

# Aportaciones teóricas y metodológicas a la evaluación de los programas de desarrollo rural

---

Francisco Antonio Navarro Valverde  
Departamento de Geografía Humana. Universidad de Granada

## I. SOBRE EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

La evaluación aplicada a un proyecto de desarrollo rural examina de que manera el proyecto, y las diversas operaciones que lo integran, aporta soluciones a los problemas identificados, alcanza los objetivos fijados, crea nuevos valores económicos, sociales y culturales, así como las condiciones de una dinámica sostenible de desarrollo. Ésta se efectúa, por un lado, teniendo en cuenta la situación inicial y la final, con respecto a la aplicación del programa, y comparando este análisis con lo que hubiera ocurrido en ausencia del programa, y, por otro lado, en relación con los objetivos definidos durante la concepción y organización del proyecto. Existen una serie de características clave que debe recoger una evaluación de programas de desarrollo rural: a) "ser analítica, independiente y crítica; b) estar orientada a los aspectos importantes del programa, como son las necesidades (problemas, contexto y situación de referencia), el diseño (diagnóstico y estrategias), los objetivos, la aplicación, su eficiencia (medios y recursos), y las consecuencias (impacto y efectos); y c) extraer enseñanzas, comprender mejor para actuar mejor, reformando la aplicación del programa o política y ayudar a la toma de decisiones" (Unidad Española del Observatorio Europeo Leader, 2000, 1-2).

Desde nuestro punto de vista, una evaluación de un programa de desarrollo rural<sup>1</sup> debe tener como finalidad esclarecer el impacto de las actuaciones en el territorio donde se apliquen; es decir, en qué medida tales acciones han contribuido a promover el desarrollo de estas comarcas mediante la reducción de las diferencias de partida. Una evaluación global y final, que no pierda de vista si se avanza hacia la consecución de los objetivos que pretendían estos programas, extrayendo las enseñanzas de la aplicación, sus éxitos y fracasos, con

---

<sup>1</sup> La mayor parte de las evaluaciones siguen las corrientes post-positivistas, siendo reducidas las de tipo interpretativo o crítico.

una filosofía sistémica, interpretativa y crítica. No se trata de evaluar el programa, sino la repercusión de éste en el territorio.

## II. DE LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO RURAL POR PARTE DE LOS ORGANISMOS COMPETENTES

### 1. La evaluación desde la Unión Europea

En la iniciativa comunitaria de desarrollo rural, se identificaron sus elementos característicos: 1) el enfoque local, 2) el enfoque participativo y ascendente, 3) el carácter innovador de las acciones, 4) la relación entre acciones y su naturaleza multisectorial, 5) el grupo de acción local, 6) el trabajo en red y 7) las disposiciones financieras; y para estas especificidades se confeccionó una metodología original para evaluarlas<sup>2</sup>. Ahora bien, “las evaluaciones “reglamentarias” invocadas por las comunicaciones de la Iniciativa LEADER han tenido una utilización reducida por parte de los GAL y los equipos técnicos. En unas ocasiones porque no se ha podido disponer de tales resultados, en otras porque las metodologías utilizadas para realizar la evaluación han impedido que los resultados fuesen relevantes, y en otras porque las evaluaciones se han realizado cuando ya no había capacidad de respuesta. De todo ello se deduce que los responsables políticos y técnicos tendrán que afinar mucho más en el futuro si realmente quieren que el enorme esfuerzo que se invierte en una evaluación sirva para algo, y que éstas dejen de verse como algo impuesto y, en definitiva, como un puro trámite que necesariamente hay que pasar” (Esparcia Pérez, J. y Noguera Tur, J., 2000, 94).

### 2. La evaluación desde el estado español

En España, las evaluaciones finales de los programas de desarrollo rural realizadas por las diferentes comunidades autónomas reúnen una serie de características principales. Referente a los evaluadores, han sido agentes externos en casi todos los casos<sup>3</sup>, realizándose bien por medio de consultoras o a través de departamentos o centros de investigación universitarios de reconocido prestigio. Las comunidades autónomas donde las evaluaciones se realiza por una misma consultora tienen semejantes conclusiones y recomendaciones, por lo que algunas veces estos informes se convierten en un mero trámite administrativo sin apenas concreción de las características particulares de la aplicación de LEADER en estos territorios. No se trata de un documento que intente mejorar la aplicación de la iniciativa en esas comunidades.

En lo que respecta al contenido, existe una gran heterogeneidad en la información que poseen las evaluaciones regionales, tanto en su estructura como en su contenido. Puede interpretarse que este hecho se debe a la diferencia de capacidad y recursos técnicos, al grado de implicación y posicionamiento político, o a los diferentes recursos administrativos de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>2</sup> La evaluación debía de tener en cuenta también las diferentes medidas de dicho programa: Adquisición de Capacidades, Programa de Innovación Rural y Cooperación transnacional.

<sup>3</sup> A excepción del caso andaluz, donde, fue un centro perteneciente a la Consejería de Agricultura, quien realizó la evaluación, y todo ello, a pesar de los problemas que pudiera tener el informe respecto a independencia y objetividad del análisis.

mas. Sea como fuere, esta heterogeneidad no hace sino poner de manifiesto la ausencia de un modelo de evaluación de desarrollo rural ligado a prioridades operativas claramente definido.

Y en lo que atañe al método de evaluación, al existir ya unas directrices generales de la Comisión, ha resultado bastante homogéneo en las diferentes Comunidades Autónomas. Se recogían realizaciones financieras, indicadores financieros, indicadores cuantitativos de resultados, indicadores cualitativos, además de las especificidades de LEADER analizadas a través de un cuestionario, e incluso algunas Comunidades emplearon indicadores cuantitativos de impacto<sup>4</sup>. Se realizaron encuestas y entrevistas a beneficiarios, a promotores de proyectos denegados, a miembros del GAL, al Gerente del GAL, y a la población local. Terminaban los informes con una serie de conclusiones y recomendaciones por grupo y en general.

### III. ALGUNAS EXPERIENCIAS Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN POR PARTE DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

Algunos grupos, conscientes de que la evaluación es un instrumento de aprendizaje y de mejora en su proceso de toma de decisiones han puesto en práctica una serie de mecanismos de evaluación más flexibles y adaptados a sus necesidades, principalmente en el contexto de la evaluación interna. Ante las deficiencias y retrasos de las evaluaciones reglamentarias, la autoevaluación ha respondido a las necesidades específicas de cada grupo.

El método para la evaluación y valoración de las características cualitativas en el proceso de desarrollo rural, tiene su origen en el programa LEADER de Baviera (Alemania), en el año 1999, a raíz del Proyecto de investigación "*Elaboración de una sistematización para la valoración de la demanda de innovación local y regional*", siendo impulsado por el Ministerio del Estado de Baviera para Alimentación, Agricultura y Actividades Forestales, y uno de sus principales elaboradores fue Otmar Seibert. Los objetivos principales de este método eran: a) identificar y valorar los puntos fuertes y débiles del proceso de desarrollo local; b) observar cuál de las áreas clave del territorio está actuando como factor de bloqueo; c) y hacer visibles "factores blandos que permanecen casi siempre en un segundo plano. Este método presenta varias utilidades, para realizar un diagnóstico de la zona, una autoevaluación del grupo, o una evaluación de los impactos en el territorio. Este método determina el perfil específico de un territorio en base a ocho "áreas clave", basándose en el concepto de factor de bloqueo para el desarrollo. Estas áreas son: revalorización regional de las condiciones de vida, nuevos campos de trabajo-dinámica social, apertura estratégica de nuevos mercados dirigida a la experiencia, adquisición conjunta de conocimientos técnicos, estructuras adecuadas y colaboración, inspiración en la identidad y cultura regional, imagen del territorio, y atractivo social y económico. Los resultados que se obtienen de la valoración de cada una de las

---

<sup>4</sup> Así, en Cantabria se utilizaron los siguientes indicadores: a) incremento de población (1996-2001); b) tasa migratoria (91-2001); c) población ocupada sector 1º (%) y % de variación 1994-98; d) población ocupada sector 2º (%) y % variación 1994-98; e) población ocupada sector 3º (%) y % de variación 1994-98; y f) % de variación sectores no agrarios.

