

Investigación para la Comisión REGI

El papel de la evaluación en la política de cohesión

CONCLUSIONES PRINCIPALES

-)] La política de cohesión, que representa alrededor de una tercera parte del presupuesto total de la Unión Europea, es la **política más evaluada de la Unión**. Se ha establecido un ambicioso marco de evaluación.
-)] La aplicación práctica muestra un **panorama contradictorio**. Si bien el marco facilita un análisis cada vez más preciso de los logros de la política de cohesión, las evaluaciones no siempre se trasladan a la política y se perciben en ocasiones como un ejercicio que genera una «carga administrativa».
-)] Las propuestas de la Comisión para el período posterior a 2020 tienen como objetivo **simplificar las normas** mediante la reducción de las disposiciones obligatorias y limitar las directrices escritas. Sin embargo, esto entraña algunos **riesgos**.
-)] **El Parlamento Europeo tiene un importante papel que desempeñar**. Se trata, entre otras cosas, de hacer balance de los resultados de la evaluación para aumentar la dimensión política de la política de cohesión y contribuir a una cultura de evaluación en los Estados miembros y las regiones.



Objetivos y contexto

El presente estudio ofrece a los miembros de la Comisión de Desarrollo Regional (REGI) un análisis en profundidad sobre **el papel de la evaluación en la política de cohesión**. Esto ocurre en una coyuntura crítica, cuando es probable que se reduzca el presupuesto de la política de cohesión después de 2020, y todavía se están negociando los reglamentos que definen la base de la política.

El objetivo específico del presente estudio es evaluar la eficacia y eficiencia del marco que prevé la evaluación de la política de cohesión a escala de la Unión Europea (UE) y de los Estados miembros. Para el período de programación 2014-2020, este marco incluye las normas y los procedimientos consagrados en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)¹ y los reglamentos específicos de los fondos, así como una serie de instrumentos de apoyo «blando» y documentos de orientación. Se espera que este marco cumpla diferentes funciones y objetivos, incluida la consolidación de un enfoque de la política de cohesión orientado a los resultados, el desarrollo de un aprendizaje político basado en pruebas, y el

El presente documento es una síntesis del estudio sobre el papel de la evaluación en la política de cohesión. El estudio completo, disponible en inglés, puede descargarse en: <https://bit.ly/2xBMj5o>

¹ Reglamento n.º 1303/2013.

suministro de pruebas pertinentes sobre el impacto de la política de cohesión por razones de rendición de cuentas (es decir, para justificar el gasto del dinero de los contribuyentes).

Para abordar estas cuestiones, este estudio se basa en un enfoque metodológico que combina diferentes instrumentos, incluida una revisión bibliográfica, entrevistas con las partes interesadas pertinentes y estudios de casos realizados en seis Director de investigación Estados miembros (Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia y Rumanía).

Conclusiones principales

A lo largo de los años, la Comisión Europea (CE) ha realizado un esfuerzo considerable por desplegar un ambicioso marco de evaluación de la política de cohesión, la política más evaluada de la Unión. Sus elementos básicos son la definición de tres tipos de evaluaciones (evaluaciones ex ante y en curso bajo la responsabilidad de los Estados miembros, y evaluaciones ex post realizadas principalmente por la CE) y acuerdos institucionales en los Estados miembros estructurados en torno a una autoridad de gestión y un comité de seguimiento.

Durante el período de programación 2014-2020, los tres tipos de evaluaciones han sido obligatorios para garantizar su finalización en diferentes fases del proceso político, en todos los Estados miembros. Los planes de evaluación obligatorios alientan a las autoridades de gestión a adoptar un enfoque estratégico a largo plazo con respecto a las evaluaciones de la política de cohesión. Los indicadores de seguimiento están estrechamente vinculados a la lógica de intervención del programa y refuerzan la orientación a los resultados. Se espera que los indicadores específicos proporcionen pruebas de los avances en la ejecución necesarios para que las autoridades de gestión puedan introducir ajustes, y los indicadores comunes muestran los logros de la política de cohesión a escala de la Unión. La CE ha realizado importantes esfuerzos para apoyar a los Estados miembros y a las autoridades de gestión mediante la presentación de documentos de orientación y un apoyo «blando» (por ejemplo, la promoción de enfoques de evaluación de impacto).

