



TESIS DOCTORAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN TURISMO. EL CASO DEL DESTINO DE NATURALEZA TAJO
INTERNACIONAL (EXTREMADURA, ESPAÑA)**

MARGARITA CALLEJA ALDANA

PROGRAMA DE DOCTORADO DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

2019

Agradecimientos

Cuando un día paseando por el campo Jesús González de Miranda me dijo que quizás no hubiera pasado nadie por aquel lugar en 50 años la sola idea me sobrecogió. Cuando en turismo de interior de naturaleza la máxima es vender autenticidad, ¿qué más se le puede pedir a una experiencia turística? Así empezamos un viaje, de la mano de la persona que más ama a nuestro querido Tajo Internacional y que hoy acaba en esta tesis.

Me gustaría agradecer a mi director de tesis, Marcelo Sánchez-Oro, la orientación, apoyo y ayuda con todo esto. Por sacar tiempo de donde no lo hay para estar siempre ahí. Gracias de corazón, sin tí esto no habría sido posible.

También me gustaría dar las gracias a todas y cada una de las personas que han tenido esos minutos necesarios para contestar los cuestionarios que sirven para el aporte empírico de esta tesis, así como a las personas que me han ayudado: Lucía en Alcántara, Reme en Membrío, Alba en Carbajo, Boti en Cedillo y José “Litri” en Herrera. Y gracias, por su puesto, a toda la gente de Santiago de Alcántara. Igualmente, gracias a las empresas y a los actores en el territorio que han contestado a los cuestionarios y que me han proporcionado información valiosa para esta investigación.

Pero para obtener información sobre el territorio he tenido que tocar muchas puertas y todas han estado abiertas y dispuestas a ayudar, por eso, especiales agradecimientos a Javier Lemus, Cándido Flores, Jesús González de Miranda, Paco Romo y al personal del Instituto de Estadística de Extremadura, la Dirección General de Turismo y la Dirección General de Medio Ambiente. Gracias también a mis compañeros/as de trabajo por aguantar y facilitar, especiales gracias a Vicky Herrera. Y mil gracias Gemma Luengo por enseñarme tanto.

Y finalmente, debo pedir perdón por no disponer del tiempo necesario para mi chico y mi pequeño, para mi familia en general (me he perdido bodas, funerales y viajes) y para mis queridas amigas de Santiago de Alcántara. Todos, de alguna manera, me habéis impulsado a no caer en el desánimo y a seguir adelante con este proyecto.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	19
OBJETIVO DE LA TESIS Y METODOLOGÍA.....	22
LIMITACIONES.....	25

BLOQUE I: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TURISMO. ESTADO DE LA CUESTIÓN

<u>1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PARTE DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE ACCIÓN PÚBLICA.....</u>	<u>28</u>
1.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE ACCIÓN PÚBLICA.....	29
1.2. LA LEGITIMIDAD Y EL COMPROMISO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
1.3. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
1.3.1 FASE DE FORMULACIÓN.....	54
1.3.1.1 La construcción de los problemas y la incorporación a la agenda.....	55
1.3.1.2 Las alternativas y la toma de decisión.....	60
1.3.2 FASE DE IMPLEMENTACIÓN.....	64
1.3.3 FASE DE EVALUACIÓN.....	67
<u>2. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</u>	<u>69</u>
2.1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
2.2.1. CONCEPTO, MODELOS Y TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
2.2.2. EVALUACIÓN Y MONITORIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	78
2.2.3. CONCEPTO DE EVALUABILIDAD. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS, PLANES Y PROYECTOS.....	79
2.2.4. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.....	83
2.2.5. ¿QUIÉN EVALÚA? FUNCIÓN EVALUADORA.....	88
2.2. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	90
2.2.1. ORIGEN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADOS UNIDOS.....	92
2.2.1. SISTEMA DE EVALUACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.....	94
2.2.3. SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN PAÍSES DEL NORTE DE EUROPA.....	99
2.3. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA.....	102
2.3.1. GOBIERNO DE ESPAÑA.....	105
2.3.1.1. Creación y composición.....	105
2.3.1.2. Objetivos y competencias.....	106
2.3.1.1. Metodología de evaluación.....	110
2.3.2 GENERALITAT DE CATALUÑA.....	118
2.3.2.1. Creación y composición.....	118
2.3.2.2. Objetivos y competencias.....	118
2.3.2.3. Metodología de evaluación.....	120
2.3.3 GOBIERNO DE NAVARRA.....	126
2.3.3.1. Creación y composición.....	126
2.3.3.2. Objetivos y competencias.....	129
2.3.3.3. Metodología de evaluación.....	131
2.3.4 GOBIERNO VASCO.....	139
2.3.4.1. Creación y composición.....	139
2.3.4.2. Objetivos y competencias.....	139

2.3.4.3. Metodología de evaluación.....	140
2.4. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	144
2.4.1. LA VERIFICACIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	144
2.4.1.1. Definición de los objetivos estratégicos y la estructura de impactos.	146
2.4.1.2. Describir el contexto de la intervención.	147
2.4.1.3. Definir cómo funciona la intervención.	148
2.4.1.4. Disponer en una tabla los componentes de la teoría del cambio.....	148
2.4.1.5. Representar gráficamente el modelo lógico	149
2.4.1.6. Verificar el modelo lógico	149
2.4.2. INFERENCIA CAUSAL Y CONTRAFACUALES	149
2.4.3 LA PROBLEMÁTICA DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO.....	151
2.4.4. MÉTODOS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO.....	152
2.4.4.1. Métodos cuantitativos.....	155
2.4.4.2. Métodos cualitativos	161
2.4.5. CONDICIONANTES PREVIOS PARA INICIAR UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO	162
<u>3. EL TURISMO COMO ÁREA DE ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</u>	<u>163</u>
3.1. MARCO CONCEPTUAL DEL TURISMO.....	175
3.1.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE TURISMO.....	175
3.1.2. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL FENÓMENO TURÍSTICO.....	177
3.1.3. EL TURISMO SOSTENIBLE	179
3.1.4 TEORÍA DEL INTERCAMBIO SOCIAL (TIS) EN LA GESTIÓN DE DESTINOS SOSTENIBLES.....	192
3.2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO	196
3.2.1 EL TURISMO COMO SECTOR PRIORITARIO EN ESPAÑA.....	196
3.2.2. TURISMO INTERNACIONAL	198
3.2.3. TURISMO NACIONAL.....	202
3.2.4 EL TURISMO EN EXTREMADURA.....	205
3.2.4.1. Oferta.....	206
3.2.4.2. Demanda	207
3.3. INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS.....	210
3.3.1 INSTRUMENTOS ORGANIZATIVOS	210
3.3.3.1. Unión Europea.....	214
3.3.3.2. Administración General del Estado	216
3.3.3.3. Administración autonómica	216
3.3.3.4. Administración local	219
3.3.2. INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS.....	220
3.3.2.1. La planificación del turismo en el marco de la Unión Europea	221
3.3.2.2. La planificación del turismo en el marco de la Administración General del Estado	222
3.3.2.3. La planificación del turismo en el marco de las administraciones autonómicas	224
3.3.2.4. La planificación del turismo en el marco de las Estrategias RIS3	225
3.3.2.5. La planificación del turismo en el marco de la Comunidad autónoma de Extremadura.....	228
3.3.2.6. Otras Estrategias, Programas y Proyectos vinculados al turismo en la Comunidad autónoma de Extremadura	241
3.3.3. INSTRUMENTOS FINANCIEROS	244
3.2.4. INSTRUMENTOS DE COMUNICACIÓN	247
3.2.5. INSTRUMENTOS NORMATIVOS	249
3.2.6. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y PROSPECTIVA	250

4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SEGMENTO DEL TURISMO DE NATURALEZA.....	253
4.1. ALCANCE DE LA MODALIDAD DEL TURISMO DE NATURALEZA	253
4.1.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL TURISMO DE NATURALEZA	253
4.1.2. FUENTES DE INFORMACIÓN DEL TURISMO DE NATURALEZA	254
4.2. RECURSOS NATURALES PARA EL TURISMO DE NATURALEZA EN EXTREMADURA.....	260
4.2.1 ESPACIOS PROTEGIDOS EN EXTREMADURA	261
4.2.2. RESERVA HÍDRICA DE EXTREMADURA	264
4.2.3. CAMINOS NATURALES, SENDEROS DE EXTREMADURA Y VÍAS PECUARIAS.	265
4.2.4. MONTES Y DEHESAS.....	266
4.2.5. GEOLOGÍA Y GEOMORFOLOGÍA	267
4.2.6. FAUNA Y FLORA	268
4.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DE NATURALEZA EN EXTREMADURA.....	272
4.3.1. CONSIDERACIONES SOBRE OFERTA Y DEMANDA DE TURISMO DE NATURALEZA EN EXTREMADURA	275
4.3.1.1. Empresas y profesionales del turismo de naturaleza	276
4.3.1.2. Puntos de información.....	277
4.3.1.3. Miradores	279
4.3.1.4. Otros.....	280
4.3.2. ACTORES DEL TURISMO DE NATURALEZA.....	280
4.3.3. PRODUCTOS, MARCAS Y EVENTOS TURÍSTICOS DE NATURALEZA	284
4.4. DIAGNÓSTICO DEL TURISMO DE NATURALEZA EN EXTREMADURA	288
4.4.1. OPORTUNIDADES.....	289
4.4.2. AMENAZAS	289
4.4.3. FORTALEZAS.....	289
4.4.4. DEBILIDADES.....	290

BLOQUE II: UN MODELO DE DESARROLLO DE POLITICAS PÚBLICAS EN TURISMO. EL CASO DEL DESTINO DE NATURALEZA "TAJO INTERNACIONAL". INVESTIGACIÓN

5. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	293
6. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	295
7. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS DE NATURALEZA EN EL DESTINO TAJO INTERNACIONAL	311
7.1. EL PARQUE NATURAL TAJO INTERNACIONAL	311
7.1.1. ÁMBITO GEOGRÁFICO	311
7.1.2. RESERVA DE LA BIOSFERA TRANSFRONTERIZA TAJO-TEJO INTERNACIONAL.....	313
7.1.2. GESTIÓN DEL PARQUE.....	316
7.1.3. OBJETIVOS DEL PARQUE NATURAL DEL TAJO INTERNACIONAL	318
7.1.4. RECURSOS NATURALES MÁS IMPORTANTES	320
7.1.4.1. Recursos paisajísticos	321
7.1.4.2. Recursos faunísticos	322
7.1.4.3. Recursos vegetales	324
7.1.4. CRITERIOS DE GESTIÓN.....	326
7.1.5. ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO	328
7.1.6. NORMATIVA GENERAL DE USO	328
7.2. PRINCIPALES INTERVENCIONES EN EL SEGMENTO DE TURISMO DE NATURALEZA.....	337
7.2.1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	337

7.2.2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	344
7.2.2.1 Instrumentos programáticos	345
7.2.2.2. Instrumentos de comunicación	353
7.2.2.3. Instrumentos de mejora del conocimiento	359
7.2.2.4. Instrumentos de apoyo turístico.....	359
7.2.2.5 Instrumentos financieros.....	369
7.2.3. CONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	375
<u>8. OBSERVACIÓN DEL IMPACTO EN VARIABLES DE OUTPUT Y OUTCOME EN EL DESTINO TAJO INTERNACIONAL</u>	<u>381</u>
8.1. VARIABLES DE OUTPUT TURÍSTICAS	381
8.1.1. VISITANTES A LOS RECURSOS TURÍSTICOS.....	381
8.1.2. OFERTA Y DEMANDA TURÍSTICA.....	383
8.1.3. PERFIL DEL TURISTA QUE VISITA LAS OFICINAS DE TURISMO.....	387
8.2. VARIABLES DE OUTCOME SOCIOECONÓMICAS	389
8.2.1. POBLACIÓN	389
8.2.2 TASA DE PARO.....	391
8.2.3. ÍNDICES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA E INDUSTRIAL	392
8.2.4. ÍNDICES DE ACTIVIDAD TURÍSTICA.....	395
<u>9. PERCEPCIÓN DEL IMPACTO DEL TURISMO EN EL TERRITORIO TAJO INTERNACIONAL</u>	<u>398</u>
9.1. EL ESTUDIO DE LAS ACTITUDES HACIA EL TURISMO.....	398
9.2 CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA Y VALORES ESTADÍSTICOS DE FIABILIDAD DE ESCALAS.	400
9.2.1. POBLACIÓN GENERAL RESIDENTE.....	403
9.2.2. ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL	408
9.2.3. EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO	411
9.3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO	413
9.3.1. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO	414
9.3.1.1. Población general residente	415
9.3.1.2. Actores públicos y de sociedad civil	416
9.3.1.2. Empresarios/as del sector turístico	418
9.3.2. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN EN LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS	419
9.3.2.1. Población general residente	420
9.3.2.2. Actores públicos y de sociedad civil.....	420
9.3.2.3. Empresarios/as del sector turístico.....	422
9.3.3. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA DE LA ZONA Y FORMACIÓN ESPECÍFICA (EMPRESARIOS)	423
9.3.3.1. Población general residente	424
9.3.3.2. Actores públicos y de sociedad civil	424
9.3.3.3. Empresarios/as del sector turístico.....	425
9.3.4. NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS	426
9.3.4.1. Población general residente.....	426
9.3.4.2. Actores públicos y de sociedad civil	427
9.3.4.3. Empresarios/as del sector turístico	428
9.3.5. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL.....	428
9.3.5.1. Población general residente.....	429
9.3.5.2. Actores públicos y de sociedad civil	430
9.3.5.3. Empresarios/as del sector turístico	431

9.3.6. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA.....	432
9.3.6.1. Población general residente.....	433
9.3.6.2. Actores públicos y de sociedad civil	434
9.3.6.3. Empresarios/as del sector turístico	435
9.4. ANÁLISIS CORRELACIONAL.....	436
9.4.1. POBLACIÓN GENERAL RESIDENTE	439
9.4.1.1. Nivel de conocimiento del recurso	440
9.4.1.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas	442
9.4.1.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)	442
9.4.1.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral.....	444
9.4.1.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona	445
9.4.2. ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL	446
9.4.2.1. Nivel de conocimiento del recurso.....	447
9.4.2.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas	448
9.4.2.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)	449
9.4.2.4. Nivel de relación con los turistas	449
9.4.2.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral	450
9.4.2.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona	451
9.4.3. EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO	451
9.4.3.1. Nivel de conocimiento del recurso	452
9.4.3.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas	453
9.4.3.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)	454
9.4.3.4. Nivel de relación con los turistas	455
9.4.3.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral	455
9.4.3.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona	456
9.5. ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES.....	457
9.5.1. POBLACIÓN GENERAL RESIDENTE	458
9.5.2. ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL	460
9.5.3. EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO	463

BLOQUE III: SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES

10. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES	466
10.1. EL DESBORDAMIENTO DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE ACCIÓN PÚBLICA Y EL COLAPSO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	466
10.2. POLÍTICAS PÚBLICAS O LA POLÍTICA EN ACCIÓN.....	469
10.3. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS	481
10.4. EL ESTUDIO DEL DESTINO TURÍSTICO DE NATURALEZA TAJO INTERNACIONAL	484
(H1): LAS PRINCIPALES MAGNITUDES TURÍSTICAS HAN AUMENTADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, ASÍ COMO EL NÚMERO DE VISITANTES A ATRACCIONES TURÍSTICAS DE NATURALEZA.	490
(H2): LAS VARIABLES DEMOGRÁFICAS ATIENDEN A UNA CIERTA MODERACIÓN POSITIVA.	491
(H3): ESTAS ACTUACIONES HAN MEJORADO LA SITUACIÓN DE LA ZONA A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE EMPLEO Y DE EMPRESAS.....	492
(H4) LA LLEGADA DEL TURISMO A LA ZONA SE PERCIBE POSITIVAMENTE POR PARTE DE LAS POBLACIONES LOCALES (RESIDENTES, EMPRESAS Y ACTORES).....	493

(H5) LAS POBLACIONES LOCALES (RESIDENTES, EMPRESAS Y ACTORES) RECONOCEN LA IMPORTANCIA DEL RECURSO, LA ADECUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES Y HAN PARTICIPADO EN ACTUACIONES RELACIONADAS CON LAS INTERVENCIONES.	494
(Ho) LAS INTERVENCIONES TURÍSTICAS EN EL TERRITORIO TAJO INTERNACIONAL HAN CONTRIBUIDO A SU DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO.	494
<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>496</u>
<u>ANEXOS</u>	<u>506</u>
ANEXO I: CUESTIONARIO POBLACIÓN GENERAL	506
ANEXO II: CUESTIONARIO A ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS	508
ANEXO III: CUESTIONARIO A ACTORES INSTITUCIONALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	510

ÍNDICE DE TABLAS

FIG. 1.	FALLOS DEL MERCADO	28
FIG. 2.	TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
FIG. 3.	SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE ACCIÓN PÚBLICA.....	29
FIG. 4.	RELACIÓN ENTRE EL NIVEL POLÍTICO Y EL NIVEL ADMINISTRATIVO	32
FIG. 5.	PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA.....	33
FIG. 6.	PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA.....	33
FIG. 7.	MODALIDADES DE ADMINISTRACIÓN DE LA GOBERNANZA	35
FIG. 8.	CADENA DE VALOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN DE ACCIÓN PÚBLICA.....	38
FIG. 9.	PROBLEMAS DE CORRUPCIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	39
FIG. 10.	ASPECTOS ORGANIZACIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	41
FIG. 11.	PRINCIPIOS ÉTICOS Y DE CONDUCTA APLICABLES AL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	43
FIG. 12.	CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
FIG. 13.	ALGUNAS DEFINICIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
FIG. 14.	FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	49
FIG. 15.	FASES SINTÉTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
FIG. 16.	RASGOS DISTINTIVOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	51
FIG. 17.	TEORÍA DEL CAMBIO O TEORÍA DEL PROGRAMA.....	52
FIG. 18.	ELEMENTOS BÁSICOS DEL MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	54
FIG. 19.	ETAPAS DE LA FASE DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	55
FIG. 20.	CONSTRUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.....	56
FIG. 21.	PAUTAS DE INTERACCIÓN ENTRE ACTORES.....	57
FIG. 22.	CLASIFICACIÓN SEGÚN EL NÚMERO DE ACTORES Y EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN	58
FIG. 23.	MODELO DE CORRIENTES MÚLTIPLES	59
FIG. 24.	MODELO TEÓRICO RACIONAL	60
FIG. 25.	CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES MODELOS DE DECISIONES PÚBLICAS.....	62
FIG. 26.	ESTILOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62
FIG. 27.	MATRIZ DE MODELOS DE DECISIONES POR TIPOS DE ESTILOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
FIG. 28.	DESPLIEGUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	64
FIG. 29.	BRECHAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	66
FIG. 30.	DIMENSIONES Y CONDICIONANTES DE LA EVALUACIÓN.....	67
FIG. 31.	TIPOS DE EVALUACIÓN EN FUNCIÓN DEL ENFOQUE.....	68
FIG. 32.	MATRIZ DE ENFOQUES DE EVALUACIÓN POR SU DIMENSIÓN TEMPORAL	68
FIG. 33.	OBJETIVOS DE LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN.....	70
FIG. 34.	APROXIMACIONES METODOLÓGICAS A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS	71
FIG. 35.	MODELOS TEÓRICOS EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS	73
FIG. 36.	PREGUNTAS BÁSICAS DE EVALUACIÓN	74
FIG. 37.	SUPUESTOS CONSTRUCCIONISTAS SOCIALES.....	76
FIG. 38.	DEBATE SOBRE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA	77
FIG. 39.	TIPOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA Y PROGRAMAS PÚBLICOS.....	77
FIG. 40.	ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA EVALUABILIDAD.....	81
FIG. 41.	EJEMPLO DE PREGUNTAS DE EVALUABILIDAD (CAPTURAS DE IMAGEN)	82
FIG. 42.	PONDERACIÓN DE DIMENSIONES DE LA EVALUABILIDAD (CAPTURAS DE IMAGEN)	82
FIG. 43.	ESTRUCTURA DEL PROTOCOLO DE EVALUABILIDAD DE IVÁLUA.....	83
FIG. 44.	CRITERIOS DE EVALUACIÓN EN CICLO Y ELEMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	84
FIG. 45.	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	86
FIG. 46.	CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	86
FIG. 47.	EL CAMINO DE LOS OCHO PASOS (CAPTURAS DE IMAGEN)	89
FIG. 48.	ÍNDICE DE CONTENIDOS DE LOS TRES PRIMEROS CAPÍTULOS	89
FIG. 49.	RANKING DE LOS PAÍSES CON MAYOR CULTURA DE LA EVALUACIÓN (CAPTURAS DE IMAGEN)	91
FIG. 50.	TIPOS DE EVALUACIÓN POR PERIODO DE PROGRAMACIÓN	95
FIG. 51.	PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN PO FEDER 2014-2020	96
FIG. 52.	ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EVALUACIÓN (CAPTURAS DE IMAGEN).....	98

