



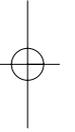
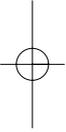
## *Nota de investigación*



***ager • nº 6 • 2007***

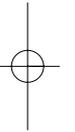
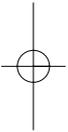
Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural  
Journal of Depopulation and Rural Development Studies







*Una propuesta de evaluación del  
impacto de los programas de desarrollo  
rural LEADER y PRODER*



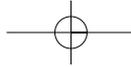
***José Mondéjar Jiménez***  
***Juan Antonio Mondéjar Jiménez***  
***Fabio Monsalve Serrano***  
***Manuel Vargas Vargas***  
***Universidad de Castilla-La Mancha***

*ager • nº 6 • 2007*

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural  
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

Páginas: 161-180





José Mondéjar\* y Manuel Vargas son profesores del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública, Estadística Económica y Empresarial y Política Económica de la Universidad de Castilla-La Mancha. Juan Antonio Mondéjar es profesor del Departamento de Administración de Empresas y Fabio Monsalve lo es del Departamento de Análisis Económico y Finanzas, de dicha Universidad.

Dirección para correspondencia:  
 Facultad de Ciencias Sociales  
 Avenida de los Alfares, 44  
 16071 Cuenca

Correo electrónico:  
 Jose.Mondejar@uclm.es  
 JuanAntonio.Mondejar@uclm.es  
 Fabio.Monsalve@uclm.es  
 Manuel.Vargas@uclm.es

(\*: autor de contacto)

***Una propuesta de evaluación del impacto de los programas europeos de desarrollo rural LEADER y PRODER***

*Resumen:* Nuestro propósito de investigación se centra en abordar la construcción de algunos instrumentos evaluativos de los programas de desarrollo rural, según las características que la Comisión Europea exige a la evaluación del Programa de Desarrollo LEADER en la Comunicación *El futuro del mundo rural* (1992); a saber: indicadores físicos y financieros e indicadores específicos, que tendrán en cuenta el enfoque integrado territorial, el carácter piloto de las acciones, el funcionamiento de la cooperación, la organización y el papel de las estructuras administrativas implicadas, la integración en una red y la repercusión sobre el medio ambiente. Para ello, es preciso abordar un enfoque cualitativo que recoja aspectos fundamentales de los programas y la construcción de una escala de medida que permita su evaluación. Así, desarrollamos un proyecto de recogida de información cualitativa que complementa el enfoque cuantitativo ya realizado, que se integre en la obtención de un cuestionario válido y fiable.

*Palabras clave:* evaluación, desarrollo rural, LEADER, PRODER, escala de medición.

***A proposal for the evaluation of the impact of LEADER and PRODER programs for rural development***

*Abstract:* The purpose of our research is the development of instruments to be used for the evaluation of rural development programs, in accordance with the characteristics required by the European Commission for the evaluation of the LEADER Development Program as outlined in "The future of rural world" (1992). These characteristics include physical and financial indicators, as well as specific indicators that take into account the following aspects: an integral territorial focus; the pilot characteristics inherent in the actions; cooperation; the organization and role of administrative structures; integration in a network; and repercussions for the environment. It is necessary to deal with a qualitative focus that brings together fundamental aspects of the programs and the development of a measurement scale that allows for their evaluation. The result is the development of a project devoted to the collection of qualitative information which complements a quantitative approach already undertaken, and which results in a valid and reliable questionnaire.

*Keywords:* evaluation, rural development, LEADER, PRODER, survey scale.

Fecha de recepción del original: Agosto 2006

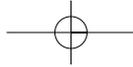
Versión definitiva: Marzo 2007



## Introducción

En el año 2006 finalizó el período de programación de la Iniciativa Comunitaria LEADER +. Han pasado, por tanto, 15 años desde que la Comisión Europea pusiera en marcha esta Iniciativa Comunitaria (IC) para el desarrollo rural. Una iniciativa que, si bien nació como una experiencia piloto, se ha ido consolidando como una metodología de intervención en el medio rural a lo largo de las tres ediciones de la misma: LEADER I, LEADER II y LEADER +. 15 años es, pues, tiempo suficiente para poder abordar con cierto rigor los efectos que dichos programas de intervención han tenido en el medio rural.

Existe un dato relevante que, a priori, nos puede indicar el éxito de esta iniciativa: el hecho de que ha sido, junto con INTERREG, la única Iniciativa Comunitaria incluida en todos los periodos de programación. Podemos pensar que la Comisión no hubiera continuado con una línea de trabajo cuyos resultados no fueran los esperados. Es más, la creación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural otorga una nueva naturaleza al LEADER, al incluirlo como un eje de intervención propio de dicho fondo (Reglamento CE 1698/2005). De esta forma la Comisión da forma a las recomendaciones planteadas en el seminal documento *El futuro del mundo rural* (1992) que reconocía la insuficiencia de la Política Agraria Común para el desarrollo rural.



No obstante, el hecho de que la Comisión Europea apueste de forma tan clara por el método LEADER no es garantía de eficacia. Predicar tal cosa requiere de evaluaciones en profundidad que arrojen resultados sólidos y permitan comparaciones rigurosas.

Posiblemente, este sea uno de los talones de Aquiles del LEADER, pues la evaluación de dichos programas presenta una problemática muy específica. A continuación recogemos lo que, a nuestro juicio, son los dos principales problemas: epistemología evaluativa y la falta de un modelo consensuado.

