

Nuevas tendencias en evaluación de programas de desarrollo rural territorial: un proceso de autoevaluación en el Altiplano de Granada (*)

M.^a DEL MAR DELGADO (**)

EDUARDO RAMÓS (**)

AURELIO PRETEL (***)

1. INTRODUCCIÓN

La creciente preocupación por lograr una gestión eficaz y eficiente de los recursos financieros públicos ha hecho que, en los últimos años, la evaluación de políticas y programas de inversiones públicas se manifieste como una necesidad creciente en los ámbitos de decisión y administrativos.

La Unión Europea no ha sido ajena a esta tendencia de mejora del conocimiento de los resultados de sus políticas. Así, ha asumido un papel activo en la implantación de una *cultura de evaluación* (Comisión Europea, 1996) y en la generalización de instrumentos de evaluación que permitan conocer la capacidad de sus proyectos para cumplir los objetivos para los cuales fueron diseñados, gracias a una planificación apoyada por procesos reglamentarios de evaluación (Comisión Europea, 1997).

No obstante, esta exigencia de evaluación impuesta paulatinamente por la Unión Europea no está siendo la misma en todos sus campos de actividad. Concretamente, la evaluación de los programas de desarrollo rural territorial en Europa tiene unas características propias, fruto de la naturaleza especial de esta política (innovadora y

(*) Los autores agradecen los comentarios de los profesores Luis Llambi, José Juan Romero y Francisco Amador, así como los de los revisores anónimos, que han contribuido enormemente a mejorar este artículo. Cualquier error en el mismo, es responsabilidad de los autores.

(**) Departamento de Economía, Sociología y Políticas Agrarias. Universidad de Córdoba.

(***) Asociación de Desarrollo Rural Comarca de Guadix (Granada).

«*experimental*» al principio, aunque consolidándose en los últimos años) y también de la exigencia adicional de reivindicar su utilidad y permanencia frente a otras políticas comunes mucho más consolidadas, como la Política Agraria Común (PAC).

La actual política de desarrollo rural territorial nació en 1988, a raíz de dos acontecimientos relevantes. Por un lado, la Comunidad Económica Europea (CEE) publicó el documento *El futuro del mundo rural* (Comisión Europea, 1988), que reconocía el carácter multifuncional y complejo de las áreas rurales, yendo más allá de la visión tradicional de las mismas como un simple entorno de la producción agraria. Por otro lado, ese mismo año tuvo lugar una reforma en profundidad de los Fondos Estructurales, derivada de la necesidad de adaptar su funcionamiento a los nuevos objetivos establecidos por el Acta Única Europea, como la necesidad de garantizar la *cohesión económica y social*. Ambos marcaron un punto de inflexión en la forma de abordar los problemas del *mundo rural*.

Una de las innovaciones más importantes derivadas de este cambio de enfoque fue la aprobación en 1991 de la Iniciativa Comunitaria (IC) LEADER dedicada al desarrollo de áreas rurales. LEADER nació con el objetivo de impulsar el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de las regiones Objetivo 1 y 5b. Su innovador enfoque se basó en la creación de una *red de Grupos de Acción Local (GAL)* que debían *estimular iniciativas innovadoras de desarrollo rural a nivel local con valor demostrativo en la totalidad de las zonas rurales, y basadas en una integración entre las diversas medidas sectoriales y en una activa participación de los agentes económicos y sociales*. También debían promover la *cooperación transnacional y el intercambio de información y experiencias de interés a través de la Red Europea de Desarrollo Rural* (Comisión Europea, 1991).

Los logros conseguidos han hecho que esta IC haya alcanzado su tercera edición, consolidando un modelo europeo de desarrollo rural territorial. Este modelo tiene como objetivos la diversificación de la economía y la mejora de la calidad de vida del medio rural, a través de estrategias y medidas basadas en la participación y responsabilidad de los habitantes de las áreas rurales y en la valorización de sus recursos endógenos (incluido el capital humano y el capital social).

Este nuevo enfoque de desarrollo rural es cada vez más aceptado por los organismos y entidades con competencias en el mundo rural y, sobre todo, por la sociedad de estos territorios. El éxito de aplicación de LEADER ha sido confirmado por distintas evaluaciones llevadas a

cabo en la UE (CEMAC, 1998; OIR, 2004; OIR, 2006), que han demostrado la plena aceptación de los enfoques ascendentes y participativos en el desarrollo territorial de las áreas rurales.

Sin embargo, el avance no ha sido fácil. Durante todo el proceso de desarrollo y consolidación, el enfoque LEADER ha necesitado demostrar su pertinencia en los ámbitos de decisión de la Unión Europea, tratando de demostrar la eficacia de estos programas e iniciativas para resolver los problemas del mundo rural. Por lo tanto, la evaluación de los programas de desarrollo rural ha tenido que afrontar una gran exigencia y algunas dificultades añadidas.

Actualmente, con la aprobación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (Comisión Europea, 2005) y con la introducción del denominado «eje LEADER», la necesidad de justificar la bondad del enfoque cobra aún mayor trascendencia. De ahí que, además de las evaluaciones reglamentarias, se estén poniendo en marcha otros procesos, como los de autoevaluación que pretenden dar un paso más incorporando aspectos cualitativos y formativos, llevados a cabo desde los mismos GDR, y en muchas ocasiones, implicando a la población local en las actividades evaluativas.

El presente artículo recoge los resultados y las dificultades encontradas en la puesta en marcha de un proceso de autoevaluación participativa en una comarca rural deprimida, la comarca LEADER del Altiplano de Granada. El origen del trabajo está en la decisión del Grupo de Desarrollo Rural (GDR) del Altiplano de Granada de incluir en su Plan Estratégico de Desarrollo un proceso cíclico de autoevaluación participativa, que pudiera servir como herramienta estratégica de análisis y toma de decisiones durante la aplicación del programa LEADER+. En este proceso se solicitó a un equipo universitario que actuase como facilitador aportando a los actores locales rigor, conocimientos teórico-metodológicos y experiencia en el tema, pero sin dirigir el proceso ni imponer sus criterios. Así, en todo momento el proceso ha estado sujeto a las necesidades y al juego de intereses de los actores del territorio.

Con esta dinámica, el GDR pretendía fomentar la participación de los actores locales, incrementar su nivel de implicación con el proceso de desarrollo, ganar competencias, mejorar la gestión cotidiana del programa y fomentar el diálogo social en el territorio.

El objetivo del trabajo realizado por el equipo universitario ha sido acompañar al GDR en el proceso de selección, adaptación e implementación inicial de una metodología de autoevaluación participativa adaptada a las necesidades y condiciones del territorio. Para

desarrollar este objetivo general, se propusieron como objetivos específicos los siguientes: 1) analizar la evolución del marco normativo y conceptual europeo de las actividades de evaluación y autoevaluación en general, y de forma más específica en programas de desarrollo rural; 2) analizar los objetivos generales y específicos de los procesos de autoevaluación y su posible adecuación a los intereses y necesidades del GDR del Altiplano de Granada; 3) seleccionar y, en su caso, adaptar una metodología de autoevaluación participativa adecuada a las características de la zona y del GDR; 4) poner en funcionamiento la primera fase del proceso de autoevaluación mediante la aplicación sobre el terreno de las acciones de autoevaluación inicial del mismo, y 5) extraer conclusiones para aplicaciones futuras, a través del análisis de los resultados obtenidos en esta fase inicial.

Con respecto al método de trabajo seguido, la investigación se dividió en tres fases diferenciadas. En la fase inicial, se hizo un análisis en profundidad del marco normativo y conceptual de los procesos de evaluación y autoevaluación. Así, se realizó un trabajo de revisión bibliográfica sobre temas relacionados con la evaluación de programas en distintos ámbitos, aunque haciendo un especial hincapié en los referentes al desarrollo rural y a la Unión Europea. En la segunda fase se dieron los pasos necesarios para adaptar de entre las metodologías existentes para la autoevaluación de programas de desarrollo rural, aquellas que, a nuestro juicio, se adaptaban mejor a las condiciones de áreas rurales profundas y deprimidas. La tercera fase consistió en la aplicación en terreno de la metodología propuesta, a través de la puesta en marcha de un proceso de autoevaluación participativa en la comarca.

Como principales aportaciones de este trabajo se pueden destacar: 1) su carácter pionero, ya que no son muchos los GDR que de forma voluntaria deciden iniciar este proceso; 2) el interés de formar un equipo de trabajo entre académicos y practicantes del desarrollo rural que ha permitido el intercambio de experiencias y conocimientos, el aprendizaje mutuo o el contraste de elementos teóricos y metodológicos con la realidad; 3) la discusión sobre la adaptación de una metodología a las condiciones específicas de una zona, y 4) la identificación de las limitaciones derivadas de aplicar herramientas metodológicas innovadoras que exigen una importante participación e implicación de la población, en zonas rurales deprimidas y con escasa tradición de trabajo en desarrollo rural, lo que permite destacar con más nitidez algunas dificultades que en otras zonas con mayor madurez no se dan.

2. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN LA UE

Desde la aprobación del *Acta Única Europea* en 1986, el incremento de la eficacia, la transparencia y el rendimiento de cuentas en la gestión de los fondos públicos europeos han sido objetivos clave de la Unión Europea (Comisión Europea, 1997). Como consecuencia de ello, desde hace unos años es obligatorio incorporar la evaluación en los programas financiados por los Fondos Estructurales europeos (Summa, 1998). Sin embargo, esta nueva manera de proceder no ha estado ni está exenta de dificultades.

Los avances en materia de evaluación de programas, tanto cuantitativos (número de informes realizados y presupuesto destinado) como cualitativos (disponibilidad de directrices de evaluación, calidad, fiabilidad, pragmatismo metodológico...) han sido muy importantes (C3E, 1998). La emergencia de la ya comentada cultura de evaluación es cada vez más palpable, tanto en los distintos departamentos de la Comisión como en los diferentes Estados miembros. Pero esto no basta, ya que además de la reglamentación necesaria para impulsar unas prácticas correctas de evaluación, resultan indispensables la sensibilización y la continuidad del esfuerzo para mantener activa esta dinámica impulsada por la normativa europea, y la implicación de todos los estamentos comprometidos en el funcionamiento de un programa (desde los planificadores hasta los beneficiarios).

En el caso de los programas europeos de desarrollo rural se observa que la importancia de la evaluación reglamentaria se ha ido reforzando con el paso del tiempo. En el plazo de diez años se ha pasado de una evaluación final única para LEADER I, a la obligatoriedad de realizar una evaluación previa, una intermedia y una final para LEADER+. Esta tendencia no se ha hecho explícita únicamente desde el punto de vista del número de evaluaciones, sino que también se han producido avances en su calidad. En ello ha tenido un papel destacado la investigación sobre aspectos metodológicos gracias al Programa MEANS (Comisión Europea, 1999a) o el fortalecimiento de la evaluación como principio director del trabajo en la Comisión y sus DG [como resultado del programa SEM 2000 (Comisión Europea, 1996)]. También se ha multiplicado el número y calidad de las directrices publicadas por la Comisión para establecer las líneas maestras de la evaluación de los fondos estructurales y de los programas de desarrollo rural (Comisión Europea, 2000a; 2000b; 2002a; 2002b; 2002c).

La importancia de la evaluación convencional, desde el punto de vista de la planificación, diseño y aplicación de programas, reside en

las posibilidades que introduce de valorar aspectos como la eficiencia, eficacia o impacto de las actuaciones acometidas, o de mejorar el proceso de toma de decisiones relativas a la gestión o continuidad en el tiempo de un programa. El objetivo general es determinar los efectos de las medidas implementadas, examinando los resultados obtenidos, comparándolos con los recursos utilizados y analizando su costo (evaluación sumativa). La realización de esta tarea implica disponer de una buena base estadística, de unos objetivos debidamente cuantificados, de un sistema de indicadores apropiado y de un marco metodológico y analítico consistente.

La dificultad de disponer de todos estos elementos en los programas de desarrollo rural hace que el proceso de evaluación pueda ser especialmente complicado. Las técnicas de evaluación convencional se adaptan con dificultad a una iniciativa de las características de LEADER (Kearney *et al.*, 1994; Midmore, 1998; Delgado *et al.*, 1999). Las conclusiones obtenidas resultan claramente insuficientes para determinar la bondad de la Iniciativa, lo que resulta especialmente significativo si se compara con los resultados obtenidos en la evaluación de otros programas de política regional, como los Marcos de Apoyo Comunitarios, los Programas Operativos o los DOCUP (Isla *et al.*, 1998). La evaluación de LEADER es mucho más que la evaluación de un programa operativo o una iniciativa comunitaria financiados con Fondos Estructurales. En la misma están implicadas una serie de cuestiones derivadas del debate existente en la UE sobre la necesidad de mantener un *medio rural vivo* y sobre las herramientas más adecuadas para conseguirlo.

La publicación del documento «*Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER*» (Observatorio Europeo LEADER, 1998) supuso un punto de inflexión en cuanto al enfoque de la evaluación de programas de desarrollo rural. La necesidad de incluir en la valoración de estos programas sus aspectos más claramente distintivos, es decir, los aspectos cualitativos, llevó a definir las denominadas *especificidades LEADER* (fundamentales para comprender el impacto de la Iniciativa sobre la sociedad rural). Dicho documento sentó las bases para la evaluación de estos aspectos y abrió un debate, aún vigente, sobre cómo incluir los aspectos cualitativos en las metodologías de evaluación de programas de desarrollo rural.

Un paso más se da con la propuesta de metodologías de autoevaluación. La autoevaluación de grupos de desarrollo rural surge como consecuencia de la implantación de la cultura de evaluación, del reconocimiento del potencial de la evaluación interna sobre la gestión cotidiana del programa evaluado y de la importancia de incor-

porar el enfoque ascendente en los procesos de evaluación. Además, en muchos casos, constituye un avance más en la inclusión de los aspectos cualitativos en la evaluación de programas de desarrollo socioeconómico.

La autoevaluación es una evaluación llevada a cabo por los propios responsables o por los que participan en la aplicación de un programa o en el desarrollo de unas acciones (Esparcia, 2000). No obstante, también se puede plantear la posibilidad o la necesidad de la participación de un agente externo al propio grupo evaluado, ya que puede aportar experiencia, dar más objetividad o facilitar la coordinación de las actividades de autoevaluación (Carrillo, 2000). Así se ha hecho en el Altiplano de Granada, donde un equipo de la Universidad de Córdoba ha acompañado al GDR en la realización del proceso.

Por su propia definición, el concepto de autoevaluación lleva implícitos una serie de aspectos de indudable interés en la gestión de programas de desarrollo, como son la flexibilidad para adaptarse a distintos objetivos y necesidades, la posibilidad de aprendizaje y mejora de las acciones llevadas a cabo o la generación de información, entre otros. Las principales características que la distinguen de los procedimientos de evaluación reglamentaria son: 1) no viene impuesta por la normativa del programa que se evalúa, sino que tiene *carácter voluntario*; 2) supone un *ejercicio de reflexión interna* para aquellos que la aplican, lo que implica un compromiso con la correcta aplicación y la objetividad del proceso por parte de estos agentes, y 3) no pretende ser un instrumento para justificar lo que se ha hecho o lo que se pretende hacer, sino un *medio de aprendizaje* para una mejor gestión y aplicación de los programas.

En el ámbito del desarrollo rural, la autoevaluación suele tener *carácter participativo*, al incluir a agentes directamente relacionados con la implementación del programa (sectores de la población beneficiaria del programa, instituciones y entidades colaboradoras, líderes de opinión de la sociedad local...), que aportan puntos de vista distintos y muy valiosos a la reflexión interna y al debate sobre el programa, que de otro modo no serían recogidos. Así, la autoevaluación fomenta los enfoques ascendente y participativo, al permitir una amplia implicación y participación de interlocutores locales.

El reconocimiento del interés de la autoevaluación para las administraciones públicas se está haciendo manifiesto cada vez con mayor intensidad a distintos niveles. En el campo del desarrollo rural, el Observatorio Europeo LEADER y sus Unidades Nacionales han des-

tacado la importancia de la puesta en marcha de actividades de autoevaluación en los distintos Grupos de Acción Local europeos.

El interés inicial se está concretando en documentos oficiales y la autoevaluación cada vez se menciona más como actividad deseable, en distintos discursos y comunicaciones sobre evaluación (1) (Comisión Europea, 1999b, 2000c, 2002a, 2006; Ahner, 2000).

Las actividades de autoevaluación de procesos de desarrollo rural son relativamente recientes y adoptan distintas formas según los objetivos del grupo que elabore la metodología. Esta situación es similar a la que existía cuando se empezó a aplicar la evaluación a los programas socioeconómicos. Es decir, ni existe un método de autoevaluación comúnmente aceptado para todos los casos, ni se ha puesto en marcha ningún esfuerzo serio y adecuadamente articulado de sentar las bases de lo que podría ser una autoevaluación común de los grupos de desarrollo rural a escala europea. Entre las razones para ello, se pueden citar las dificultades metodológicas que plantea el carácter ascendente de la autoevaluación.

No obstante, su interés ha propiciado que, en los últimos años, hayan surgido experiencias y propuestas de avance en la materia (Observatorio Europeo LEADER, 2000; Dap, 2001; Pylkkänen, 2005) o se hayan realizado actividades formativas en la materia para difundir los distintos métodos que han ido surgiendo de forma aislada e independiente (2). A pesar de lo anterior, aún quedan por resolver diferentes problemas intrínsecos al concepto de autoevaluación, como su carácter voluntario, los múltiples objetivos posibles de la misma o la adaptabilidad a los casos particulares.

En la puesta en marcha de estas actividades se aprecia el enfoque ascendente de LEADER, al haber surgido desde el nivel local para generalizarse a continuación a niveles superiores, que comienzan a reconocerla como una actividad deseable desde instancias oficiales (Ahner, 2000). La utilidad de estos procesos para los GDR reside en las posibilidades de mejora de la gestión de los programas que introducen, ya que constituyen una herramienta de gran potencial para múltiples objetivos operativos, como pueden ser: 1) conocer la situación del programa en un determinado momento; 2) fomentar el diá-

(1) Esta tendencia también se está haciendo presente en las revisiones de los sistemas de evaluación de proyectos de desarrollo de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID o el FIDA, que han pasado de proponer enfoques participativos a poner de manifiesto las ventajas de hacer partícipes de la evaluación a los propios interesados (Uphoff, 1992; OED, 2002; FIDA, 2001).

(2) La Unidad Española del Observatorio LEADER organizó unas jornadas sobre autoevaluación y evaluación en septiembre de 2000 en Asturias y el Observatorio Europeo LEADER ha dedicado una parte importante a la autoevaluación en el Seminario celebrado en Bruselas en septiembre de 2005.

logo social, a través de la implicación de la población, 3) realizar un seguimiento y control de la información recogida; 4) revisar los objetivos estratégicos del programa, o 5) cuantificar los avances obtenidos, comparando los resultados obtenidos en dos momentos temporales distintos. Además, por su propia definición instrumental, deben ser fácilmente aplicables y poco costosos en recursos humanos y financieros, aunque, en realidad, esto último no es tan fácil de conseguir (al menos con las metodologías de las que se dispone en la actualidad).

3. UNA METODOLOGÍA DE AUTOEVALUACIÓN ADAPTADA A LAS CONDICIONES DEL ALTIPLANO DE GRANADA

La aplicación sobre el terreno de un proceso de autoevaluación es una tarea complicada. En ello influyen una serie de características intrínsecas al proceso como son los objetivos perseguidos, la elección del método más adecuado, la adaptación de este método a las características de la zona o la necesidad de contar con una población que, muchas veces, no posee las capacidades necesarias para llevar a cabo las tareas que se le encomiendan. El éxito del proceso depende en gran medida de una adecuada combinación de todos estos elementos. Para darle mayor solvencia y reconocimiento al proceso, el GDR propuso al Equipo de Desarrollo Rural de la UCO actuar como facilitadores, observadores y relatores del proceso endógeno llevado a cabo. Dicho equipo ha actuado como agente externo asesorando al grupo, pero no ha interferido en las dinámicas internas del proceso, del territorio y de sus actores.

a) La comarca del Altiplano de Granada

A continuación, se presenta de forma breve la comarca, para ayudar a entender algunas de las decisiones adoptadas. El ámbito de actuación del GDR del Altiplano de Granada comprende los 14 municipios de las dos comarcas administrativas situadas más al noreste de la provincia, la de Baza y la de Huéscar, y ocupa una superficie de 3.525 km² con muy baja densidad de población (17 hab/km²), que además se concentra especialmente en ambas cabeceras comarcales. Como rasgos definitorios del territorio se pueden destacar los siguientes: la dinámica poblacional está marcada por el envejecimiento paulatino de la población (según el Censo de Población de 2001, más del 18 por ciento de la población superaba los 65 años) y acentuada por una fuerte emigración de población joven en busca

de oportunidades laborales y por la disminución en la tasa de natalidad (esta tendencia se mantiene desde mediados del siglo XX, estando la población actual por debajo de la que había en 1900). Físicamente, el territorio está constituido en su mayor parte por una altiplanicie elevada unos 1.000 m sobre el nivel del mar y rodeada por un cinturón de sierras, con un relieve muy abrupto y con importantes fenómenos erosivos. El clima combina inviernos fríos, largos y con pocas precipitaciones, con veranos calurosos y muy secos. Es, pues, un territorio con un marcado déficit hídrico y con grandes extensiones semiáridas. Estas características geográficas condicionan fuertemente la situación socioeconómica de la comarca, limitando su potencial productivo. Además, dificultan las infraestructuras de comunicación.

Desde el punto de vista económico, la población activa está ocupada principalmente en el sector terciario (45 por ciento de los varones y 65 por ciento de las mujeres trabajan en comercio, hostelería y restauración). Un 30 por ciento trabajan en agricultura, destacando los aprovechamientos de cultivos cerealistas de bajo rendimiento, de ganado extensivo de ovino y caprino en las zonas de montaña, un olivar incipiente y pequeñas zonas de regadío en las riberas de los ríos. El sector industrial está poco desarrollado, con empresas de pequeña dimensión y con un importante desarrollo de la construcción muy centralizado en las cabeceras de comarca (ESECA, 2000). A pesar de los importantes recursos naturales con los que cuenta la zona (entre ellos los Parques Naturales de la Sierra de Baza y de Castri), el desarrollo del turismo rural es aún incipiente. En definitiva, se trata de una comarca rural deprimida, que además tiene escasa tradición de trabajo en desarrollo rural territorial, ya que estos procesos se iniciaron con la puesta en marcha de LEADER II.

Finalmente, cabe destacar que la actividad del territorio se focaliza en las cabeceras de comarca, principalmente en Baza, donde se concentran los servicios administrativos, sanitarios y comerciales, aunque Huéscar también ejerce un liderazgo secundario. Esta «bipolaridad» afecta considerablemente a aspectos como la identidad o la cohesión del territorio.

b) La selección de una metodología de autoevaluación

El primer paso seguido en esta fase fue revisar las distintas metodologías de autoevaluación en desarrollo rural existentes, para identificar aquella que mejor se adaptase a las características y objetivos de la zona. Como resultado, se identificó que básicamente existían dos

tipos de métodos: unos dirigidos a lograr objetivos específicos, como es el caso de distintas experiencias surgidas en grupos de desarrollo españoles (Cerro, 2000; Conde, 2000; García, 2000). En general, se trata de experiencias desarrolladas por un único grupo, muy heterogéneas entre sí, con una utilidad asociada a los objetivos pretendidos por cada una de ellas y con una dimensión local muy marcada, por lo que se trata de métodos de difícil extrapolación a otros territorios.

El segundo tipo de métodos tiene por objetivo poner en marcha metodologías comunes para los grupos de desarrollo de una región o país concreto, a través de una homogeneización de objetivos y procedimientos que permita una integración vertical de resultados. Es el caso del *método de análisis de cuellos de botella* desarrollado en Baviera (Alemania) (Seibert, 2000); del proceso de *autoevaluación de especificidades LEADER* puesto en marcha por la región Emilia-Romagna (Italia) (Marangoni, 2000) o del método de *Sistematización para la Autoevaluación Participativa (SAP)* desarrollado por el grupo Beira Litoral en Portugal (INDE, 2000).

Una vez analizadas las distintas metodologías, se barajó la posibilidad de desarrollar una metodología propia, aunque esta opción se descartó, ya que sobrepasaba la disponibilidad de recursos humanos y financieros del GDR. De ahí que se decidiera adaptar alguno de los métodos de autoevaluación europeos ya desarrollados por o para grupos de desarrollo rural, buscando siempre aquel que a priori se adaptase mejor a las circunstancias y características del GDR del Altiplano. Después de considerar varias alternativas se decidió que lo más adecuado podría ser partir del citado método SAP (ya que reúne tres de las características que se pretendían: tiene carácter global, está abierto a la participación de la población local y su método de aplicación es adaptable en función del número de participantes) y realizar las adaptaciones necesarias para adecuarlo a las características y necesidades de la zona.

c) El método SAP

El método SAP se apoya en la evaluación de las *especificidades LEADER*, pero se interesa también por el *territorio* y los efectos que se generan en él, y por el propio agente que aplica el programa, el *grupo de desarrollo rural*. Además, tiene carácter cíclico (pudiendo aplicarse periódicamente) y enfatiza la participación de la población local en la autoevaluación.

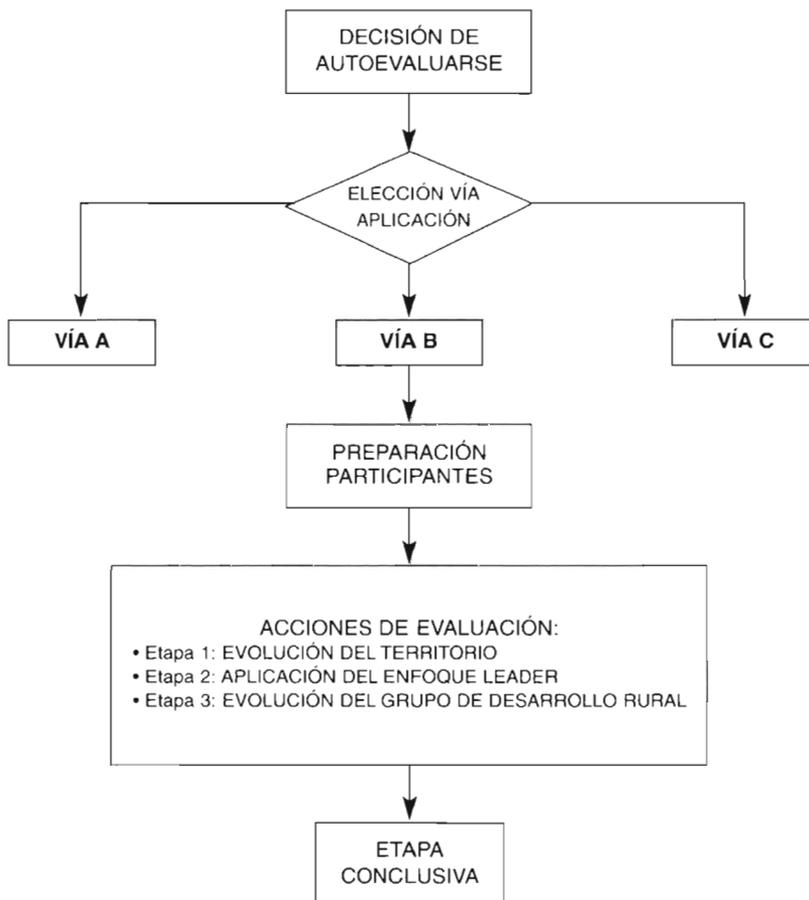
Este método se estructura en tres etapas que se corresponden con: 1) la evolución del territorio, 2) la aplicación de la metodología LEA-

DER de desarrollo rural, y 3) el Grupo de Desarrollo Rural. Cada una de estas etapas está definida por varios componentes que recogen distintos aspectos relacionados con la misma. Su aplicación se basa en la valoración personal de los participantes en la autoevaluación, que dan una puntuación subjetiva a cada uno de los citados componentes. Por otro lado, permite generar un proceso de reflexión y debate, ya que, además del dato numérico de puntuación, se les pide que hagan una valoración subjetiva para cada uno de los aspectos o componentes que se analizan en las tres etapas mencionadas.

El método se aplica en la secuencia de fases recogida en la figura 1.

Figura 1

Diagrama lógico de aplicación de la metodología SAP original

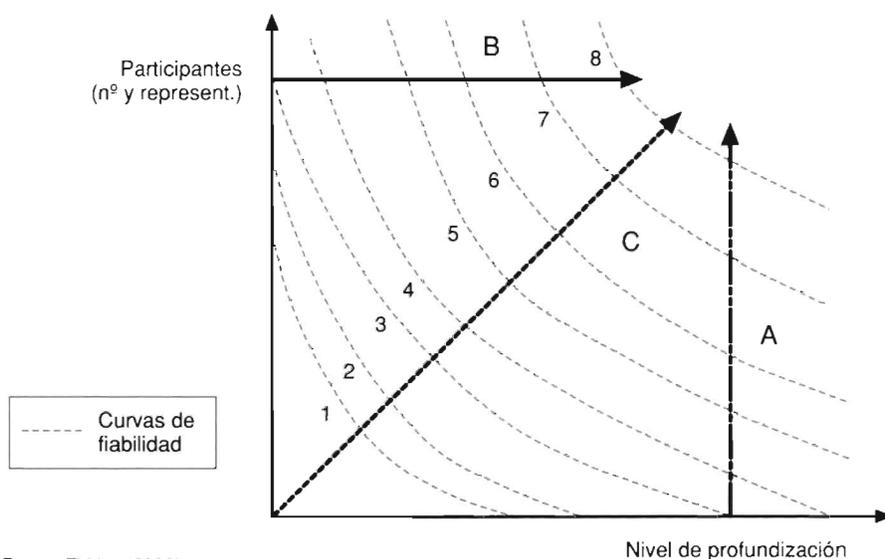


La primera decisión se refiere a la *vía de aplicación* (dependiente del número de participantes y del nivel de profundización que se pretenda). A continuación, se organiza una reunión de formación y preparación de los participantes y de las reuniones de valoración de las siguientes etapas. Después se evalúan las distintas etapas y, finalmente, se pone en marcha una fase conclusiva en la que se analizan los resultados y se extraen conclusiones y futuras acciones.

La elección de la vía de aplicación consiste básicamente en conjugar de distintas formas los dos principales factores de fiabilidad del método (nivel de profundización de los análisis y número, representatividad y diversidad de los participantes), como se aprecia en el gráfico 1.

Gráfico 1

Posibles vías para la búsqueda de fiabilidad de los resultados



Fuente: Thirion (2000).

Dependiendo de la combinación de estos factores y de la importancia que adquieran en cada momento de aplicación, se obtienen las tres vías alternativas siguientes:

- *Vía A*: Se realiza un primer trabajo por parte de un pequeño número de técnicos del grupo de desarrollo que realizan un análisis minucioso antes de pasar a una autoevaluación participativa ampliada a otros agentes. A estos últimos, se les proporciona la

información obtenida en este trabajo previo para fundamentar y facilitar la reflexión previa a las valoraciones personales.

- *Vía B:* Se realiza inicialmente una autoevaluación sobre la base de una valoración individual en la que intervienen un gran número de representantes de distintos sectores de la sociedad local. Posteriormente, un pequeño grupo hace un análisis más profundo, comparando las valoraciones medias obtenidas antes, con información e indicadores objetivos sobre los componentes.
- *Vía C:* Se constituye un grupo de participantes que recibe una primera formación sobre el método y los conceptos utilizados. Se realizan entonces individualmente las valoraciones personales y luego se ponen en común los resultados obtenidos en varias sesiones colectivas.

Una vez decidida la vía, en cada etapa se analizan una serie de componentes que se consideran definatorios de cada uno de los conceptos. Así, los componentes de la etapa 1 recogen los factores de competitividad del territorio, los de la etapa 2 son las especificidades propuestas por el Observatorio Europeo LEADER, y los de la etapa 3, son las principales líneas en las que actúan los GDR. Los componentes definidos por el método SAP en cada etapa han sido recogidos en el cuadro 1.

Muchos de estos componentes representan conceptos demasiado abstractos o ambiguos para los participantes en la autoevaluación.

Cuadro 1

COMPONENTES DE LAS ETAPAS DE AUTOEVALUACIÓN DEL MÉTODO SAP

Etapa 1: El territorio	Etapa 2: La metodología LEADER	Etapa 3: El grupo de des. rural
1 Calidad de vida	1 Enfoque territorial	1 Patrimonio físico y financiero
2 Patrimonio y recursos naturales	2 Enfoque ascendente	2 Recursos humanos
3 Demografía	3 El grupo de acción local	3 Competencias y capacidad de animación
4 Identidad e imagen	4 Innovación	4 Identidad
5 Conoc. técnicos y tecnologías	5 Enfoque integrador y multisectorial	5 Cohesión interna
6 Relaciones internas y cohesión	6 Trabajo en red y cooperación transnacional	6 Diversificación e integración de actividades, programas y financiación
7 Diversificación e integración de actividades económicas	7 Modalidades de gestión y financiación	7 Relaciones exteriores
8 Relaciones externas		8 Legitimidad e imagen

Fuente: Elaboración propia.

De ahí que se proponga una división en subcomponentes o la utilización de herramientas de apoyo (como preguntas más concretas o definición de conceptos) que faciliten su análisis. Son estos elementos los que posibilitan la gran adaptabilidad del método SAP, puesto que ofrecen libertad para hacer hincapié en aquellos aspectos que resulten más importantes en cada territorio o en cada caso, además de permitir una definición personalizada de componentes que recoja aquellos elementos más representativos de cada zona.

Por último, el método ofrece un elemento de gran utilidad, ya que propone representar los resultados obtenidos en un diagrama tipo radar, en el que se genera una superficie que describe gráficamente la situación de la etapa en cuestión en el momento en el que se lleva a cabo la evaluación. Además, en el caso de representar los resultados correspondientes a dos aplicaciones sucesivas, permite apreciar la evolución ocurrida en el período de tiempo contemplado.

d) Adaptaciones necesarias del método SAP

El análisis en profundidad del método SAP puso de manifiesto que, a pesar de su adecuación a los objetivos del GDR del Altiplano de Granada, su aplicación directa en la comarca presentaba dificultades, ya que existían algunas diferencias de contexto difíciles de salvar.

El primer problema planteado fue la *participación de la población*. En el método SAP original, la población participante debe estar efectivamente implicada en el proceso de desarrollo de la zona, ser representativa de colectivos relevantes de la sociedad local, conocer el trabajo y la terminología común del desarrollo rural, participar activamente en una serie de reuniones consecutivas, etc. Estos requisitos eran difíciles de conseguir en el Altiplano, sobre todo teniendo en cuenta los precedentes de participación existentes en actividades previamente desarrolladas en la zona, como los talleres para la elaboración del Plan Estratégico. Sin embargo, y dado que uno de los objetivos pretendidos por el GDR era avanzar en los procesos de desarrollo ascendente y participativo fomentando la implicación de los habitantes en el desarrollo de la comarca, se decidió adaptar el método de manera que permitiese relajar el número y la implicación de los participantes, pero animándolos a participar.