FIG. 53.	MODELOS DE EVALUACIÓN EN EUROPA.....	99
FIG. 54.	FASES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE AEVAL	112
FIG. 55.	FICHA RESUMEN DE LA FASE 1. ANÁLISIS DEL ENCARGO (CAPTURA DE IMAGEN).....	113
FIG. 56.	FICHA RESUMEN DE LA FASE 2. ANÁLISIS Y RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN (CAPTURA DE IMAGEN).....	114
FIG. 57.	COMPONENTES DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN DE AEVAL.....	114
FIG. 58.	TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS.....	115
FIG. 59.	FICHA RESUMEN DE LA FASE 3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN (CAPTURA DE IMAGEN)	116
FIG. 60.	COMPONENTES DEL PLAN DE RECOLECCIÓN DE DATOS DE AEVAL.....	116
FIG. 61.	FICHA RESUMEN DE LA FASE 4. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS (CAPTURA DE IMAGEN).....	117
FIG. 62.	ESTRUCTURA DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN DE AEVAL	117
FIG. 63.	ESTRUCTURA GENÉRICA DE LAS GUÍAS METODOLÓGICAS DE IVÁLUA	121
FIG. 64.	PASOS PARA INICIAR UNA EVALUACIÓN.....	122
FIG. 65.	PASOS PARA LA PLANIFICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN DE NECESIDADES	122
FIG. 66.	PASOS PARA LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO.....	123
FIG. 67.	. TABLA DE COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO.....	123
FIG. 68.	FACTORES EXPLICATIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	124
FIG. 69.	PASOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN.....	124
FIG. 70.	TABLA DE COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	125
FIG. 71.	PASOS PRELIMINARES PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	126
FIG. 72.	REGISTRO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	127
FIG. 73.	DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE INTERVENCIONES PÚBLICAS SEGÚN EL EML	133
FIG. 74.	GRUPOS DE ACTORES CON INVOLUCRACIÓN EN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA	133
FIG. 75.	ESCALAS PARA LA VERIFICACIÓN Y COHERENCIA DEL ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN	134
FIG. 76.	ESTRUCTURA DE UN ÁRBOL DE PROBLEMAS	135
FIG. 77.	ESCALAS PARA LA VERIFICACIÓN Y PERTINENCIA DEL ANÁLISIS DE PROBLEMAS.....	135
FIG. 78.	CONSTRUCCIÓN DE UN ÁRBOL DE OBJETIVOS	136
FIG. 79.	ESCALAS PARA LA VERIFICACIÓN Y PERTINENCIA DEL ANÁLISIS DE PROBLEMAS.....	136
FIG. 80.	PASOS PARA LA SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS	137
FIG. 81.	ESCALAS PARA LA VERIFICACIÓN Y PERTINENCIA DEL ANÁLISIS DE PROBLEMAS.....	137
FIG. 82.	MATRIZ DEL MARCO LÓGICO	138
FIG. 83.	PREGUNTAS CLAVE PARA LA EVALUACIÓN	141
FIG. 84.	ESTRUCTURA DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	141
FIG. 85.	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	142
FIG. 86.	HERRAMIENTAS PARA LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN.....	142
FIG. 87.	ESTRUCTURA Y CONTENIDOS DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN	143
FIG. 88.	ELEMENTOS BÁSICOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	144
FIG. 89.	PROCEDIMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO SEGÚN IVÁLUA	146
FIG. 90.	ESTRUCTURA DE LOS IMPACTOS DE UNA INTERVENCIÓN	147
FIG. 91.	HIPÓTESIS PARCIALES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	147
FIG. 92.	TABLA PARA EL DESARROLLO DE LA TEORÍA DEL CAMBIO SEGÚN IVÁLUA	148
FIG. 93.	FÓRMULA BÁSICA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	150
FIG. 94.	MÉTODOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS	154
FIG. 95.	FACTORES QUE PUEDEN ALTERAR LA VALIDEZ INTERNA	154
FIG. 96.	FACTORES QUE PUEDEN ALTERAR LA VALIDEZ EXTERNA	155
FIG. 97.	VALIDEZ INTERNA Y EXTERNA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	156
FIG. 98.	OFERTA ALEATORIA DE UN PROGRAMA.....	156
FIG. 99.	ILUSTRACIÓN GRÁFICA DE UN EXPERIMENTO SOCIAL.....	157
FIG. 100.	REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO DE REGRESIÓN DISCONTINUA	158
FIG. 101.	ILUSTRACIÓN GRÁFICA DEL MÉTODO ANTES Y DESPUÉS	159
FIG. 102.	ILUSTRACIÓN GRÁFICA DEL MÉTODO DE DOBLES DIFERENCIAS	160
FIG. 103.	ILUSTRACIÓN GRÁFICA DE LA TÉCNICA DEL MATCHING.....	161
FIG. 104.	COMPARATIVA EN LAS ETAPAS DE INVESTIGACIÓN SEGÚN MÉTODOS	162
FIG. 105.	CONDICIONES PARA INICIAR UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	162
FIG. 106.	VARIABLES QUE INFLUYEN EN LA DEMANDA TURÍSTICA.....	176

FIG. 107.	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA OFERTA TURÍSTICA.....	177
FIG. 108.	CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA TURÍSTICO	177
FIG. 109.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TURISMO	178
FIG. 110.	CRONOGRAMA DE INICIATIVAS Y DECLARACIONES EN MATERIA DE TURISMO SOSTENIBLE	180
FIG. 111.	DIMENSIÓN ÉTICA DE LA SOSTENIBILIDAD.....	184
FIG. 112.	PRINCIPALES IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL TURISMO	191
FIG. 113.	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS DE NATURALEZA.....	193
FIG. 114.	PERCEPCIONES POSITIVAS DE LAS COMUNIDADES LOCALES.....	195
FIG. 115.	PERCEPCIONES NEGATIVAS DE LAS COMUNIDADES LOCALES	196
FIG. 116.	DATOS DE COYUNTURA ECONÓMICA 2010-2017	196
FIG. 117.	INDICADOR SINTÉTICO DEL PIB TURÍSTICO	198
FIG. 118.	MOVIMIENTOS TURÍSTICOS EN FRONTERA: TURISTAS Y EXCURSIONISTAS.....	198
FIG. 119.	RANKING DE LLEGADAS E INGRESOS POR TURISMO INTERNACIONAL (CAPTURA DE IMAGEN)	199
FIG. 120.	DISTRIBUCIÓN DE TURISTAS INTERNACIONALES POR TIPOLOGÍA TURÍSTICA	199
FIG. 121.	LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES SEGÚN PAÍS DE RESIDENCIA	200
FIG. 122.	LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA DE DESTINO.....	201
FIG. 123.	GASTO DE LOS TURISTAS INTERNACIONALES SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA DE DESTINO PRINCIPAL (MIL. EUROS).....	202
FIG. 124.	MOVIMIENTOS TURÍSTICOS DE LOS ESPAÑOLES	202
FIG. 125.	NÚMERO DE VIAJES POR MOTIVO Y TIPO DE ALOJAMIENTO	203
FIG. 126.	INGRESOS POR HABITACIÓN DISPONIBLE (REVPAR) NACIONAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	203
FIG. 127.	LLEGADAS DE TURISMO INTERNO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA DE DESTINO	204
FIG. 128.	PERSONAS AFILIADAS EN EL SECTOR TURÍSTICO DE EXTREMADURA	205
FIG. 129.	DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS TURÍSTICAS POR TIPOLOGÍAS EN EXTREMADURA	206
FIG. 130.	NÚMERO DE VIAJEROS TOTALES EN EXTREMADURA POR PROCEDENCIA	207
FIG. 131.	EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES MERCADOS NACIONALES 2010-2015	207
FIG. 132.	EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES MERCADOS INTERNACIONALES 2010-2017	207
FIG. 133.	EVOLUCIÓN DE VIAJEROS TOTALES EN EXTREMADURA POR TIPOLOGÍA DE ALOJAMIENTO 2010-2016	208
FIG. 134.	EVOLUCIÓN DE PERNOCTACIONES TOTALES EN EXTREMADURA POR TIPOLOGÍA DE ALOJAMIENTO 2010-2016	208
FIG. 135.	EVOLUCIÓN DE LA ESTANCIA MEDIA EN EXTREMADURA POR TIPOLOGÍA DE ALOJAMIENTO 2010-2016.....	209
FIG. 136.	LLEGADAS INTERNACIONALES POR COMUNIDAD AUTÓNOMA DE DESTINO	209
FIG. 137.	INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA	210
FIG. 138.	ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN ESPAÑA	211
FIG. 139.	ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES DE CARÁCTER TURÍSTICO.....	211
FIG. 140.	UNIDADES ADMINISTRATIVAS VINCULADAS AL TURISMO EN EXTREMADURA EN 2017	217
FIG. 141.	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.....	223
FIG. 142.	RETOS DEL PLAN DEL TURISMO ESPAÑOL HORIZONTE 2020	224
FIG. 143.	LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS GENERALES DE LAS PLANIFICACIONES ESTRATÉGICAS	224
FIG. 144.	COORDINACIÓN RIS3 EN ESPAÑA (CAPTURA DE IMAGEN)	226
FIG. 145.	PRIORIDADES, ÁREAS Y DOMINIOS DEFINIDOS POR LA RIS 3 EXTREMADURA	227
FIG. 146.	PROYECTOS DE GASTO DESTINADOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO	228
FIG. 147.	OBJETIVOS, ACTUACIONES E INDICADORES TURÍSTICOS PARA EXTREMADURA PARA 2018.....	229
FIG. 148.	ESTRATEGIA REGIONAL DEL TURISMO DE NATURALEZA Y DEPORTIVO EN EXTREMADURA (2014-2016).....	230
FIG. 149.	ESTRATEGIA REGIONAL DE TURISMO CULTURAL (2014-2016)	231
FIG. 150.	ESTRATEGIA REGIONAL DE TURISMO GASTRONÓMICO (2014-2016).....	233
FIG. 151.	PLAN TURÍSTICO DE EXTREMADURA 2016-2020.....	235
FIG. 152.	PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA DIPUTACIÓN DE BADAJOZ Y DIPUTACIÓN DE CÁCERES	243
FIG. 153.	PROYECTOS DEL CLÚSTER DE TURISMO DE EXTREMADURA	244
FIG. 154.	PROYECTOS DE FUNDECYT-PCTEX CON TEMÁTICA TURÍSTICA.....	244
FIG. 155.	DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS SEGÚN NATURALEZA DE LA INVERSIÓN	245
FIG. 156.	INVERSIONES EN “FOMENTO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS”	246
FIG. 157.	TIPOLOGÍAS DE ACCIONES DE PROMOCIÓN TURÍSTICA.....	247
FIG. 158.	PRODUCTOS, MARCAS Y CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA EN EXTREMADURA.....	248
FIG. 159.	OTROS PRODUCTOS Y PROYECTOS CONCRETOS ASOCIADOS AL DESTINO EXTREMADURA.....	248

FIG. 160.	NORMATIVA TURÍSTICA DE EXTREMADURA, 2016.....	249
FIG. 161.	PRINCIPALES GRUPOS DE INVESTIGACIÓN EN TURISMO DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA. 2016.....	251
FIG. 162.	PRINCIPALES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN RELACIONADAS CON EL TURISMO DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA 252	
FIG. 163.	MODALIDADES O SEGMENTOS DEL TURISMO DE NATURALEZA, Y EJEMPLOS DE ACTIVIDADES VINCULADAS (CAPTURA DE IMAGEN)	254
FIG. 164.	EVOLUCIÓN DE VIAJEROS Y PERNOCTACIONES TOTALES EN ALOJAMIENTOS DE TURISMO RURAL 2009-2016 ..	255
FIG. 165.	EVOLUCIÓN DE VIAJEROS TOTALES POR RESIDENCIA.....	256
FIG. 166.	EVOLUCIÓN DE LA ESTANCIA MEDIA EN ALOJAMIENTOS RURALES	256
FIG. 167.	TURISTAS INTERNACIONALES ALOJADOS EN ESTABLECIMIENTOS DE TURISMO RURAL	257
FIG. 168.	RANKING DE VIAJEROS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	257
FIG. 169.	PERFIL DEL TURISTA DE NATURALEZA.....	258
FIG. 170.	PRODUCTOS TURÍSTICOS DE NATURALEZA IMPULSADOS POR TURESPAÑA	259
FIG. 171.	SUPERFICIE DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE EXTREMADURA (HECTÁREAS).....	260
FIG. 172.	RED DE ÁREAS PROTEGIDAS DE EXTREMADURA	261
FIG. 173.	ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE EXTREMADURA	262
	FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE IDE EXTREMADURA (2017)	263
FIG. 174.	ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES.....	264
FIG. 175.	RÍOS Y EMBALSES DE EXTREMADURA	265
FIG. 176.	TIPOS DE PAISAJES DE EXTREMADURA	267
FIG. 177.	LAS ÁREAS IMPORTANTES PARA LAS AVES DE ESPAÑA.....	269
FIG. 178.	EXTREMADURA: IMPORTANCIA ORNITOLÓGICA	269
FIG. 179.	AVES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN EN EXTREMADURA	270
FIG. 180.	MAMÍFEROS EN PELIGRO DE EXTINCIÓN EN EXTREMADURA	271
FIG. 181.	ZONIFICACIÓN Y OTROS INSTRUMENTOS DE CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO	273
FIG. 182.	EVOLUCIÓN DEL CONJUNTO DE VIAJEROS ALOJADOS EN ESTABLECIMIENTOS RURALES 2010-2017.....	276
FIG. 183.	EVOLUCIÓN DE VIAJEROS NACIONALES E INTERNACIONALES EN ALOJAMIENTOS RURALES	276
FIG. 184.	NÚMERO DE VISITANTES A CENTROS DE INTERPRETACIÓN MEDIOAMBIENTALES	278
FIG. 185.	CENTROS DE INTERPRETACIÓN Y OFICINAS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA EN EXTREMADURA.....	279
FIG. 186.	OTRAS INFRAESTRUCTURAS DE TURISMO DE NATURALEZA	280
FIG. 187.	ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN EXTREMADURA.....	282
FIG. 188.	ACTORES Y PARTES INTERESADAS EN EL TURISMO DE NATURALEZA	283
FIG. 189.	PRODUCTOS, MARCAS Y EVENTOS EN EL SEGMENTO DE TURISMO DE NATURALEZA EN EXTREMADURA.....	284
FIG. 190.	MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	293
FIG. 191.	HIPÓTESIS GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	294
FIG. 192.	HIPÓTESIS PARCIALES DE LA INVESTIGACIÓN	294
FIG. 193.	ESTRUCTURA DE VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	295
FIG. 194.	INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA	299
FIG. 195.	TABLA PARA EL DESARROLLO DE LA TEORÍA DEL CAMBIO SEGÚN IVÁLUA	301
FIG. 196.	ESQUEMA METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	302
FIG. 197.	PARTES INTERESADAS EN TURISMO EN EL TAJO INTERNACIONAL	303
FIG. 198.	CLASIFICACIÓN DE ACTORES POR CUESTIONARIO.....	304
FIG. 199.	FASES EN LA CONSTRUCCIÓN DE CUESTIONARIOS BAJO UNA ESCALA LIKERT	306
FIG. 200.	ICONOS EN LA ESCALA DE ACTITUD/PERCEPCIÓN DE LOS CUESTIONARIOS	307
FIG. 201.	VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL MÉTODO ESCALAR LIKERT	308
FIG. 202.	DIMENSIONES DEL ANÁLISIS	309
FIG. 203.	DISEÑOS Y TÉCNICAS CORRELACIONALES	310
FIG. 204.	ÁMBITO GEOGRÁFICO DEL PARQUE NATURAL TAJO INTERNACIONAL.....	312
FIG. 205.	RESERVA DE LA BIOSFERA TRANSFRONTERIZA TAJO-TEJO INTERNACIONAL	314
FIG. 206.	DESCRIPCIÓN SINTÉTICA DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA	315
FIG. 207.	COMPOSICIÓN DE LA JUNTA RECTORA DEL PARQUE NATURAL TAJO INTERNACIONAL	317
FIG. 208.	OBJETIVOS DEL PNTI.....	320
FIG. 209.	ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN DE AVES EN EL PNTI.....	327
FIG. 210.	CATEGORÍAS Y APROVECHAMIENTOS: PERMITIDOS, AUTORIZABLES E INCOMPATIBLES EN EL PNTI	330
FIG. 211.	CORREDORES TERRITORIALES EN EXTREMADURA (CAPTURA DE IMAGEN).....	339

FIG. 212.	ZONAS DESFAVORECIDAS DE EXTREMADURA (CAPTURACIÓN DE IMAGEN)	340
FIG. 213.	INFORMACIÓN POBLACIONAL DE LAS LOCALIDADES OBJETO DE ESTUDIO (2016)	340
FIG. 214.	EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO VEGETATIVO 2009-2016	341
FIG. 215.	ANÁLISIS POBLACIONAL 2006-2011 Y 2011-2016.....	341
FIG. 216.	AFILIADOS TOTALES ENTRE POBLACIÓN TOTAL EXPRESADO EN PORCENTAJE (2017).....	342
FIG. 217.	PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA TURÍSTICA	345
FIG. 218.	PROYECTOS POCTEP PARA EL PERÍODO 2007-2013	346
FIG. 219.	INICIATIVAS POCTEP EN EL TERRITORIO TAJO INTERNACIONAL	347
FIG. 220.	ACCIONES Y RESULTADOS PREVISTOS DEL PROYECTO TÆJO INTERNACIONAL.....	348
FIG. 221.	PARTENARIADO DEL PROYECTO TÆJO INTERNACIONAL	348
FIG. 222.	RESULTADOS ESPERADOS Y LAS ACCIONES DEL PROYECTO TÆJO INTERNACIONAL	349
FIG. 223.	ACCIONES Y RESULTADOS PREVISTOS DEL PROYECTO TÆJO INTERNACIONAL II.....	350
FIG. 224.	PARTENARIADO DEL PROYECTO TÆJO INTERNACIONAL II.....	350
FIG. 225.	ACCIONES Y RESULTADOS PREVISTOS DEL PROYECTO TÆJO INTERNACIONAL II.....	352
FIG. 226.	COMPETENCIAS EN PROMOCIÓN TURÍSTICA.....	354
FIG. 227.	TAJO INTERNACIONAL EN LAS SEDES WEB DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DE EXTREMADURA	355
FIG. 228.	FIGURAS GRÁFICAS DEL PARQUE NATURAL TAJO-TEJO INTERNACIONAL.....	356
FIG. 229.	MARCA TURÍSTICA TAJO INTERNACIONAL	356
FIG. 230.	WEB TURÍSTICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TAJO INTERNACIONAL (CAPTURACIÓN DE IMAGEN).....	357
FIG. 231.	PRINCIPALES ACCIONES PROMOCIONALES TÆJO INTERNACIONAL I Y II	357
FIG. 232.	ILUSTRACIÓN DEL PLAN DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DEL PARQUE TAJO INTERNACIONAL (2014)	358
FIG. 233.	INSTRUMENTOS DE APOYO TURÍSTICO EN EL TAJO INTERNACIONAL	360
FIG. 234.	CENTROS DE INTERPRETACIÓN	361
FIG. 235.	RUTAS EN EL PARQUE NATURAL TAJO INTERNACIONAL.....	362
FIG. 236.	CAMINO NATURAL DEL TAJO (CAPTURACIÓN DE IMAGEN)	363
FIG. 237.	RUTAS EN EL TAJO INTERNACIONAL	364
FIG. 238.	APP RUTAS TÆJO INTERNACIONAL	366
FIG. 239.	MIRADORES Y OBSERVATORIO DE AVES EN EL TAJO INTERNACIONAL.....	367
FIG. 240.	RUTAS FLUVIALES DEL TAJO INTERNACIONAL	368
FIG. 241.	INVERSIONES EN TURISMO POR PARTE DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL EN EXTREMADURA	373
FIG. 242.	CUADRO DE MEDIDAS DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL (CAPTURACIÓN DE IMAGEN).....	374
FIG. 243.	VISIÓN DE CAMBIO DE LAS POLÍTICAS DE TURISMO RURAL Y AGROTURISMO.....	377
FIG. 244.	ESTRUCTURA DE LOS IMPACTOS DE UNA INTERVENCIÓN	377
FIG. 245.	HIPÓTESIS PARCIALES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	378
FIG. 246.	TEORÍA DEL CAMBIO DEL DESTINO TAJO INTERNACIONAL.....	379
FIG. 247.	NÚMERO DE VISITANTES A LOS CENTROS DE INTERPRETACIÓN	382
FIG. 248.	VISITANTES BARCO TURÍSTICO BALCÓN DEL TAJO 2011-2015.....	383
FIG. 249.	TERRITORIO TURÍSTICO TAJO INTERNACIONAL-SIERRA DE SAN PEDRO (CAPTURACIÓN DE IMAGEN).....	384
FIG. 250.	OFERTA TURÍSTICA EN EL TERRITORIO TAJO INTERNACIONAL, SIERRA DE SAN PEDRO	385
FIG. 251.	CUADRO COMPARATIVO DE LA OFERTA TURÍSTICA EN LAS LOCALIDADES OBJETO DE ESTUDIO	385
FIG. 252.	VIAJEROS Y PERNOCACIONES TERRITORIO TAJO INTERNACIONAL, SIERRA DE SAN PEDRO	386
FIG. 253.	ESTANCIA MEDIA TERRITORIO TAJO INTERNACIONAL, SIERRA DE SAN PEDRO.....	386
FIG. 254.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TERRITORIOS TURÍSTICOS SOBRE EL TOTAL DE VIAJEROS DE EXTREMADURA 387	
FIG. 255.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TERRITORIOS TURÍSTICOS SOBRE EL TOTAL DE PERNOCACIONES DE EXTREMADURA.....	387
FIG. 256.	CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE USUARIOS DE OFICINAS DE TURISMO (TAJO INTERNACIONAL, SIERRA DE SAN PEDRO)	388
FIG. 257.	EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN 2007-2015 (CAPTURACIÓN DE IMAGEN).....	389
FIG. 258.	POBLACIÓN RESIDENTE 2009-2016	390
FIG. 259.	POBLACIÓN NO RESIDENTE (POR TURISMO) 2019-2016.....	390
FIG. 260.	EVOLUCIÓN OCUPADOS AGOSTO 2007 – 2016 (CAPTURACIÓN DE IMAGEN)	391
FIG. 261.	TASA DE PARO MUNICIPAL 2009-2016	392
FIG. 262.	OCUPADOS POR SECTOR ECONÓMICO AGOSTO 2016 (CAPTURACIÓN DE IMAGEN).....	393
FIG. 263.	ÍNDICE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA E INDUSTRIAL MUNICIPAL 2009-2016	394