La evaluación de una determinada política y de su correspondiente dotación presupuestaria ha de hacerse en relación con la consecución de los objetivos planteados. El problema es que la IC LEADER no nace para la consecución de objetivos económicos o sociales cuantificables (creación de empresas, generación de empleo, mejora de infraestructuras, creación de asociaciones...), sino que nace como un laboratorio de ideas, buscando experimentar la innovación y transferir los resultados.<sup>1</sup>

Así pues, si nos atenemos escrupulosamente a los objetivos LEADER la evaluación ha de ser de orden cualitativo. La propia Comisión elaboró un documento sobre *Directrices para la evaluación de los programas LEADER +*, en el que reconocía que "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" (Comisión, 2002).

Esta importancia concedida a la dimensión innovadora y experimental ha de completarse con otras dos dimensiones: la denominada "evaluación de ejecución", eficiencia o medidas de realización, centrada en la gestión de los Grupos de Acción Local

1• En el caso de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, los objetivos eran "fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, sean públicos o privados, en todos los sectores de actividad del medio rural, dar a conocer experiencias concretas en toda la Comunidad y ayudar a los agentes rurales de los distintos Estados miembros que lo deseen a inspirarse en los resultados obtenidos por otros territorios y a realizar en común determinados proyectos" (Art. 6. 94/C 180/12). En el caso del LEADER +, el objetivo era "incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a más largo plazo. Asimismo, dicha iniciativa pretende fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de: valorización del patrimonio natural y cultural, mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo y mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades" (Art. 8. 2000/C 139/05).



(en adelante, GAL); y la denominada "evaluación de impacto", eficacia o medidas de resultados, centrada en el desarrollo socio-económico de la población.

La segunda gran dificultad a la hora de evaluar es la falta de un modelo consensuado que obligue a todos los GAL y organismos intermedios a presentar la misma batería de indicadores. Es cierto, que todos los GAL están obligados a presentar periódicamente información de ejecución del programa, pero los datos son estrictamente financieros y algunos de impacto económico, pero que en modo alguno son suficientes para evaluar la metodología LEADER, tanto en su dimensión experimental como de impacto. Esta carencia de un modelo consensuado y obligatorio se traduce en una escasísima disponibilidad de datos, lo que dificulta el trabajo del investigador y los escasos estudios realizados. Entre los trabajos más exhaustivos destaca "Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes". Este trabajo se centra en un estudio de casos y entrevistas con agentes cualificados para valorar la implementación del LEADER. No avanza, sin embargo, en desarrollar una batería de indicadores que permita la comparabilidad entre los distintos programas.

Todo lo anterior pone de manifiesto las dificultades que entraña la evaluación de los programas de innovación rural.

El presente trabajo trata de responder a ese reto evaluativo, que recoja todas las medidas de actuación de los Programas de Innovación Rural (en adelante, PIR), así como las características que la Comisión exige a la evaluación del LEADER +, con el objetivo de exponer una visión conjunta de estas políticas de desarrollo rural. En este sentido, el objetivo no es tanto analizar la evaluación cuanto presentar algunos instrumentos evaluativos, capaces de abordar la medición de la repercusión de los programas. Este trabajo se enmarca en el seno de un proyecto de investigación más amplio cuyo objetivo final es realizar una evaluación del impacto de los PIR sobre el mundo rural de Castilla-La Mancha. Inicialmente, se ha abordado la construcción y validación de una herramienta de evaluación que se presenta en este artículo.

## *1. La evaluación de los programas de desarrollo rural*

Al abordar la evaluación de los PIR bajo los objetivos básicos del LEADER +, se han planteado varias etapas:

### **1.1. Recogida, tratamiento y análisis de la información disponible**

El objetivo de esta primera fase es elaborar un marco general del territorio, la situación socioeconómica y los primeros resultados de los PIR a partir de la información secundaria disponible en el momento de iniciar el estudio. Fundamentalmente se han utilizado datos demográficos y económicos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y por el Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha (IES), de ámbito municipal, que han permitido destacar las peculiaridades del territorio, así como su situación socioeconómica de partida.

### **1.2. Recogida, tratamiento y análisis de información primaria**

En esta segunda fase se pretende buscar, recabar y analizar información sobre los PIR directamente. Para ello, se ha empezado con el análisis de la información cuantitativa proporcionada por los cuadros financieros de cierre. Concretamente, el trabajo se ha centrado en los siguientes indicadores:

- a. Indicadores de realización.* Tratan de medir la ejecución física y financiera del programa. En este grupo se han considerado los siguientes puntos: *(a.1)* Grado de ejecución financiera: análisis de cuadros financieros por medidas y por fondos públicos y privados; *(a.2)* Número de expedientes apoyados por medidas e inversión media del expediente; *(a.3)* Número de iniciativas productivas y no productivas: las productivas tendrían, en principio, un mayor impacto directo sobre la economía; las no productivas tendrían un impacto indirecto sobre la economía e impacto directo sobre calidad de vida; *(a.4)* Número de iniciativas

privadas, públicas (ayuntamientos u otras entidades locales) y del GAL; (a.5) Número de municipios afectados por las inversiones productivas; (a.6) Número de municipios y población afectada por las inversiones no productivas; y (a.7) Número de beneficiarios de las actuaciones formativas: coste medio por alumno de cada actuación formativa.

b. *Indicadores de resultados.* Buscan medir efectos directos sobre aspectos económicos, sociales y medioambientales: (b.1) Número de empresas creadas, ampliadas o modernizadas; (b.2) Nivel de empleo generado; (b.3) Número de asociaciones creadas o animadas por el GAL, distinguiendo entre aquellas con un carácter económico-comercial (por ejemplo, Asociación de Empresarios Turísticos) y aquellas con un carácter más socio-cultural; (b.4) Viabilidad económico-financiera de las iniciativas apoyadas (cada expediente debe incorporar indicadores de rentabilidad como VAN, TIR, etc.); (b.5) Aumento de la oferta turística: camas y plazas de restauración; (b.6) Aumento de servicios a la población (por ejemplo, apertura de una peluquería, panadería, mini-mercado donde antes no existía y obligaba al desplazamiento); (b.7) Aumento de superficie social, cultural, de ocio y tiempo libre; (b.8) Elementos patrimoniales recuperados y puestos en valor; (b.9) Elementos medioambientales recuperados y puestos en valor; (b.10) Actuaciones de carácter medioambiental: conservación y restauración del entorno, reciclaje de residuos, depuración de aguas, energías limpias, materiales no contaminantes; (b.11) Diversificación de la actividad agraria (por ejemplo, número de agricultores que se han beneficiado de ayudas para diversificar sus rentas); (b.12) Mejora de la calidad: iniciativas que, gracias al programa, han accedido a una etiqueta de calidad reglada y otorgada por organismos independientes; (b.13) Mejora en el acceso a las nuevas tecnologías desde la doble perspectiva de las infraestructuras y la formación; (b.14) Mejora en la vertebración social del territorio; (b.15) Mejora en la percepción e identidad del territorio. Acciones que recuperen las señas de identidad del territorio (por ejemplo, fiestas tradicionales, museos etnológicos, libros y publicaciones...); y (b.16) Promoción y venta del territorio (por ejemplo, asistencia a ferias, edición de material divulgativo e impacto del mismo, etc.).

Sin embargo, como se ha destacado anteriormente, esta visión resulta parcial, ya que no evalúa aspectos fundamentales de los PIR, por lo que es necesario abordar también un enfoque cualitativo. Por ello, se ha decidido elaborar un cuestionario para los beneficiarios de los PIR, mediante el cual determinar aspectos tales como:

c. *Indicadores de impacto.* Nivel de incidencia sobre los objetivos previstos a nivel general por el programa LEADER+ o PRODER-2 y a nivel particular por el GAL:

(c.1) En relación con los objetivos globales del programa global: [c.1.1] Promoción del desarrollo rural sostenible; y [c.1.2] Fomento estrategias piloto; y (c.2) En relación con los objetivos propuestos por el GAL en su estrategia de desarrollo. En este caso, el estudio sería particular para cada grupo, ya que presentaron a la administración diversos objetivos.

d. *Puntos destacables de los programas.* Son aspectos fundamentales para los objetivos generales de los programas a nivel general y cuya medición cuantitativa resulta limitada. Englobaría cuestiones relacionadas con: (d.1) Experiencias piloto: [d.1.1] Iniciativas de carácter piloto o novedosas (por ejemplo, iniciativas no desarrolladas a nivel comarcal, provincial, regional o nacional) con especial referencia a aquellas referidas a los aspectos transversales; [d.1.2] Iniciativas importadas tras resultar con éxito en otros programas; y [d.1.3] Iniciativas transferibles; (d.2) Dimensión territorial: el programa se ha ejecutado con arreglo a las especificidades propias del territorio, poniendo en valor sus potencialidades y corrigiendo sus debilidades; (d.3) Trabajo en Red: [d.3.1] Participación del GAL en redes regionales, nacionales, europeas e internacionales de desarrollo rural; [d.3.2] Número de proyectos realizados en red y volumen de los mismos; y [d.3.3] Participación institucional en seminarios o realización de los mismos; (d.4) Enfoque integrado del desarrollo: actuaciones que incorporen varios recursos del territorio (por ejemplo, ruta que conecte elementos medioambientales y arquitectónicos; taller de artesanía que ponga en valor productos tradicionales); (d.5) Enfoque ascendente - Grupos de Acción Local: [d.5.1] Composición del grupo de acción local de agentes económicos, sociales y políticos en porcentaje sobre el total (un sobrepeso del factor político se consideraría negativo)<sup>2</sup>; [d.5.2] Porcentaje de miembros directos o representados (por ejemplo, una cooperativa es un miembro pero representa a muchos socios) del GAL sobre el total de población del territorio; [d.5.3] Porcentaje de mujeres que integra el órgano de decisión; [d.5.4] Existencia de órganos de asesoramiento: composición y relevancia técnica; [d.5.5] Autoridades medioambientales que participen en los órganos de decisión o asesoramiento; y [d.5.6] Acciones que involucren a la población local en el diseño y ejecución del programa (por ejemplo, asambleas locales de participación universal, métodos de democracia directa, etc.); (d.6) Medio ambiente:

- 2• Una práctica habitual para solventar esta cuestión es que el alcalde o representante político no acuda a las Juntas Directivas como representante del Ayuntamiento sino como presidente o miembro de una asociación del pueblo.

[d.6.1] Acciones enfocadas a la conservación o mejora del medio ambiente; y [d.6.2] Acciones respetuosas con el medio ambiente; (d.7) Igualdad de oportunidades para colectivos desfavorecidos (mujeres, jóvenes...): [d.7.1] Sensibilidad de los programas respecto a colectivos con peores oportunidades (mujeres, jóvenes, etc.); y [d.7.2] Implicación de las minorías más desfavorecidas (minorías étnicas, inmigrantes, etc.) en los programas; (d.8) Calidad de vida: [d.8.1] Realizaciones reales del programa: puesta en marcha de nuevos servicios para la población, o mejora en el acceso a los mismos; [d.8.2] Cambios en la composición de la población (mejora demográfica); [d.8.3] Generación de nuevas fuentes de ingresos y su distribución social; y [d.8.4] Percepción de mejora en las oportunidades de acceso al mercado de trabajo; y (d.9) Vertebración social: [d.9.1] Grado de conocimiento del programa por parte de la población: percepción sobre el mismo; [d.9.2] Percepción de la posibilidad de participar en el programa y su gestión; y [d.9.3] Conocimiento del GAL: sus funciones y composición.

La parte cuantitativa de medición de la realización de los indicadores puede consultarse en Mondéjar, Monsalve y Vargas (2003, 2006); también se ha concluido el enfoque cuantitativo de resultados. Por ello, este trabajo se va a centrar en los puntos de medición de impacto y en la construcción de indicadores para cuantificar los aspectos destacados anteriormente.

## 2. Marco poblacional y diseño muestral

El territorio elegido en el estudio ha sido la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, además de por el interés intrínseco de los investigadores, porque presenta algunas características que la hacen especialmente adecuada para la evaluación de los programas de innovación rural. En primer lugar, por ser una comunidad autónoma eminentemente rural, económica y sociológicamente, por lo que el impacto de los PIR puede resultar importante, además de necesario en gran parte de los municipios de la comunidad autónoma. En segundo lugar, por haber contado con programas de desarrollo endógeno desde su primera convocatoria. Durante el segundo período de intervención (1996-2001), en cuyos datos nos basaremos para las propuestas evaluativas, Castilla-La Mancha ha contado con 27 PIR: 14 programas PRODER y 13 iniciativas comunitarias LEADER II.

Las características demográficas comunes a la mayoría de los territorios son la baja densidad de población, el hecho de que 20 de las 27 hayan perdido población en los últimos 20 años, y la dispar composición municipal de cada comarca<sup>3</sup>.

Castilla-La Mancha es una región eminentemente rural. Del total de sus 919 municipios, un 54,2% (498) tienen menos de 500 habitantes; el 96,6% de los municipios, menos de 10.000 habitantes, conjugándose con un éxodo de población de los municipios más pequeños a los de mayor tamaño. Esta ruralización se ve contrastada con los datos de empleo, donde el sector primario presenta un mayor grado de importancia en los municipios pequeños que en los mayores. Si a estos hechos unimos la inversión de la pirámide de edad, la desigualdad de renta entre núcleos rurales y urbanos, la falta de oportunidades de empleo, el retraso en la incorporación de la mujer al mercado laboral, el déficit de infraestructuras (sociales, de transporte, sanitarias, etc.), se configura un marco socio-demográfico crítico, en el cual el papel de los PIR adquiere una mayor relevancia e importancia para la sostenibilidad (tanto económica como demográfica) del medio rural de Castilla-La Mancha.

Como se aprecia en los datos, la pérdida poblacional por comarcas ha sido cercana al 7%, lo que pone de manifiesto la imperiosa necesidad de formular políticas de desarrollo que permitan fijar los habitantes al medio rural y evitar la incesante despoblación del mismo.

Si nos referimos a la última información disponible, en conjunto, se han aprobado un total de 4.697 expedientes, de los cuales 2.902 son de carácter privado y 1.795 de carácter público, que supusieron un montante global certificado de 252.242.739 euros<sup>4</sup>. Como es sabido, las medidas operativas de los programas PRODER y LEADER II eran distintas en su formulación, pero similares en su contenido operativo. Para la agregación de los datos, se ha utilizado la siguiente equivalencia:

- 3• Esta comarcalización se ha visto modificada de forma importante para el periodo de programación 2000-2006, lo que nos hace pensar que durante el periodo de análisis que nos ocupa (1996-2001) la distribución comarcal atendió más a criterios administrativos que a los de homogeneidad socio-lógica, económica, geográfica y cultural, que han de caracterizar la delimitación de una comarca.
- 4• Tan sólo se dispone de los cuadros financieros de cierre del periodo 1996-2001, al no estar disponible la información referida al periodo de programación 2002-2006.

### Cuadro 1. Equivalencia entre las medidas LEADER y PRODER

CONTENIDO OPERATIVO	LEADER II	PRODER
Apoyo técnico al desarrollo rural	B1	Medida 6
Formación profesional y ayudas a la contratación	B2	Medida 8
Turismo rural	B3	Medidas 3 y 4
Pequeñas empresas, artesanía y servicios	B4	Medida 5
Valorización y comercialización de productos agrarios	B5	Medida 7
Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno	B6	Medidas 1 y 2

Fuente: Elaboración propia

La distribución por medidas dentro de cada GAL varía sustancialmente, respondiendo a la adecuación de las actuaciones a las características del territorio de intervención, tal como recoge el cuadro 2.

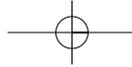
Para realizar el estudio de campo, se ha optado por extraer una muestra del 1.500 expedientes (31,92% de la población) con un diseño muestral de triple estratificación (por GAL, medida de destino de los fondos, y carácter público o privado de éstos), con afijación proporcional<sup>5</sup>.

5• En realidad, cuasi-proporcional, debido a que en los estratos menos frecuentes se ha optado por excluirlos de un análisis individualizado si el número de expedientes era menor que cinco.

Cuadro 2. Distribución porcentual de los fondos por medidas y GAL

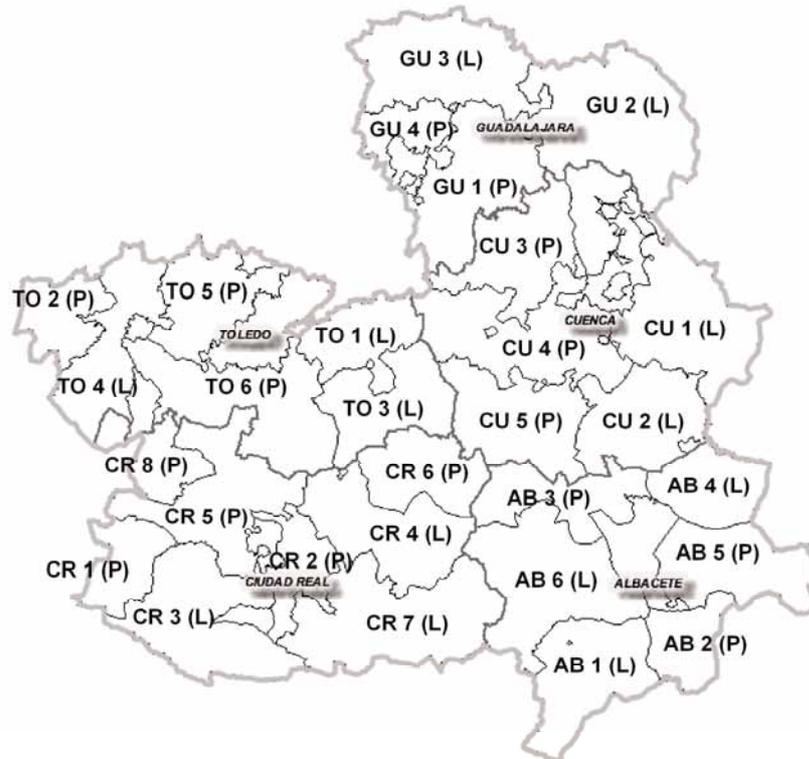
	B1	B2	B3	B4	B5	B6	TOTAL
Sier. Segura	5,94%	3,80%	53,54%	18,16%	13,42%	5,14%	100,00%
Manchuela	6,18%	7,42%	25,92%	31,48%	18,98%	10,03%	100,00%
Sacam	6,34%	6,21%	34,34%	25,64%	19,28%	8,19%	100,00%
Manserja	7,98%	9,70%	35,86%	11,95%	10,08%	24,42%	100,00%
Tierra y Agua	7,39%	3,75%	24,20%	37,11%	15,01%	12,53%	100,00%
Prodesse	4,59%	1,55%	32,00%	33,63%	14,99%	13,24%	100,00%
Adiman	4,14%	1,05%	10,63%	47,64%	25,17%	11,37%	100,00%
Molina	4,40%	2,03%	29,07%	28,00%	16,77%	19,72%	100,00%
Talavera	6,13%	5,97%	35,58%	33,03%	7,54%	11,75%	100,00%
Dulcinea	5,33%	3,77%	14,82%	47,86%	14,17%	14,06%	100,00%
Cabañeros	9,03%	5,85%	29,19%	20,78%	9,17%	25,99%	100,00%
Sier. Norte	5,90%	1,57%	41,11%	30,69%	7,51%	13,22%	100,00%
D. Quijote	6,75%	3,79%	7,86%	44,53%	13,67%	23,39%	100,00%
Campos Hellín	5,39%	0,79%	10,12%	31,18%	35,42%	17,09%	100,00%
Man. Jucar	6,87%	0,53%	24,51%	48,29%	5,95%	13,85%	100,00%
Man. Centro	7,73%	1,35%	4,20%	60,58%	14,39%	11,75%	100,00%
Valle Alcudia	5,94%	2,47%	24,01%	12,81%	21,69%	33,09%	100,00%
Monte Sur	8,20%	2,77%	22,67%	34,30%	20,14%	11,92%	100,00%
E. del Duque	7,42%	1,46%	28,47%	39,54%	12,42%	10,70%	100,00%
Adesiman	6,90%	4,79%	30,98%	23,57%	18,71%	15,04%	100,00%
Aspad-14	8,69%	1,00%	6,15%	43,35%	18,02%	22,79%	100,00%
Alcarria	6,03%	2,50%	34,95%	15,62%	19,13%	21,77%	100,00%
Zancara	10,04%	1,84%	15,30%	19,64%	22,17%	31,00%	100,00%
Comarsur	5,35%	1,93%	31,40%	28,29%	21,83%	11,19%	100,00%
Ribereños	4,90%	0,91%	52,76%	26,69%	6,62%	8,13%	100,00%
Oropesa	6,75%	1,32%	35,10%	32,63%	14,66%	9,54%	100,00%
Montes Toledo	6,63%	0,70%	26,55%	23,05%	18,61%	24,46%	100,00%
Autonómico	6,24%	3,16%	27,40%	31,76%	16,27%	15,17%	100,00%

Fuente: Elaboración propia



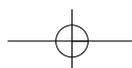
Gráficamente, la Figura 1 muestra las diferentes comarcas inmersas en el Programa de Desarrollo de Castilla-La Mancha para el periodo 2002-2006, distinguiendo entre las participantes en programas PRODER y LEADER.

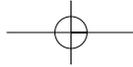
Figura 1. Comarcas PRODER y LEADER en Castilla-La Mancha



AB 1 Sierra del Segura (L)	CR 1 Montedur (P)	TO 1 Don Quijote de la Mancha (L)
AB 2 Campos de Hellín (P)	CR 2 Campo de Calatrava (P)	TO 2 Adecor (P)
AB 3 Mancha Júcar Centro (P)	CR 3 Valle de Alcudia (L)	TO 3 Dulcinea (L)
AB 4 La Manchuela (L)	CR 4 Alto Guadiana-Mancha (L)	TO 4 Comarca de Talavera, Sierra de San vicente y La Jara (L)
AB 5 Monte Ibérico (P)	CR 5 Montes Norte (P)	TO 5 Castillos de Medio Tajo (P)
AB 6 Sacam (L)	CR 6 Promancha (P)	TO 6 Montes Toledanos (P)
CU 1 Prodesa (L)	CR 7 Tierras de libertad (L)	GU 1 Fadeta (P)
CU 2 Adiman (L)	CR 8 Cabañeros (P)	GU 2 Molina de Aragón Alto Tajo (L)
CU 3 Ceder Alcarria Conquense (P)		GU 3 Adel (L)
CU 4 Záncara (P)		GU 4 Adac (P)
CU 5 Adesiman (P)		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural





Por último, para el diseño del cuestionario, el equipo investigador presentó una batería de 45 preguntas a un grupo de expertos de los GAL para seleccionar aquellos ítems más relevantes, pulir su redacción y proponer algunos nuevos. Con ello, se obtuvo un cuestionario formado por 35 ítems: seis por cada una de las cinco dimensiones que se pretenden medir (mejora de la calidad de vida, vertebración social, sostenibilidad de la actuación, diversificación de rentas y sensibilidad respecto al medio ambiente), además de cinco ítems relacionados con el carácter novedoso de la iniciativa (uno), la transferibilidad de resultados (dos) y el enfoque integrado de las actuaciones (dos).

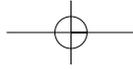
Este cuestionario fue presentado a una muestra inicial con el fin de analizar su validez y fiabilidad. Para ello, se optó por muestrear los expedientes gestionados por la Federación para el Desarrollo de la Sierra y Mancha Conquense (ADESIMAN). Del total de 166 expedientes (124 privados y 42 públicos), se ha obtenido una muestra de 124 cuestionarios, pertenecientes a 82 expedientes privados y a los 42 públicos<sup>6</sup>.

### *3. Análisis de los resultados y diseño final del cuestionario*

Como ya se ha destacado anteriormente en este artículo, y en consonancia con la tónica general de los trabajos publicados sobre evaluación del impacto de los PIR (Esparcia y Noguera, 1997; Ray, 2000; Guzmán, Cobacho y Martínez, 2002; Leeuw, Rist y Sonvichsen, 1994), las singularidades de los PIR hacen necesaria la utilización de técnicas cualitativas, ya que el análisis cuantitativo resulta limitado. Por otra parte, como también se recoge en la bibliografía especializada, este tipo de técnicas son más costosas, tanto económica como informativamente. Por ello, los pocos estudios empíricos publicados están centrados en unidades geográficas pequeñas y homogéneas. En el caso de Castilla-La Mancha, la situación es justamente al contrario. Con una gran extensión y características geográficas, socio-económicas y demográficas dispares, un estudio cualitativo que abarque toda la Comunidad Autónoma resulta prohibitivo.

<sup>6</sup>• Agradecemos al grupo ADESIMAN su inestimable colaboración, especialmente a sus técnicos, que han desarrollado la labor de campo imprescindible en este trabajo.





Ante la clara insuficiencia de abordar exclusivamente el enfoque cuantitativo, en este trabajo se adopta una posición intermedia, consistente en la construcción de un cuestionario en escala Likert de cinco puntos que pueda captar, aunque limitadamente, aquéllos aspectos de los PIR que no pueden ser evaluados de otra forma.

Con los datos obtenidos, tras la necesaria depuración y recodificación de ítems, se ha procedido a un análisis detallado de la encuesta para la construcción final de escalas de medición. Este tratamiento ha constado de tres fases:

1. En primer lugar, se abordó un análisis de la estructura interna del cuestionario mediante un análisis de componentes principales. El objetivo fundamental era comprobar que se pueden extraer las cinco dimensiones de interés y que los ítems cargaban en su correspondiente constructo.
2. Un análisis de correlación ítem-total dentro de cada una de las dimensiones, con el objeto de prescindir de aquellos que no responden a la tónica general de la dimensión.
3. Un análisis de fiabilidad, basado en la medida alfa de Cronbach, que garantizara la validez del cuestionario para los fines propuestos.

Tras el análisis de los datos, el cuestionario quedó configurado por treinta ítems. Los cinco primeros están relacionados con la mejora de la calidad de vida; del sexto al décimo, con la vertebración social; del undécimo al decimoquinto, con la sostenibilidad de las actuaciones; del decimosexto al vigésimo, con la diversificación de rentas; y del vigésimo primero al vigésimo quinto, con la sensibilidad respecto al medio ambiente, como muestra el Cuadro 3. Por último, se recogen los ítems relacionados con la novedad de la iniciativa, la transferibilidad de los resultados y el enfoque integrado de los mismos.

Cuadro 3. Cuestionario final validado

1. Los programas de innovación rural han facilitado la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral	1	2	3	4	5
2. La puesta en marcha de los proyectos ha contribuido a asentar población en su localidad	1	2	3	4	5
3. Se ha ampliado la oferta de actividades socio-culturales y de ocio	1	2	3	4	5
4. Se ha mejorado el abastecimiento de productos y servicios en su comarca	1	2	3	4	5
5. Se ha mejorado la infraestructura de comunicación y/o transporte	1	2	3	4	5
6. Se ha favorecido la integración de grupos de población minoritarios o parcialmente excluidos	1	2	3	4	5
7. Se ha fomentado la mayor participación de la población en decisiones que afectan a toda la comunidad	1	2	3	4	5
8. Se ha potenciado la participación de la mujer en el ámbito socio-laboral	1	2	3	4	5
9. Se ha contribuido a reforzar las señas de identidad de la comarca	1	2	3	4	5
10. Ha aumentado el grado de conocimiento de las necesidades y opiniones de la población por parte de los organismos locales	1	2	3	4	5
11. Las subvenciones son suficientes para mantener su proyecto a largo plazo	1	2	3	4	5
12. Continuará con el proyecto, aunque tenga que invertir más capital privado	1	2	3	4	5
13. Las actividades potenciadas han originado nuevas fuentes de negocio	1	2	3	4	5
14. Se han potenciado actividades viables que sólo necesitaban un impulso inicial	1	2	3	4	5
15. Las actividades han despertado el interés de otras personas por imitar la iniciativa	1	2	3	4	5
16. El proyecto constituye una fuente de ingresos complementaria	1	2	3	4	5
17. Considera rentable la continuación de la actividad, más allá del periodo de subvención	1	2	3	4	5
18. La nueva actividad puede constituir una verdadera alternativa como fuente de ingresos	1	2	3	4	5
19. Opina que su proyecto presenta una rentabilidad capaz de atraer más capital privado	1	2	3	4	5
20. La iniciativa puede ser el germen para nuevas actividades en la comarca	1	2	3	4	5
21. El impacto medioambiental de la iniciativa se ha tenido en cuenta para la concesión de la ayuda o su cuantía	1	2	3	4	5
22. Se ha mejorado el entorno medioambiental gracias a la intervención del programa de innovación rural	1	2	3	4	5
23. El grupo de acción local ha contribuido a aumentar o mejorar la sensibilidad medioambiental de los habitantes de la comarca	1	2	3	4	5
24. Se han aumentado las medidas de respeto al medio ambiente por parte de los empresarios de su comarca	1	2	3	4	5
25. Considera que se han revalorizado los recursos naturales de la comarca	1	2	3	4	5
26. El proyecto constituye una alternativa novedosa en el municipio	1	2	3	4	5
27. Las iniciativas subvencionadas pueden ser implantadas en otras comarcas con éxito	1	2	3	4	5
28. Considera que se han copiado proyectos de otras comarcas que han sido útiles en la suya	1	2	3	4	5
29. Las iniciativas subvencionadas aglutinan varios de los recursos o potencialidades de su comarca	1	2	3	4	5
30. Las iniciativas son actividades aisladas, sin relación con otras existentes en la comarca	1	2	3	4	5

Fuente: Elaboración propia

## 4. Conclusiones

Las áreas rurales de Castilla-La Mancha tienen un verdadero problema de despoblación, en línea con otras comunidades autónomas de nuestro país, donde resulta indiscutible que el principal mecanismo para evitar esta despoblación del mundo rural es la garantía de una renta y nivel de vida de su población comparable en cierta medida con la existente para la población urbana. En este sentido, los programas de innovación rural deben asumir su papel de elemento vertebrador del territorio en aras de suponer una auténtica alternativa a medio y largo plazo para la población rural.

Con este trabajo hemos tratado de ofrecer algunos instrumentos para la evaluación de los programas de innovación rural LEADER y PRODER. Estos instrumentos, como se ha reiterado a lo largo de la investigación, no pretenden ser excluyentes ni holísticos; más bien han de concebirse como parte de un proceso evaluativo más amplio.

El planteamiento se centra en un doble enfoque: por un lado, se pretende responder a la pregunta de la evaluación con una serie de indicadores individuales agrupados por indicadores de realización, indicadores de resultados, indicadores de impacto y, por último, puntos destacables de los programas. A través de estos indicadores se obtiene una verdadera radiografía de la situación de cada comarca, lo que permitiría un mejor encauzamiento de las políticas de desarrollo y de la ejecución de los programas de cara al futuro.

En segundo lugar, abordamos la propuesta de una escala de medición que, tras superar las restricciones estadísticas de validez y fiabilidad, resulta de extraordinaria utilidad para abordar el proceso de evaluación de los programas, precisamente en el momento que finaliza la ejecución del segundo periodo 2000-2006 (Agenda 2000).

La opción metodológica adoptada presenta inconvenientes y ventajas respecto a un enfoque cualitativo más exhaustivo. Obviamente, la capacidad de recogida de información es bastante menor mediante un cuestionario en escala de cinco puntos que ante una investigación cualitativa. Sin embargo, resulta más factible para una región como Castilla-La Mancha y puede suponer una primera aproximación al enfoque cualitativo. La información recabada puede marcar las diferencias de impacto de los programas en las diversas comarcas, así como resaltar cuáles son los aspectos generales en los que sería conveniente profundizar con una herramienta cualitativa

más específica. Por ello, este cuestionario debe entenderse como una primera aproximación a la compleja medición del impacto de los PIR sobre el territorio y la población rurales.

Como línea de investigación futura, los autores pretenden abundar sobre este tema mediante un enfoque cualitativo más ambicioso y dependiente de los resultados obtenidos con el cuestionario propuesto.

Otro campo de investigación futura es el análisis de los datos correspondientes al período de ejecución de los programas PRODER II y LEADER + 2000-2006, lo que nos permitirá establecer comparaciones significativas con los anteriores programas y periodos de análisis, así como la puesta en ejecución de todas las herramientas y el planteamiento estadístico desarrollado para el nuevo periodo.

## Agradecimientos

Los autores desean dejar constancia de su agradecimiento a los evaluadores, cuyos comentarios y sugerencias han contribuido a mejorar sensiblemente este trabajo.

## Bibliografía

- Alvira Martín, F. (1997): *Metodología de la evaluación de programas: un enfoque práctico*. Buenos Aires, Lumen/Humanitas.
- Comisión Europea (1992): *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Comisión Europea (2000): *Comunicación de la comisión a los estados miembros de 14 de abril de 2000 por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER +) (2000/C 139/05)*.
- Comisión Europea (2000a): *Indicadores de seguimiento y evaluación: orientaciones metodológicas*, Dirección General de Política Regional y de Cohesión de la Comisión. Disponible en [http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/working/sf2000c\\_es.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/working/sf2000c_es.htm)

- Comisión Europea (2000b): *Preguntas comunes de evaluación con criterios e indicadores Evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola*. Disponible en: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/eval/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/eval/index_es.htm)
- Comisión Europea (2002): *Directrices para la evaluación de los programas LEADER +*, Documento STAR VI/43503/02-Rev.1.
- Comisión Europea (2005): *Reglamento (CE) relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de desarrollo Rural* (nº 1698/2005).
- Esparcia, J. y Noguera, J. (1997): "El Programa LEADER y el desarrollo rural en España: análisis y evaluación", *Del Campo Tradicional al Postproductivismo: Tendencias recientes en la Investigación en Geografía Rural en Gran Bretaña y España*, Grupo de Geografía de la A.G.E, pp. 269-284.
- García Pascual, F. (coord.) (2001): *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Universitat de Lleida.
- Gómez, M.A., Mondéjar, J., Mondéjar, J.A. y Monsalve, F. (2007): "El turismo rural en los programas de desarrollo en Castilla-La Mancha", en D. Blanquer, E. Bigné, D. López y J.M. Otero (coords.), *Turismo en espacios rurales*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- González Regidor, J. (2000). *El futuro del medio rural en España*. Madrid, Consejo Económico y Social.
- Guzmán, M., Cobacho, M.A. y Martínez, E. (2002): "Metodología para la evaluación de programas de desarrollo rural". *IV Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria*.
- Leeuw, F.L., Rist, R. y Sonvichsen, R. (1994): *Can Government Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- Mondéjar, J., Alfaro, J.L. y Vargas, M. (2004): "Análisis del impacto de los programas PRODER y LEADER en Castilla-La Mancha: medidas de apoyo a pequeñas empresas, artesanía y servicios". *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, nº 8, diciembre, pp. 63-76.
- Mondéjar, J., Monsalve, F. y Vargas, M. (2003): "Propuestas evaluativas de los programas de innovación rural. Metodología y contrastación empírica en la provincia de Cuenca 1996-2001", *XXIX Reunión de Estudios Regionales*. Santander.
- Mondéjar, J., Monsalve, F. y Vargas, M. (2006): "Los programas de desarrollo rural endógeno en la provincia de Cuenca: análisis de impacto a través de los cuadros financieros de cierre", en L. Abad (coord.), *El patrimonio cultural como factor de desarrollo. Estudios multidisciplinares*. Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Noguera, 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". Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Localas, disponible en <http://www.pisunyer.org/eval-local/documentos.htm>.



- Pérez, M., Sumpsi, J.M., Bardají, I. y Giménez Guerrero, M. (2000): *La nueva concepción del desarrollo rural: Estudio de casos*. Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Quintana, J., Cazorla, A. y Merino, J. (1999): *Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Ray, C. (2000): "Endogenous socio-economic development in the European Union issues of evaluation", *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 447-458.
- Sancho Comíns, J. (coord.) (2001): *Desarrollo Rural. De los fundamentos a la aplicación*. Madrid, Paraninfo.
- Sastre Cantero, M.J. (coord.) (2003): *Indicadores de calidad de vida. Opiniones y Actitudes*, 47. Madrid, CIS.

