

APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA A LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN EL ÁMBITO TURÍSTICO¹

Tirado-Ballesteros, J.G., gabriel.tirado@ua.es
Hernández-Hernández, M., maria.hernandez@ua.es

Universidad de Alicante
Instituto de Investigaciones Turísticas
Crta. de San Vicente del Raspeig, S/N 03690 Alicante 965 903726

Temática del trabajo: Evaluación de políticas turísticas

¹ Esta investigación ha sido financiada por el Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de Alicante a través de una beca predoctoral (UAFPU2014-5887).

RESUMEN

Los programas LEADER representan en muchas comarcas españolas el principal elemento dinamizador de la actividad turística. La transición de proyectos a programas plurianuales hace necesarios la utilización de herramientas metodológicas para construir un proceso de planificación coherente y eficaz. La evaluación de los programas de desarrollo rural constituye una etapa fundamental ya que permite valorar el alcance de los objetivos planteados, conocer la eficacia y eficiencia de los recursos empleados y ayudar a la reformulación de las estrategias de desarrollo futuras. Si bien la Comisión Europea aboga por la obligatoriedad de llevar a cabo un sistema de evaluación, los métodos de trabajo propuestos y aplicados hasta el momento no han prestado suficiente atención al impacto que la aplicación de estas acciones genera en el territorio. Este estudio tiene por objeto analizar el papel de las administraciones públicas en el diseño y elaboración de metodologías para la evaluación de los programas de desarrollo rural, profundizando en las herramientas desarrolladas para medir el impacto de la actividad turística. Para ello han sido analizados los documentos de trabajo y las directrices europeas en materia de evaluación.

Palabras clave: Turismo, LEADER, Desarrollo rural, Evaluación.

THEORETICAL-METHODOLOGICAL APPROACH TO THE EVALUATION OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS. A TOURISTS PROJECTS REVIEW

ABSTRACT

The LEADER program, in many Spanish rural areas, stands for the main stimulus for tourism. Changing projects to multiannual programs makes necessary the use of methodological tools to form a coherent and effective process planning. The evaluation of rural development programs is an essential step whose development allows assessing the achievement of the objectives, the effectiveness and efficiency of the resources and it also helps reformulation strategies. Although European Commission requires to carry out an evaluation system, the proposed working methods leaves out of account the

impact generated in the territory. The study aims to examine the role of government in the design and development of methodologies for assessing the Rural Development Programs, especially tools to measure the impact of tourism. In order to reach this objective have been analyzed European Evaluation Guidelines.

KEYWORDS: Tourism, LEADER, Rural Development, Evaluation.

1. INTRODUCCIÓN

A mediados de los años ochenta el sector agrario atravesaba una profunda crisis. La Unión Europea seguía apoyando medidas para paliar y gestionar los excedentes de producción y el control de precios, a la vez el modelo de la PAC empieza a ser cuestionado desde la perspectiva medioambiental como consecuencia de las políticas de corte productivistas (Massot, 1998). A tenor de todos estos problemas, la Comisión Europea publica en 1988, “*El futuro del mundo rural*”. En este documento, se muestra un cambio de orientación de las políticas agrarias y se empieza a enunciar un nuevo concepto, el de Desarrollo Rural. La Comunidad Europea vislumbra entonces la aparición de nuevas funciones en el espacio rural más allá de la mera producción de alimentos. Así se pone de manifiesto en dicho documento, donde aparece por primera vez el Turismo Rural como una alternativa de desarrollo y “*se presenta como una perspectiva prometedora para el futuro del mundo rural*” (Comisión Europea, 1988:52).

Las políticas europeas de desarrollo rural se asientan sobre la metodología LEADER, iniciativa donde se encuadra la base de la teoría aplicada en las zonas rurales durante los últimos 25 años. La iniciativa LEADER, *Liaisons Entre Activités de Developpement de l'Economie Rural*, surge en 1991 con el fin de mejorar el potencial de desarrollo de las zonas rurales. La aplicación de los programas LEADER se fundamenta en siete características clave, a saber:

- 1) las estrategias de desarrollo se deben aplicar a zonas homogéneas, con identidad local, con necesidades y problemas comunes,
- 2) la formulación de la estrategia de desarrollo debe formularse desde abajo (*bottom-up*), haciendo participe a toda la población: (colectivos sociales, grupos de interés económicos, asociaciones e instituciones público y privadas),
- 3) con la iniciativa LEADER se crea la figura del grupo de acción local (GAL), que es el órgano encargado de gestionar y asignar los recursos financieros recibidos y les corresponde diseñar la estrategia de desarrollo rural,
- 4) los programas deben incluir un cierto grado de innovación,

- 5) la estrategia debe integrar a varios sectores de actividad para fomentar la creación de vínculos entre diferentes agentes económicos,
- 6) los GAL deben difundir sus experiencias a través de conexiones en redes para crear vínculos y
- 7) el método LEADER fomenta la participación de proyectos conjuntos entre varios GAL para el enriquecimiento de los grupos (Comunidades Europeas, 2006a).

La importancia de conocer las características intrínsecas de LEADER estriba en que gran parte de los procesos evaluativos reglados aplicados durante los últimos 25 años se han centrado en validar si la inclusión de las características descritas anteriormente son o no condición necesaria para el desarrollo de la zonas rurales.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta los planteamientos descritos anteriormente se fijan como objetivos de la presente comunicación conocer cuáles han sido las metodologías propuestas por la Comisión Europea y por las diferentes Administraciones Públicas para la evaluación de los programas de desarrollo rural. Asimismo, se pretende conocer el papel que ha jugado el turismo como elemento dinamizador en las comarcas rurales a través de la iniciativa LEADER. Se ha puesto especial atención en las herramientas metodológicas propuestas para el análisis pormenorizado de las actividades turísticas. Este análisis, por último, pretende poner de manifiesto posibles disfuncionalidades en los procesos reglados de evaluación en los programas de desarrollo rural.