áreas clave del territorio configuran un perfil del mismo que se plasma en un diagrama tipo radar en el que se detectan las áreas clave que limitan el desarrollo del territorio en cada momento (actuando como cuellos de botella) (Seibert, O., 2000). Este método es muy positivo para: a) deducir las áreas más débilmente desarrolladas y por tanto, actuar en ellas para mejorar las condiciones económicas y de vida; y b) definir y reconducir estrategias erróneas o desfasadas. Ahora bien, es un método orientado más a planificación que a la evaluación, y existe una gran dificultad para la definición de las ocho áreas clave.

El método SAP (Sistematización de la autoevaluación participativa) tiene su origen en cuatro grupos LEADER del centro de Portugal (ADD, ADDLAD, ADELO y ADICES), junto con la ayuda de Samuel Thirion, director de la agencia de desarrollo INDE ("Intercooperação e Desenvolvimento") sita en Lisboa y responsable de la Célula de animación LEADER de Portugal. Los objetivos principales que persigue son: a) conocer la evolución del territorio, de la asociación local y de la aplicación del enfoque LEADER y sus efectos; b) y poner de relieve los elementos cualitativos e inmateriales. Posee cuatro fases principales: a) evaluación de la evolución del territorio; b) evaluación de la aplicación del enfoque LEADER; c) evaluación de la evolución del GAL; d) y análisis de los resultados del método y de decisión sobre las medidas ulteriores al ejercicio y la utilización que se hará del mismo.

La evaluación de la evolución del territorio en 10 años consiste en hacer una evaluación de su situación actual (año 2000) y de su situación 10 años atrás (año 1990). Cada una de estas evaluaciones se hace a partir de 8 componentes: calidad de vida, patrimonio y recursos naturales, demografía, identidad e imagen, conocimientos técnicos y tecnologías, relaciones internas y democracia, diversificación e integración de las actividades económicas, y relaciones externas<sup>5</sup>. Cada uno de estos componentes es objeto de una valoración mediante una nota de 0 a 5 que se inscribe en un diagrama, permitiendo lograr un perfil del territorio.

La evaluación de la aplicación del método LEADER, se define según las siete especificidades elegidas a nivel europeo. Para cada una de estas especificidades se realiza una doble valoración: a) valoración en términos de proceso de implantación; y b) valoración en términos de resultados (comparando la situación actual con la situación antes de LEADER). Esta distinción se justifica por el hecho de que una especificidad puede contar con gran arraigo pero tener un interés relativamente limitado, o viceversa. Cada una de estas valoraciones es también objeto de una notación de 0 a 5, permitiendo construir un segundo diagrama.

El análisis de la evolución de la Asociación de Desarrollo Local se realiza a partir de ocho componentes. Cada uno de los componentes es objeto de una valoración personal con una nota de 0 a 5 que también se inscribe en un gráfico en forma de estrella que representa el perfil de la asociación. Estos ocho

---

<sup>5</sup> Estos 8 componentes retoman, a excepción del primero, los 8 componentes del "capital del territorio", presentados en el fascículo de innovación del Observatorio Europeo LEADER sobre la competitividad territorial.

componentes son los siguientes: 1 Patrimonio físico y financiero; 2 Recursos humanos; 3 Competencias y capacidad de animación; 4 Identidad; 5 Cohesión interna; 6 Diversificación e integración de las actividades, programas y financiaciones; 7 Relaciones exteriores; 8 y legitimidad e imagen de la asociación de desarrollo local.

El último paso de la aplicación, tiene como objetivos analizar los resultados de la aplicación y extraer las conclusiones pertinentes que puedan fundamentar posteriores medidas de mejora de la gestión. A partir de ahora se puede establecer una estrategia de desarrollo territorial y un plan de desarrollo local (Thirion, S., 2000).

Este método ofrece un amplio abanico de posibilidades de evaluación en cuanto al aspecto temporal (continua, exante, intermedia, expost), dispone de una gran versatilidad y capacidad de adaptación, y se puede utilizar como herramienta para formular estrategias de futuro. Ahora bien, es un método aún en desarrollo y revisión, donde los componentes e indicadores no están estandarizados, y puede haber problemas en la comparación de resultados de evaluación entre grupos, por la subjetividad que encierra el método.

Los resultados de las evaluaciones puestas en marcha por los propios grupos de desarrollo rural han llegado tarde y han sido desconocidos por la población. Además, la sociedad rural no tiene la madurez necesaria para asumir el grado de reflexión que exigen los procesos de autoevaluación. Algunas de las propuestas para mejorar las evaluaciones futuras serían: a) los grupos deben hacer un esfuerzo de sistematización en la recogida de información y de la metodología a emplear (bases de datos, sistemas de información geográfica,...); y b) debe implicarse la participación en ella de los gestores, técnicos, beneficiados y resto de población de la comarca (evaluación participativa).

#### **IV. LA EVALUACIÓN DE DESARROLLO RURAL DESDE EL ÁMBITO CIENTÍFICO**

La mayoría de las "evaluaciones", "estudios", "análisis" y "valoraciones" de los programas de desarrollo rural, realizadas desde el ámbito universitario se han limitado a una descripción de las medidas ejecutadas en cada una de las comarcas, su montante económico, introducidas por una breve descripción del territorio. Es decir, realizan un sintético repaso a los informes anuales o finales de los grupos. Además, al señalar las características de estos programas (enfoque territorial, ascendente, innovador, etcétera), los valoran positivamente, sin entrar en los aspectos concretos de su aplicación, y de su repercusión socioeconómica.

No tendría ningún sentido enumerar y comentar uno tras otro todo lo escrito sobre evaluación de los programas de desarrollo rural desde el ámbito científico, por lo que nos hemos ceñido a los profesores Javier Esparcia y Joan Noguera, los cuales afirman que existe un desconocimiento del impacto real de las actuaciones públicas de desarrollo rural que se han venido implementando, impidiendo que se puedan detectar los puntos fuertes y débiles de la política de desarrollo rural, permitiendo así incrementar la eficacia de futuras iniciativas. "Hasta el momento presente, y salvo ciertas excepciones, las políticas y programas de desarrollo se han venido diseñando y gestionando (...) con un pro-

ceso de evaluación final con grandes carencias y que no ha permitido conocer su impacto real y sus puntos fuertes y débiles” (Noguera Tur, J., 2003, 1). Para ellos, el análisis del impacto real de una política es una tarea complicada que requiere de la utilización de una metodología compleja. El objeto de estudio está constituido por un conjunto de acciones con impacto sobre sujetos, colectivos específicos, y el propio territorio.

## V. PAUTAS GENERALES A LA HORA DE LLEVAR A CABO UNA EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL

En cuanto al método, en primer lugar es recomendable abordar un trabajo bibliográfico, gracias al cual se conseguirá, por un lado una familiarización con la política de desarrollo rural, a través del estudio de la documentación y reglamentaciones relacionadas con ella, y del acceso a la opinión de conocedores y expertos, y por otro lado, un mejor conocimiento del territorio donde se aplica el programa, de sus peculiaridades naturales, sociales y económicas.

A continuación, se debe realizar una serie de bases de datos, donde se recojan la información cuantitativa y cualitativa sobre cada una de las actuaciones y los promotores beneficiados.

Simultáneamente, se procede a realizar la fase de trabajo de campo para recabar una serie de datos cualitativos a través de una entrevista personal. Se tienen en cuenta dos cuestionarios diferentes, para dos tipos de informantes, por un lado, los emprendedores, y por otro los técnicos y políticos implicados en el proceso de desarrollo. A los primeros se les interroga sobre las características del proyecto (innovación, sinergias, origen del capital invertido, ámbito al que se dirige el producto o servicio, etcétera), del emprendedor (edad, sexo, formación, experiencia, procedencia territorial, razones para emprender, obstáculos encontrados y opinión sobre los programas de desarrollo rural, opinión sobre la comarca y la actividad en la que invierte, etcétera) y de los trabajadores (relación con el emprendedor, edad, sexo, formación, procedencia territorial, etcétera). Y a los segundos sobre las especificidades de los programas de desarrollo rural y su opinión personal sobre tales actuaciones. Los aspectos cualitativos, son tanto o más importantes que los cuantitativos. En actuaciones como las de los programas de desarrollo rural, al movilizarse inversiones relativamente pequeñas, las implicaciones cuantitativas presupondrían forzar relaciones de causalidad fuertemente cuestionables. Además, se ha tenido en cuenta que es imposible detectar el efecto neto, o efecto propio del programa desarrollo rural, ya que en el territorio inciden fuerzas de muy diferente tipo. Un análisis de relaciones de causalidad entre la política de desarrollo rural y la dinámica de la zona es un atrevimiento.

Tras el trabajo de campo, se reduce y estructura la enorme cantidad de datos. Para este proceso se establecen tipologías e interacciones entre las variables. Además, se analizan también opiniones, actitudes y emociones ante los programas de desarrollo rural.

Por otro lado, el análisis de una serie de indicadores de resultado e impacto, mayormente cuantitativos, muestra las diferencias entre la situación de partida y la final. Con ello se aprecia en toda la proporción posible el impacto de

estos programas en el territorio. Se opta por la escala municipal cuando la información lo propicia, o comarcal cuando no se da la anterior circunstancia.

En cuanto a las técnicas, el uso de mapas permite estimar de una forma mas adecuada el impacto espacial de los programas, o la desigual distribución de las ayudas. Se puede emplear también el Coeficiente de Concentración de Gini para observar el reparto territorial de la inversión. Junto a ello se puede realizar un análisis de regresión para establecer relaciones entre el dinamismo económico municipal y la distribución de la inversión del programa. Y por último, el cociente de localización, puede ayudar a conocer el grado de orientación en las diferentes medidas de los territorios.

En cuanto a la estructura y contenido del documento, es necesario comenzar con un diagnóstico inicial sobre el espacio rural donde se aplica tal programa, sus peculiaridades históricas, geográficas, demográficas, económicas y sociales. "La evaluación no podrá realizarse correctamente si previamente la descripción de la situación del territorio en el que se desarrollan las acciones no se ha realizado adecuadamente y si los actores implicados no han sabido definir una real estrategia de desarrollo rural" (Ahner, D., 2000, 4).

Se continúa estudiando el origen y características de los grupos de desarrollo rural (el enfoque ascendente, la participación local, y la gestión y financiación).

En cuanto al enfoque territorial y ambiental, en primer lugar se aborda la delimitación e identidad del territorio. En segundo lugar, se evalúa la valorización de los recursos endógenos, tanto naturales como culturales. Y por último, se estudia la distribución de las ayudas en el territorio, y como ellas han contribuido a reducir las desigualdades entre unos lugares y otros.

Desde la perspectiva poblacional y social, se evalúa el impacto de los programas sobre la población, la formación, el empleo, y la ayuda a los sectores desfavorecidos: mujeres y jóvenes<sup>6</sup>.

En lo que respecta al enfoque económico, la creación y fomento empresarial se analiza atendiendo a los siguientes interrogantes: las causas que hicieron a los promotores decidirse a crear la empresa, el tamaño de la empresa, y qué medidas o zonas son las que generan en mayor proporción nuevas empresas<sup>7</sup>. La diversificación de actividades se aborda de dos formas a) teniendo en cuenta el trabajo anterior, tanto del empresario como de los trabajadores, sobretudo

---

<sup>6</sup> La formación se trata a través del nivel de estudios y formación del empresario y los trabajadores. Por otro lado, se analiza la cantidad y calidad del empleo generado, así como el tipo de relaciones laborales y su grado de estabilidad. La igualdad de oportunidades de género se estudia atendiendo al número de promotores y empleos creados y consolidados según sexo. Además de la cantidad se investiga también el tipo de empresas generadas por mujeres y la calidad de los puestos de trabajo ocupados por ellas, y otra serie de actuaciones emprendidas por el grupo de desarrollo para incorporar la perspectiva de género. Y por último, en cuanto a la participación de los jóvenes en el proceso de desarrollo se indaga sobre el número de ellos dentro de los promotores y los empleos generados, preguntando sobre la edad de ellos, además del tipo de nuevas actividades que se crean por ellos y los nuevos empleos que ocupan.

<sup>7</sup> También se compara el número de empresas generadas en relación con las existentes, para observar la repercusión en la competitividad económica del territorio.

si es un agricultor el que diversifica o cambia de actividad; y b) detallando el reparto por medidas en cada municipio y comarca. Y por último, la innovación se aborda en función de tres cuestiones: a) el tipo de innovación realizada: oferta de nuevos productos, servicios, métodos o procesos, mercados o clientelas, etcétera; b) los resultados de las acciones innovadoras: diversificación, mejora de la competitividad, mejores respuestas a problemas o efecto imitador en el territorio; y c) el valor añadido del producto final: alto, medio o bajo. La aportación de tecnología se estudia en función del grado de ella: nula, poca, regular, bastante o en gran cantidad. Y por último, la sinergia y el trabajo integrado se evalúa en función de si existía cooperación con otras empresas locales, y en relación a los efectos indirectos y/o colaterales (empleos indirectos, efectos ambientales y/o sociales y sinergia con otras actividades).

## VI. CONCLUSIONES

En cuanto al método, existe una total ausencia de procedimientos adecuados para detectar la repercusión de la política de desarrollo rural en el territorio y en su población. Queda mucho por trabajar e investigar en este ámbito.

Y en lo referente a la finalidad, la evaluación del desarrollo rural no debe ceñirse a una simple obligatoriedad de evaluar un programa porque lo exige la normativa, sino que es necesario que se vaya más allá, siendo un instrumento de reflexión sobre el significado y el futuro del desarrollo para las áreas rurales, sobre los efectos que generan en la población rural tales actuaciones, y un documento del que extraer lecciones para el futuro, cosa que desde nuestro punto de vista es lo fundamental.

El análisis de estos programas debe ser realizado “con miras a largo plazo”, observando las repercusiones más profundas, más estructurales, que han provocado sus actuaciones, y no justo después de su aplicación, ya que así nos aproximaremos en mayor medida a los efectos reales de dicho programa.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHNER, D. (2000). *Discurso de apertura del Seminario Mejorar la calidad de las evaluaciones expost de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER. Dirección General de Agricultura. Comisión Europea. Bruselas.
- ESPARCIA PÉREZ, J. y NOGUERA TUR, J. (2000). «Aproximación teórico-metodológica a la cultura evaluativa y la evaluación de programas de desarrollo rural». *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia*. 67/68, 77-101.
- NOGUERA TUR, J. (2003). *De la foto fija al seguimiento dinámico: carencias en la aplicación y evaluación de políticas de desarrollo rural: desarrollo y propuesta de un sistema de evaluación continua*. Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas.
- SEIBERT, O. (2000). «Análisis de cuellos de botella. Un método para la evaluación y valoración de las características cualitativas en el proceso de desarrollo rural». *Seminario Mejorar la calidad de las evaluaciones expost de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER. Bruselas.
- THIRION, S. (2000). «El método SAP en Portugal (Sistematización de la Autoevaluación Participativa)». *Seminario Mejorar la calidad de las evaluaciones expost de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER. Bruselas.



Aportaciones teóricas y metodológicas a la evaluación...

UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2000). *Jornadas técnicas de autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER. Métodos y perspectivas*. Cudillero (Asturias).