El modo en que este marco se aplica realmente en la práctica a escala de la Unión y de los Estados miembros muestra un **panorama contradictorio**. El marco de evaluación de la política de cohesión facilita un análisis cada vez más preciso de los logros de la política de cohesión a escala de la Unión, con mejores indicadores y progresos constantes en la realización de las evaluaciones ex post por parte de la CE. Siguen existiendo algunas limitaciones en cuanto a la posibilidad de agregar indicadores a escala de la Unión, al tiempo que la integración de los resultados de la evaluación en la formulación de políticas requiere una mayor consolidación a escala de la Unión.

El nivel de los Estados miembros presenta más dificultades. A pesar de los progresos realizados, y de pruebas de que en algunos Estados miembros se está arraigando un proceso de aprendizaje basado en la evaluación, la calidad de estas evaluaciones sigue siendo mediocre y resulta difícil que los resultados de la evaluación se trasladen al proceso de elaboración de políticas a este nivel. Entre las razones para ello cabe citar algunos requisitos demasiado estrictos (por ejemplo, el calendario o la cobertura de las evaluaciones), la falta de recursos y capacidad de las autoridades de gestión, y una escasa «cultura de evaluación» en algunos Estados miembros. Como consecuencia de ello, las evaluaciones de la política de cohesión se ven a veces como un ejercicio que genera más «cargas administrativas» que ventajas, y las disposiciones a menudo se fijan formalmente simplemente para cumplir con los requisitos.

En este contexto, las propuestas de la Comisión para el período posterior a 2020 tienen como objetivo simplificar las normas mediante la reducción de las disposiciones obligatorias en el RDC y los reglamentos específicos de los fondos, y limitar las directrices escritas. Por ejemplo, las evaluaciones ex ante ya no resultan necesarias, los indicadores específicos para cada programa no son obligatorios y se eliminan los procedimientos de aprobación específicos para grandes proyectos. Además, las propuestas legislativas no hacen referencia a la obligación de las autoridades de gestión de garantizar la capacidad de evaluación y de la Comisión Europea de proporcionar orientación. Se introducen algunas nuevas obligaciones, como la necesidad de que las autoridades de gestión utilicen criterios de evaluación, tal como se definen en el marco de «Legislar mejor», y un suministro de datos más frecuente en lugar de la recopilación de informes anuales de ejecución.

La lógica que subyace a la propuesta de la Comisión de simplificar el marco de evaluación es conceder más flexibilidad a los Estados miembros para mejorar su sentimiento de «apropiación» y su compromiso. Sin embargo, como muestran períodos de programación anteriores, el riesgo reside en que, sin una base jurídica, algunos Estados miembros y regiones (especialmente los más rezagados) no aplicarán de manera autónoma acuerdos que constituyan el núcleo de las prácticas de evaluación que la CE ha contribuido a consolidar a lo largo de los años. En el mejor de los casos, surgiría un sistema fragmentado de prácticas y enfoques específicos por país. Esto podría socavar el considerable esfuerzo realizado hasta ahora para elevar las normas de calidad y armonizar las prácticas y los enfoques.

Por lo tanto, es necesario encontrar un equilibrio entre unas disposiciones reglamentarias simples y eficaces que muestren lo que debe hacerse y que proporcionen a las autoridades de gestión la flexibilidad para organizar y aplicar requisitos de conformidad con las especificidades locales. Esto debería servir de base para una asociación sólida entre la CE y los Estados miembros. **El Parlamento Europeo desempeña un papel importante.** Debe adoptar un enfoque proactivo con respecto a la legislación, ya que se trata de un requisito previo importante para una evaluación eficaz. Debe hacer balance de los resultados de la evaluación de la política de cohesión, entre otras cosas, para aumentar la dimensión política de estos últimos, y debe contribuir a una cultura de evaluación en los Estados miembros y las regiones.