Para la realización de este estudio han sido revisadas principalmente las directrices y reglamentos europeos en materia de desarrollo rural, así como los documentos de trabajo elaborados por la Red Europea de Desarrollo Rural. También han sido consultados datos primarios elaborados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Así como artículos de investigación en el ámbito científico y académico.

3. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ELABORACIÓN DE METODOLOGÍAS EN LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

3.1 LEADER I. Periodo de programación 1991-1994

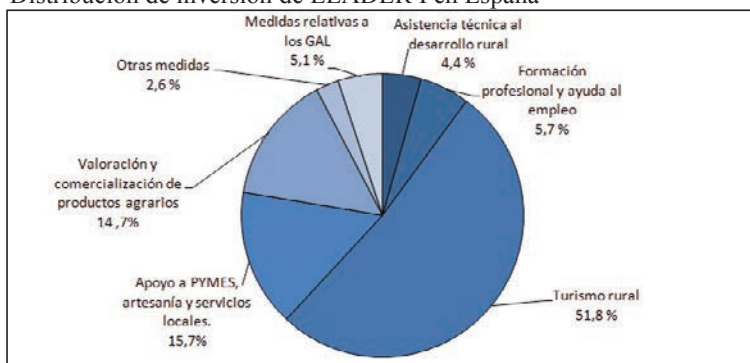
El 15 de marzo de 1991, la Comisión Europea aprueba las directrices por la que se fijan ayudas al desarrollo rural (COM 91/C73/14). El objetivo de la iniciativa LEADER I era impulsar el desarrollo en las zonas rurales, intentando paliar algunas de las debilidades que caracterizaban a estos ámbitos como son el envejecimiento de la población, el desempleo o la escasa rentabilidad de las actividades tradicionales. El paquete de medidas susceptibles de ser subvencionadas también se recogen en el comunicado y se dividen en seis grupos (Comunidades Europeas, 1991):

- a) apoyo técnico al desarrollo rural,
- b) formación profesional y ayuda a la contratación,
- c) turismo rural,
- d) pequeñas empresas, artesanía y servicios locales,
- e) valorización y comercialización “in situ” de la producción agraria, forestal y pesquera local y
- f) medidas relativas a los grupos de desarrollo local.

En España, participaron 52 GAL sobre los 217 que concurrían en la Unión Europea, lo que representa casi una cuarta parte del total de las actuaciones financiadas. Según datos del MARM (2011), los programas se adjudicaron en diez Comunidades Autónomas², afectando a una población de 1.854.305 hab., un 4,8 % de la población nacional. Se generó una inversión de 386,7 millones de euros (53 % correspondía a la inversión privada). La importancia que tiene el turismo en las estrategias de desarrollo de la Unión Europea se pone de manifiesto en el reparto presupuestario, donde más del 50 % de las inversiones realizadas (figura 1) se destinaron al fomento del turismo rural. En España se aprobaron un total de 1.603 proyectos relacionados con la actividad turística, que significaron más de 147 millones de euros de inversión (Blanco y Benayas, 1994).

² Andalucía, Principado de Asturias, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Región de Murcia y Comunidad Valenciana.

Figura 1
Distribución de inversión de LEADER I en España



Fuente: Blanco y Benayas (1994:124). Elaboración propia

Una vez concluida la ejecución del primer periodo de la iniciativa LEADER y dando cumplimiento a lo contenido en el art. 6 del Reglamento Comunitario nº 2052/88, en el que se indica que se especificará “*el modo de seguimiento de las subvenciones globales*”, se lanza a concurso la licitación del estudio de la evaluación “*ex-post*” de la iniciativa comunitaria LEADER I. Asimismo, el proceso de evaluación LEADER I queda recogida en la Comunicación de las Comunidades Europeas 95/C263/12 del 10 de Octubre de 1995. Los objetivos de la evaluación también quedan sintetizados en dicha comunicación (Comisión Europea, 1995). Estos son: a) medir los efectos esperados haciendo especial hincapié en el empleo; b) evaluar la utilización adecuada de los fondos; c) analizar el funcionamiento y eficacia de la red; d) conocer el valor añadido producido gracias a la implementación de la iniciativa comunitaria.

La evaluación fue realizada a nivel comunitario y llevada a cabo por dos grupos. El primero formado por cuatro expertos en desarrollo rural provenientes de empresas consultoras, los cuales se encargaron de la conceptualización, diseño de la metodología, coordinación del proyecto y presentación de resultados. El segundo grupo formado por 12 equipos (con miembros provenientes de universidades y empresas privadas, principalmente) que correspondían a los países que habían participado en la iniciativa LEADER I³. Para llevar a cabo el análisis se tuvieron en cuenta cuatro bloques temáticos:

³ Información disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader1/index_en.htm (acceso: 05-V-15).

- a) acciones. Donde se abordaron aspectos relacionados con la propia metodología LEADER como son el enfoque ascendente, el carácter innovador, integrador y multisectorial.
- b) Partenariado. Se analizó la composición de los GAL, la presencia de entes privados y de la población local en el diseño, desarrollo e implementación de la estrategia de desarrollo.
- c) Financiación. Aspectos como la distribución de la financiación entre las diferentes medidas y la capacidad de los GAL para captar financiación privada fueron las cuestiones valoradas.
- d) Conexión en redes y cooperación. Evaluándose la eficacia y la puesta en marcha de la filosofía vinculada a la transferencia de conocimientos, el efecto demostración y los proyectos conjuntos.

La evaluación de las acciones con base turística se llevó a cabo a partir de información obtenida de un cuestionario realizado a 50 GAL europeos. Se establecieron unos indicadores de impacto que evaluaron el número empresas turísticas creadas, el volumen de oferta de alojamiento y el empleo generado. La evaluación ex-post de LEADER I también puso de manifiesto algunas debilidades. Entre éstas cabe citar: a) la débil elaboración de un diagnóstico territorial ex-ante por parte de los GAL que pudiera poner de manifiesto la situación de partida del territorio; b) la escasa información sobre llegadas de visitantes, indicador clave para la buena marcha del destino; c) el carácter multisectorial e integrador no se reflejó en la configuración de los proyectos de desarrollo rural llevados a cabo, puesto que la medida con mayor volumen de inversión fueron las medidas destinadas al turismo rural o a actividades estrechamente relacionadas con el mismo (García *et al.*, 2005). Además más de la mitad de los fondos destinados a acciones turísticas se destinaron a la creación y/o rehabilitación de alojamiento. Es comprensible, en cambio, que no se llevaran a cabo demasiadas acciones para comercializar lo que empezaba a configurarse como un producto turístico ya que todavía muchos destinos rurales españoles se encontraban en los años 90 en una fase de introducción, lo que es menos explicable es que se dejaran en segundo plano acciones para la elaboración y ejecución de proyectos de planificación turística (0,25%) (Blanco y Benayas, 1994).

El éxito de la primera edición del programa LEADER propició que la Unión Europea siguiera apostando por las políticas de desarrollo rural. Su implantación se inserta en un contexto en el que la PAC registró una de las más importantes reformas de su historia, la reforma de MacSharry en 1992, en la que grosso modo se aboga por desvincular las ayudas a la producción, por una PAC más verde y se sigue apostando por la diversificación de las actividades en el medio rural.

3.2 LEADER II. Periodo de programación 1994-1999

El 7 de Julio de 1994 se publican las ayudas al Desarrollo Rural a través del Comunicado a los Estado Miembros (94/C 181/12). El objetivo principal del programa LEADER II fue *“fomentar medidas innovadoras por parte de agentes públicos o privados involucrados a escala local en todos los sectores de la actividad rural, dar a conocer los resultados de estos proyectos a la comunidad europea y ayudar a los agentes rurales de los diferentes Estados miembros que deseen aprovechar las lecciones aprendidas en otras zonas y trabajar de manera conjunta en proyectos”* (Comunidades Europeas, 1994).

En cuanto a las medidas subvencionables, se partió de los ejes definidos en LEADER I, pero con algunas modificaciones que quedan extraídas de sus objetivos. Como elemento novedoso se establece un límite a las ayudas a inversiones productivas. Las medidas subvencionables son:

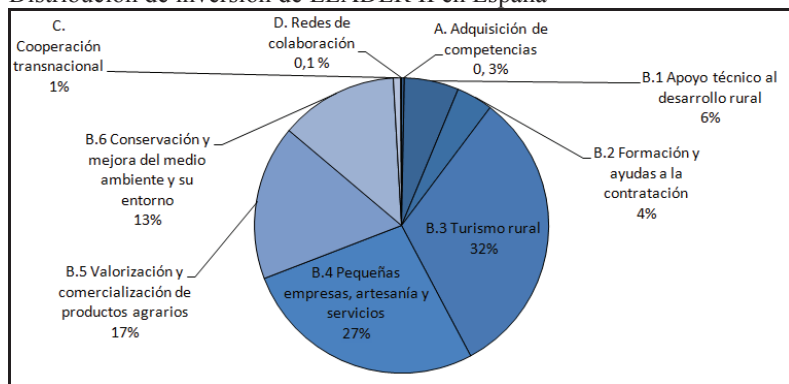
- a) adquisición de competencias
- b) programas de innovación rural:
 - b.1) apoyo técnico al desarrollo rural,
 - b.2) formación y ayudas a la contratación,
 - b.3) turismo rural,
 - b.4) pequeñas empresas, artesanía y servicios,
 - b.5) valorización y comercialización de productos agrarios,
 - b.6) conservación del medio ambiente y su entorno;
- c) cooperación transnacional y
- d) redes de colaboración (Comunidades Europeas, 1994).

En España, según datos del MARM (2011) la iniciativa LEADER II se organizó a través de 17 programas regionales, uno por cada Comunidad Autónoma, que, a su vez,

desarrollaron 133 programas. La superficie total afectada por la iniciativa fue de 226.057 km² (el 45% de la superficie nacional), donde se ubicaban 3.233 municipios (el 40% de los municipios españoles) con una población de 4,7 millones de habitantes (el 11,96 % de la población española).

En cuanto a la financiación de LEADER II en España, el gasto ascendió a casi 1.364 millones de euros (entre UE, Administraciones nacional y regionales y gasto privado). Una inversión que superó las previsiones en 250 millones de euros; siendo necesario destacar el aumento de la inversión realizada por el sector privado (56 %). Estas cifras han de interpretarse como un claro indicador de la capacidad de movilización que tuvo la iniciativa LEADER II en las zonas rurales. Igualmente, que las cantidades certificadas superaran en un 60 % a las previsiones de partida denota que se estaban generando importantes oportunidades de inversión (Esparcia, 2003). El resultado de la distribución de la financiación según las medidas llevadas a cabo, se refleja en la figura 2. Si bien, se vuelve a presentar al turismo rural como una de las apuestas más fuertes para la diversificación económica en las zonas rurales, también aumenta considerablemente el apoyo a PYMES y a empresas de artesanía. (Observatorio Europeo LEADER, 2000).

Figura 2
Distribución de inversión de LEADER II en España



Fuente: Esparcía (2003:10). Elaboración propia

Con la puesta en marcha de la iniciativa LEADER II se descentraliza la tarea de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo rural a los estados y regiones. Uno de los objetivos por los que se desarrolla este nuevo sistema de evaluación era para “permitir a la asociación regional decisoria afinar sus criterios internos de selección,

reorientar su estrategia y proponer modificaciones si fuesen necesarias” (Comunidades Europeas, 1994:55). Atendiendo a estos principios, la Comisión Europea publicó en 1994 el documento “*Guidelines for the ex post evaluation of the LEADER II Community Initiative*” (Comunidades Europeas, 1994), cuyo objetivo era trazar las directrices oportunas para que las autoridades responsables de su evaluación conocieran el procedimiento que debían llevar a cabo para la evaluación y que serviría de antesala a la evaluación final de LEADER II⁴.

El Observatorio Europeo LEADER consciente de la problemática que presentaba el análisis de los programas de desarrollo rural, desarrolló durante el periodo de aplicación de LEADER II varias guías metodológicas para el diseño, puesta en marcha y evaluación de los programas de desarrollo rural. En turismo, además de los indicadores físicos utilizados en LEADER I⁵ se incorporaron indicadores de impacto que no habían sido utilizados anteriormente. Éstos se basaban en la categorización de las submedidas llevadas a cabo en el campo del turismo. A modo de ejemplo se pueden citar: creación de infraestructuras y servicios, elaboración de rutas, puesta en marcha de centrales de reservas, promoción de productos turísticos, potenciación del patrimonio rural o creaciones de planes de marketing.

Asimismo, se elaboraron varios documentos para orientar a los grupos de acción local en el desarrollo de estrategias sectoriales de las medidas más exitosas (turismo, valorización de productos locales, empleo y servicios en el medio rural). En el campo del turismo, fue redactada una guía para evaluar el potencial turístico de un territorio (Zimmer y Grassmann, 1997). Dirigida a los grupos de acción local, contenía los puntos necesarios para la elaboración de un plan estratégico en turismo que debía incluir los siguientes epígrafes: análisis de la oferta y de la demanda, análisis de la competencia y las tendencias en el consumo del turismo rural, así como los aspectos claves para la elaboración de un plan de marketing. También se llevaron a cabo análisis de demanda de segmentos concretos como el potencial que presentaba el turismo familiar para el desarrollo del turismo rural, así como la elaboración de guías para el desarrollo de

⁴ En LEADER I solo se realizó una evaluación final, pero a partir de LEADER II se realizaba una evaluación inicial, intermedia y final.

⁵ Los indicadores utilizados en el ámbito turístico en LEADER I fueron :número de camas, número de establecimiento de alojamiento, número total de beneficiarios en proyectos de turismo y creación de empleo

productos concretos como una guía para poner en valor los senderos. En todo caso eran documentos orientativos de trabajo y no de obligado cumplimiento por los GAL.

La puesta en marcha de la metodología de evaluación del programa LEADER II presentó algunas dificultades; entre las que cabe señalar:

- gran diversidad en la implementación de las iniciativas,
- incoherencia en las metodologías utilizadas entre los programas regionales y nacionales,
- utilización de datos que aún no eran definitivos porque quedaban por realizar algunos pagos. Este hecho, sumado a la instauración del euro, generó problemas de contabilidad,
- además resultó difícil a la hora de cuantificar que medidas habían sido más exitosas en los programas de innovación rural (Medida B). Ya que a diferencia de LEADER I donde las medidas previstas estaban categorizadas en la programación y eran cerradas, en LEADER II esas medidas, precisamente para fomentar la innovación rural, eran abiertas.

Igualmente, se identifican debilidades en el planteamiento de la estrategia, de lo que se quiere lograr con la aplicación de los planes y de los objetivos planteados. Ello en parte es comprensible ya que la Unión Europea como organismo central y regulador de las ayudas al desarrollo rural estableció unos objetivos abiertos, que más que objetivos, se podrían calificar como la misión o la razón de ser de los programas de desarrollo rural. Éstos eran: frenar el éxodo rural, crear empleo y mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales.

Partiendo de esta premisa y puesto que los programas operativos desarrollan sus propios procesos planificadores que parten de un diagnóstico territorial, una vez cumplimentada esta fase, se deberían plantear objetivos medibles en el tiempo, coherentes, alcanzables, multisectoriales. Solo así podría evaluarse el éxito o el fracaso de los programas de desarrollo rural. Varios autores secundan este planteamiento e indican que el sistema de evaluación debe estar en concordancia con los objetivos que

se pretendan alcanzar (Navarro et al., 2012; Delgado et al., 2007; Seibert, 2000; Thirion, 2000; Viladomui y Rosell, 1998).

De las resoluciones contenidas en la Agenda 2000, surgirán los nuevos objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales; abriéndose un nuevo periodo de programación, El LEADER Plus. Éste se presenta no como una continuación de los anteriores programas LEADER, sino como una nueva etapa para hacer frente a los nuevos desafíos del mundo rural. Una mayor flexibilidad, descentralización, simplificación y una gestión financiera más eficaz serán los pilares donde se asiente las nuevas políticas de desarrollo rural.

3.3 LEADER Plus. PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

La tercera fase de la iniciativa comunitaria, el programa LEADER Plus, queda recogida en el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999. LEADER Plus complementó los programas generales, apoyando actividades integradas, diseñadas y aplicadas por grupos que operen a escala local. Es pues el objetivo de LEADER Plus: *“incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo”* (Comunidades Europeas, 2000). De igual forma, LEADER Plus pretendió fomentar la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural, mejora del entorno económico y de la capacidad de organización de las comunidades locales. LEADER Plus se articula en tres capítulos (Comunidades Europeas, 2000):

- 1) Apoyo a las estrategias de desarrollo rural territorial, integrado y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal. En este capítulo se adscribieron los territorios que tenían la capacidad y la voluntad de diseñar una estrategia de desarrollo viable. La estrategia debía articularse a través de un aspecto que resultase característico de la identidad del territorio.

En España, ese marcado carácter piloto se tradujo en 10 líneas estratégicas (MARM, 2011):

101. Adquisición de competencias.

102. Gastos de gestión, funcionamiento administrativo y asistencia técnica.
103. Servicios a la población.
104. Patrimonio.
105. Valorización de los productos locales y agrarios.
106. PYMES y servicios.
107. Valorización del patrimonio natural y arquitectónico.
108. Turismo.
109. Otras inversiones.
110. Formación y empleo.

- 2) Apoyo de la cooperación entre territorios rurales.
- 3) Integración en una red.

LEADER Plus interesó a 3.694 municipios españoles (un 45,6 % del total nacional), una superficie total de 251.187 km² y una población de 5,9 millones de habitantes (el 13,4 % de la población nacional) (MARM, 2011). La inversión total final de LEADER Plus fue de 1.794,2 millones de euros; superándose las previsiones en un 23%, gracias al incremento de la inversión privada que superó las expectativas. España fue el país de la Unión Europea que contó con mayor dotación presupuestaria, absorbiendo un 23,1 % del total de los fondos europeos.

En la evaluación del programa, se vuelve a reiterar la importancia de validar si la aplicación de la iniciativa LEADER ha aportado un valor añadido en pos de los enfoques verticales, descendentes y exógenos. En esta línea se indica: *“En una iniciativa como LEADER+, la evaluación debe centrarse en algo más que los resultados y el impacto, debe hacerse extensiva también al proceso de aplicación y su contribución a los efectos globales de la iniciativa. Se parte del presupuesto básico de que el valor añadido de LEADER+ radica esencialmente en la aplicación de un método específico para el desarrollo rural, dirigido a estimular el desarrollo endógeno”* (Comunidades Europeas, 2002:5).

La Comisión Europea elaboró una guía donde se incluían indicadores físicos y financieros de seguimiento comunes, que deberían aplicar los estados miembros (Comunidades Europeas, 2002b). Su importancia radica en que fue la única información

común que facilitaron a todos los GAL y con la que las autoridades regionales podían elaborar sus informes pertinentes y por ende era la única documentación que permitía hacer un estudio comparativo entre diferentes regiones. Además ha condicionado bastante la labor investigadora en los ámbitos académicos ya que sus investigaciones utilizan entre otros, los datos secundarios facilitados por las autoridades competentes.

La evaluación ex-post de LEADER + (Comunidades Europeas, 2010) se publicó en Diciembre de 2010 y tenía como objetivo analizar los factores que contribuían al éxito y al fracaso de la ejecución de los programas, así como analizar los logros y los resultados. Para llevar a cabo estos fines, la clave del enfoque consistió en la formulación de preguntas comunes articulados a través del análisis de ocho temas principales:

- Tema 1. Relevancia del valor añadido. Se valoran aspectos como en qué medida LEADER + ha contribuido al logro de los objetivos de los programas nacionales y regionales.
- Tema 2. Estrategias de desarrollo con carácter piloto, cooperación y redes. Evaluándose cuestiones como: a) complementariedad entre los actores de las zonas rurales a través de un enfoque ascendente y una estrategia integrada de carácter piloto; b) cuáles han sido los puntos fuertes y débiles que han influido en el diseño y aplicación de estrategias innovadoras; c) en qué grado ha contribuido la cooperación en la transferencia de conocimientos; d) qué papel juegan las redes y el Observatorio Europeo en la transferencia de información.
- Tema 3. La implementación del método LEADER. Donde se evalúa en qué medida contribuye el enfoque multisectorial y los recursos endógenos al desarrollo de las zonas rurales.
- Tema 4. Impactos. Siendo objeto de evaluación en qué medida LEADER + ha mejorado las oportunidades de trabajo, poniendo especial atención al generado en determinados colectivos (mujeres y jóvenes) y cómo LEADER + ha contribuido a promover la economía, mejorar el medio ambiente y aumentar los servicios sociales.
- Tema 5. Gobernanza y población rural. Valorándose en qué medida LEADER + ha mejorado las capacidades de la gobernanza local.

- Tema 6. Gestión, control y sistema de financiación. Siendo objeto de análisis cómo han incidido las limitaciones que se impusieron en la inversión para favorecer el concepto de multifuncionalidad y en qué ha contribuido LEADER + a la mejora de los sistemas de gestión, control y financiación.
- Tema 7. Seguimiento y evaluación. Examinándose en qué medida el sistema de seguimiento del programa LEADER + ha sido relevante, comprensible y ha contribuido a mejorar las capacidades en el proceso de evaluación.
- Tema 8. La actividad y excelencia de las agrupaciones rurales, donde se describen los casos ejemplares; analizando como se han desarrollado los proyectos en los que han aplicado el método LEADER.

En el campo del turismo, la exposición de resultados se reduce a las experiencias particulares de 10 GAL analizados en profundidad. Bien es cierto que este análisis permite conocer buenas prácticas en diferentes ámbitos como, por ejemplo, el análisis de la ocupación hotelera en el distrito de Roth en Alemania, indicador básico para la evolución de la actividad turística y que no suele ser muy utilizado en los ámbitos rurales, dada la escasez de información disponible o la introducción de elementos innovadores en la comercialización de productos turísticos como en el Valle de Jerte. A pesar de estos análisis más detallados, en general, la información de tipo cuantitativo registra un retroceso con respecto a la documentación elaborada en LEADER I y LEADER II. Tal es el punto que no se dispone de ningún indicador físico o de impacto en el ámbito turístico a nivel europeo o al menos no ha sido objeto de análisis en la evaluación final de LEADER Plus.

Con la Reforma de la PAC de 2003, se consolida el desacoplamiento de las ayudas directas ligadas a la producción y se instaura el sistema de Pago Único, donde los agricultores dejan de percibir ligadas a la producción (Cejudo y Maroto, 2010). El nuevo horizonte no es demasiado alentador para el agricultor, la entrada de nuevos países de la Europa Oriental, verá reducir los fondos destinados a España.

3.4 Periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020

La aplicación del método de trabajo LEADER empieza a considerarse parte intrínseca de los programas de desarrollo rural tras su consolidación en LEADER Plus (MARM, 2011). Las conclusiones obtenidas en la 2ª Conferencia sobre Desarrollo

Rural celebrada en Salzburgo en 2003 se verán reflejadas en este periodo. Otra cuestión a considerar, a diferencia de periodos anteriores, es que España verá mermar los fondos recibidos en un 23 % (Sáenz y Cejudo, 2008). El Reglamento (CE) n°1698/2005 del Consejo del 20 de septiembre de 2005, representa la principal norma reguladora de las ayudas al desarrollo rural para el periodo de programación 2007-2013. En el reglamento quedan recogidos los ejes de intervención, estos son:

- 1) aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal,
- 2) mejora del medio ambiente y del entorno rural,
- 3) mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural. A su vez este eje de medidas se divide en: a) medidas auspiciadas para la prestación de servicios básicos para la economía y la población rural; b) la renovación y el desarrollo de poblaciones rurales; c) la conservación y mejora del patrimonio rural. Por último, un capítulo dedicado a la diversificación de la economía rural, es en este apartado donde se contempla un subcapítulo dedicado al fomento de actividades turísticas. (Comisión de las Comunidades Europeas, 9:2005).

A pesar de que no está prevista la finalización de la evaluación “ex–post” para este periodo hasta el 31 de Diciembre de 2016, existen numerosos avances en el desarrollo de la metodología que va a adoptarse. Así se dispone del documento que servirá de guía para la elaboración de la evaluación “ex–ante” del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (Comunidades Europeas, 2006b). Este documento ha servido para verificar en qué medida la ayuda del FEADER es coherente con los objetivos de la cohesión económica y social, además ha ayudado a la asignación óptima de los recursos presupuestarios y las prioridades estratégicas. Este documento junto a otros incluidos en el Marco Común de Seguimiento y Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2007-2013⁶ conforman los instrumentos elaborados por la Comisión Europea y acordados con los Estados miembros para la supervisión y evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013. Asimismo, como en periodos anteriores, se ha elaborado una guía, “*Directrices para la evaluación continua programas de desarrollo rural (2007–2013)*” (Comunidades Europeas, 2006b), que incluye las

⁶ Marco Común de Evaluación y Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013. Información disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm (acceso: 06-V-15)

preguntas comunes de evaluación, a las que deben responder los Estados Miembros con el diseño de su metodología.

Las preguntas generales a las que se debe dar respuesta al epígrafe fomento de las actividades turísticas son:

- ¿en qué medida la ayuda ha contribuido a aumentar las actividades turísticas? Distinguiendo entre actividades que se desarrollan en las explotaciones agrícolas y otras actividades.
- ¿En qué medida las actividades turísticas han fomentado nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales?
- ¿En qué medida el turismo ha contribuido a mejorar la diversificación y el desarrollo de la economía rural?
- ¿En qué medida la ayuda ha contribuido a mejorar la calidad de vida en las zonas rurales?

Aunque el periodo de programación 2014-2020 se encuentra aún en una fase muy incipiente, a nivel nacional ya se ha publicado un borrador de lo que será la evaluación ex-ante del programa operativo para el periodo de programación 2014-2020⁷. En el capítulo 6, se establecen las cuestiones relativas al sistema de evaluación y seguimiento para este periodo. En el mencionado capítulo se proponen unas tablas de indicadores de realización, de productividad y de resultado. Todos ellos, se centran en medir el impacto generado en la aplicación del programa. Sin embargo, ninguno de los indicadores propuestos tiene en consideración el impacto que pudiera generar la actividad turística. También hay que tener en cuenta, por un lado, que la voluntad de simplificar las tareas administrativas y establecer un marco común para todos los fondos estructurales, pudieran causar un efecto negativo en el conocimiento de la eficacia, efectividad y repercusión de la utilización de cada fondo y aun más en conocer el impacto de medidas tan concretas como pudiera resultar el turismo, que requiere de un análisis más profundo.

⁷ Información disponible en: http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/Prog_Op_Plurirregionales/Documents/Eval_ex_ante_POCS.pdf (acceso: 6-V-15)

4. CONSIDERACIONES FINALES

Como síntesis de los procesos analizados en el epígrafe anterior, se podría afirmar que las evaluaciones elaboradas por las diferentes administraciones públicas no han considerado suficientemente los impactos que la aplicación de los programas generan en el territorio. La evolución de la evaluación en la metodología propuesta por la Comisión Europea no ha registrado muchos cambios durante los diferentes periodos, bien es cierto, que las evaluaciones propuestas por las administraciones competentes dan respuesta a la medición y comprobación de los objetivos estratégicos europeos. El interés por conocer a lo largo de estos 25 años el impacto generado con la implantación de acciones turísticas en el medio rural, ha sufrido un proceso de regresión. La evolución de las herramientas llevadas a cabo en la evaluación de los programas de desarrollo rural en el campo del turismo, queda recogida en la tabla 1.

Tabla 1
Evolución de las evaluaciones e indicadores llevados a cabo en los programas de desarrollo rural en el campo del turismo por parte de las administraciones públicas

LEADER I 1991-1994	<p>Información únicamente de tipo cuantitativo. Entrevistas realizadas a 50 GAL (el 23 % del cómputo total europeo). Criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Volumen de la oferta de alojamiento - Número de empleos generados en turismo y sus características. - Creación y mejora de empresas turísticas
LEADER II 1996-1999	<p>Además de los indicadores utilizados en el periodo anterior, desde el punto de vista cualitativo se elaboraron guías metodológicas relacionadas con el sector turístico. Incorporan los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluar el potencial turístico de un territorio - Guías para la elaboración de productos concretos: Puesta en valor de senderos
LEADER + 2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> - Desaparición de los indicadores utilizados en LEADER I y LEADER II. Rotundo retroceso en la información cuantitativa con base turística en los informes europeos - Análisis cualitativo en profundidad de 10 GAL en el ámbito turístico a modo de ejemplo
PDR 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento del número de indicadores con base turística propuestos por las diferentes administraciones públicas - Diversidad de objetivos operativos que hace difícil crear un sistema de evaluación común - Introducción de nuevos indicadores en turismo

Elaboración propia

Teniendo en cuenta que el programa LEADER representa el mayor programa del fomento del turismo rural a nivel europeo (Panyik et al., 2011), la literatura sobre la evaluación de las medidas llevadas a cabo en el campo del turismo resulta escasa. Las particularidades de los propios programas de desarrollo rural unido a la transversalidad de la actividad turística hacen que sea difícil su medición.

Hasta el momento los enfoques evaluativos en el campo del turismo se han centrado en cifras. Básicamente, indicadores de impacto y financieros (número de empleos generados en turismo y creación de plazas de alojamiento). Indicadores que si bien miden las acciones desarrolladas en el campo del turismo, no tienen en cuenta los resultados. Resultados que cuantifiquen la eficacia, la eficiencia y la rentabilidad de las inversiones. En turismo, esos indicadores son básicamente el número de llegadas de turistas y sus características socio-demográficas, ocupación hotelera o gasto medio por turista. La inexistencia de este tipo de indicadores con datos relativos a la demanda, dificulta la aplicación de métodos de análisis experimentales de causación. Tampoco parece razonable justificar la inexistencia de este tipo de indicadores turísticos en los ámbitos rurales al alto coste que conlleva su elaboración ya que los GAL dentro de los propios programas de desarrollo rural cuentan con una dotación económica para la elaboración de este tipo de estudios y más teniendo en cuenta que esos indicadores estaban incluidos en las Directrices de Evaluación de la Unión Europea.

A estos inconvenientes la hora de analizar y evaluar los programas de desarrollo rural, habría que añadir la propia morfología y naturaleza de los planes de desarrollo rural. Puesto que, por un lado, la Comisión Europea propugna que el éxito de la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural depende en gran medida de la aplicación de los principios de la metodología LEADER, a saber: enfoque ascendente, carácter multisectorial e integrador, acciones innovadoras, enfoque local. Principios que se podrían definir como subjetivos e intangibles. A pesar de la reiteración por parte de la Comisión Europea por validar el método LEADER, no son frecuentes los análisis que aborden desde lo sectorial las características intrínsecas de la metodología LEADER. Evaluaciones que analicen la implicación que tiene la actividad turística en la configuración del partenariado, cómo se ha introducido la innovación en los proyectos turísticos, qué sinergias se han generado en la puesta en marcha de proyectos turísticos conjuntos entre distintos GAL a través de la cooperación, qué papel juega el turismo en

el proceso de identidad local o cuáles son las correlaciones y sinergias que se producen derivadas del carácter integrador y la multifuncionalidad de las acciones desarrolladas no suelen ser frecuentes. Sinergias y beneficios que a veces escapan del ámbito turístico debido al carácter transversal y por estar incluidos en otros capítulos de intervención como puede ser la rehabilitación del patrimonio, el fomento de la artesanía o la valoración de productos agroalimentarios, actividades que a su vez se retroalimentan del turismo.

Hasta ahora la mayoría de los enfoques han abordado el problema de investigación desde lo global, considerando al turismo, la artesanía, la formación o la valorización y comercialización de productos agrarios como acciones capaces de atajar los problemas que acontecen al mundo rural. Pero siempre considerándolos como un mero camino para la consecución de los objetivos estructurales europeos. En cambio estas acciones, como puede ser el turismo, en pocas ocasiones han sido consideradas como procesos estratégicos independientes.

Además, este tipo de evaluaciones no tienen suficientemente en consideración la fase del ciclo del producto turístico en la que se encuentra el destino rural afectado. De hecho, en algunas comarcas, ni siquiera se tiene una visión de destino turístico comarcal, ni una marca turística que aglutine a todos los municipios adscritos a un GAL y que represente la base del proceso planificador en el ámbito turístico. Habría que tener en cuenta que los diferentes municipios que conforman un GAL pudieran tener diseñadas, en el mejor de los casos, sus propias políticas turísticas. Políticas turísticas que pueden coincidir o no con las políticas comarcales. También pudiera darse la situación contraria, municipios de reducido tamaño y con escasa experiencia en la gestión y planificación turística donde la aplicación de los programas de desarrollo rural pudieran representar la única iniciativa en materia turística. No se debe obviar que los GAL no son entidades administrativas, sino asociaciones público-privadas encargados de gestionar los fondos de los programas de desarrollo rural. A estas dificultades habría que sumar el tiempo necesario para que existan relaciones causa-efecto, es decir, cuánto tiempo es necesario para poder desarrollar un plan de desarrollo rural y que este sea eficaz y cuanto tiempo hay que esperar para medir y evaluar la eficacia de un plan.

En futuros enfoques evaluativos deberían ser tenidos en cuenta factores externos que propician la afluencia de turísticas, como son: la existencia de productos turísticos atractivos y diferenciados, la proximidad en tiempo y coste de los mercados emisores, la existencia de una oferta complementaria competitiva, la aplicación de otros programas de fomento de la actividad turística como pueden ser los Planes de Dinamización del Producto Turístico (PDPT). No se debe obviar que los programas LEADER solo representa un elemento dinamizador para el desarrollo turístico de las zonas rurales y atribuir los efectos producidos como consecuencia del crecimiento económico únicamente a la implantación de un plan de desarrollo rural sería un error.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO PORTILLO, R. Y BENAYAS DEL ÁLAMO, J. (1994): “*El turismo como motor de desarrollo rural: Análisis de los proyectos de turismo subvencionados por leader I*”. Revista de Estudios Agrosociales, N° :169, pp.-pp119-147
- CEJUDO GARCÍA, E. Y MAROTO MARTOS, J. (2010): “*La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*”. *Scripta nova*
Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Vol.14, N°:318 disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-318.htm>
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): “*El futuro del mundo rural*”. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 4/88
- COMUNIDADES EUROPEAS (1994): “*Guidelines for the ex post evaluation of the LEADER II Community Initiative*”. Dirección General de Agricultura. Bruselas.
Disponible en: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/leaderen.pdf>
- COMUNIDADES EUROPEAS (2002): “*Guidelines for the Evaluation of LEADER + Programmes*”. Dirección General de Agricultura. Bruselas. DOC. STAR VI/43503 /02-REV.1. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/eval1_es.pdf
- COMUNIDADES EUROPEAS (2006a): “*El Enfoque LEADER, Guía Básica*”. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_es.pdf
- COMUNIDADES EUROPEAS (2006b): “*Ex-ante Evaluation Guidelines including Strategic Environmental Assessment*”. Dirección General de Agricultura y Desarrollo rural. Comisión Europea. Documento de trabajo: AGRI-2006-63618-00-03-ES-TRA-00.DOC. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf
- COMUNIDADES EUROPEAS (2010): “*Ex-post evaluation of LEADER +*”. Dirección General de Agricultura. Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus-expost/fulltext_en.pdf
- DELGADO, M.; RAMOS, E. y PETREL, A. (2007): “*Nuevas tendencias en evaluación de programas de desarrollo rural territorial: un proceso de autoevaluación en el Altiplano de Granada*”. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, N°:213, pp.-pp 11-40
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2003): “*La consolidación de un modelo: valoración y balance de LEADER II*”. Actualidad Leader, Revista de desarrollo rural, N°:21, pp.-pp 8-15

- GARCÍA RODRIGUEZ, J.; FEBLES RAMIREZ, M.F. y ZAPATA HERNÁNDEZ, V. M. (2005): "La iniciativa LEADER en España". Boletín de la AGE, N°:39, pp.-pp 361-398
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARITIMO (2011): "Leader en España (1991-2011). Una contribución activa al desarrollo rural", disponible en http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME_LEADER_tcm7-233672.pdf
- MASSOT MARTÍ, A. (1998): "Hacia una política rural integrada en una Europa abierta". Revista española de economía agraria, N°:182, pp.-pp 9-73
- NAVARRO VALVERDE, F.A.; CEJUDO GARCÍA, E. Y MAROTO MARTOS, J.C. (2012): "Aportaciones a la evaluación de los programas de desarrollo rural". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N°:58, pp.-pp 349-379
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2000): "258 acciones de cooperación transnacional LEADER II". Info LEADER, Marzo, 76 disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/infolead/il76es.pdf>
- PANYIK, E., COSTA, C. Y RÁTZ, T. (2011): "Implementing integrated rural tourism: An event-based approach". Tourism Management, Vol.32, N°6, pp.-pp 1352-1363
- SÁENZ LORITE, M. y CEJUDO GARCÍA, E. (2008): "La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013." Investigaciones Geográficas, N° 46, pp.-pp 5-30.
- SEIBERT, O. (2000): "Análisis de cuello de botella. Un método para la evaluación y valoración de las características cualitativas de desarrollo rural". Seminario: Mejorar la calidad de las evaluaciones LEADER II. Observatorio Europeo LEADER. Bruselas información disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs_evaluation/seibert_es.pdf
- THIRION, S. (2000): "El método SAP en Portugal (Sistemas de autoevaluación participativa)". Seminario: Mejorar la calidad de las evaluaciones LEADER II. Observatorio Europeo LEADER. Bruselas. Información disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/docs_evaluation/thirion_es.pdf
- VILADOMIU, L y ROSELL, J. (1998): "Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural". Economía agraria, N° 182, pp.-pp 297-308
- ZIMMER, P. y GRASSMANN, S. (1997): "Evaluating a territory's touristic potential" Observatorio Europeo LEADER, AEIDL. Bruselas. Comisión Europea. Disponible en: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/ruralen/biblio/touris/metho.pdf>

Legislación

- Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas (91/C 73/14), Bruselas, 1991, N° C 73, 19/03/1991
- Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se le pide a los estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa de desarrollo rural.* LEADER II Diario Oficial de las Comunidades Europeas (94/C 180/12), Bruselas, 1994, N° C 180, 01/07/1994
- Comunicación a los estados miembros: estudio de evaluación «ex post» de la iniciativa comunitaria LEADER.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas (95 /C 263 / 12), Bruselas, 1995, N° C 263, 10.10.1995
- Comunicación de la Comisión a los estados miembros, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+).* Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2000/C 139/05), Bruselas, 2000, N° C 139/5, 18/05/2000
- Reglamento (CEE) n° 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, Bruselas, N°L 185, 15/07/1988
- Reglamento (CE) No 1261/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.* Diario Oficial de las Comunidades, Bruselas, L 161, 26/06/1999
- Reglamento (CE) No 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos.* Diario Oficial de las Comunidades, Bruselas, L 161, 26/06/1999
- Reglamento (CEE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).* Diario Oficial de las Comunidades, Bruselas, N°L 277/1, 21/10/2005