FIG. 264.	ÍNDICES RELACIONADOS CON EL TURISMO 2019-2014	396
FIG. 265.	TENDENCIAS DE LOS ÍNDICES RELACIONADOS CON EL TURISMO EN LOS MUNICIPIOS 2019-2014	398
FIG. 266.	ALGUNAS PERCEPCIONES LAS POBLACIONES LOCALES SOBRE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA	399
FIG. 267.	TIPOS DE CUESTIONARIOS PARA LA MEDICIÓN DE LAS ACTITUDES HACIA EL TURISMO.....	401
FIG. 268.	CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS	402
FIG. 269.	ESTADÍSTICOS DE FIABILIDAD	403
FIG. 270.	UNIVERSO DE ESTUDIO.....	403
FIG. 271.	MUESTREO ALEATORIO ESTRATIFICADO POR LOCALIDADES	404
FIG. 272.	RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS POR LOCALIDADES	405
FIG. 273.	CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA: POBLACIÓN GENERAL RESIDENTE	405
FIG. 274.	ACTORES PÚBLICOS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL PROPUESTOS.....	408
FIG. 275.	CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA: ACTORES PÚBLICOS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	408
FIG. 276.	CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA: EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	411
FIG. 277.	DIMENSIONES DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO	414
FIG. 278.	ESCALAS INCLUIDAS EN LA CATEGORÍA “NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO”	414
FIG. 279.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO - POBLACIÓN GENERAL	415
FIG. 280.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO - POBLACIÓN GENERAL	416
FIG. 281.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO - ACTORES PÚBLICOS Y SOCIEDAD CIVIL	417
FIG. 282.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO - ACTORES PÚBLICOS Y SOCIEDAD CIVIL.	417
FIG. 283.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO – EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	418
FIG. 284.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO - EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	418
FIG. 285.	ESCALAS INCLUIDAS EN LA CATEGORÍA “NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN EN LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS”	419
FIG. 286.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN – POBLACIÓN GENERAL	420
FIG. 287.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN - POBLACIÓN GENERAL	420
FIG. 288.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN - ACTORES PÚBLICOS Y SOCIEDAD CIVIL	421
FIG. 289.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN - ACTORES PÚBLICOS Y SOCIEDAD CIVIL	422
FIG. 290.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN – EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	422
FIG. 291.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN - EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	423
FIG. 292.	ESCALAS INCLUIDAS EN LA CATEGORÍA “NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN EN LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS”	423
FIG. 293.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA – POBLACIÓN GENERAL	424
FIG. 294.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA – POBLACIÓN GENERAL	424
FIG. 295.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA - ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	425
FIG. 296.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA -ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	425
FIG. 297.	NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA – EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	425
FIG. 298.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA – EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS.....	426
FIG. 299.	ESCALAS INCLUIDAS EN LA CATEGORÍA “NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS”	426
FIG. 300.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS – POBLACIÓN GENERAL.....	427
FIG. 301.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA – EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS.....	427
FIG. 302.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS – ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL	427
FIG. 303.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA - ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	427
FIG. 304.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS – EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO	428
FIG. 305.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA – EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO.....	428

FIG. 306.	ESCALAS INCLUIDAS EN LA CATEGORÍA “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL”	
	428	
FIG. 307.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL –	
	POBLACIÓN GENERAL.....	429
FIG. 308.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL –	
	POBLACIÓN GENERAL.....	430
FIG. 309.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL –	
	ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	430
FIG. 310.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL – ACTORES	
	PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	431
FIG. 311.	NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL – EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS	431
FIG. 312.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL –	
	EMPRESARIOS/AS TURÍSTICOS.....	432
FIG. 313.	ESCALAS INCLUIDAS EN LA CATEGORÍA “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA”	432
FIG. 314.	NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA – POBLACIÓN GENERAL	433
FIG. 315.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA – POBLACIÓN	
	GENERAL.....	433
FIG. 316.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA – ACTORES PÚBLICOS	
	Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	434
FIG. 317.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA – ACTORES PÚBLICOS	
	Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	434
FIG. 318.	MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA – EMPRESARIOS/AS	
	DEL SECTOR TURÍSTICO	435
FIG. 319.	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL. NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA – EMPRESARIOS/AS	
	DEL SECTOR TURÍSTICO	435
FIG. 320.	INTERPRETACIÓN DE LOS COEFICIENTES DE CORRELACIÓN.....	437
FIG. 321.	REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE R DE PEARSON (CAPTURA DE IMAGEN).....	438
FIG. 322.	ESQUEMA DEL ANÁLISIS CORRELACIONAL	439
FIG. 323.	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA LA POBLACIÓN GENERAL RESIDENTE	439
FIG. 324.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	441
FIG. 325.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	442
FIG. 326.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA POR VARIABLES DE	
	SITUACIÓN”	443
FIG. 327.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	444
FIG. 328.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL POR	
	VARIABLES DE SITUACIÓN”	444
FIG. 329.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA POR VARIABLES DE	
	SITUACIÓN”	445
FIG. 330.	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA ACTORES PÚBLICOS Y SOCIEDAD CIVIL	446
FIG. 331.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	447
FIG. 332.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	448
FIG. 333.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA POR VARIABLES DE	
	SITUACIÓN”	449
FIG. 334.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE RELACIÓN CON LOS TURISTAS POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	449
FIG. 335.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL POR	
	VARIABLES DE SITUACIÓN”	450
FIG. 336.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA POR VARIABLES DE	
	SITUACIÓN”	451
FIG. 337.	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS PARA EMPRESARIOS/AS.....	451
FIG. 338.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL RECURSO POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	452
FIG. 339.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	453
FIG. 340.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA POR VARIABLES DE	
	SITUACIÓN”	454
FIG. 341.	MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA POR VARIABLES DE	
	SITUACIÓN”	455

FIG. 342. MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN EL SECTOR ECONÓMICO Y LABORAL POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	455
FIG. 343. MATRIZ DE CORRELACIONES “NIVEL DE IMPACTO DEL TURISMO EN LA SOCIEDAD DE LA ZONA POR VARIABLES DE SITUACIÓN”	456
FIG. 344. KMO Y PRUEBA DE BARTLETT	458
FIG. 345. VARIANZA TOTAL EXPLICADA -POBLACIÓN LOCAL RESIDENTE.....	458
FIG. 346. MATRIZ DE COMPONENTES PRINCIPALES- POBLACIÓN GENERAL RESIDENTE	458
FIG. 347. VARIANZA TOTAL EXPLICADA- ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL.....	460
FIG. 348. MATRIZ DE COMPONENTES PRINCIPALES- ACTORES PÚBLICOS Y DE SOCIEDAD CIVIL	460
FIG. 349. VARIANZA TOTAL EXPLICADA- EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO.....	463
FIG. 350. MATRIZ DE COMPONENTES PRINCIPALES- EMPRESARIOS/AS DEL SECTOR TURÍSTICO	463

Introducción

El turismo es un sector esencial para la sociedad y la economía en España, siendo una de las bases principales de su desarrollo en términos de aportación al PIB y generación de empleo, con un crecimiento tendencial en los últimos años, de máximos históricos en llegadas de turistas internacionales e ingresos. Pero a pesar de que el turismo es uno de los puntales estratégicos de la economía española, los trabajos de análisis y evaluación de las políticas turísticas realizados desde la Ciencia Política son escasos, si lo comparamos con otros ámbitos de intervención pública. (Velasco , 2011)

Esta situación se podría explicar desde un triple enfoque: un enfoque *macro*, que alude al lugar que ocupan las políticas públicas en los sistemas de producción de acción pública, otro *mezzo*, que partiría del estado de la evaluación de las políticas públicas en España, y desde otro enfoque *micro*, para el caso de las políticas públicas de turismo.

En primer lugar, los sistemas de producción de acción pública constituyen la base de legitimación de los sistemas democráticos actuales. Se trata de un ciclo que se retroalimenta así mismo, diseñado de manera que el eje fundamental es la ciudadanía. Dos son los valores, a nuestro juicio, fundamentales que inspiran las fases del ciclo: la legitimidad y el compromiso. Un ciclo legítimo que, como se afirma, parte de la ciudadanía que, tomando en este momento el rol de elector (Carrillo, 2008), hace uso de su derecho al voto hacia unos partidos políticos determinados, y mediante un sistema representativo, configuran un Gobierno, encargado de dirigir el despliegue de la denominada acción pública, a partir de su programa de gobierno y de las estructuras de acción predeterminadas garantes del sistema, todo ello canalizado a través de la Administración Pública. Pero también es un ciclo de compromiso, en la capacidad de los gobiernos de cumplir con sus iniciativas de gestión o promesas, así como de solucionar los problemas de la sociedad a través de las políticas públicas. Sin embargo, en este engranaje se perciben ciertas “grietas” tras la resituación de los Estados del Bienestar, que se han hecho más visibles a partir de la irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el posicionamiento activo de una ciudadanía que demanda más transparencia en ese ciclo. Precisamente, la incapacidad de los sistemas de acción pública de asumir estos cambios, hace que hablemos de “desbordamiento de las políticas públicas” (Brugué, 2014). La consecuencia más evidente de esta situación es la denominada “desafección política” entendida como sentimiento de ineficacia y falta de

confianza en el proceso político e instituciones democráticas que generan distanciamiento y desconfianza por parte de los receptores de estas acciones, así como de los diferentes grupos de interés. Todo ello, unido al gris panorama que se nos presenta en las finanzas públicas hace pensar que es hoy más importante que nunca que las políticas públicas tengan el efecto positivo que se espera de ellas (Vera-Hernández, 2003). Esto es, que los recursos destinados a realizar programas o iniciativas públicas sean eficientemente asignados y que, como consecuencia de su ejecución, contribuyan a minimizar o erradicar situaciones negativas para la sociedad.

En segundo lugar y, para conceptualizar el propio debate sobre la evaluación de políticas públicas en España, puede ayudarnos la tradicional distinción entre *polity*, *politics* y *policies*. Se entiende por Política (*polity*) al sistema institucional (gobierno, congreso, partidos, etc.), con personas al frente de estas organizaciones que desarrollan la acción política: Políticos (*politics*), pero, sin embargo, existe un gran sesgo en la percepción de lo considerado como Políticas (*policies*), y este sea quizás el ámbito más político de todos. Las políticas públicas son el punto de encuentro entre la política y la vida de los ciudadanos, donde la acción política toma su verdadero valor (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). En consecuencia, podríamos definir las políticas públicas como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos (Pallarés, 1988). Ese conjunto de actividades resulta ser un proceso (*policy process*) que se inicia con la definición de un problema, la puesta en la agenda, la toma de decisión y continua con la implementación y, finalmente, la evaluación (Harguindeguy, 2015). En todo este proceso se presupone una teoría de cambio, es decir, que la intervención pública ante una situación problemática dé paso a una nueva situación mejorada en la que aquella situación problemática no exista o que se haya reducido en términos aceptables.

La fase de evaluación consiste en comprobar el cumplimiento de la teoría del cambio prevista. Sin embargo, España junto con los países europeos del sur de Europa y a diferencia de otras democracias occidentales, se caracteriza por una baja incorporación a la cultura de evaluación transversal a la intervención pública. Solamente la dependencia de estos países de los fondos de la Unión Europea, unido a que las investigaciones universitarias que han tomado como objeto de análisis científico estas políticas y su impacto social, así como los sistemas de evaluaciones ligados a las políticas de cooperación al desarrollo, han “obligado”

a contar con mecanismos de evaluación en las administraciones públicas españolas. No obstante, cabe decir que estas evaluaciones se basan más en la monitorización a procesos y resultados, con indicadores de trazabilidad y pistas de auditorías, con la finalidad de certificación del pago comprometido por los distintos programas, más que evaluaciones llevadas a cabo por analistas competentes, que se llevaban a cabo en el seno de los organismos pagadores (UE, Banco Mundial, etc.). Pese a lo cual, podemos asegurar que, en nuestro país, en zonas específicas de las administraciones, se camina hacia una institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Esta institucionalización ha de entenderse como un proceso tendente a establecer un sistema de evaluación en entornos gubernamentales, a través de políticas o estrategias concretas (Lázaro, 2015). En España, en 2006 se crea la Agencia Estatal de Evaluación de la Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), mientras que, a nivel autonómico, sólo algunos ejecutivos regionales (Cataluña, Euskadi y Navarra) han conformado organismos dedicados a tal efecto. En otros casos, como puede ser el de Extremadura o Canarias, se han asignado ciertos recursos a tal fin, pero su evidencia de actuación es escasa. Otras comunidades autónomas han empezado a dar los primeros pasos a través de convenios de colaboración con AEVAL (Ruiz Martínez, 2012).

Más concretamente, y por el propio objeto de esta tesis, la evaluación del impacto es un tipo particular de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa y efecto. A diferencia de las evaluaciones generales, que pueden responder a muchos tipos de preguntas, las evaluaciones de impacto se preocupan por saber cuál es el efecto causal de un programa. La evaluación de impacto centra su análisis en torno a dos elementos clave: un programa público y unos beneficiarios del mismo. La evaluación en sus primeras fases se encargaba de obtener información acerca de los *inputs* y los *outputs*, es decir, centrada en la implementación, medidos por una serie de indicadores que tomaban el pulso al programa, plan o servicio público en momentos determinados de la intervención. Este ejercicio tendente a verificar la fase de implementación, en relación con el diseño aporta información sobre la eficiencia productiva y de asignación de recursos, pero no aclara si el problema ha mejorado y en qué grado (*outcomes*).

La mayoría de técnicas utilizadas en la evaluación de impacto son metodologías de análisis cuantitativas, dado que la cuestión fundamental a resolver, la construcción de un contrafactual, es básicamente de naturaleza cuantitativa. El contrafactual se construye a partir de una premisa básica: es imposible medir a la misma persona con programa y sin

programa, es decir, en dos situaciones distintas en el mismo momento. Y este es, muy resumidamente, el “problema contrafactual”: estimar cuál habría sido el resultado para un participante en ausencia del programa (Banco Mundial, 2011). La solución pasa por crear grupos de comparación que permita observar las diferencias respecto del grupo de tratamiento. Sin embargo, esta solución, originaria de las intervenciones de cooperación internacional, no puede aplicarse a determinados programas públicos. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) destaca el problema, en los países desarrollados, para construir contrafactuales puros, esto es, en los que exista la posibilidad de determinar aleatoriamente los participantes y no participantes en un programa, destacando las limitaciones materiales y temporales para llevar a cabo este tipo de estudios (AEVAL, 2015).

Finalmente, y como tercer argumento explicativo a la cuestión planteada acerca de la escasez de evaluaciones de políticas turísticas, podríamos decir que, desde la Ciencia política, el inicio de un proceso de intervención pública se inicia con la detección de un problema social y en este sentido, el turismo se ha caracterizado, salvo excepciones muy recientes y localizadas, por ser un sector “no problemático”, antes al contrario, el turismo se plantea como una solución para el desarrollo (tanto litoral como del interior, pero sobre todo para este último caso) y no como un problema. Por otro lado, otro hecho que probablemente explique la escasez de evaluaciones de políticas turísticas reside en la visión del turismo se ha considerado más un sector económico que socialmente relevante (Velasco M. , 2011). Por último, debe hacerse constar que el turismo es una actividad transversal, que interactúa con otros sectores, y resulta difícil delimitar tanto en términos de alcance como de beneficiarios, hecho que complica la comparación como premisa para la construcción de contrafactuales adecuados.

Objetivo de la tesis y metodología

El contexto general donde se enmarca la presente tesis doctoral es establecer un punto de encuentro entre dos ámbitos: el ámbito de políticas públicas, y más concretamente en el área de estudio de la evaluación, y el ámbito del turismo, en particular el turismo de naturaleza. Todo ello con el objetivo de extraer pautas evaluativas en el sector del turismo que nos aporten información de los resultados (*output*) e impactos (*outcomes*) de las intervenciones turísticas, que posteriormente puedan ser aplicables a un destino turístico de naturaleza.

La **hipótesis general** que justifica el planteamiento de esta tesis es que las políticas públicas de turismo adolecen estudios de evaluación de impacto real en el territorio, siendo éstas fundamentales, habida cuenta que este tipo de intervenciones en entornos rurales y naturales persigue la dinamización socioeconómica de estas poblaciones habitualmente amenazadas por el envejecimiento de la población y la despoblación, por la carencia de fuentes generadoras de empleo.

En este contexto, el **objetivo general** de este trabajo, además de demostrar esta situación, que entendemos transcendental para la gestión integral de los destinos de naturaleza, pretende establecer fuentes de información sobre las variables centradas en la observación de las variables de resultado y de contexto en series temporales disponibles en diversas fuentes y, por otro lado, en las propias percepciones de las partes interesadas de las políticas turísticas en el territorio basadas en una investigación empírica.

Este objetivo general puede dividirse en los siguientes **objetivos específicos**:

1. Contextualizar las políticas públicas dentro de los sistemas de producción de acción pública, que fundamenta la legitimidad y el compromiso con el ciudadano como punto de salida y llegada.
2. Destacar la importancia del estudio de las políticas públicas (*policies*) a menudo superadas por la propia política (*polity*) o los políticos (*politics*) y la manera en la que se fraguan procesos decisorios en la interacción de actores que posicionan sus intereses en la denominada “arena política”.
3. Analizar los fundamentos conceptuales y teóricos de la evaluación de las políticas públicas y la situación de la institucionalización de esta práctica, más desarrollada en países de tradición anglosajona y nórdica, en detrimento de los países del sur de Europa, donde se acusa una importante carencia de cultura de la evaluación en el ámbito de la evaluación, a pesar de lo cual, existen iniciativas cuyas metodologías serán revisadas.
4. Estudiar las evaluaciones de impacto, que son un tipo de evaluación que persigue constatar que la teoría del cambio que proyectaron para una determinada intervención ha generado los efectos esperados, y en qué grado.
5. Describir el estado del sector turístico, un sector en constante crecimiento, que en España alcanza cifras récord año tras año colocándose en posiciones líder de los destinos turísticos a nivel mundial. En este contexto de crecimiento, la Comunidad

autónoma de Extremadura también crece en número de viajeros y pernoctaciones, a pesar de las propias dificultades de los destinos de interior.

6. Identificar los distintos instrumentos de la política turística que permiten implementar distintas acciones en el territorio.
7. Dimensionar el segmento de turismo de naturaleza, así como determinar las fuentes de información que permiten su estudio y asociar sus recursos turísticos y en base a éstos, establecer consideraciones acerca de la oferta y la demanda, sus actores y productos, marcas y eventos en Extremadura. En base a ello, se persigue enunciar las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades del segmento de turismo de naturaleza en Extremadura.
8. Estudiar el espacio natural protegido “Tajo Internacional” como referente en Extremadura de destino turístico de naturaleza, declarado Parque Internacional en 2012 y reconocido como Reserva de la Biosfera por la Unesco en 2016.
9. Analizar el destino “Tajo Internacional” desde la evolución temporal de las variables de *output* asociadas a resultados sobre los productos realizados y las variables de *outcome* de impactos asociadas a las variables de contexto.
10. Observar los impactos de las políticas públicas de turismo de naturaleza en el destino “Tajo Internacional” sobre las percepciones los actores de la política turística, estructurados estos en tres tipos: poblaciones locales, establecimientos turísticos y actores institucionales y de la sociedad civil.

Por otra parte, la metodología empleada en esta tesis para el logro de estos objetivos indicados ha abarcado un proceso que podría sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Revisión teórica de literatura a través de bases de datos de referencias bibliográficas. Para la confección de esta tesis se ha recurrido a fuentes secundarias de datos, como estrategia metodológica para la comprensión del estado del arte y la contextualización de los problemas objeto de investigación. *“El desarrollo y la utilización de grandes bases de datos ha supuesto un avance importante en el desarrollo de las ciencias sociales. Se da ahora la posibilidad de que los teóricos utilicen datos existentes para incorporarlos en el desarrollo de sus teorías, potenciando así la relación entre teoría e investigación”* (González Rodríguez, 2010). Así, esta revisión ha recalado en fuentes relacionadas con las políticas públicas, como AEVAL (2010), Ivàlua (2009) Banco Mundial (2011), Centro de Investigaciones Sociológicas (2015), Comisión Europea (2013), Instituto de

- Estadística de Extremadura (2009-2016). Posteriormente, para la aproximación a la política turística, se ha recurrido a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, así como las estadísticas turísticas de FRONTUR, EGATUR y FAMILITUR.
2. En el apartado metodológico del bloque II (*Un modelo de desarrollo de políticas públicas en turismo. El caso de "Tajo Internacional"*) se detallan las características metodológicas de la indagación empírica de esta tesis, que en esencia ha consistido en adaptar, validar y aplicar una escala Thurstone, con categorías de repuestas Likert. Estas escalas tienen como base los trabajos de Pearce (1982), Perdue, Long & Allen, L., (1987) y Teye, Sirakaya & Sömmesz, (2002) y fueron adaptadas a los colectivos que debían responderlas dentro del territorio seleccionado (Parque Tajo Internacional) para lo cual fue necesario validarlas mediante el procedimiento convencionalmente establecido para estos fines, aplicando un pretest siguiendo el criterio de Combessie (2000). Este autor indica que *“independientemente del modo en que se haya previsto pasar el cuestionario, éste debe ser sometido a una comprobación previa: es decir, hay que aplicarlo a un número reducido de personas seleccionadas en entornos sociales contrastados a fin de comprobar que su administración no provoca dificultades imprevistas (amplitud del cuestionario, comprensión de las preguntas, pertenencia de las respuestas, etc.)”*.
 3. Los pretest se realizaron tomando como base a informantes locales y a estudiantes de 4º curso del doble grado Dirección y Administración de Empresas y Turismo de la Facultad de Empresa, Finanzas y Turismo de la Universidad de Extremadura.
 4. También se ha llevado a cabo el cálculo de la fiabilidad con el coeficiente *alpha* (α) de consistencia interna de Cronbach (1951) que, como se verá en el apartado correspondiente, toman valores que permite asignar un elevado grado de fiabilidad a los cuestionarios (escalas) utilizados (valores de Alfa de Cronbach: población local: 0,890; actores públicos y de la sociedad civil: 0,961 y empresas turísticas: 0,859).