Recomendaciones

Sobre la base de los resultados del estudio, se prevén dos tipos de recomendaciones. En primer lugar, las **recomendaciones estratégicas** centradas en cuestiones estructurales y a más largo plazo sugieren lo siguiente:

-)] **Explicitar la finalidad de las evaluaciones de la política de cohesión a escala de los Estados miembros en relación con los objetivos de rendición de cuentas y de aprendizaje político.** Esto repercute en la manera en que deben llevarse a cabo las evaluaciones, por quién y cuándo, y, en general, en sus condiciones de eficacia;
-)] **Promover un enfoque más participativo** para superar la falta de compromiso de los Estados miembros. La CE, los Estados miembros y las regiones podrían diseñar conjuntamente el marco de evaluación;
-)] **Implicar al Parlamento Europeo** en el sentido del apartado anterior y tal como se detalla a continuación.

En segundo lugar, **pueden dirigirse a las principales partes interesadas una serie de recomendaciones operativas.**

1) Los colegisladores (el Parlamento Europeo y el Consejo) deben considerar la posibilidad de revisar algunas de las disposiciones del futuro RDC y los reglamentos específicos de los fondos durante las negociaciones en curso. Por ejemplo:

-)] **Las evaluaciones ex ante deben ser obligatorias** y podrían realizarlas autoridades distintas de las autoridades de gestión para impugnar la visión general y hacerlas más pertinentes;
-)] Las autoridades de gestión deben disponer de **flexibilidad a la hora de decidir la cobertura (a nivel de programa o de eje, o temática) de las evaluaciones de impacto;**
-)] Los **plazos** propuestos deben ser indicativos o depender de la absorción de los fondos;
-)] Deben incluirse **requisitos relativos a los indicadores**, como la necesidad de diseñar indicadores específicos para cada programa y garantizar que puedan agregarse indicadores comunes a escala de la Unión a efectos de comparación;
-)] Conviene aclarar que los cinco criterios de evaluación del marco de «Legislar mejor» constituyen una base para definir **preguntas de evaluación específicas** adaptadas al programa objeto de evaluación;

-)] **Debe reintroducirse el procedimiento de selección y evaluación** específico **para los grandes proyectos**, a fin de preservar un enfoque armonizado de la evaluación de las infraestructuras a escala de la Unión;
 -)] **La creación de capacidades en los Estados miembros y la obligación de la CE de prestar apoyo** deben estar consagradas en el Reglamento para ayudar a armonizar los requisitos con la capacidad de los Estados miembros para cumplirlos.
- 2) En los **Estados miembros**, la mejora de la capacidad y la cultura de evaluación debe continuarse y apoyarse con recursos adecuados. La profesionalidad de los equipos de evaluación debe constituir un objetivo explícito. Deben promoverse los debates sobre los resultados de la evaluación, también en los debates políticos. Debe considerarse la posibilidad de sustituir a la autoridad de gestión o acompañarla con un organismo alternativo competente en caso de que la autoridad de gestión no pueda garantizar un nivel suficiente de capacidad.
 - 3) La **Comisión Europea** debe afianzar los avances que ha logrado hasta la fecha y seguir consolidando la capacidad de evaluación en los Estados miembros y las regiones. Debe esforzarse por encontrar un equilibrio entre prescripción y flexibilidad y seguir apoyando a las regiones más necesitadas, de la manera más eficaz.
 - 4) Las evaluaciones de los **efectos a largo plazo de la política de cohesión** podrían llevarse a cabo en el marco de programas como ESPON, Horizonte Europa u otros programas pertinentes financiados por la CE para permitir otras perspectivas.

Información complementaria

La presente síntesis está disponible en las siguientes lenguas: alemán, español, francés, inglés e italiano. El estudio, que está disponible en inglés, y las distintas síntesis pueden descargarse en: <https://bit.ly/2xBMj5o>.

Para más información sobre la investigación del departamento temático para la Comisión REGI: <https://research4committees.blog/regi/>



Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones que se expresan en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y traducción con fines no comerciales siempre que se mencione la fuente, se notifique previamente y se envíe una copia al Parlamento Europeo. ©Unión Europea, 2020.

© Imagen de la primera página bajo licencia de Shutterstock.com

Director de investigación: Stephan DIETZEN

Asistente de edición: Jeanette BELL

Contacto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Este documento está disponible en internet en: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses