How to evaluate the employment effects of Structural Fund Interventions", Comisión, 1997 (EN, DE, FR)

* De próxima publicación por la Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea.

4. OTROS

- "Actes de la Conférence Européenne sur les pratiques d'évaluation en matière de Politiques Structurelles", documento de la Comisión.
- "Mid-Term Review of the Structural Interventions - Objective 1 and 6 (1994-1999), documento de la Comisión.
- "A handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes", documento de la Comisión (EN, DE, FR, EL).