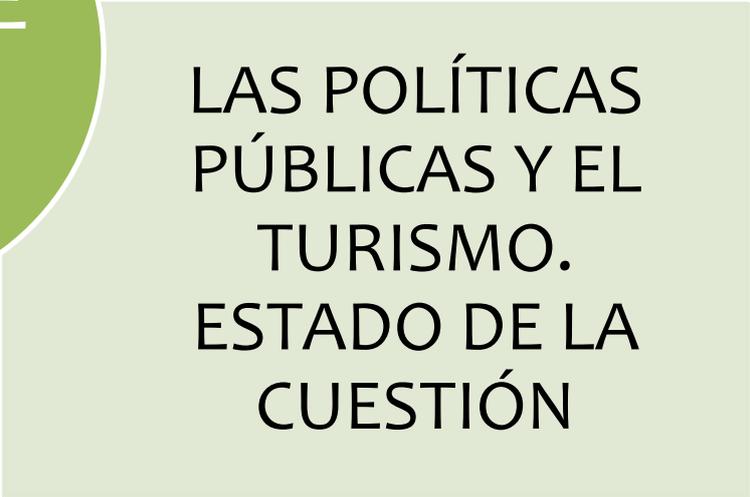
Limitaciones

Como todo proceso de investigación desarrollado con unos intereses científicos específicos y en un contexto determinado, esta tesis doctoral se ha enfrentado a diferentes limitaciones. Entre ellas cabe resaltar:

1. La dificultad metodológica que entraña el objeto decidido de crear puntos de encuentro entre ciencia política, sociología y turismo o, dicho en otras palabras, entre las administraciones públicas, la sociedad y el destino. Este hecho provoca que el enfoque de la tesis no entre con rigurosidad a estudiar aspectos sin duda relevantes.
2. La escasez de estudios científicos y específicos de evaluación de impacto de políticas turísticas en el segmento de turismo de naturaleza. La mayoría de trabajos sobre políticas públicas son de tipo descriptivos y se centran en sectores más relevantes para la sociedad y que tienen impacto en la opinión pública, como por ejemplo la juventud, la igualdad de género, la formación, el empleo, etc.
3. La imposibilidad de estimar modelos de comparación adecuados. Por otro lado, los estudios de impacto de las políticas públicas de carácter cuantitativo confeccionan grupos de comparación bajo unas condiciones que difícilmente pueden ser interpretados desde la política turística.
4. La falta de concreción en un determinado proyecto o programa, que hubiera facilitado el trabajo de evaluación, pero el objeto que se persigue no tiene a un afán fiscalizador de un proyecto concreto, antes, al contrario, pretende analizar las intervenciones en un territorio convertido en un destino turístico y en cómo sus poblaciones locales se involucran en el reto turístico.



**BLOQUE
I**



**LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS Y EL
TURISMO.
ESTADO DE LA
CUESTIÓN**

1. Las políticas públicas como parte del sistema de producción de acción pública

Un sistema de acción pública se configura alrededor de una autoridad pública que gobierna y administra en nombre y representación del bien común a través de las políticas públicas (Chudnovsky, 2015). No obstante, en el mercado de oferta y demanda de bienes y servicios no siempre se consiguen asignaciones óptimas o eficientes y surgen los denominados “fallos del mercado”, cuyas consecuencias comportan efectos negativos sobre los individuos y el Estado actúa para corregirlos (Harguindeguy, 2015).

Fig. 1. Fallos del mercado



Fuente: elaboración propia a partir de Harguindeguy (2015)

La autoridad pública interviene pues regulando las asignaciones ineficientes, dado que es quien dispone de tres elementos capitales para hacerlo: capacidad de representación colectiva, capacidad del ejercicio de poder propio o potestades públicas y capacidad financiera. La intervención pública puede llevarse a cabo mediante distintos enfoques. Partimos del trabajo de Theodor J. Lowi (1964) que ha tenido una gran significación en la teoría política dado que sus aportaciones dan lugar un esquema de análisis que actualmente sigue siendo una referencia. El esquema de Lowi divide las intervenciones públicas en función de la potestad coercitiva de los responsables institucionales:

Fig. 2. Tipos de políticas públicas

INTERVENCIÓN	SOBRE LOS AFECTADOS	SOBRE EL ENTORNO
INDIRECTA	Políticas Distributivas	Políticas Constitutivas
DIRECTA	Políticas Reglamentarias	Políticas Redistributivas

Fuente: elaboración propia a partir de Harguindeguy (2015)

Donde:

1. Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población (individuos, grupos, empresas, etc.).
2. Las políticas reglamentarias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos.
3. Las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales. Son las políticas más características del Estado del bienestar.
4. Finalmente, las políticas constitutivas son aquellas directamente vinculadas a las instituciones políticas de los estados.

1.1. Las políticas públicas en el sistema de producción de acción pública

Podría caracterizarse la “acción pública” como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos (Thoenig, 1997)

El sistema de producción de acción pública constituye la base de legitimación de los sistemas democráticos actuales. Se trata de un ciclo que se retroalimenta así mismo, diseñado de manera que el eje fundamental es la ciudadanía.

Fig. 3. Sistema de producción de acción pública



Fuente: elaboración propia a partir de Harguindeguy (2015)

Un ciclo que, como se afirma, parte de la ciudadanía que, tomando en este momento el rol de elector (Carrillo, 2008), hace uso de su derecho al voto hacia unos partidos políticos determinados, y mediante un sistema representativo, configuran un Gobierno, encargado de dirigir el despliegue de la denominada acción pública, a partir de su programa de gobierno y de las estructuras de acción predeterminadas garantes del sistema, todo ello canalizado a través de la Administración Pública. Las políticas públicas son, en definitiva, las armas con las que la política pretende hacer efectivas sus promesas (Brugué, 2014).

La configuración de este sistema tiene sus orígenes en el inicio de la dimensión social de las democracias liberal-sociales contemporáneas (Requejo, 1994). Efectivamente, Requejo considera que tras la II Guerra Mundial las prácticas institucionales y los procesos de decisión política sufrirán una importante transformación, unido a la aparición de la burocratización, el acceso de ciudadanos a ciertos servicios públicos y a determinadas transferencias económicas.

Nos interesa aquí hacer constar hechos capitales que se producen en ese momento, de gran interés respecto a configuración de la ilustración anterior: primero, los ciudadanos van adquiriendo roles más cualificados y, segundo, en el sistema de acción comienza a visualizar ciertas salidas, *outputs*, hacia la ciudadanía.

Esta lógica de legitimidad democrática irá expandiéndose en las democracias occidentales hacia la mitad y segunda mitad del siglo XX. La intervención social, que tenía como finalidades garantizar las condiciones socioeconómicas de la población y controlar la evolución de la economía, consolidará los denominados Estados del Bienestar registrando crecimientos continuados en las principales magnitudes macroeconómicas.

Para gestionar los Estados del Bienestar los sistemas democráticos diseñarán estructuras administrativas capaces de gestionar la creciente actividad pública en materia de prestación de servicios (sanidad, educación, asistencia social...), de prestaciones fiscales y/o monetarias, etc. A estas primeras estructuras administrativas se les conoce como Administración Pública Tradicional. Basada en los postulados de Max Weber (1946), el sociólogo alemán defendía la introducción de criterios de eficiencia e igualdad de trato. Para ello, se diseñaron procedimientos administrativos basados en la racionalidad y en la formalidad, con lo cual se eliminarían duplicidades y tiempos muertos, de un lado, y se

despersonalizará el trato con los ciudadanos eliminando así cualquier discrecionalidad por parte de los empleados públicos.

Sin embargo, la crisis estructural que se produjo en los años setenta del siglo pasado dio lugar a una nueva línea de pensamiento que abogaba por la resituación de los Estados de Bienestar, poniendo precisamente en tela de juicio la efectividad tanto de la racionalidad técnica como de la racionalidad ética que se postulaba. Este planteamiento derivaría en un nuevo modelo que se ha denominado “Nueva Gestión Pública”, que introduce técnicas de gestión empresarial en la Administración Pública, tanto en la asignación de recursos (para resolver el problema de las ineficiencias de la Administración Pública Tradicional), como en la creación de un sistema de incentivos (esto otro, como medida para solucionar el problema “ético”), de manera que si antes era el procedimiento administrativo formal y rígido, ahora este mismo procedimiento se vuelve más flexible, integrando objetivos y evaluaciones internos (gestión pública) y externos (hacia el ciudadano, ahora bajo un rol de cliente).

A partir de este momento, las distintas democracias occidentales, habida cuenta de las luces y las sombras que había proyectado los sistemas burocráticos, construyeron sus nuevas estructuras introduciendo pautas de cambio y/o continuidad en función de los contextos políticos existentes.

En España, hubo más de continuidad que de cambio. Tal y como afirma el profesor Jiménez Asensio (2016) el legado institucional recibido del franquismo puede considerarse como “un pesado fardo”, dado que a pesar de los grandes avances que supuso el régimen constitucional vigente en relación con los largos años de la dictadura franquista, las herencias enquistadas de un modelo basado en una concepción de caciquismo político echaron de nuevo raíces fuertes, aunque cabe dudar si realmente en algún momento nos abandonaron. En palabras del profesor Ramió (2016) el diseño del nuevo sistema de acción pública no ha creado “anclajes institucionales” robustos y esto ha supuesto que los procesos de implementación de políticas públicas se hayan viciado por la intrusión de redes clientelares, que desvirtúan y lacran la acción pública en España, en el sentido que ha deteriorado la segunda parte del ciclo de la acción pública, aquella que hace referencia al valor del compromiso público.

De igual manera se expresa Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010) afirmando que la calidad del sistema político no es una variable

independiente de la calidad de su Administración Pública, sino que hay una vinculación directa entre ambas. En materia de políticas públicas, la administración pública es la responsable de su implementación, por lo que en el ciclo de políticas públicas las tensiones son patentes en la relación política-administración, como se muestra en la siguiente figura.

Fig. 4. Relación entre el nivel político y el nivel administrativo

Nivel	Político	Administración Pública
Fases	Diseño- Formulación	Implementación
Criterio	Legitimidad	Funcionalidad
Resultado	Buen Gobierno	Buena Administración

Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2010)

El actual escenario económico, político, social y tecnológico, sobre el que incidimos más adelante (Peters, B; Pierre, J, 2005) ha obligado a los Estados a recomponer sus métodos de producción de acción pública (Harguindeguy, 2015). En consecuencia, surgen nuevos conceptos que sintetizan en sí mismo nuevas formas de despliegues de las políticas públicas, tal vez, adecuadas a este nuevo contexto; ejemplo de estas nuevas formulaciones son los conceptos de “Buen Gobierno” o “Nueva Gobernanza” y de “Buena Administración”, los cuales son relativamente recientes. Tal y como señala Cerrillo (2005), la Buena Administración comporta la superación los paradigmas gerenciales intensivos en la importación de métodos del sector privado de la “Nueva Gestión Pública” para resituarse en un nivel relacional o deliberativo, en la cual la principal preocupación no sería tanto como mejoramos la eficiencia en la prestación de los servicios sino cómo mejoramos el contenido de las políticas públicas. A su vez, “Gobernanza” significa una nueva forma de gestión, más cooperativa, en la que las instituciones y actores públicos y cooperan en la formulación y aplicación de la intervención institucional. El surgimiento de la idea de gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo reemplazados por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión Europea, 2001) establecía 5 criterios de gobernanza:

Fig. 5. Principios de Buena Gobernanza



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2001)

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas, añade más criterios en este sentido:

Fig. 6. Principios de Buena Gobernanza



Fuente: elaboración propia a partir de Pulido (2014)

Según Peters y Pierre (2005), el interés de las estructuras políticas y administrativas por la “Nueva Gobernanza” reside en que permite unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea. El contexto en el que esto es posible, tiene los siguientes rasgos:

1. La crisis financiera del Estado. Los autores indican que la capacidad de endeudamiento y déficit de los Estados han escapado del control político. Junto al espectacular crecimiento de las deudas estatales, se da alternativamente un declive de los ingresos, los impuestos como gran arma del discurso político adquirirán un descenso notable. Con todo ello, los Estados han abierto la colaboración al sector privado de manera que los problemas del Estado para gestionar sus asuntos son vistos más como un tema de las funciones y los retos que está afrontando el Estado que como consecuencia de una mala gestión pública.
2. El cambio ideológico hacia el mercado y el fracaso del Estado. O la transición de una cultura política colectivista a una individualista. Los gobiernos anglosajones de los años 90 del siglo pasado, mostraron al gobierno no como la solución a los problemas sociales, sino como un problema en sí mismo. Esta idea planteaba un serio problema al Estado como tradicionalmente representante del interés colectivo.

3. La globalización, entendida aquí como la extraordinaria dependencia económica y política con estructuras transnacionales y supranacionales, respectivamente. Efectivamente, el efecto trasladable a la opinión pública es la pérdida de poder (o rendición) de los Estados soberanos a los poderes fácticos económicos (empresas) y políticos (grupos de interés). Una “Nueva Gobernanza” estaría llamada a gestionar este nuevo escenario.

Ante un escenario donde los Estados ceden soberanía y, aparentemente, no resuelven los graves problemas de empleo y desigualdad, la ciudadanía reporta sistemáticamente resultados negativos hacia la gestión de los problemas públicos (CIS, 2015) del aparente inmovilismo de los actores públicos por falta de presupuesto y de personal. En este contexto aparecen grupos organizados ante temáticas muy específicas para gestionar las problemáticas a nivel de ciudad, barrio o pueblo. Y quizás este haya sido el gran revulsivo de la adopción de estrategias de gobernanza.

En línea con la anterior reflexión, Aguilar (2007) centra el problema no en el Estado (en forma de gobierno) sino en el rendimiento de éste. Considera que el gobierno (como sujeto) se ha visto obligado a adoptar medidas de responsabilidad, transparencia, legalidad, solidaridad consciente de los costes políticos de cara a la opinión pública y la ciudadanía. Sin embargo, el autor centra el análisis en la capacidad de ejercer la acción de gobierno, es decir, en el proceso de gobierno. La gobernanza no alude tanto al término gobernabilidad, estrictamente político; adopta un enfoque social que apunta a la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad, más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno, aunque esté dotado de todas las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente. Siguiendo este razonamiento, Aguilar (2007) afirma que para resolver los estos problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales.

Los procesos de acción pública globalizada comportan nuevos liderazgos relacionales y organizaciones más horizontales para contrarrestar, sin duda, el déficit democrático de la

propia gobernanza. Harguindeguy (2015) sostiene que, en efecto, los mecanismos de gobernanza carecen de conexión con la ciudadanía. El autor cuestiona la legitimidad, por ejemplo, del director del Fondo Monetario Internacional o la de los propios comisarios de la Comisión Europea. Y en el plano de la toma de decisiones, por ejemplo, el principio de subsidiariedad comunitario entraría en contradicción con la manera de operar de la propia Comisión Europea (a través de la denominada “comitología”). Y es que la gobernanza incluye nuevos actores no representativos, esto es, no designados por la ciudadanía.

Fig. 7. Modalidades de administración de la Gobernanza



Fuente: elaboración propia a partir de Harguindeguy (2015)

Este argumento apunta directamente al ciclo de las políticas públicas, de ahí que las actuales ideas de gobernanza contemplen la necesidad de gestionar la complejidad de las problemáticas y asuntos públicos y, por lo tanto, deben influir necesariamente en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las intervenciones públicas en el análisis de las redes de gobernanza.

En síntesis, considera Brugué que, actualmente, las políticas públicas se están colapsando porque, como hemos visto, los sucesivos y rápidos cambios en las esferas económicas, sociales, tecnológicas, etc., no se han visto acompañados de adaptaciones acordes por parte de los sistemas de acción pública para gestionar estos nuevos escenarios, llegando a una situación estructural de desbordamiento. La utilización del término “desbordamiento”, a nuestro juicio, transmite con gran claridad esa situación (Brugué, 2014):

Usamos el término desbordamiento como una forma de conectar con la metáfora de la modernidad líquida (...) tanto la política como las políticas públicas se encuentran desbordadas y hacen aguas por los cuatro costados. Intentar desplegar las intervenciones públicas que nos habían dotado de solidez durante el pasado siglo es, hoy por hoy, como intentar contener el agua con las manos desnudas, una misión imposible.

En efecto, transmite una idea de dos realidades a distintas velocidades: de un lado, un contexto global y complejo que se mueve muy rápidamente y, de otro lado, un sistema de acción con una maquinaria lenta que cuando implementa soluciones ya han surgido nuevos problemas. En consecuencia, una política desbordada genera políticas públicas impotentes.

Brugué analiza el “desbordamiento” de las políticas públicas desde un triple enfoque que ya se han venido apuntado: desbordamiento escalar, desbordamiento discursivo y desbordamiento estructural.

En primer lugar, el desbordamiento escalar de las políticas públicas se debe éstas están pensadas para operar en una escala territorial y temporal que no se ajusta a la realidad actual; mientras que el contexto actual es global y rápido, el ámbito de las políticas públicas es local y se mueve a medio y largo plazo. Brugué asimila esta situación a “los de aquel equipo de tercera división forzado a competir en la *Champions League*”.

En segundo lugar, y provocado por el hecho anterior, de la impotencia de la política para llegar en tiempo y forma a la sociedad, saca partido para imponerse la teoría económica que socava la noción de “interés público” y pervierte el sistema de acción pública y actores públicos. En este sentido, las políticas públicas se mueven en una disciplina que no le es propia y en este caso, Brugué ilustra este escenario “similar al de aquel equipo de fútbol obligado a competir en un campeonato de baloncesto”.

También se ha introducido ya anteriormente, las variables que configuran el tercer escenario de desbordamiento, en este caso, de carácter estructural, que podría resumirse en la complejidad de los problemas actuales y la incapacidad del sistema de acción pública para producir soluciones efectivas. Como veremos a continuación, el esquema lógico de las políticas públicas fue diseñado de manera racional para aportar soluciones eficientes a un determinado problema, pero la realidad actual no acepta respuestas escaladas y economizadas: “la realidad es demasiado compleja, sofisticada y diversa como para someterse a las restricciones de una comprensión parcial”. Para este tercer caso Brugué no aporta un símil deportivo, pero podríamos permitirnos visualizar a ese pobre equipo de fútbol obligado a competir en un campeonato de baloncesto, donde el árbitro proceda del mundo balonmano.

Por último, y como hemos apuntado en este apartado, todo parece apuntar que esta situación de desbordamiento podría superarse a través de nuevas formas de aproximación y análisis de la complejidad. Las aportaciones acerca de la *Nueva Gobernanza* y principios de *Buena Administración* apuntan en este sentido, asumiendo la imposibilidad de ejercer las tareas gubernamentales en solitario y proponiendo formas relacionales de gobernar, y planteando la necesidad de sustituir las visiones más tecnocráticas y gerenciales por aproximaciones que ponen el acento en el pluralismo y la colaboración, respectivamente.

1.2. La legitimidad y el compromiso en las políticas públicas

Entendemos que no puede detallarse un ciclo tan extraordinariamente complejo sin aludir al componente humano. Son personas o grupos de personas que plantean problemas, proponen soluciones y deciden cuál es la mejor alternativa. Vuelven a ser personas quienes ejecutan, gestionan y evalúan las soluciones. Toda pérdida de la perspectiva de vocación de servicio público, añade pérdidas a las políticas públicas y, en consecuencia, al sistema de producción de acción pública.

Iniciábamos este apartado presentando el ciclo de producción pública con la enunciación de dos valores fundamentales que inspiran las dos fases del ciclo: la legitimidad y el compromiso. Sobre la primera se ha comentado que los efectos de la globalización sobre a las instituciones políticas, económicas y sociales, socava precisamente la legitimidad del modelo. Las estructuras institucionales deben adaptarse a este nuevo escenario de globalización y de interdependencia, bajo la siguiente lógica: la democracia representativa permite delegar en representantes regionales, nacionales, supranacionales e internacionales; sin embargo, este proceso tiene el riesgo de que en cada eslabón se pierde parte de legitimidad en el sistema. Pero también, en cada eslabón se pierde también el valor del compromiso hacia los ciudadanos de la segunda parte del ciclo, dando muestras el sistema de saturación o agotamiento. De forma paralela, la expansión de las tecnologías de la comunicación permite que la información fluya con una velocidad y complejidad enorme, lo cual permite conocer los errores de los actores políticos y, al tiempo, abre las vías hacia formas novedosas de comunicación y generación de redes de influencia (Villoria, 2015).

La segunda de las dimensiones se refiere al valor del compromiso, esto es, en la capacidad de los gobiernos de cumplir con sus iniciativas de gestión, así como de solucionar los problemas de la sociedad. Si bien en la fase anterior aludíamos a las estructuras políticas, ahora debemos

centramos en las estructuras administrativas, esto es, la cadena de valor de las políticas públicas.

Fig. 8. Cadena de valor de las políticas públicas en el sistema de producción de acción pública



Fuente: elaboración propia

La cadena de valor de las políticas públicas se centra precisamente en la percepción del rendimiento de la gestión del gobierno y de la Administración. Las políticas públicas, desde este enfoque, pueden definirse como aquellas actividades públicas que implican financiación: provisión de un servicio, producción de un bien, regulación de una determinada actividad o concesión de subvenciones, por ejemplo. Los receptores de la acción pública, los ciudadanos, evalúan esta a partir de las percepciones que tienen de la intervención social del Estado y sus agencias. Dos son las categorías perceptivas que la ciudadanía considera en estas evaluaciones: la confianza hacia las instituciones públicas y hacia las autoridades públicas¹.

En España, al igual que en otras democracias occidentales del sur de la Unión Europea, observa cómo su ciudadanía responde negativamente con porcentajes cada vez mayores a preguntas que tienen que ver con la confianza en la clase política o transparencia en las instituciones que le gobierna. Uno de los principales problemas que perciben los ciudadanos de estos países es el de la corrupción de los dirigentes de instituciones públicas (CIS, 2015). En los últimos años la ciudadanía asiste a un escenario inédito de corrupción desde instancias administrativas (en todos los niveles: central, autonómico y local) hasta partidos políticos (de

¹ La fuente principal de estas percepciones emana del Centro de Investigaciones Sociológicas que tiene por finalidad el estudio científico de la sociedad española. Los barómetros se realizan con una periodicidad mensual –excepto los meses de agosto– y tienen como principal objetivo medir el estado de la opinión pública española del momento. Para ello se entrevista en torno a 2.500 personas elegidas al azar dentro del territorio nacional, de las que, además de sus opiniones, se recoge una amplia información social y demográfica para el análisis. Estos estudios contienen un bloque de preguntas fijas a partir de las cuales se elaboran los “indicadores del barómetro”. Además de estas, cada barómetro contiene otro bloque de preguntas variable, que en cada ocasión se dedica a un tema de interés político o social. Estos indicadores son: Indicadores de la situación económica, Indicadores de la situación política, Indicadores del sistema Gobierno/oposición y Percepción de los principales problemas de España.

lado a lado del espectro político). En comparación con los Estados miembros de la Unión Europea (Comisión Europea, 2014), los datos de percepción de corrupción en instituciones públicas en España muestran una tendencia creciente, por encima de la media comunitaria. Por su parte, se observa que las empresas españolas participan cada vez menos en procesos de contratación pública (Comisión Europea, 2015) debido en parte a que más de la mitad de las empresas encuestadas (56%) piensan que la corrupción le ha impedido ganar un proceso de adjudicación de contratación pública frente a media comunitaria, situada en el 25%. Los problemas de corrupción que perciben se muestran en la tabla siguiente, los resultados para España se sitúan en un 20% sobre la media europea:

Fig. 9. Problemas de corrupción en los procesos de contratación pública

Problemas	España	Media UE
Contratos teledirigidos	80	57
Conflictos de intereses	79	54
Arreglos previos/colusión	71	52
Criterios de selección poco claro	72	51
Diseño realizado por el contratista	56	46
Abuso de procesos negociados	72	47
Modificados	69	44
Abuso de emergencia	64	46

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Eurobarómetro 374 (2015), Ramió (2012) y Villoria (2015)

Considera Ramió que la contratación pública es el “tema estrella de la corrupción” dado que es el punto de encuentro entre la corrupción política y la corrupción empresarial (Ramió, 2016). Citando datos de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de 2015, afirma que las administraciones públicas pagaban un sobrecoste del 25% en los contratos públicos sobre el precio medio de mercado; si la Administración pública contrata cerca de 194.000 millones de euros anuales con empresas (más del 18% del PIB), significa que cada año se pierden más de 48.000 millones de euros (más del 4% del PIB). Esto no significa que este importe sea todo corrupción, pero en opinión del autor, es ahí se esconde la corrupción.

En consecuencia, esta situación constituye un problema de eficiencia económica debido a que las asignaciones económicas fijadas para un determinado plan, programa o proyecto se ejecutan de forma incorrecta, pero también otro problema más grave, la eficiencia social, esto es la mitigación o minoración de una determinada problemática social.

El otro problema que la ciudadanía percibe de forma muy negativa es la falta de solución pública para los problemas que afectan a estos países en general y, a España particularmente,

como es el paro, el fracaso escolar, la violencia de género, etc. Varias décadas después de la inclusión en la *agenda política* de tales problemas éstos persisten e incluso se agravan. Si bien las inversiones en planes y programas para mitigar estas problemáticas se han ido sucediendo con mayor o menor intensidades y éxitos, pero lo cierto es que se impone una percepción negativa en cuanto a su resolución. En el fondo lo que subyace es una evidente pérdida de eficacia administrativa y una quiebra de las fuentes de legitimidad social vinculada a ella.

Como consecuencia de estas dos percepciones surge la denominada *desafección política*, entendida como sentimiento de ineficacia y falta de confianza en el proceso político e instituciones democráticas que generan distanciamiento y desconfianza por parte de los receptores de estas acciones, así como de los diferentes grupos de interés. Todo ello, unido al gris panorama que se nos presenta en las finanzas públicas hace pensar que es hoy más importante que nunca que las políticas públicas tengan el efecto positivo que se espera de ellas (Vera-Hernández, 2003), esto es, que los recursos destinados a realizar programas o iniciativas públicas sean eficientemente asignados y que, como consecuencia de su ejecución, contribuyan a minimizar o erradicar una situación negativa para la sociedad. Sin embargo, no es suficiente con introducir parámetros de control en las iniciativas públicas, también hará falta una nueva infraestructura ética aplicable a las personas que trabajan en el ámbito público y no sólo aplicable a la parte política de la Administración, sino también a su parte administrativa, a la denominada “función pública”.

Como ya se ha señalado, compartimos la idea de Bautista (2006) de basar las diferencias entre España y otros países centrales de Europa en el modelo de transición política desde el régimen franquista a los postulados de un sistema constitucional democrático, que configuró una Administración pública incapaz de desligarse de los grandes males organizativos del régimen anterior, sustentada mayoritariamente en la arbitrariedad, amiguismo y clientelismo. De esta manera, el sistema dejaba brechas para la corrupción pública, en sus dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos. Con base en estos protagonistas es posible identificar dos ámbitos de corrupción: la política y la administrativa, aunque es difícil separarlos pues no existe una línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

Y, sin embargo, pese a este legado, las administraciones públicas en España fueron capaces de construir un sistema del bienestar, relativamente homologable a los parámetros

Europeos. Persiste, no obstante, la idea de que nuestras instituciones públicas no son transparentes, no facilita el acceso a la información de los ciudadanos, no rinden cuentas, no evalúan sus políticas públicas y toman las decisiones, como si fueran sociedades secretas. Atendiendo a estos graves déficits es fácil comprender que los ciudadanos las observen con desconfianza e independencia que reciban aceptables servicios públicos (Ramió, 2012). De esta manera, la transición democrática no supuso una ruptura con las dinámicas precedentes, hostigando progresivamente el valor del compromiso tanto por los gobiernos en las fases de formulación como por las administraciones públicas en las fases de implementación. Por supuesto que la evaluación jamás se barajó en la Administración pública democrática. Por fortuna, las actuaciones públicas realizadas prescindiendo de la ética pública exigible a cualquier cargo representativo o servidor público han salido a la luz, precisamente como consecuencia de uno de los efectos de la globalización: las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han generado más accesibilidad a la información y las políticas de transparencia ha permitido el avance de la formación de una opinión pública crítica con prácticas políticas y administrativas viciadas. Así pues, la percepción idílica de la transición, en opinión de Jiménez Asensio (2016), parece haber dado un vuelco radical: *“todos nuestros males, al parecer, vienen de un proceso de transición que fue equivocado y sentó las bases de la actual y profunda crisis institucional”*. Coincide Villoria (2015) afirmando que las instituciones generadas desde la Transición dificultan el control y la *accountability* de forma excesiva, son poco incentivadoras de la representatividad y favorecen la opacidad y, con ello, el abuso de poder y la corrupción. Además, somos el último país avanzado en poseer ley de transparencia y uno de los pocos que no ha regulado su función directiva y ello implica una forma caótica de tomar las decisiones y genera baja calidad de la política institucional. Gran parte de que no se lleven a cabo estas medidas, o que se realicen con retraso, obedece a la propia configuración de la Administración pública en España. La Administración pública es una organización diferenciada respecto de las organizaciones privadas y, por sus propias características, ya augura déficits en la creación e implementación de políticas públicas (Ramió, 2010):

Fig. 10. Aspectos organizacionales de las administraciones públicas

[a] Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

[b] Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.

[c] El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

[d] Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.

[e] La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.

[f] Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales,).

[g] Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.

[h] Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.

[i] El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente,) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que ello implica de problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.

[j] El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.

[k] Las diversas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.

[l] La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores.

[m] También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

[n] La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural."

Fuente: Ramió (2010)

En suma, las bases organizativas de complejidad y diversidad sobre las que descansa la Administración pública forman parte del problema. Por un lado, el Derecho administrativo ha constituido la base de la cultura administrativa de la Administración pública española y continental hasta ahora (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). La posición privilegiada de la Administración frente a los ciudadanos, utilizando procedimientos complejos vehiculados a través de un lenguaje incomprensible para una gran mayoría, plantea una situación sistemática de pérdida de opciones para el ciudadano, condenado a cumplir con reglamentaciones que en muchos casos no entiende. Los propios funcionarios,

con empleo perpetuo sin sistema general de evaluación de su trabajo, han visto en esta situación una forma incremento de su poder como contrapartida de su actuación u omisión ante determinadas actuaciones administrativas, conocidas o no, o animadas o no, por la clase política dirigente en cada momento. En otras palabras “*un político nunca puede ser corrupto si no hay un empleado público que lo auxilie por acción o por omisión*” (Ramió, 2016).

La corrupción “en” la función pública y “por” los empleados públicos ha sido hasta ahora escasamente tratada en España. Más atención ha merecido la corrupción que se proyecta “sobre” la función pública. El foco de atención en materia de corrupción se ha puesto siempre en la política, dando por entendido que la función pública era, sin embargo, una institución de marcada probidad, en la que los valores de imparcialidad y de profesionalidad primaban siempre. Una función pública ética es, sin duda, el cortafuego necesario para evitar esas malas prácticas, que contribuiría a un mejor despliegue y evaluación de las políticas públicas en nuestro país (Jiménez, 2016).

La necesidad de contar con personas que gestionen éticamente las asignaciones públicas debería articularse mediante instrumentos normativos efectivos tales como códigos de conducta y modos de evaluación de políticas públicas. Como mantiene Jiménez (2016) llama la atención que, “*transcurridos 10 años desde la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público se puede concluir que lo de la ética en la función pública no hay un solo gobernante que se lo haya tomado en serio*”. Es necesario en este punto recordar el Código de Conducta establecido en el artículo 52 y siguientes del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE, 2015)², que detalla los principios éticos y de conducta aplicables al personal al servicio de las administraciones públicas:

Fig. 11. Principios éticos y de conducta aplicables al personal de las administraciones públicas

Principios éticos

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se

Principios de conducta

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma

² Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).

fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Fuente: Gobierno de España (2015)

A pesar de este potente instrumento, el desarrollo posterior ha quedado en un enunciado retórico, dado que tanto los cargos intermedios (designados por el procedimiento de la libre designación) como los cargos políticos de la Administración (designados por el procedimiento de la confianza política) carecen de incentivo para aplicar medidas sancionadoras por motivos que tienen que ver con la temporalidad del cargo, las consecuencias posteriores a la finalización del cargo dentro de la Administración, la repercusión en los medios, etc. Y, por otra parte, quienes han intentado aplicar tales medidas han observado perplejos como finalmente no se llegan a ejecutar, quedando los expedientes disciplinarios como herramientas poco o nada eficaces.

El Estatuto Básico del Empleado Público dispone su artículo 13 dedicado al Personal directivo profesional e introduce tímidamente la creación de un Estatuto de la Dirección Pública profesional. Las críticas a la redacción del legislador en este artículo son numerosas. Moreu (2012), por ejemplo, considera su lectura como desilusionante, desconcertante e incluso indignante, y Jiménez Asensio (2016), como la prueba evidente de que la vieja política en España no quiere cambios que alteren su ecosistema de clientelismo. Por lo tanto, se ha perdido la oportunidad de empoderar a los directivos públicos para la aplicación de los códigos éticos. La falta de aplicación de códigos éticos y la carencia de una clase directiva profesional incide directamente en el ciclo de las políticas públicas.

Del lado del análisis y evaluación de políticas públicas, a nivel normativo, tampoco se ha avanzado de forma sustancial. Resulta particularmente llamativo que en estos años de democracia jamás se haya legislado en materia de políticas públicas, como una forma de autocontrol de los programas emanados de la acción gubernamental y de mejora para oportunidades futuras. La Ley de Economía Sostenible (BOE, 2011) introdujo el análisis y evaluación de políticas públicas de forma muy tímida y genérica, con enunciados tales, como:

“Artículo 5. (...) las Administraciones Públicas:

Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar.

(...)

3. Promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación.

En cualquier caso, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE, 2015), en su Disposición derogatoria deroga expresamente los mencionados artículos.

Para Ramió la principal propuesta para superar la situación devenida en la que estamos es la mejora del sistema de partidos. En “*La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*” propone 25 medidas para lograrlo, que, por su interés, nos permitimos reproducir a continuación (Ramió, 2016):

1. Cambio de la Ley Electoral por otra más proporcional;
2. Mejora de la financiación pública de los partidos políticos, reduciendo las aportaciones privadas;
3. Transparencia y rendición de cuentas total de los partidos políticos y de los sindicatos como si fueran administraciones públicas;
4. Incremento de las retribuciones de los políticos que ocupan cargos institucionales;
5. Supresión de gastos protocolarios y establecimiento de un sistema riguroso de vigilancia;
6. Creación de comisiones de supervisión de los cargos políticos;
7. Relevo de los máximos líderes políticos de los partidos tradicionales y reconocimiento público de sus casos de corrupción;
8. Incremento de recursos para fortalecer al poder legislativo;
9. Despolitización de los órganos superiores del poder judicial;
10. Mejoras procesales y aumento de recursos en la persecución de la corrupción;
11. Diseño de una agencia pública independiente de vigilancia y control de todas las contrataciones del sector público;

12. Publicación de las agendas públicas y privadas de los cargos públicos;
13. Creación de una agencia independiente de defensa de los consumidores de servicios universales de interés general;
14. Información clara y transparente de los gastos públicos;
15. Evaluación efectiva de las políticas públicas;
16. Puesta en vigor de contabilidad analítica para cálculo y comunicación de costes reales de las diferentes actividades y servicios públicos;
17. Dotación de sistemas de información que permitan cruzar bases de datos;
18. Publicación de los sistemas internos de información a los ciudadanos y los intermediarios sociales (open data);
19. Uso institucional del big data para dotar de más inteligencia prospectiva y calidad de gestión a la Administración Pública;
20. Asegurar la independencia profesional de los agentes públicos relacionados con la corrupción;
21. Incremento del volumen de empleados públicos hasta alcanzar la media de la Unión Europea en jueces, fiscales, inspectores de Hacienda y policías especializados en corrupción;
22. Establecimiento de sistemas de protección de la figura del delator;
23. Mejoras tecnológicas de mecanismos de control internos y externos sin exceso de burocracia;
24. Mecanismos institucionales y administrativos que aseguren el acceso de personal a las instituciones públicas bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito;
25. Regulación de la dirección pública profesional para garantizar la calidad de los nombramientos de estos directivos y su protección frente a ceses partidistas o arbitrarios.

1.3. El análisis de las políticas públicas

Antes de entrar a tratar el denominado “ciclo de las políticas públicas” convendría explicar qué entendemos, en esta tesis, por políticas públicas.

Como se ha comentado, para conceptualizar las políticas públicas se recurre a la distinción entre los términos *polity*, *politics* y *policies*. Se entiende por *Política* (*polity*) al sistema institucional (gobierno, congreso, partidos, etc.), con personas al frente de estas organizaciones que desarrollan la acción política: *Políticos* (*politics*), pero, sin embargo, existe un gran sesgo en la percepción de lo considerado como *Políticas* (*policies*).

Las políticas públicas son el punto de encuentro entre la política y la vida de los ciudadanos, donde la acción política toma su verdadero valor.

Fig. 12. Conceptualización de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008)

Desde este esquema del sistema de acción pública, podríamos definir las políticas públicas como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Para el desarrollo de estas actividades, debe llevarse a cabo una serie de decisiones con vistas a la intervención, de ahí que se hable de *proceso decisonal* (Pallarés, 1988).

Para fortalecer la comprensión del fenómeno del *public policy* conviene debatir acerca de algunas de las definiciones que sobre las políticas públicas han ido labrando los diversos autores que hoy nos ocupan:

Fig. 13. Algunas definiciones de políticas públicas

Mead (1995)	Aproximación al estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes.
Anderson (1990)	Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios
Lynn (1980)	Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos
Thoenig (1997)	El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación
Thoenig y Meny (1992)	Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico
Baena del Alcázar (1999)	Toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución

Fuente: elaboración propia a partir de González (sf)

El denominado “ciclo de las políticas públicas” es un concepto acuñado por Harold Lasswell en los años cincuenta del siglo pasado. Son muchos los autores que han avanzado en el estudio de las políticas públicas: Simon, 1957a; Lindblom 1959, 1979 y 1991; Lowi, 1964; Dror, 1971; Majone, 1978; Bardach, 1980 y 1999; Sabatier y Mazmanian, 1981; Jones, 1984; Hogwood, y Peters, 1985; Behn, 1986; Ascher, 1986; Meny & Thoenig, 1992; Subirats, 1989; Parsons, 1995; Pressman y Wildavsky, 1998; Bardach, 1999).

Ante la complejidad de actores, redes y recursos, se divide el proceso de adopción de un programa, proyecto o servicio público a fin de visualizar cronológicamente las etapas de realización de cualquier política pública. Son los esquemas cíclicos que desde Laswell se han publicado, llegando a un cierto “ciclo medio” que describe un proceso que se inicia con la definición de un problema, la puesta en la agenda, la toma de decisión y continua con la implementación y, finalmente, la evaluación (Harguindeguy, 2015).

Fig. 14. Fases de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (AEVAL, 2015) y Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008)

Según Aguilar Villanueva (1993), la noción de proceso (*policy process*) se define por etapas lógicas antes que cronológicas, dado que en la práctica las etapas pueden sobreponerse o suponerse unas a otras. Por lo tanto, considera que separar en varios tramos las políticas públicas es algo artificial con tantas propuestas como autores que se han aventurado a proponer aportaciones al modelo de ciclo de las políticas públicas. Efectivamente, si bien Laswell propuso un sistema racional de análisis de las políticas públicas como esquema lógico de actuación, según el cual este es el mejor camino crítico para ir desde una definición de un problema hasta la solución (Harguindeguy, 2015). Esta visión cientificista se contrapone a las posturas, por ejemplo, de Lindblom (1959) y Wildowsky (1964). En 1959, Charles Lindblom publicó un artículo en la *Public Administration Review* titulado "The Science of Muddling

Through" donde defendía que el modelo racional es un modelo irrealista según él, básicamente por dos razones: la primera es que el conocimiento que tenemos sobre la realidad es necesariamente limitado. El decisor público siempre tiende a ver los problemas públicos desde una determinada perspectiva, desde un determinado ángulo, sin tener en consideración toda la complejidad del problema. En segundo lugar, considera que el modelo racional tiende a desconsiderar la importancia de la política en el proceso de elaboración de las políticas. La toma de decisiones públicas inevitablemente es el resultado, no solo del análisis técnico de los problemas, sino también de las interacciones, de las relaciones, de las negociaciones que se producen entre distintos actores (redes de políticas públicas) que tienen intereses en juego en relación con un determinado problema o en relación con una determinada decisión. Las decisiones públicas son a menudo un intento de llegar a un punto de equilibrio entre esos distintos intereses en juego, entre estos distintos actores que se enfrentan en el proceso de elaboración de las políticas. De ahí que hable de un sistema *incrementalista*, que se caracteriza por tres elementos que aparecen por la práctica real de las políticas públicas:

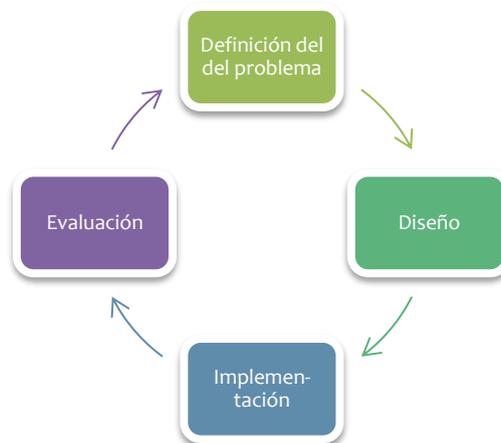
1. Cualquier decisión pública normalmente es simplemente un pequeño ajuste incremental respecto a políticas públicas que ya se venían llevando a cabo hasta el momento.
2. Las decisiones públicas son el resultado de los compromisos que se producen entre los distintos actores con intereses en juego en relación a un determinado problema.
3. La aparición de nueva información o cualquier cambio en las relaciones de poder entre los actores lleva a adoptar nuevas decisiones en relación con un determinado problema.

Las políticas incrementales desalientan la controversia, recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidas.

Subirats (2016) define una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, no indicando exclusivamente a los actores gubernamentales dado que pueden participar otro tipo de actores en las políticas públicas. Lo que nos resulta más interesante, también para los fines de esta tesis, es como establece el inicio del proceso de acción política, que, a su entender, es la existencia de un problema colectivo.

Existe un problema colectivo o situación insatisfactoria que debe eliminarse o mitigar sus efectos, en su caso. Y sobre la identificación de una situación problemática arranca el proceso decisonal.

Fig. 15. Fases sintéticas de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

A partir de la respuesta a un problema colectivo, se desencadena la acción pública. Resulta interesante aquí la aportación de Meny y Thoening (1992) de los elementos que caracterizan a las políticas públicas: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. Efectivamente, son elementos que pueden inscribirse en el esquema de las políticas públicas:

Fig. 16. Rasgos distintivos de una política pública

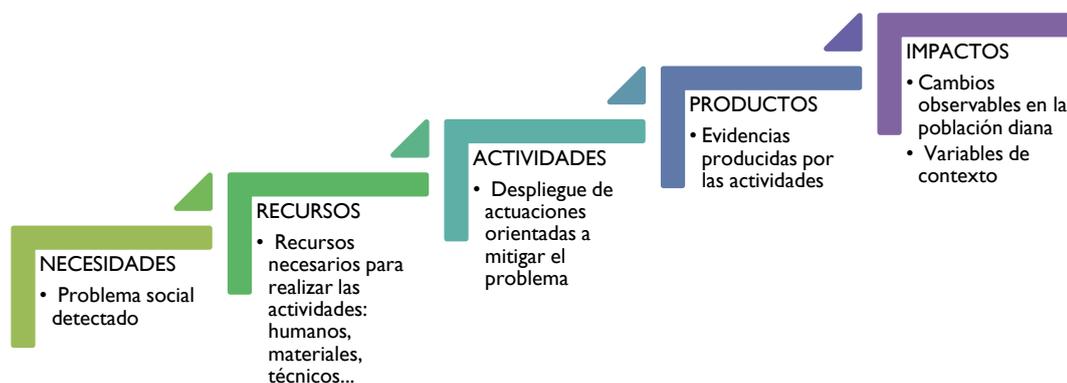


Fuente: elaboración propia a partir de Meny y Thoening (1992)

En consecuencia, todo el ciclo de las políticas públicas obedece a una hipótesis causal que entiende que, si llevamos a cabo una determinada intervención pública en un determinado sector de actividad, se producirá un cambio previamente determinado. Esta argumentación responde a la denominada teoría del cambio o teoría del programa. De hecho, validar esta hipótesis causal es el objeto último de la evaluación de las políticas públicas, y por tanto todo

el proceso deberá aportar información que permita verificar la existencia de un cambio social. La descripción de la teoría del cambio, debe ser enunciada en las fases de diseño de la política pública, pero proyectando una visión sobre el despliegue de la misma y de los siguientes componentes:

Fig. 17. Teoría del cambio o Teoría del programa



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

Así pues, el ciclo de políticas públicas es un esquema analítico antes que una representación gráfica de la realidad de las intervenciones públicas es una construcción abstracta con la finalidad de estudiarlas. De hecho, inicialmente Laswell (1956) consideraba “el proceso de conocimiento en las políticas públicas” 7 etapas a las que posteriormente denominó “proceso de decisión”: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Nos permite explicar cualquier política pública partiendo de la necesidad o problema detectado, avanzando en el despliegue de la intervención pública. El análisis de las políticas públicas propone, pues, un recorrido por el ciclo de vida de una intervención pública con la finalidad de obtener información acerca de:

- Su pertinencia (¿Era esta la mejor alternativa de intervención?).
- Su relevancia (¿Era la intervención importante como para movilizar recursos públicos?).
- Su eficiencia (¿Se han gestionado los recursos públicos de acuerdo con criterios éticos y de economía?).
- Su eficacia (¿se han logrado los outputs previstos? ¿Estos resultados contribuyen a mejorar la situación problemática? ¿En caso afirmativo, hasta qué punto?)

El análisis de políticas públicas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la Ciencia Política, la Sociología, la Economía, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras– que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. Por lo tanto, la propia misión del análisis comporta una finalidad última de evaluación.

Subirats (2008) distingue tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes sin ser por ello mutuamente excluyentes. La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas.

La primera de las corrientes pretendería asociar el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la Teoría del Estado que Mény y Thoenig (en Subirats, 2008) clasifican según tres «modelos teóricos»:

- 1) Un primer modelo concibe al Estado como una especie de «ventanilla» en la que las políticas públicas serían las respuestas a las demandas sociales que deberían realizarse desde una perspectiva lógica y racional.
- 2) El segundo modelo, de corte marxista, enfocaría el análisis en la influencia de las élites dominantes en las políticas públicas.
- 3) Finalmente, un tercer modelo, amplía el modelo anterior, centrandolo en los grupos de interés que interactúan en la arena política. Se trata de un enfoque corporativista.

La segunda corriente de análisis descendería al nivel de los decisores públicos y la propia gestión pública. Son diversos autores los que abordan el análisis de políticas públicas desde esta óptica, considerando el Estado ya no como un actor único, sino como un sistema político administrativo complejo y frecuentemente heterogéneo.

Finalmente, la tercera de las corrientes en el campo de análisis de políticas públicas intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos.

Este modelo de análisis si bien conecta con el interés por interpretar el papel del Estado en la sociedad, busca entroncar con la segunda y tercera corrientes, toda vez que las mismas,

más que interpretar, buscan explicar y evaluar. A partir de estas corrientes analíticas, hay cuatro interrogantes que han de resolverse:

1. ¿Cuáles son los elementos constitutivos de una política pública?
2. ¿Cómo identificar y caracterizar las distintas categorías de actores implicados en una política pública?
3. ¿Cuáles son los diferentes tipos de recursos que los actores pueden utilizar para influir en el contenido y en el proceso de una política pública?
4. ¿Qué reglas institucionales, tanto generales como específicas, tienen influencia sobre el juego de los actores tanto en el momento de definir el problema público a resolver, como en la programación, la implementación y la evaluación de una política pública?

De manera sintética, la siguiente imagen recoge estos interrogantes:

Fig. 18. Elementos básicos del modelo de análisis de políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

1.3.1 Fase de Formulación

Esta fase de formulación también ha recibido otras denominaciones como “fase de diseño” o “fase de elaboración”, en cualquier caso, esta fase incorpora distintos procesos y momentos, que como se ha comentado la estructura secuencial de los mismos es más una construcción teórica que una aproximación a la realidad, como se podrá comprobar a continuación.

El alcance de esta primera fase se inicia con la definición de una determinada problemática que se pretende mitigar o eliminar mediante la propuesta de una o más alternativas de intervención que se someterá a un proceso de toma de decisión orientado la solución al problema.

Fig. 19. Etapas de la Fase de Formulación de Políticas Públicas



Fuente: elaboración propia

Estas etapas ni son lineales ni en la mayoría de casos tan racionales como se ha enunciado, veamos por qué.

1.3.1.1 La construcción de los problemas y la incorporación a la agenda

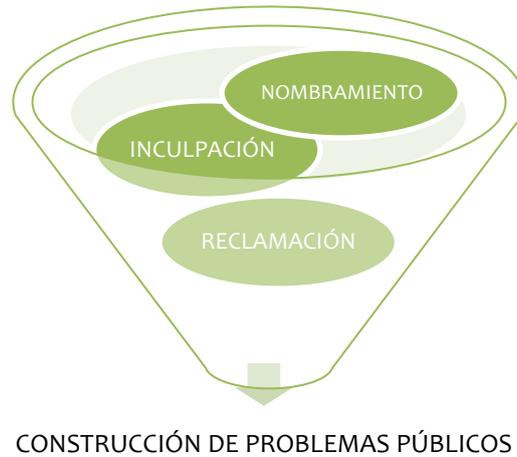
En primer lugar, cuando hablamos de problema, debemos preguntarnos qué significa este término desde el punto de vista político. De hecho, existen muchas problemáticas sociales donde no se actúa y podríamos citar al menos cuatro motivos³ que responden a esta cuestión:

1. La primera es el nivel de conflictividad o relevancia social del problema.
2. La segunda el nivel de complejidad del problema.
3. La tercera es que la relevancia que en cada momento histórico se le otorgue a este problema.
4. La cuarta, alude al grado de permanencia o resistencia del asunto (un problema que nunca ha aparecido previamente en la agenda va a tener más dificultad para generar una respuesta en términos de políticas públicas).

Por lo tanto, antes de hablar de “problema social”, debemos hablar simplemente de un “asunto social” que, si operan las variables antes citadas, puede convertirse en un problema político. Por lo tanto, un asunto social no es un problema político hasta que alguien lo convierta en ello. Se trata de un proceso de construcción de problemas públicos que integra tres fases: *Naming*, *Blaming*, *Claiming*, enunciado por Felstiner, Abel, Sarat (Harguindeguy, 2015):

³ Coob y Elder (1972) en el llamado “proceso de expansión de un asunto” indican cinco elementos: especificidad, relevancia social, relevancia temporal, nivel de complejidad y finalmente, existencia de precedentes históricos.

Fig. 20. Construcción de los problemas públicos

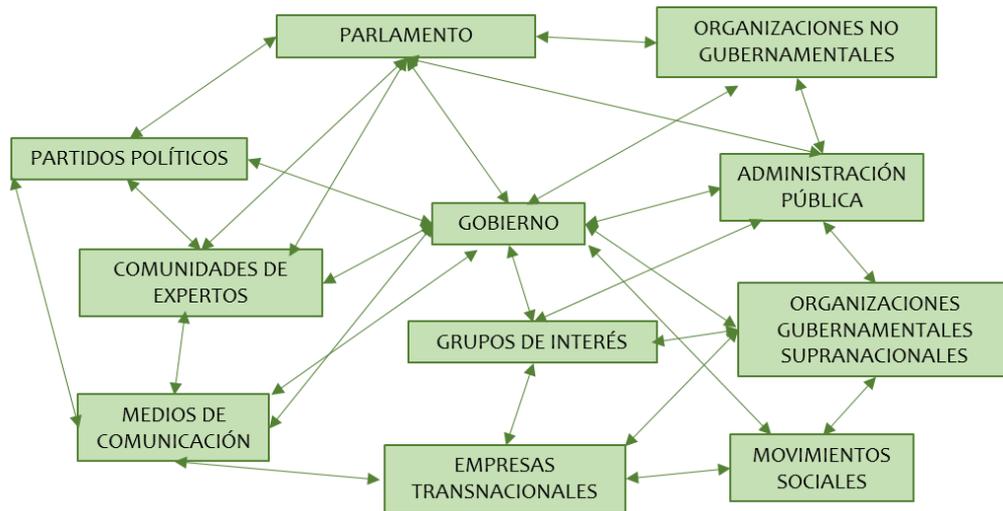


Fuente: elaboración propia a partir de Felstiner, Abel, Sarat, (1980) y Harguidéguy (2015)

En segundo lugar, las problemáticas sociales tienen soluciones complejas. No existe una correlación clara e inequívoca entre el problema y su solución. Antes, al contrario, existen distintas alternativas y muchas de estas “vías de solución” no siempre son realizables por parte del decisor debido a que son alternativas en la que no es competente en esa área de actuación, sino que depende de otras unidades de decisión, de otros organismos. Además, para dotar de más complejidad al asunto, ocurre que cualquier decisión que se tome implicará que alguien gane y otro pierda debido a que en cualquier ámbito de las políticas públicas hay múltiples actores implicados y las decisiones que se tomen podrán favorecer a unos y perjudicar a otros (Subirats, 2016).

Las redes de políticas públicas, como ya se ha comentado, son muy importantes en todas las fases de las políticas públicas, variando su intensidad cada una de ellas. En la definición de problema e introducción en la agenda la presión de los actores es máxima: grupos sociales, partidos políticos, medios de comunicación, corporaciones empresariales, etc. Todos ellos, se relacionan y movilizan todos sus recursos en la arena política:

Fig. 21. Pautas de interacción entre actores

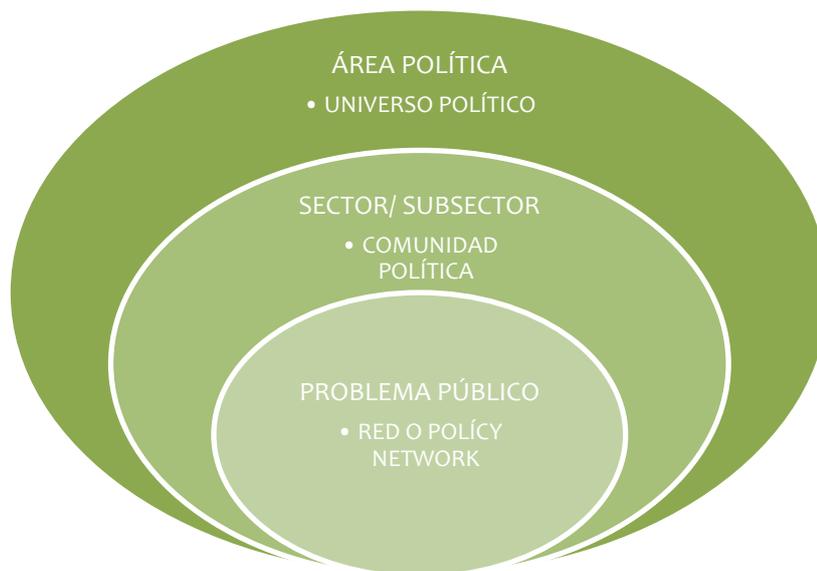


Fuente: elaboración propia a partir de Chaqués (2004)

La arena de la política pública es el espacio en el cual se producen esas relaciones entre los actores donde se establecen las relaciones e interacciones entre los actores. Hablamos, por lo tanto, de un marco estructurado formal donde los actores se relacionen. Este escenario no es neutro y puede favorecer a un actor o a otro. Dentro de una misma política pública encontramos diferentes espacios de relación, podemos tener zonas más técnicas donde predominen, por ejemplo, los expertos. Podemos tener espacios de relación más político-institucionales donde son los gobiernos, los partidos políticos los que ejercen su preponderancia y podemos tener espacios de relación más sociales donde las organizaciones sociales se ponen en relación entre sí. En los últimos años, sin embargo, ha habido un cambio fundamental en todo ello: Internet aparece como un nuevo espacio de relación entre actores. Un nuevo espacio de intermediación, un nuevo espacio también de movilización. Internet tiene, y está teniendo, la capacidad para alterar las relaciones de poder entre los distintos actores. Actores que antes no tenían poder, ahora pueden lograr cosas impensables (Subirats, 2016).

En cada política pública intervienen un conjunto de actores pertenecientes a instituciones públicas o a organizaciones privadas. El tamaño o número de actores es una variable para captar la dinámica del proceso de elaboración de las políticas públicas. Considera Chaqués (2004), citando a Wilks y Wright (Wilks, 1987), que esta distinción permite desagregar los distintos ámbitos de actuación:

Fig. 22. Clasificación según el número de actores y el ámbito de actuación



Fuente: elaboración propia a partir de Chaqués (2004)

Finalmente, en tercer lugar, los problemas sociales se envuelven de una cierta retórica, entendida como el ejercicio para engendrar el convencimiento de que un determinado asunto social es un problema político. Efectivamente, los actores políticos intentan continuamente imponer su versión de los hechos (Harguindeguy, 2015). La retórica en política provoca que la definición del problema no sea un ejercicio científico, dado que el argumentario se deriva de un ambiente político (Bardach E. , 1998). Como afirma Subirats (2016) en este ejercicio de retórica puede ocurrir que lo que hay es más bien una solución buscando un problema.

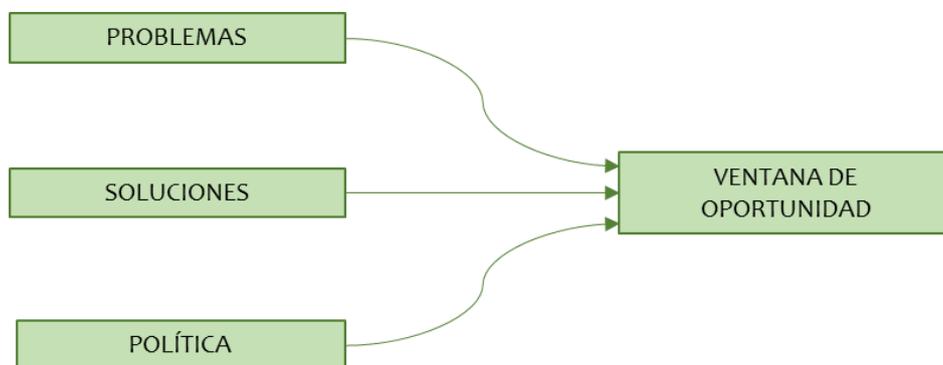
En general, una vez está identificado un problema, las redes de actores a través de la presión y la movilización de recursos, consiguen introducir este problema en la agenda política. Por esta ecuación, todo apunta a que sólo las élites sociales y económicas puedan llegar a influir en la agenda política y ciertamente es así, aunque es posible que las demandas de actores con menos capacidad puedan también “colarse” en la agenda por distintos motivos.

En cualquier caso, la agenda política podría entenderse como una lista de problemas a las que un gobierno debe dar solución. Existen agendas políticas en todos los niveles de acción de gobierno (gobierno comunitario, nacional, autonómico, local) que funcionan a través de un sistema de filtros, que podrían catalogarse de tipo ordinario y otros problemas

coyunturales o problemas sobrevenidos, que podrían catalogarse como extraordinarios, no por su novedad, sino por la relevancia social o temporal que crean opinión pública.

Respecto a la dinámica de filtros de los gobiernos, en el plano más operativo encontramos el modelo de las corrientes múltiples o ventana de oportunidad de Kingdon (1993). Este autor considera que existe una multiplicidad de problemas, donde diversos actores se posicionan respecto de cuál es la solución al mismo. Para que un problema encuentre un proyecto, plan o programa que lo solucione o mitigue es necesaria la reunión de tres corrientes diferentes pero complementarias:

Fig. 23. Modelo de corrientes múltiples



Fuente: elaboración propia a partir de Kingdon (1993)

Kingdon considera que las dinámicas de cambio en las políticas públicas se producen por la confluencia de estas tres corrientes distintas e independientes entre sí. Un primer proceso que puede abrir una ventana de oportunidad se refiere a la aparición de nuevos problemas, cuyos colectivos afectados presionan para ser tenidos en cuenta e incluidos en la Agenda pública. Estos problemas pueden estar causados por el propio sistema de acción pública o por causas sobrevenidas (por ejemplo, catástrofes naturales). En cualquier caso, estos actores infieren ya de partida una posible solución al problema que les afecta, que debe ser analizada debido a la carga subjetiva y/o afectiva para con la situación problemática que padecen. Como consecuencia de lo anterior, la segunda ventana de oportunidad la constituyen las propuestas de solución al problema, que debería siempre determinarse desde una perspectiva técnica y con evaluación ex ante que aporten conocimiento acerca de su viabilidad, pertinencia y sostenibilidad, entre otras variables de análisis. Sin embargo, este argumento es sistemáticamente violentado, debido a que, además de la presión social, se añade la propia presión técnico-burócrata como la presión de la dimensión política.

Finalmente, la ventana de oportunidad se abre para solucionar un problema cuando una propuesta se erige dentro campo de fuerzas organizado en torno al problema, un campo o arena donde la distribución del poder es difusa y las pautas de interacción están poco o nada institucionalizadas, como se verá a continuación en el epígrafe siguiente.

Otra vía de cambio en las políticas públicas puede proceder del propio sistema político; las oportunidades de cambio pueden ser debidas a distintas situaciones: un equipo de gobierno proclive a introducir cambios, el apoyo del parlamento tales propuestas, el empoderamiento de los colectivos sociales de presión al cambio, etc.

1.3.1.2 Las alternativas y la toma de decisión

La toma de decisión es la esencia de la política. En esta se analizan y se desechan las posibles alternativas y se alcanza el resultado final. Los decisores públicos sólo toman decisiones sobre los temas que llegan a su mesa, a la agenda política. No obstante, también se considera que no siempre se toman decisiones, un decisor puede elegir no hacer nada ante una situación problemática (Harguindeguy, 2015).

Existen diversos modelos de toma de decisiones en materia de programas gubernamentales. En general, estos modelos parten de un primer modelo basado en la racionalidad absoluta que se ajustaría exactamente al modelo teórico de las etapas de la fase de formulación de políticas públicas con la finalidad de minimizar costes, para posteriormente formular otros modelos que lo cuestionaban parcial o totalmente (denominados respectivamente, Modelo de racionalidad limitada, Modelo incremental y Modelo “cubo de basura”). Efectivamente, según el modelo racional las elecciones deben estar ligadas a una serie de operaciones racionalmente fundadas, dado que controla toda la información respecto al problema. En el modelo racional subyace la idea que la elección es siempre racional, siguiendo un proceso pautado, que se reproduce a continuación:

Fig. 24. Modelo teórico racional



Fuente: elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008)

El modelo de “elección racional”, inspirado en el liberalismo económico entiende que el “Homo economicus” elige de forma óptima porque piensa en sus preferencias, ilustradas por el modelo de eficiencia de Pareto o la función de bienestar social de Bentham. A este respecto, se enunciaron varios modelos económicos sucesivos que ponían en cuestión al anterior: el *teorema de la imposibilidad* de Arrow, la *teoría de la justicia* de Rawls o la *teoría de juegos o equilibrio* de Nash, que coincidían en afirmar que no siempre era posible escoger una alternativa en términos de colectividad satisfactoria para unos sin dañar a otros y que no siempre es más rentable la elección individual (sobre la colectiva) a medio plazo. De esta manera, el modelo de racionalidad limitada consiste, en esencia, en la aceptación de los límites cognitivos y en la adopción explícita de un criterio decisorio mucho menos exigente que el implícito en el modelo racional (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

Otros modelos van más allá en tanto en la presencia de otros valores en la toma de decisión como la negación de toda actitud racional en el proceso de toma de decisiones. El primer modelo se denomina *Modelo incremental* o “cómo salir del paso” en relación al título de un artículo publicado por Charles Lindblom (1959). En este artículo el autor afirma que las decisiones en materia de políticas públicas no sirven para resolver los problemas sociales, sino más bien para aparentar cierta preocupación política por ellos, con soluciones de poco calado, poco comprometidas políticamente, para “salir del paso”. Indica, además, que las organizaciones políticas se encuentran en conflicto permanente por intereses de unos y otros, de manera que es prácticamente imposible tomar decisiones que comporten cambios radicales, de manera que son decisiones incrementales.

El segundo modelo se ha denominado *Modelo de cubo de basura* (Cohen & Olsen, 1972). Aquí se sostiene que en todas las situaciones decisionales parten de una ambigüedad en los objetivos (que están mal definidos por los actores), en la tecnología a utilizar (que es poco clara), y en la participación de los actores (que tiende a variar en el curso del tiempo). En consecuencia, la decisión finalmente tomada se debe a la casualidad o encuentro fortuito entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección.

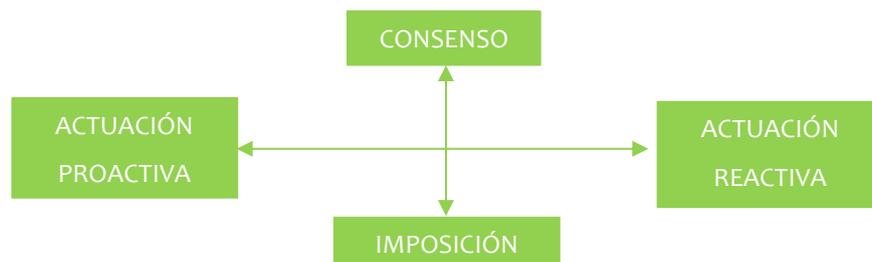
Fig. 25. Características de los principales modelos de decisiones públicas

MODELO	DECISOR	NIVEL DE CONOCIMIENTO	CRITERIO DECISIONAL
• Racional	• Unitario	• Certeza	• Optimización
• Racionalidad limitada	• Unitario/ Coalición	• Incertidumbre	• Satisfacción
• Incremental	• Interdependencia Parcial	• Parcialidad	• Mutuo acuerdo
• Cubo de basura	• Variable	• Ambigüedad	• Casualidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, (2016)

A nuestro juicio, estos modelos deben complementarse con el talante de hacer políticas públicas, desde el denominado “estilos de las políticas públicas”, acuñado por Jeremy Richardson en 1982 que se refiere a las dimensiones de acción de los gobiernos enunciado los ejes de consenso/imposición y proactivo/reactivo (Subirats, 1991).

Fig. 26. Estilos de políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Richardson (1982), en Subirats, J., (1991)

Podríamos llevar a cabo un ejercicio de relación de los modelos de decisiones públicas con el estilo de hacer políticas públicas de los gobiernos, de manera que podríamos inferir que el modelo racional podría encajar con una actuación proactiva por parte de un gobierno que estudia la pertinencia y la viabilidad para abordar un determinado problema social desde una perspectiva teórica, previendo fases de actuación pautadas conectándolas con los resultados esperados.

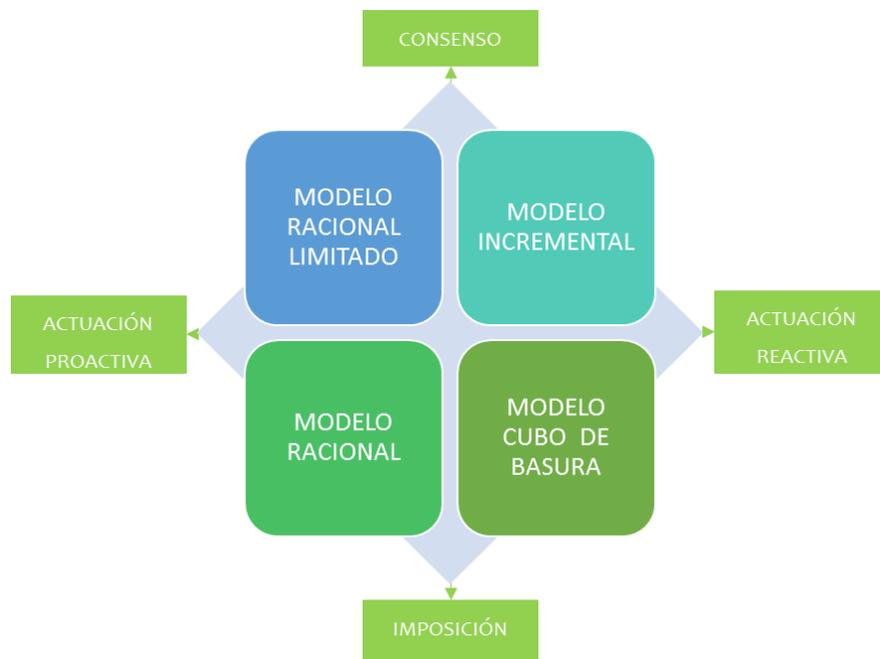
Esta visión “preclara” de la solución integra implícitamente rasgos de imposición. Por otro lado, sería posible vincular el estilo reactivo a estrategias decisionales rápidas e improvisadas, tal y como refleja el modelo de “cubo de basura”, pero también con ciertos rasgos de imposición. No es difícil afirmar que este tipo de estilos, generarían percepciones positivas y negativas sobre la ciudadanía, respectivamente. Respecto a los estilos de consenso e

imposición, existen ciertas conexiones con el modelo incremental y racional limitado, respectivamente.

En primer lugar, la construcción de políticas públicas por la vía del consenso habitualmente conduce a soluciones incrementales basadas en la continuidad, fruto precisamente de los procesos de negociación de manera se adopta un acuerdo de mínimos para “salir de paso”, como enuncia el propio modelo. Uniéndolo con el estilo de actuación, parece oportuno pensar en actuaciones de tipo reactivo que necesitan amplios apoyos para salir adelante.

Respecto al modelo de racionalidad limitada, podrían establecerse nexos de unión con un estilo impositivo en la generación de políticas públicas; en este caso los gobiernos imponen sus alternativas con un apoyo mínimo para sacar adelante sus propuestas, podrían vincularse al modelo de racionalidad limitada con un criterio decisonal unilateral basado en la satisfacción. Como resultado del ejercicio podríamos situar sobre el esquema anterior los distintos modelos, teniendo en cuenta que un gobierno puede adoptar distintos estilos y modelos de decisión para unas u otras políticas públicas.

Fig. 27. Matriz de modelos de decisiones por tipos de estilos de políticas públicas



Fuente: elaboración propia

1.3.2 Fase de implementación

Del proceso decisional surge una opción o alternativa llamada a solucionar el problema que se pretende solucionar o al menos reducirlo. El despliegue de las políticas públicas se materializa en programas, proyectos o directamente en servicios públicos. Si bien hasta ahora el ciclo era exclusivamente político, en esta fase el protagonismo lo asumen las administraciones públicas.

Fig. 28. Despliegue de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2010)

El hecho de que la implementación se llevara a cabo por parte de las administraciones públicas hizo que desde la ciencia política no se prestase excesiva atención en esta fase, habida cuenta los rasgos de imparcialidad y sumisión pleno a la Ley y al procedimiento administrativo. Sin embargo, a partir de los años 60 del siglo pasado se comienza a interpretar que los fracasos en la consecución de objetivos podrían ser achacables a la denominada “brecha de la implementación”. Efectivamente, Bardach (1977) defiende que la fase de implementación configura otra arena de acción autónoma en la que intervienen otros actores (no electos) con intereses y objetivos concretos acerca de cómo debe implementarse la política. El interés del mundo académico por la implementación ha seguido en aumento, sobre todo a raíz de la crisis de los Estados del Bienestar y los sucesivos recortes de gasto público y privatizaciones, que pusieron el foco en la eficiencia de las políticas públicas (Harguindeguy, 2015). A partir de este momento, la literatura avanza en dos enfoques de la implementación, uno más teórico y tradicional (*top-down*) y otro, más práctico y abierto (*bottom-up*).

El modelo de implementación de arriba-abajo (*top-down*) propone un proceso que establece un itinerario lógico de actuaciones que unirían los objetivos a conseguir con los resultados

esperados. Se trataría de un proceso muy bien planificado y previsto para llegar del inicio al final del proceso. Este modelo parte de un concepto tradicional de Administración Pública, con unas actividades previamente tasadas y rutinarias, bajo una división vertical y horizontal de tareas y responsabilidades, suponiendo ausencia de conflictos entre actores. Presupone que existe una división clara, identificable y estricta entre el ámbito de la política y el ámbito de la administración: el nivel político-estratégico decide y el nivel administrativo-operativo ejecuta. Este tipo de implementación se critica por ser excesivamente teórico y constituir un reflejo muy minoritario de los escenarios de implementación de las políticas públicas. No obstante, puede ser viable, siempre y cuando en las fases precedentes relativas a la formulación de políticas públicas se hayan atendido y gestionado debidamente los posicionamientos de los distintos grupos de interés o también cuando no exista movilización de actores opositores.

Como crítica al modelo anterior, surge una corriente totalmente contraria partidaria de un enfoque abajo-arriba (*botton-up*) amparado en los siguientes hechos:

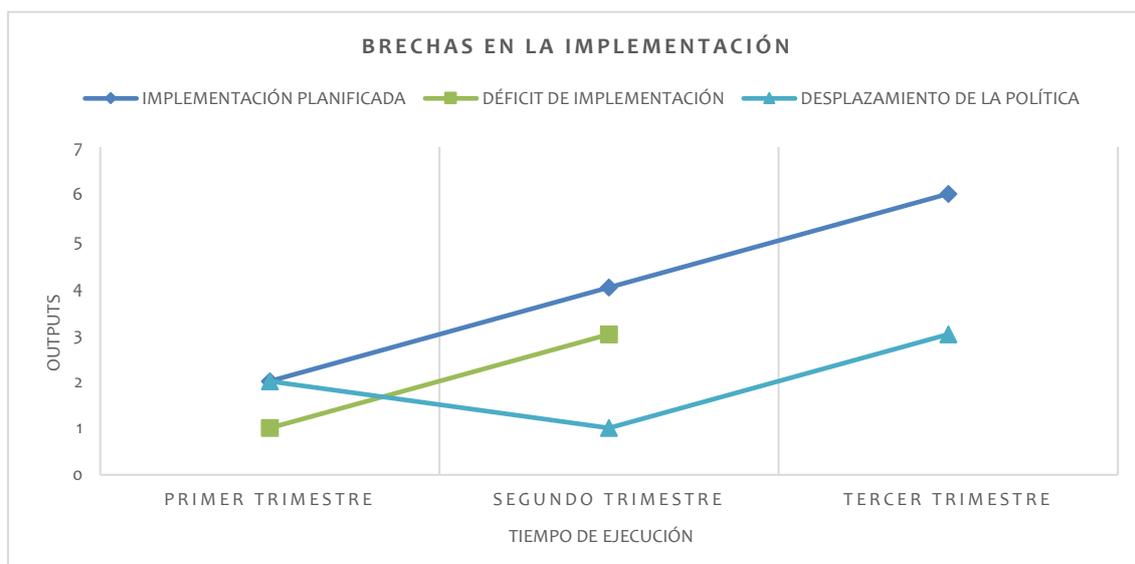
- La división entre esfera política y esfera de administración y gestión no existe.
- La implementación no se puede conceptualizar como una cadena lineal causal.
- Existen numerosos factores externos que pueden repercutir en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas.

Sus defensores (Sabatier, 1980) sostienen que la implementación es un proceso de aprendizaje en el cual se producen interacciones muy complejas entre diferentes actores de diferentes ámbitos, que puede llevar incluso a la redefinición de los propios objetivos de la política pública. Resulta importante aquí destacar el concepto de *Street-Level Bureaucracy* o burocracia a nivel de la calle, estudiado por Lipsky (2010). Considera este autor que los burócratas a nivel de la calle -desde maestros y policías hasta trabajadores sociales y abogados de asistencia legal- interactúan directamente con el público y representan así las líneas de frente de la política gubernamental. En la burocracia a nivel de calle, Lipsky sostiene que estos empleados de servicio público de nivel relativamente bajo trabajan un número enorme de casos, metas ambiguas y recursos inadecuados. Cuando se combina con una autoridad discrecional y el requisito de interpretar la política caso por caso, la diferencia entre la política del gobierno en teoría y la política en la práctica puede ser sustancial y preocupante.

Respecto a los resultados en la implementación, habitualmente existen diferencias entre los objetivos propuestos y los resultados. Esta diferencia es lo que habitualmente la literatura denomina fallos o brechas de implementación (Gallego, 2016). La brecha de implementación puede manifestarse de tres formas distintas: por desplazamiento, por déficit de implementación o debido a consecuencias no intencionadas:

1. La primera brecha de la implementación consiste en que se propone una solución y finalmente se realiza otra solución distinta;
2. La segunda se produce una realización incompleta de la solución propuesta;
3. Finalmente, la tercera brecha de implementación se produce por la existencia de diferencias entre lo planificado y lo conseguido, no prevista, no intencionada, no buscada; sino que es el resultado de la confluencia de factores, seguramente de difícil previsión, o incluso, a veces por la combinación de esos factores imprevisibles.

Fig. 29. Brechas en la implementación de políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Gallego (2016)

Podemos observar gráficamente los eventuales resultados u *outputs* esperados en la implementación de un determinado programa o proyecto respecto a lo planificado. El déficit de implementación supondría la paralización o finalización de las actividades en el segundo trimestre y el desplazamiento no supondría la finalización de actividades, pero sí que comportaría *outputs* distintos de los inicialmente planificados.

1.3.3 Fase de evaluación

La fase de evaluación pretende verificar empíricamente si una determinada política pública ha solucionado la problemática social por la cual fue formulada, se presupone una teoría del cambio, de una situación problemática a una nueva situación mejorada, en la que aquella situación problemática no existe o que se ha reducido en términos aceptables. La teoría del cambio (también llamada teoría de la intervención o teoría del programa) es la cadena de hipótesis sobre cómo se espera que los recursos asignados a la intervención permitan desarrollar unas actividades que produzcan determinados productos (*outputs*), los cuales, a su vez, generan beneficios de corta, media y larga duración sobre la sociedad en su conjunto o en la población objetivo de la política o el programa (*impactos* o *outcomes*) (Ivàlua, 2009). Así pues, el objeto de la evaluación es la propia intervención pública; esta puede ser sobre políticas, programas, proyectos o servicios públicos; y éstas a su vez, pueden circunscribirse a un ámbito nacional, regional o local.

Estas diferentes dimensiones en la evaluación, según Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010), nos permite hablar de niveles macro (evaluación de políticas públicas), mezo (evaluación de planes, programas) y micro (evaluación de proyectos, acciones, servicios públicos). Los enfoques y resultados de la evaluación serán, por tanto, también distintos.

Fig. 30. Dimensiones y condicionantes de la evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2010)

Existe abundante literatura acerca de los enfoques, modalidades y tipos de evaluaciones de políticas públicas⁴. El Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivàlua, destaca una primera clasificación por fases o enfoques y una segunda, atendiendo a su dimensión temporal. En primer lugar, la evaluación toma como referencia el propio ciclo de las políticas

⁴ En el punto 2 de esta tesis se desarrollan estos aspectos [2. La evaluación de las políticas públicas]

públicas para el estudio empírico de la hipótesis o teoría del cambio inicialmente propuesta (Ivàlua, 2009).

Fig. 31. Tipos de evaluación en función del enfoque



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

La evaluación del diseño plantea el análisis de la pertinencia y de la lógica de la intervención. La evaluación de necesidades establece una correlación entre la magnitud del problema y los recursos que son necesarios movilizar para cada una de las alternativas u opciones que se plantean (*inputs*). Por su parte, la evaluación de proceso se ocupa de analizar si los recursos destinados a implementar actividades sobre la población objetivo producen productos eficientes tal y como fueron planteados (*outputs*). Muy unido a los productos o resultados, las evaluaciones de impacto persiguen verificar los efectos de las políticas públicas sobre el entorno o sobre los grupos objetivos (*outcomes*).

Este tipo de evaluaciones contemplan una dimensión temporal para su realización. Las evaluaciones pueden llevarse a cabo antes, durante o después de la intervención. En una matriz de doble entrada, observamos el uso óptimo para cada una de ellas:

Fig. 32. Matriz de enfoques de evaluación por su dimensión temporal

	EX ANTE	INTERMEDIA	EX POST
EVALUACIÓN DEL DISEÑO			
EVALUACIÓN DEL PROCESO			
EVALUACIÓN DEL IMPACTO			

Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

En color más oscuro se destaca la correlación principal entre el enfoque de la evaluación y su dimensión temporal, mientras que en color más claro se muestran otras aplicaciones plausibles.

2. La evaluación de las políticas públicas

2.1. Fundamentos conceptuales y teóricos de la evaluación de políticas públicas

Dado que el propósito de esta tesis es estudio de las políticas públicas de turismo en el medio rural-natural, con un propósito evaluativo, resulta pertinente abordar con detalle los sistemas de evaluación de las políticas públicas con carácter general.

2.2.1. Concepto, modelos y tipos de evaluación de políticas públicas

Abordar la evaluación de políticas públicas sugiere adoptar un enfoque retrospectivo, pensar en resultados, esto es, en los efectos que produce un determinado plan, programa o proyecto a través de la aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos. Pero no basta con examinar los resultados de manera exclusiva, hay que poder explicarlos, y en este sentido, la evaluación puede abarcar todas las esferas del ciclo vital de una política o programa, desde su concepción hasta su impacto pasando por su ejecución (Ballart, 1993).

Siguiendo a Ballart, una definición ampliamente aceptada de evaluación es aquella que consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas y programas públicos. La adopción de una perspectiva cíclica en relación con las políticas o programas de la Administración supone que la evaluación puede examinar como mínimo tres fases diferentes que se corresponden con las de creación o formulación, implementación, y producción de resultados o impactos de una política o programa.

La idea de ampliar la evaluación a todas las fases del ciclo de las políticas públicas se ha ido conformado debido, según Subirats (1991), citando a Chellmsky (1985), a diversos hechos:

1. Las necesidades de información que sobre el proceso de aplicación de las leyes por parte del ejecutivo.

2. La demanda generalizada de conocer unos programas de actuación de los poderes públicos que acarrearán notables esfuerzos inversores; y
3. Las necesidades que planteaban gestores y altos cargos de la Administración por conocer la forma en que se aplicaban los programas en curso y averiguar sus efectos y repercusiones.

Si bien en un inicio la evaluación se centró en indicadores cuantitativos con la finalidad de medir los resultados y efectos de un programa a través de metodologías experimentales, en la actualidad se han ampliado los límites de la evaluación, extendiéndose a todo el ciclo de vida de la política, a los procedimientos y a la metodología utilizada, incorporando técnicas cualitativas y de participación. De los modelos de comprensión teórica del funcionamiento de las políticas y generación de conocimiento, se ha pasado a la consideración de la evaluación como una actividad política, como un mecanismo de retroalimentación conducente a un reconocimiento de las necesidades sociales y argumentación de las políticas. De acuerdo con Martínez del Olmo (2005) se pueden distinguir cuatro enfoques de evaluación:

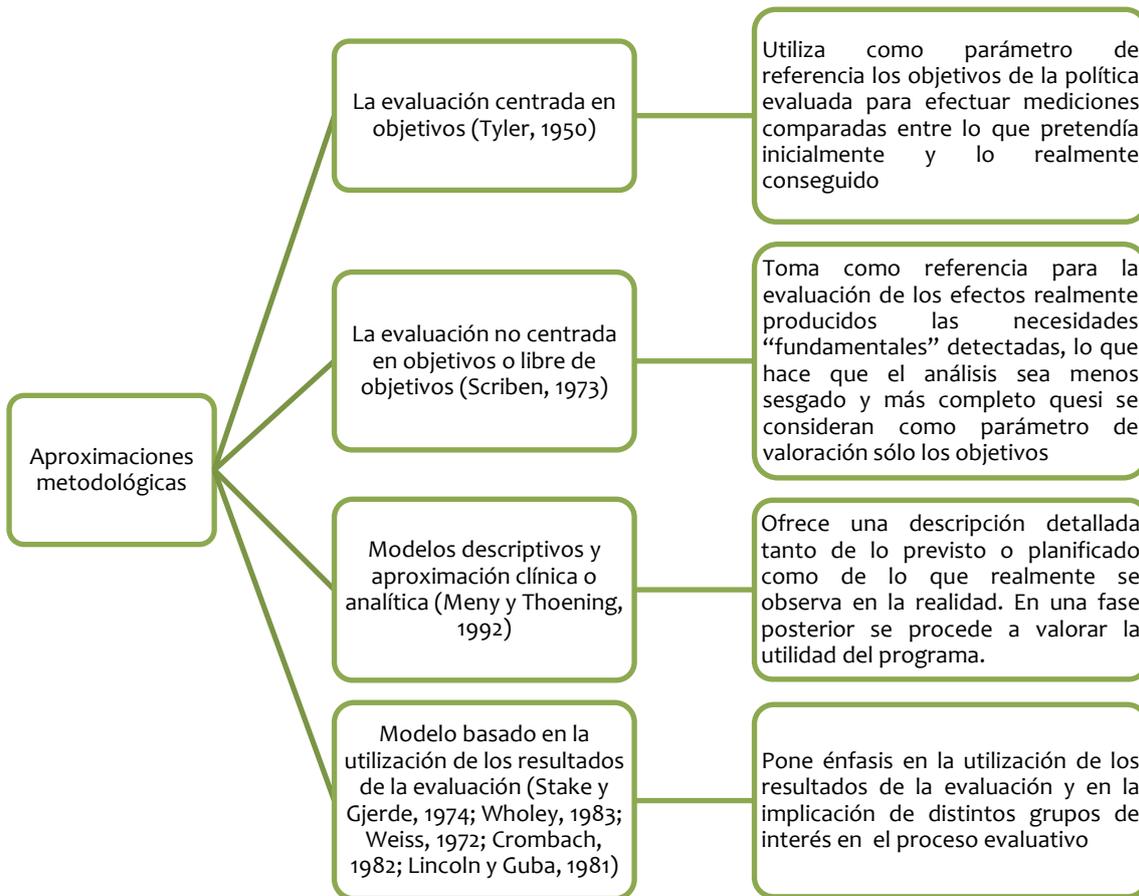
Fig. 33. *Objetivos de los enfoques de evaluación*

Enfoque	Objetivo fundamental
Evaluación experimentalista	Aplicar los métodos de la investigación experimental de forma que se puedan establecer relaciones causa-efecto
Evaluación orientada a objetivos	Comprobar si los objetivos se han cumplido
Evaluación orientada a la toma de decisiones	Proporcionar información basada en evidencias.
Evaluación centrada en el cliente	Analizar las necesidades de los distintos participantes en el programa.
Evaluación pluralista	Promover la participación activa de los distintos grupos relacionados con el programa

Fuente: elaboración propia a partir de Martínez del Olmo (2005)

Otros autores (Osuna, 2012) distinguen entre la evaluación centrada en objetivos y la evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos y, de otro lado, entre modelos que se centran en la experimentación, la comparación, en los resultados y en la participación:

Fig. 34. Aproximaciones metodológicas a la evaluación de programas públicos



Fuente: elaboración propia a partir de Osuna (2012)

El desarrollo del enfoque pluralista del modelo basado en la utilización de los resultados de evaluación de la evaluación surge la denominada *Cuarta generación de evaluación* (Guba, 1989), enfoque que aborda las reivindicaciones, preocupaciones y problemas de los *stakeholders* o partes interesadas. Los profesores Guba & Lincoln en 1989 publicaron el libro "Fourth Generation Evaluation", que constituyó un gran esfuerzo para poner en primer plano a las partes interesadas e introdujo una perspectiva constructivista en el campo de la evaluación. En muchos sentidos, esto fue un reto para las evaluaciones positivistas y los métodos de investigación. Para los autores la primera generación estaba dominada por la medida o técnica, la segunda por la descripción y la tercera generación, por el juicio. Busca que cada uno de los *stakeholders* sea tomado en cuenta. El objetivo fundamental es la negociación. Así, la Evaluación de Cuarta Generación apuntó hacia modelos de evaluación más receptivos, democráticos y participativos, lo que permitió a los grupos de interés obtener información, influencia y participación en los procesos de toma de decisiones en sus

propios términos. Desde el punto de vista metodológico, proponen identificar y describir las distintas construcciones que existen. La evaluación derivada del uso de la metodología constructivista representa otra construcción a tener en cuenta en el cambio de paradigma científico-tradicional por el constructivista que se proponía. Finalmente, tras dos décadas de la presentación de este enfoque, se postula la *evaluación de quinta generación*, como consecuencia del desarrollo de la psicología organizacional y la evolución de las tecnologías de gestión. Esta quinta generación, denominada también evaluación para la calidad, plantea la evaluación en términos de urgencia, porque en la actualidad se proponen vías de acción ancladas en la tradición de “sólo medir” sin que se permita una verdadera evaluación (Muñoz Cuenca, 2007). La evaluación para la calidad se da cuando los participantes del proceso (evaluador-evaluado), además de evaluar, miden, ponderan, acreditan, valoran y acrecientan. Los actores serán capaces de reconocer sus fortalezas, pero también sus debilidades y buscarán la opción para crecer. Aquí la evaluación va más allá de un tú o un yo, es un “nosotros”.