En segundo lugar, *la dinámica de trabajo* del SAP exige un compromiso importante con el proceso, ya que implica la asistencia a varias reuniones consecutivas por parte de los mismos participantes, para así conseguir resultados coherentes de la valoración de cada persona. Como entre la población objetivo iba a ser bastante difícil conse-

guir esa participación continuada, el GDR propuso adaptar el método para reducir, al menos en esta primera fase, las actividades dirigidas a la población a una única convocatoria.

Un motivo adicional para plantear la adaptación del método fue aprovechar la oportunidad de integrar la metodología SAP con la propuesta de autoevaluación de la Junta de Andalucía (Dap, 2001). Este método se centra en las especificidades LEADER, al igual que la segunda etapa del método SAP. El objetivo fue conseguir un modelo global de autoevaluación que contemplase los aspectos del territorio, de la metodología LEADER y del GDR, utilizando herramientas de trabajo propuestas tanto por los diseñadores del método SAP como por los encargados de la evaluación de LEADER en Andalucía. Así, se podría lograr una mayor eficacia del método en su conjunto y, a su vez, buscar complementariedades entre el proceso puesto en marcha en el Altiplano y dinámicas de autoevaluación similares que pudieran generarse en otros GDR. Ello podría permitir testar la aplicabilidad del método, realizar comparaciones o transferir experiencias y «saber hacer» entre grupos.

Como primera decisión de adaptación, el GDR estableció un criterio fundamental para garantizar una participación máxima, dado que este factor es el pilar de la legitimidad del método SAP. Dicho criterio consistió en reducir al mínimo el número y la duración de las reuniones de participación, es decir, aplicar la *vía A*. De este modo, se pretendía favorecer el nivel de asistencia de los agentes convocados, evitando que un método de participación muy intensivo les disuadiera de colaborar en la autoevaluación.

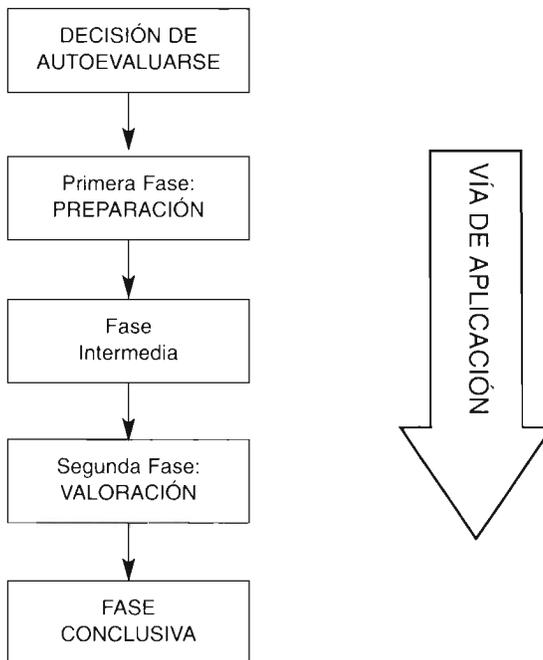
La aplicación del método SAP adaptado se estructuró en dos fases principales, según se recoge en la figura 2. Una primera fase de *preparación del método* con miembros del equipo técnico del GDR y con los agentes de desarrollo local del territorio (para tener puntos de vista diferentes y evitar sesgos). En ella se consensuaron los componentes y subcomponentes a analizar en las distintas etapas. También, se elaboró una amplia lista de agentes representativos de la sociedad comarcal, que pudiesen participar en la posterior fase de *valoración*. Los agentes que se seleccionaron se pueden clasificar como «expertos» o «bien informados» de acuerdo con la metodología propuesta por Vallés (2003). Así, se incluyeron a líderes locales, representantes de colectivos y asociaciones del territorio, empresarios, agentes de desarrollo, miembros del Consejo de Administración, etc.

Durante esta segunda fase se cumplimentan los cuestionarios de valoración (que recogen tanto una puntuación numérica (de 0 a 5)

para cada componente y subcomponente como una justificación cualitativa). Para facilitar el proceso se elaboró un documento de apoyo que facilitase la reflexión, definiendo la caracterización de los componentes y subcomponentes más importantes del territorio. La información recogida en los cuestionarios permite obtener la valoración global de cada componente, y representarla en diagramas tipo radar para obtener los resultados de la autoevaluación realizada. A partir de dichos resultados, en la *fase conclusiva*, se hacen los análisis pertinentes, se extraen conclusiones y se toman decisiones.

Figura 2

Diagrama lógico de aplicación de la metodología SAP adaptada



Fuente: Elaboración propia.

4. APLICACIÓN EN TERRENO Y RESULTADOS DE LA PUESTA EN MARCHA EFECTIVA DEL PROCESO

Una vez puesta a punto la metodología, se inició la aplicación sobre el terreno del proceso de autoevaluación conforme a las fases citadas. Así, se celebró una primera reunión de preparación del método con concededores de la realidad del desarrollo rural en la comarca

(miembros del equipo técnico del GDR y agentes de desarrollo local). Como resultado de la misma se consiguieron todos los objetivos propuestos: 1) se fijó la batería de componentes y subcomponentes de la primera etapa (en función de la realidad de la comarca) y la forma de caracterizarlos; 2) se aprobó el utilizar una adaptación formal del cuestionario de evaluación de especificidades propuesto por la Junta de Andalucía, para la etapa 2; 3) se caracterizaron los principales componentes de actuación del GDR; 4) se diseñó el formato definitivo del cuestionario a utilizar; 5) se decidió la elaboración de un documento de apoyo a la reflexión, para ser utilizado en la fase de valoración; 6) se decidió la pertinencia de convocar una reunión en cada una de las dos cabeceras de comarca (Huéscar y Baza) para así facilitar los desplazamientos de los participantes, ya que lo accidentado del terreno hace que las comunicaciones intracomarcales no sean buenas, y 7) se propuso una lista de posibles participantes (que se completó más tarde, para ampliar el número de participantes de algunas localidades escasamente representadas).

A continuación, se llevó a cabo la *fase intermedia*, consistente en la elaboración del citado documento de apoyo, en la convocatoria a la población (por parte del GDR y mediante cartas personales y llamadas telefónicas de recuerdo) y en la organización de aspectos logísticos.

Finalmente, en la fase de valoración se celebraron tres reuniones: dos con la población convocada en las cabeceras comarcales, con un porcentaje de asistencia relativamente bajo, y otra con los miembros del equipo técnico y del Consejo de Administración del grupo de desarrollo.

En términos generales se puede decir que la participación fue escasa, aunque no inferior a la obtenida en otras convocatorias similares. De un total de 149 personas convocadas para las tres reuniones de aplicación, asistieron 40 (lo que representa un 26,85 por ciento del total) y se recogieron el mismo número de cuestionarios útiles.

Los datos de participación reflejados en el cuadro 2 ponen de manifiesto una considerable diferencia entre la asistencia del grupo de desarrollo rural (Consejo de Administración y equipo técnico) y la de la población. No obstante, el porcentaje de asistencia es similar en las dos reuniones celebradas con la población. Este hecho confirma las suposiciones de partida que preveían baja participación de los habitantes convocados, y que, ante este tipo de convocatorias, el comportamiento de la población es muy parecido en ambas comarcas.

Se considera destacable que solo el 50 por ciento de los convocados dentro del grupo de desarrollo rural asistió a la reunión. Esta situa-

ción viene a confirmar que el nivel de implicación de los responsables y garantes de la aplicación de la estrategia, en ocasiones, es limitado y que se anteponen otro tipo de obligaciones y prioridades. En cualquier caso, también conviene resaltar que las dinámicas de desarrollo rural requieren escenarios temporales de medio-largo plazo y que la comarca empezó su andadura en estos procesos hace relativamente poco tiempo, por lo que es necesario que estos procesos se continúen reforzando y consolidando.

Cuadro 2

DATOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS REUNIONES DE APLICACIÓN

Reunión	Convocados	Asistentes	% Asistencia
Baza	87	20	22,99
Huéscar	40	9	22,50
G.D.R.	22	11	50,00
Total	149	40	26,85

Fuente: Elaboración propia.

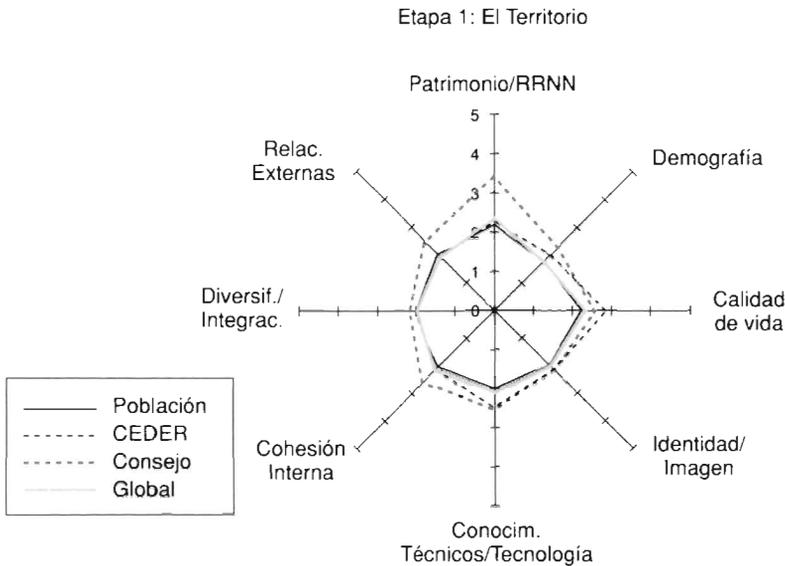
En lo que se refiere a la actitud de los asistentes a las reuniones, se destaca que la mayoría de los cuestionarios no recogen demasiadas justificaciones cualitativas de las puntuaciones dadas y que, además, las intervenciones de los participantes durante las reuniones se refirieron a dudas sobre cómo considerar los conceptos o a comentarios sobre la metodología de autoevaluación, más que a aportaciones de carácter reflexivo o conceptual, que pudieran ser útiles para el proceso de desarrollo.

Con respecto al análisis de los resultados y dado el número de cuestionarios conseguidos durante la aplicación, se tomó la decisión de distinguir tres grupos participantes diferenciados, para así poder extraer mejores conclusiones. De este modo, se han valorado separadamente los resultados de la población, del Consejo de Administración y del equipo técnico del CEDER. El distinto conocimiento de los aspectos evaluados, por parte de cada uno de estos grupos ha permitido observar sus diferentes puntos de vista, bastante reveladores en algunos aspectos, como se comenta a continuación.

a) Primera etapa: el territorio

Se puede observar en el gráfico 2 correspondiente a la primera etapa (el territorio) que la situación en el momento de la autoevaluación

Gráfico 2

Representación de resultados de la etapa 1

Fuente: Elaboración propia.

inicial no tiene una valoración demasiado positiva, ya que no hay ninguna componente en la curva global que esté por encima de la media, aunque tampoco existen desequilibrios importantes. Asimismo, se aprecian diferencias entre los puntos de vista de los tres colectivos participantes en la mayoría de los componentes del territorio.

Tanto las puntuaciones como los comentarios ponen de manifiesto los graves problemas existentes en el territorio. Los participantes piensan que el territorio tiene recursos que pueden ser puestos en valor, pero que están mal aprovechados y valorizados, siendo muy evidentes las carencias en dotación de valor añadido y comercialización de los diferentes recursos y productos. También se hace muy explícita la preocupación sobre la migración y la descapitalización de recursos humanos (especialmente de los más capacitados) existentes, sobre el despoblamiento y desigual distribución de la población en el territorio o sobre su aislamiento y lejanía de los centros de toma de decisiones. La calidad de vida de la comarca es el aspecto más valorado en esta etapa, aunque su puntuación no es muy alta, al considerarse que los servicios de todo tipo (asistenciales, de cultura y ocio, comerciales, de desarrollo económico) a los que tiene acceso la población son insuficientes, sobre todo en los municipios pequeños.

Otro aspecto que influye en la calidad de vida de la zona es la escasa oferta de puestos de trabajo, sobre todo cualificados.

En cuanto al análisis de aspectos intrínsecos a la cultura e idiosincrasia del territorio, como son la identidad, la imagen, los conocimientos tradicionales o la cohesión interna, se destacan la ausencia de una identidad comarcal (aunque poco a poco se va imponiendo la aceptación de Altiplano como una identidad geográfica común), el marcado individualismo que caracteriza a los pueblos y a sus habitantes, la ausencia de proyectos comunes, la falta de cohesión territorial y la escasez de iniciativas que la potencien o la pérdida de actividades tradicionales.

Al comparar las puntuaciones de los diferentes colectivos se aprecia que son bastante coincidentes en casi todos los componentes y que la población y el equipo técnico tienen valoraciones bastante similares, mientras que el Consejo de Administración tiene una visión más positiva.

Como balance general de los resultados de esta etapa se destaca que todos los colectivos estaban familiarizados con los aspectos analizados, lo que les ha permitido realizar una puntuación justificada de los mismos; por otro lado, hay bastante pesimismo en cuanto a la percepción de la población sobre su territorio, ya que aunque reconocen la existencia y posibilidades de sus recursos, se da también un cierto fatalismo con respecto a su capacidad de generar un proceso de desarrollo sostenible en el espacio y en el tiempo o con respecto al interés de las instituciones locales, comarcales o provinciales en promover dicho proceso.

b) Segunda etapa: la metodología LEADER

La obtención de resultados en la segunda etapa fue más sencilla, ya que en este caso no existían subcomponentes. No obstante, las aportaciones cualitativas recogidas fueron menos numerosas que en la primera, probablemente debido al menor conocimiento existente de estos componentes por parte de la mayoría de los participantes, a pesar que fueron definidos y comentados en las reuniones, aportando ejemplos y resolviendo las dudas surgidas en torno a ellos. La representación obtenida de estos resultados numéricos viene recogida en el gráfico 3.

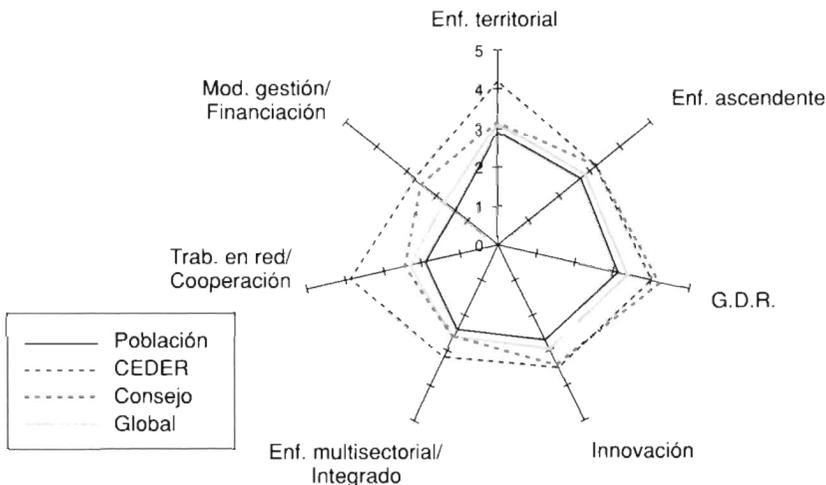
De forma general, las valoraciones son más positivas que las del territorio, aunque la situación resultante es más desequilibrada que en la etapa anterior. El componente *modalidades de gestión y financiación* está valorado muy por debajo de los demás. Las razones que aduce la

población para ello son las siguientes: excesivos retrasos en los pagos, escasos recursos, poca agilidad en la gestión y excesiva burocracia. No obstante, ni el GDR ni el Consejo de Administración están de acuerdo con estas percepciones. Una de las razones para ello puede ser la implicación en estos aspectos de los dos últimos colectivos que les hace tener una experiencia mucho más directa y un mayor conocimiento de los mismos, aunque como se ha mencionado también para estos colectivos es el aspecto de esta etapa que más atención reclama.

Gráfico 3

Representación de resultados de la etapa 2

Etapa 2: Metodología LEADER



Fuente: Elaboración propia.

Otros componentes que deben potenciarse en el futuro son el *trabajo en red y cooperación internacional* y el *enfoque multisectorial e integrado*. La población manifiesta un escaso conocimiento de los esfuerzos realizados en cooperación internacional y trabajo en red, y cuando los conoce piensa que no han sido adecuados (cooperación con países poco afines, escasos resultados, interés mayor en cooperar con territorios más cercanos y similares al propio...). A su vez, expresan dificultades para trabajar de manera integrada, por el excesivo individualismo de la población y los sectores, las dificultades para coor-

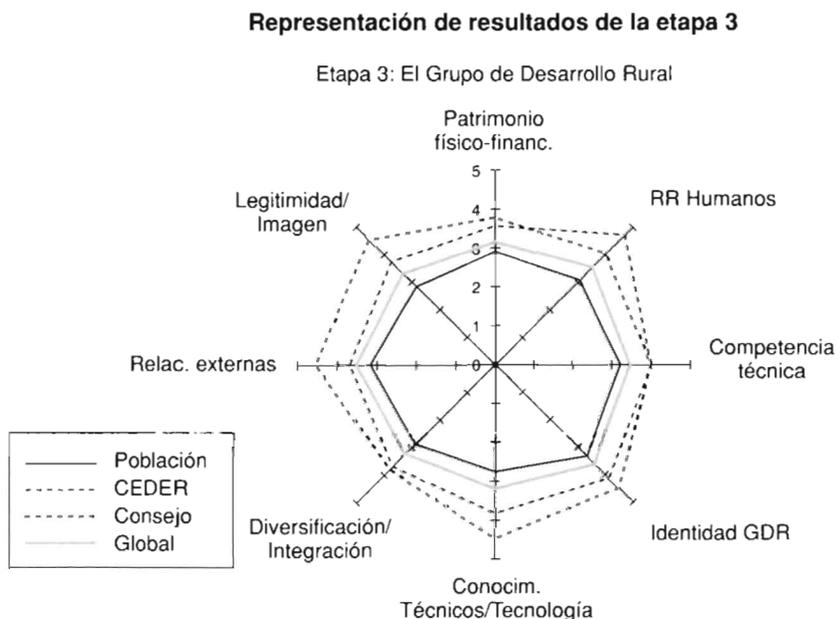
dinar acciones y actuaciones o el escaso interés por participar en proyectos multisectoriales y/o integrados.

En general, en el gráfico 3 se destaca, de un modo claro, el distinto punto de vista que existe entre los tres colectivos de participantes, probablemente debido a su diferente nivel de conocimiento y relación con estos componentes. La valoración más positiva siempre proviene de los miembros del CEDER, que destacan sobre todo los componentes de *enfoque territorial y trabajo en red y cooperación transnacional*, ya que son en aquellos en los que consideran que han conseguido los mayores logros, aunque estos resultados no son conocidos o apreciados por la población.

c) Tercera etapa: el Grupo de Desarrollo Rural

También en esta tercera etapa, la observación de la representación deja claras las diferencias de opinión existentes entre los distintos grupos de participantes. El gráfico 4 muestra la escasa homogeneidad de las respuestas. La población puntúa todos los aspectos en el entorno del 3. El CEDER tiene una visión mucho más positiva y la del Consejo es más variable. Los comentarios sobre el trabajo del GDR son escasos y los que más destacan son la necesidad de contar con más personas trabajando

Gráfico 4



por el desarrollo de la comarca, la necesidad de reorientar la composición del grupo (donde las instituciones tienen una sobrerrepresentación, a juicio de la población, y por el contrario faltan colectivos sociales y económicos relevantes), la necesidad de desvincular el GDR de la política local y regional o la importancia de profundizar determinados aspectos del funcionamiento del grupo como la sensibilización y dinamización de la población, las relaciones externas o la identidad y cohesión internas. Todos los aspectos mencionados se consideran de gran interés para orientar el desempeño futuro del GDR.

5. CONCLUSIONES

De manera general se puede concluir que la puesta en marcha de procesos de autoevaluación en los programas de desarrollo rural territorial es fruto de la profundización en la cultura de evaluación y de la introducción de elementos de flexibilidad. Ambas dinámicas están permitiendo desarrollar métodos adaptados a múltiples objetivos de distintos ámbitos de actuación. La adopción de fórmulas participativas permite además integrar el punto de vista local y acercar el proceso a la realidad de las zonas que se evalúan.

Para los grupos de desarrollo es una alternativa voluntaria a los procesos de evaluación reglamentaria que puede ser aplicada a escala local para lograr diversos objetivos. Es útil, por tanto, para mejorar la gestión de los programas de desarrollo rural (facilitando la reflexión interna, la participación social, la generación de información, etc.) y para implicar más a la población en su propio desarrollo. Además, permite incorporar una dimensión vertical, muy interesante para los niveles de gestión regional, nacional y europeo. Por ello, conviene destacar que, a pesar de las dificultades encontradas, la experiencia demuestra que la autoevaluación puede convertirse en una interesante herramienta de gestión de programas de desarrollo rural, aunque aún se encuentra en una fase muy incipiente.

La creciente presencia de la autoevaluación en los debates sobre evaluación de programas de desarrollo rural es un paso más en la incorporación de los enfoques ascendentes, a todas las actividades y fases presentes en los mismos. Su objetivo último es incrementar el protagonismo de los actores directamente implicados en lo que se evalúa. Si esta tendencia finalmente se consolida podría transformar el concepto de evaluación de programas que existe hoy día. Ello implicaría un significativo avance en la consolidación de la cultura de evaluación en todos los niveles implicados en el desarrollo rural y, por extensión, en la sociedad en su conjunto.

Respecto al proceso de autoevaluación del GDR del Altiplano de Granada se puede afirmar que la aplicación inicial de la metodología de autoevaluación significa un paso importante en las dinámicas de desarrollo rural de la zona. Aunque esta experiencia pionera es sólo el primer paso del proceso, su continuidad en el futuro puede aportar nuevas utilidades a los resultados conseguidos.

A pesar de la escasa participación, los resultados obtenidos tienen un gran valor, ya que resultan útiles para sacar conclusiones, basadas en la opinión de los participantes, que pueden orientar el trabajo futuro en función de las necesidades o fortalezas detectadas.

Las diferencias de percepción entre la población y el GDR y el Consejo de Administración o el escaso conocimiento de la primera sobre algunos aspectos esenciales del programa LEADER, dejan clara la necesidad de profundizar en las estrategias de dinamización y de difusión de las actividades, acciones y procesos que se están haciendo.

Las actividades desarrolladas para la correcta aplicación del método han dado al GDR y al equipo universitario una experiencia muy importante a la hora de plantearse cómo afrontar las siguientes aplicaciones del mismo, por lo que se podrá revisar la metodología de aplicación para hacerla más útil y eficaz. *El método SAP adaptado* es adecuado para las características de la zona y el GDR, ya que conserva la flexibilidad necesaria para ser mejorado (retomando el protagonismo perdido del debate o incorporando una mayor sistematización en la recogida de información, por ejemplo) e integra de modo adecuado la metodología de autoevaluación propuesta por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

Aunque los resultados obtenidos en la fase inicial poseen una representatividad limitada, debida a la escasa participación de la población y al insuficiente conocimiento y comprensión del método por parte de la población participante, se ha logrado el objetivo de disponer de una imagen de la situación inicial que servirá de base para comparar con resultados sucesivos. Así, se podrá apreciar la evolución experimentada por cada componente y los efectos sobre ellos del trabajo realizado en el período transcurrido entre las autoevaluaciones.

A su vez, han dejado claro que la realidad se impone sobre la aplicación de los planteamientos conceptuales y metodológicos. La aplicación del método de autoevaluación ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar en la cultura de la participación, en la sensibilización y dinamización de la población con respecto al desarrollo de su territorio o la necesidad de foros de diálogo social y de reflexión

en la zona, para hacer más efectivo un desarrollo rural ascendente y participativo. Todas estas labores están directamente relacionadas con las funciones del GDR.

En definitiva, se considera que el proceso de autoevaluación del GDR del Altiplano de Granada ha sido puesto en marcha con un grado aceptable de éxito y se espera que en el futuro se convierta en una útil herramienta de gestión para los responsables del grupo de desarrollo, ofreciéndoles los beneficios de una autoevaluación periódica de su gestión, fomentando el enfoque ascendente de LEADER mediante una creciente participación de la población local y posibilitando la adaptación de la metodología desarrollada anteriormente para afrontar los requisitos de evaluación que se planteen en el futuro. En este sentido, el objetivo de aprendizaje se ha cumplido ampliamente.

Sin embargo, las dificultades encontradas permiten realizar otro tipo de reflexiones sobre los procesos de desarrollo rural en áreas rurales deprimidas. Los programas de desarrollo rural territorial han pretendido grandes cambios en las áreas rurales en un corto espacio de tiempo y esto no siempre es posible. Algunas áreas rurales tienen mayores grados de debate, reflexión y conexión con las tendencias globales, pero en otras aún queda mucho trabajo por hacer, siendo la participación e implicación de la población en las estrategias de desarrollo algunos de los mayores retos de los grupos de desarrollo rural.

En muchos casos, los planteamientos políticos, institucionales y académicos van por delante de las percepciones de la sociedad rural y no tienen en cuenta que la misma no está aún preparada, ni tiene la madurez necesaria para asumir el grado de reflexión que exigen algunos procesos, como los de autoevaluación. Ello plantea la necesidad de continuar con las labores de sensibilización y dinamización y de contar con horizontes temporales adaptados al grado de madurez de los territorios, para que las nuevas tendencias y oportunidades derivadas de la voluntad política de implantar enfoques ascendentes en los territorios rurales, sean verdaderamente entendidas, incorporadas y demandadas por sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- AHNER, D. (2000): Discurso de apertura del *Seminario Mejorar la calidad de las evaluaciones ex-post de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER, noviembre 2000. Bruselas.
- CARRILLO, J. (2000): «El papel del consultor externo en la autoevaluación». *Jornadas Técnicas Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Méto-*

- dos y perspectivas*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- C3E (1998): *Le développement de l'évaluation des interventions structurelles dans les Etats membres*. Centre Européen d'expertise en évaluation, Lyon.
- CEMAC (1998): *An ex-post evaluation of LEADER I Community Initiatives*. CEMAC. Bruselas.
- CERRO, G. (2000): «Autoevaluación del LEADER por parte de la población de la comarca. Grupo LEADER ADATA (Castilla y León)». *Jornadas Técnicas Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Métodos y perspectivas*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): *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*. DOCE C 73 de 19-3-1991. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *SEM 2000 Communication on Evaluation, 8 May 1996. Concrete steps towards best practise across the Commission*. Documento SEC 96/659 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Evaluating EU expenditure programmes: A guide. Ex-post and intermediate evaluation*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Spending more wisely: Implementation of the Commission's evaluation policy*. Documento SEC (1999)69/4. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b): *Evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Directrices*. Documento VI/8865/99. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *El Período de Programación 2000-2006: Indicadores de Seguimiento y Evaluación. Documento de trabajo metodológico 3*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_es.pdf (consultado el 18-04-03).
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *El Período de Programación 2000-2006: La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales. Documento de trabajo metodológico 8*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/midterm_es.pdf (descargado en abril de 2003).
- COMISIÓN EUROPEA (2000c): *Focus on results: Strengthening evaluation of Commission activities*. Documento SEC (2000) 1051. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): *Guidelines for the evaluation of LEADER+ programmes*. Documento VI/43503/02-Rev.1. Dirección General de Agricultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002b): *LEADER+. Orientaciones para la evaluación previa de los programas*. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/eval_es.pdf (descargado en abril de 2003).
- COMISIÓN EUROPEA (2002c): *Indicadores comunes de seguimiento de la programación de LEADER+2000-2006*. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/monitoring/moni_es.pdf (descargado en abril de 2003).

- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Reglamento (CE) n.º 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)*. DOCE L 277 de 21/10/2005.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Expert meeting on Guidance for Common Monitoring and Evaluation Framework. Seminar on monitoring and evaluation of the LEADER approach*. DG AGRI, septiembre 2006. Bruselas.
- CONDE, J. (2000): «Autoevaluación del grupo LEADER Prepirineo (Aragón)». *Jornadas Técnicas Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Métodos y perspectivas*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- DAP (2001): *Método de autoevaluación del grupo de desarrollo rural*. Documentación remitida a los grupos de desarrollo rural andaluces. Empresa pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero. Sevilla.
- DELGADO, M.; RAMOS, E.; GALLARDO, R. y RAMOS, F. (1999): «De las nuevas tendencias en evaluación a su aplicación en las iniciativas europeas de desarrollo rural». En Ramos, E. (Coordinador): *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA. Madrid.
- ESECA (2000): *Plan Estratégico de Desarrollo de las comarcas de Baza y Huéscar*. Asociación Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada. Huéscar (Granada).
- ESPARCIA, J. (2000): «Autoevaluación y evaluación. Límites y posibilidades». *Jornadas Técnicas Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Métodos y perspectivas*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- FIDA (2001): «Los desafíos que entraña la evaluación participativa en el marco de una asociación para el desarrollo». *Revista «FIDA al día»*, febrero de 2001. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Roma.
- GARCÍA, C. (2000): «Autoevaluación de proyectos por los beneficiarios: Caso del grupo LEADER Noroeste de Murcia». *Jornadas Técnicas Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Métodos y perspectivas*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- INE (2001): Censo de Población y Viviendas 2001. http://www.ine.es/ine-base/cgi/um?M=por_ciento2Ft20%2Fe242&O=inebase&N=&L= (consultado en diciembre de 2003).
- INDE (2000): «Adquisición de competencias por la autoevaluación: El método SAP (Sistematización de la Autoevaluación Participativa)». *Jornadas Técnicas «Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Métodos y perspectivas»*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- ISLA, M.; MELLA, J. M. y SOY, A. (1998): «La política regional de la UE y su evaluación». En Mella, J. M. (coord.) *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*: 327-355. Akal Textos. Madrid.
- KEARNEY, B.; BOYLE, G. y WALSH, J. A. (1994): *EU LEADER I in Ireland*. Department of Agriculture, Food and Forestry. Dublín.

- MARANGONI, L. (2000): «La metodología de evaluación de las especificidades de LEADER aplicada a los GAL de Emilia-Romagna». *Jornadas Técnicas Autoevaluación y evaluación en LEADER y PRODER: Métodos y perspectivas*. Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2000. Cudillero (Asturias).
- MIDMORE, P. (1998): «Rural policy reform and local development programmes: Appropriate evaluation procedures». *Journal of Agricultural Economics*, 49: 122-139.
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (1998): *Evaluar el valor añadido del enfoque LEADER. «Innovación en el medio rural»*. Cuaderno, 4. (www.rural-europe.acidl.be/rural-es/biblio/) (descargado en enero de 2004).
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2000): *Seminario Mejorar la calidad de las evaluaciones ex-post de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER, noviembre 2000. Bruselas.
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2005): *Seminar on Monitoring and Evaluation of the LEADER approach*. Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2005. Bruselas.
- OED (2002): *Review of impact evaluation methodologies used by the Operations Evaluation Department over past 25 years*. OED Working Papers. Banco Mundial. Washington.
- OIR (2004): *Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes. Final Report*. Österreichisches Institut für Raumplanung. Viena.
- OIR (2006): *Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final Report*. Österreichisches Institut für Raumplanung. Viena.
- PYLKKÄNEN, P. (2005): «Experiences in Finland on self-evaluation of Local Action Groups». *Seminar on Monitoring and Evaluation of the LEADER approach*. Observatorio Europeo LEADER, septiembre 2005. Bruselas.
- 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 ex-post de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER, noviembre 2000. Bruselas.
- SUMMA, H. (1998): «The role of evaluation in European Policies». *Primera Conferencia de la Sociedad Alemana de Evaluación: «Innovation through evaluation»*. Colonia, septiembre, 1998.
- THIRION, S. (2000): «El método SAP en Portugal (Sistematización de la Autoevaluación Participativa)». *Seminario Mejorar la calidad de las evaluaciones ex-post de LEADER II*. Observatorio Europeo LEADER, noviembre 2000. Bruselas.
- UPHOFF, N. (1992): *Participatory evaluation of rural development projects*. FIDA. Roma.
- VALLÉS, M. (2003): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis. Madrid.

RESUMEN

Nuevas tendencias en evaluación de programas de desarrollo rural territorial: un proceso de autoevaluación en el Altiplano de Granada

La evaluación de programas de desarrollo rural territorial está siguiendo una importante evolución y desarrollo en los últimos tiempos. No sólo se está incrementando la cantidad de evaluaciones reglamentarias, sino también la calidad y diversidad de sus métodos y aplicaciones. Los procesos de autoevaluación pretenden dar un paso más incorporando aspectos cualitativos y formativos, llevados a cabo desde los mismos GDR, y en muchas ocasiones, implicando a la población local en las actividades evaluativas.

El presente artículo recoge los resultados y las dificultades encontradas en la puesta en marcha de un proceso de autoevaluación participativa en una comarca rural deprimida (la comarca LEADER del Altiplano de Granada) puesto en marcha por el GDR acompañado de un equipo universitario.

Las principales conclusiones reflejan la importancia y el interés de disponer de estas herramientas. Así, la autoevaluación se perfila como una dinámica interesante para los grupos de desarrollo rural, ya que les permite incorporar a la población y a los agentes del territorio en los procesos de evaluación, además de disponer de una herramienta flexible, de carácter voluntario y adaptada a sus necesidades. A su vez, la aplicación en terreno de esta metodología ha puesto de manifiesto las dificultades para implicar a la sociedad rural en las mismas y las diferencias entre los enfoques metodológicos y teóricos y la implicación real de la población. Los procesos de desarrollo rural territorial deben intensificar sus esfuerzos para aplicar los enfoques ascendentes y participativos.

PALABRAS CLAVE: Evaluación, autoevaluación, desarrollo rural territorial.

SUMMARY

New approaches in the evaluation of territorial rural development programs: A self-evaluation process in Altiplano de Granada

Evaluation processes are considered as critical to ensure effectiveness and accountability of public investments. The evaluation culture in the European Union has considerably evolved in the last years. Following this trend, the evaluation of territorial rural development programmes has not only increased the number of compulsory evaluations, but also the quality and diversity of available methodologies, instruments and procedures. Self-evaluation processes are internally realised by LAGs, often incorporating local population, what in addition, introduces qualitative and formative aspects.

The objective of this paper is to present the outcomes and difficulties faced when implementing a process of participative self-evaluation in the LEADER group Altiplano de Granada led by the LAG and a university team.

The main conclusions of the research show the importance and the interest of these procedures as a tool to reinforce the bottom-up approach and local actors' participation in the evaluation processes. However, when applied in the selected area, it has been a limited participation and implication of local people, highlighting the existing gap between participation rhetoric in policies and participation as practice at the operational level. Further efforts need to be done in order to promote the participation of local stakeholders in evaluation process.

KEYWORDS: Evaluation, self-evaluation, territorial rural development.