Para recapitular, Ballart (1998) conviene que la evaluación del programa se define a menudo como un "campo de práctica" que surge como una respuesta a la necesidad del sector público de rendir cuentas. También se clasifica a menudo como un «arte» dadas las limitaciones que un enfoque puramente "científico" encuentra cuando una investigación se realiza en el contexto real de las políticas públicas con todas las alianzas y conflictos que pueden surgir. Sin embargo, esto no significa que la evaluación del programa no tenga una base teórica. La teoría de la evaluación de programas se desarrolla a partir de los conceptos y métodos de otras disciplinas (psicología, estadística, sociología, educación, economía, política pública), pero también es el resultado de las lecciones aprendidas para responder a demandas de evidencia sobre el valor creado con políticas públicas específicas.

No obstante, el autor reconoce que hay una gran diversidad en la práctica. Hay diversidad en las maneras de abordar las tareas de evaluación como respuesta a diversas demandas y situaciones de evaluación. También hay diversidad en las actividades que se llevan a cabo bajo la rúbrica de evaluación como resultado del diferente nivel profesional de los evaluadores - empresas privadas, profesores universitarios, burócratas - y la variedad de herramientas analíticas. Esta diversidad, concluye Ballart, alimenta un debate que va mucho más allá de las diferencias de métodos que hacen más difícil la comprensión y la categorización de los modelos teóricos.

En un intento por explicar las tendencias en el desarrollo de la teoría de la evaluación, Ballart (1998) concreta en la tabla siguiente distintos enfoques de abordar una evaluación, desde experimentos sociales hasta estudios de casos. Desde esta perspectiva general, la elección de un modelo generalmente significa que no se llevará a cabo una lógica alternativa de investigación y, por lo tanto, que la evaluación se clasificará en consecuencia. Los evaluadores y su trabajo, o las administraciones y sus solicitudes de propuestas, pueden asociarse al libro de Cook y Campbell sobre cuasi-experimentación, a la evaluación de cuarta generación de Guba y Lincoln o a sistemas de control de gestión de rendimiento.

Fig. 35. Modelos teóricos en la evaluación de programas

	<i>Scriven</i>	<i>Campbell</i>	<i>Weiss</i>	<i>Wholey</i>	<i>Stake</i>	<i>Cronbach</i>	<i>Rossi</i>
New terms	Science of valuing	Quasi-experiments	Enlightening model	Performance management	Responsive naturalistic	Analysis of UTOS (people, treatments, observations settings)	Theory-driven model
Related authors		Boruch, Cook, Riecken, Rossi	Cronbach, Chelimsky, Palumbo, Wholey	Abramson, Bellavita, Horst, Nay, Scanlon	Guba, House, Lincoln, Patton		Berk, Chen, Freeman, Wright
Concept	Judgement of value	Produce information to improve decision-making	Clarify questions, 'enlighten' decision makers and stakeholders	Produce information for results management	Produce practical and useful information for program members	Clarify questions about: problem program context	Produce information improve to decision-making
Prioritized interest	Public interest	Agency, funders	Legislators, executives	Managers, legislators, executives Change agent	Program beneficiaries, and personnel Service provider	Legislators, executives	Agency, funders
Role of evaluator	Judge	Methods expert	Educator			Educator, knowledge diffusion	Methods expert
Object	Effects	Effects, causal relations	Effects, processes, context	Effects, activities, products	Activities	Effects, processes, context	Concepts, implement utility (effects, cost-benefit)
Source of criteria to determine value	Social needs	Objectives	Objectives documents stakeholders	Stakeholders	Clients, professional/ technical personnel	Stakeholders	Stakeholders, scientific literature
Methods	Driven by the question	Randomized experiment. quasi-experiment	Quantitative and qualitative methods	Evaluability assessments, performance indicators, rapid feedback evaluation	Qualitative methods Case studies	Quantitative and qualitative methods	Randomized experiment Quasi-experiment, qualitative

	<i>Scriven</i>	<i>Campbell</i>	<i>Weiss</i>	<i>Wholey</i>	<i>Stake</i>	<i>Cronbach</i>	<i>Rossi</i>
							methods for non-causal analysis
Perspectives on utilization	Instrumental	Instrumental	Conceptual, policy formulation	Instrumental	Instrumental	Conceptual, understand social reality	Instrumental, conceptual, political, theory formulation
When should evaluation be done?	Cost-free evaluation	Serious reform initiative, after initial implement. Mistakes	According to the three Is: interests, available information, ideologies	Cost-effectiveness	Useful for program members	According to relevance and need of information on the problem	Innovative programs, pilot-test stage
How to organize evaluation process?	External operation	External operation	Involve personnel, without being obtrusive	Integrated in the results-oriented management system	Permanent contact with the program	In close cooperation with the program	Paying attention to the timing and ways managers work

Fuente: Ballart (1998)

Las teorías ofrecen varias respuestas a las preguntas básicas de evaluación:

Fig. 36. Preguntas básicas de evaluación

- ¿Quién debe decidir qué se va a evaluar?

Normalmente, son los líderes políticos o los gerentes ejecutivos de un grupo que toman decisiones sobre su evaluación. Sin embargo, algunos modelos teóricos sostienen que otros, como los legisladores, los clientes o el personal profesional, deberían responder a esta pregunta o al menos ser tenidos en cuenta por los tomadores de decisiones. Independientemente de quién es el cliente del estudio, parece haber acuerdo sobre la necesidad de trabajar en los valores de las partes interesadas. También es muy importante considerar las necesidades de información de los tomadores de decisiones y trabajar en estrecha colaboración con ellos y con las personas que trabajan en el programa para fomentar la utilización.

- ¿Cómo evaluar?

Las respuestas reflejan la división de métodos. Al mismo tiempo, hay un cierto grado de acuerdo sobre algunas ideas. Por ejemplo, puede argumentarse que los estudios de casos no son la mejor manera de abordar la causalidad o que la evaluación de las intervenciones en un contexto en el que el conocimiento no está bien estructurado requiere un enfoque más cualitativo o al menos algún tipo de análisis estadístico observacional.

- *¿Cuándo evaluar?*

A menudo, la respuesta está determinada por consideraciones técnicas. Sin embargo, la preocupación por la utilización ha dado más peso a las consideraciones de carácter político (intereses, ideologías, propósitos ocultos) o administrativas (urgencia, percepción de la evaluación por el personal, medida en que puede afectar la prestación regular de servicios).

- *¿Qué se espera de la evaluación?*

Las teorías pueden ser bastante contradictorias: para algunos, una evaluación sólo tiene sentido si es directamente útil; Para otros, una evaluación será realmente útil si contribuye a entender un problema social, cambia percepciones o sugiere formas de reformas en la intervención pública. Una vez más, hay cierto acuerdo en que hay evaluaciones que están más cerca de la idea de un servicio al programa, mientras que otras son más una oportunidad para generar una discusión de un nivel teórico más alto.

Fuente: Ballart (1998)

Posteriormente, Feinstein (2007) argumentó que la evaluación pragmática no se limita a preconizar la utilización de un solo método o enfoque; rechaza el fundamentalismo metodológico buscando, en cambio, el método adecuado a las circunstancias, alineándose con el principio del rigor apropiado.

Después de la cuarta generación, un grupo de investigadores ha promovido la quinta generación de evaluación creyendo que todos los detalles relacionados con las etapas de evaluación tienen que ser un tema de intercambio entre las partes interesadas para mejorar el proceso de toma de decisiones públicas en un nuevo paradigma constructorista (Fathy El Dessouky, 2016). Lund (2011), por ejemplo, sostiene que la quinta generación de evaluación representa un verdadero cambio epistemológico en el paradigma, donde se propone un proceso de evaluación "orientado a la práctica" inusual. Desde su punto de vista, esta nueva generación va más allá de la ideología constructivista, propuesta principalmente por la cuarta generación, a un paradigma social constructivista, donde se niega la idea que defiende que la verdad se apoya en su contexto real. Según Lund, el nuevo paradigma descarta los conceptos de neutralidad y objetividad en el proceso de evaluación y apoya la idea de que el contexto en el que se elabora la evaluación afectará a los investigadores y a los investigados. El autor destaca la importancia de utilizar el lenguaje común y las preguntas de evaluación conjunta, donde todos los interesados participan en su elaboración con sus conocimientos y

experiencia, y su objetivo principal es alcanzar un futuro mejor y adoptar las mejores prácticas del pasado.

Lund promueve los siguientes nueve supuestos construccionistas sociales significativos que pueden considerarse un marco para el nuevo paradigma:

Fig. 37. Supuestos construccionistas sociales

- 1- El lenguaje crea la realidad;
- 2- Los roles y las relaciones organizacionales están conformados por el lenguaje utilizado;
- 3- El lenguaje establece ciertos derechos y obligaciones morales;
- 4- Enfoque en un futuro deseable compartido;
- 5- El foco está en la función principal; "Necesidad de saber" en lugar de "agradable saber";
- 6- Cambia el enfoque de los individuos a las relaciones;
- 7- ¡Mejor saber qué funciona! No lo que salió mal;
- 8- Hay diferentes entendimientos de la "realidad" y la noción de "una verdad" es descartada;
- 9- Una investigación desafiante que sea contextual, relacional y de mente abierta creará mejores oportunidades para el cambio y el desarrollo que las pruebas críticas, la exposición, los diagnósticos, los análisis y las conclusiones.

Fuente: Fathy El Dessouky, (2016)

A través de un diálogo común, los aportes de todas las partes interesadas deben ser tenidos en cuenta en un proceso continuo de evaluación interactiva entre investigadores y profesionales. La creación de conocimientos sólidos y una cultura de aprendizaje representan valiosos activos en esta práctica de evaluación colaborativa. Desde el principio, los objetivos y las prácticas de evaluación se han iniciado y planificado recíprocamente entre todos los actores involucrados en este proceso con una responsabilidad colectiva para mejorar la situación actual al fomentar una mejor comprensión ontológica. Un buen número de autores promueve que este cambio en el proceso de evaluación puede ser mejor descrito como un paradigma "orientado al actor", más que un simple proceso sistemático de evaluación para manipular la acción de los participantes.

Al final, valora Fathy El Dessouky que la quinta generación de evaluación cree que los investigadores tienen que pasar de un paradigma constructivista a un constructivista social. En esta nueva ideología, la investigación-acción representa una herramienta útil de evaluación para crear una relación específica entre la teoría y la práctica de la evaluación y entre el investigador y todos los interesados en un diálogo constructivo más social para mejorar el proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, concluye la autora que esta

nueva generación sigue siendo un paradigma embrionario que necesita ser elaborado (Fathy El Dessouky, 2016).

Por su parte, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010) añade, además, la crucial distinción entre las metodologías cuantitativas y cualitativas como vías de acceso para la explicación de la realidad social:

Fig. 38. Debate sobre investigación cualitativa y cuantitativa

- El paradigma cuantitativo se caracterizaría por una concepción global asentada en el positivismo lógico, el uso del método hipotético deductivo, su carácter particularista, orientado a los resultados. El supuesto de la objetividad se correspondería con las ciencias naturales.
- El paradigma cualitativo asume una postura fenomenológica global, inductiva, estructuralista, subjetiva, orientada al proceso y propia de todas las disciplinas que tienen como tema de estudio la dimensión psicosocial de lo humano.

Fuente: AEVAL (2010)

Por lo tanto, la evaluación es un proceso de obtención de información del ciclo de vida de un plan o programa en una, o varias fases de las políticas públicas, y para cada una de ellas, deberán dimensionarse el enfoque de evaluación y los métodos de análisis e instrumentos de obtención de información, que dará lugar a distintos tipos de evaluación, como se ha anticipado anteriormente. A continuación, se muestran los tipos de evaluación por el tipo de actor, función, momento o contenido:

Fig. 39. Tipos de evaluación de política y programas públicos

DIFERENCIACIÓN	TIPOS	DESCRIPCIÓN
Actor	Interna	Realizada por personal adscrito a la entidad gestora, los evaluadores internos deben tener los conocimientos necesarios para emprender la evaluación.
	Externa	Realizada por personal externo que puede contar con el conocimiento especializado necesario.
	Mixta	Realizada por un equipo mixto, puede beneficiarse de los aspectos positivos de las dos tipologías de equipos de evaluación expuestos anteriormente.
Función	Sumativa	Evaluación de desempeño, generalmente se realiza durante la etapa de implementación y puede ser complementaria a la evaluación formativa.
	Formativa	Se realiza al final de la intervención para medir los resultados, suele estar orientada a la toma de decisiones para la reorientación de una política pública.
Momento	Ex-ante	Se realiza antes de ejecutar una política pública con el objetivo de analizar su adecuación a las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito.

DIFERENCIACIÓN	TIPOS	DESCRIPCIÓN
	Intermedia	Se realiza “a medio camino” en el periodo de ejecución de una intervención para obtener una foto fija de cómo se está desarrollando y que está consiguiendo el programa en el medio plazo.
	Ex-post	Se realiza finalizada la ejecución del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos conseguidos y los fracasos incurridos.
Contenido	Diseño	Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa (racionalidad y coherencia de la intervención).
	Proceso	Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia).
	Resultados	Valora la ejecución práctica y gestión de las políticas.
	Impactos	Analiza y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervención.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (s.f.)

2.2.2. Evaluación y monitorización de políticas públicas

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, la evaluación en sus primeras fases se encargaba de obtener información acerca de los *inputs* y los *outputs*, es decir, centrada en la implementación, medidos por una serie de indicadores que tomaban el pulso al programa, plan o servicio público en momentos determinados de la intervención. Este ejercicio tendente a verificar la fase de implementación, en relación con el diseño aporta información sobre la eficiencia productiva y de asignación de recursos, pero no aclara si el problema ha mejorado y en qué grado (*outcomes*). Esta diferenciación nos conduce al término de monitorización, entendido como un proceso sistemático de obtención de información durante la implementación de la intervención. Esta información es valiosa desde el punto de vista de la evaluación, si bien esta es más amplia, profunda y analítica.

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el primero ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política o programa. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad.

La evaluación, en tanto que proceso sistemático de recolección y análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras. Monitoreo y evaluación son complementarios entre sí, ya que uno permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo, en tanto que el permite ver

si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al logro de los objetivos que motivaron el diseño y puesta en marcha de la iniciativa. O, dicho de otro modo, en la medida en que la evaluación revela un cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o incumplimiento). No obstante, el monitoreo sin la evaluación solamente nos permitiría analizar la ejecución de una iniciativa, sin poder extraer otro tipo de información acerca de sus impactos

Este aspecto es trascendental en nuestra tesis, dado que una determinada situación, por ejemplo, las vinculadas con el desarrollo turístico en un determinado espacio, puede mejorar por infinidad de intervenciones, y de lo que se trataría de dilucidar cuánto de esa mejora es atribuible a la intervención pública en el campo de la dinamización turística.

2.2.3. Concepto de evaluabilidad. Evaluación de programas, planes y proyectos

La estimación de la evaluabilidad es un proceso que lleva a decidir si es sensato evaluar en las circunstancias presentes (Dahler-Larssen, 2007). El análisis de la evaluabilidad analiza en qué medida una evaluación permitirá alcanzar los objetivos planteados y a qué coste. La evaluación de la evaluabilidad se establece como un proceso dentro del de planificación, diseño y evaluación de programas que permite enfrentarse a los costes de la evaluación de un programa. Para clarificar si una intervención pública es susceptible de ser evaluada, resultará preciso clarificar determinadas circunstancias de contexto, oportunidad y contenido de la política pública:

- 1) ¿Existe una descripción clara del programa?
- 2) ¿Está bien implementado el programa?
- 3) ¿Existe una buena teoría del programa?
- 4) ¿Existen metas plausibles y bien descritas?
- 5) ¿Hay datos relevantes accesibles?
- 6) ¿Se han identificado oportunidades para mejorar el programa?

Siguiendo a Osuna (2012), existen tres aspectos principales que determinan la evaluabilidad de un programa:

1. La calidad de la planificación/programación. Distinguimos entre:

- Una evaluación centrada en objetivos. Cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, saltos en las cadenas de objetivos, etc.) más dificultosa se convierte la evaluación. Esto es así, puesto que, como se verá más adelante, durante la fase de evaluación la lógica de "arriba abajo" que guía la tarea de planificación y programación se invierte, transformándose en una lógica de "abajo a arriba", remontando desde las acciones concretas a los objetivos específicos y generales que se persiguen con el programa.
- Una evaluación sin referencia a objetivos. En este caso la calidad de la planificación/programación influye en menor medida en su evaluabilidad puesto que este tipo de evaluación persigue fundamentalmente conocer el impacto del programa, pero no necesariamente el impacto deseado o previsto, sino cualquier tipo de impacto, previsto o no previsto, deseado o no deseado.

2. La existencia de la necesaria información en cantidad y calidad suficiente. La disponibilidad de esta información es una condición *sine qua non* para poder evaluar cualquier tipo de intervención, independientemente del enfoque de evaluación que se escoja.

3. Capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación. Son otros factores, todos ellos relacionados con la gestión de los programas, los que determinan de forma importante su evaluabilidad:

- Número de responsables y gestores del programa.
- Implicación de los gestores en la tarea evaluatoria y actitud ante la misma (entusiasmo, resistencia). Para evaluar un programa es condición indispensable que los responsables de su ejecución y gestión quieran ser evaluados.
- Nivel de formación de los cuadros de la Administración vinculados con las tareas evaluatorias.
- Conocimientos de evaluación de ese personal.
- Dotación de recursos para la evaluación: presupuesto, medios técnicos, recursos humanos y tiempo.

El Gobierno de Navarra en su "Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra" (Gobierno de Navarra, 2013) parte de la base de que toda intervención pública es susceptible de ser evaluada, aunque el alcance y costes de esta evaluación vendrán condicionados por determinados elementos relacionados, fundamentalmente, con el diseño de la intervención, los sistemas de información articulados para realizar el seguimiento de las actuaciones, los recursos disponibles para la evaluación,

las expectativas y beneficios esperados de la evaluación y, en general, de la actitud ante la evaluación de los implicados en el desarrollo de la intervención pública. Por lo tanto, la evaluabilidad se concibe como un estadio anterior a la propia evaluación: “antes de poner en marcha una evaluación es oportuno describir cuál es la situación de los factores que pueden condicionar su alcance y prescribir la alternativa más adecuada para llevarla a cabo”.

El citado documento, enuncia algunas preguntas que la evaluabilidad permite responder se encuentran las siguientes:

- ¿Qué puede aportar la evaluación a esta intervención pública?
- ¿Merece la pena evaluar esta intervención pública?
- ¿Existen recursos suficientes para llevar a cabo el tipo de evaluación que se ha predeterminado?
- ¿Qué elementos de la intervención pública deberían considerarse en la evaluación?
- ¿Qué elementos de la intervención pública necesitan mejorarse para que ésta sea evaluable?

Establece cinco elementos que condicionan la evaluabilidad de una intervención pública:

Fig. 40. Elementos condicionantes de la evaluabilidad



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013)

El documento acompaña una serie de preguntas de evaluación relevantes que deben ser formuladas y que caracterizan las cinco dimensiones citadas y su respuesta debe basarse en evidencias. Cada una de las preguntas se ponderan en base a una escala de evaluación en función del porcentaje del cumplimiento de las preguntas que caracterizan los citados criterios (0% cuando no existe cumplimiento alguno, 25% si considera que se cumple de forma insuficiente y, por tanto, necesariamente mejorable; 50% si considera que se cumple pero que es mejorable; 75% si se cumple, pero es parcialmente mejorable; y 100% si se cumple de forma muy satisfactoria):

Fig. 41. Ejemplo de preguntas de evaluabilidad (Captura de imagen)

Propósitos de la evaluación posterior						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Se han definido los propósitos de la evaluación?						
¿Se han definido las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta?						
¿Se ha identificado a los actores implicados en la intervención?						
¿Se ha realizado un análisis previo de los principales intereses y posibilidades de participación en el proceso de evaluación?						
En la formulación de preguntas de evaluación ¿se ha tenido en cuenta o se tendrán en cuenta los intereses de los grupos más representativos relacionados con la intervención?						
¿Se han acotado las dimensiones (temporales, geográficas, institucionales, etc.) de la intervención que van a ser consideradas en la evaluación?						
¿Perceben los actores implicados en la intervención la utilidad de la evaluación?						
¿Se utilizará la información que suministre la evaluación?						
¿Podría la evaluación, si así se concluye, influir en la intervención?						
¿Se difundirán los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades implicadas?						
PROMEDIO						

Fuente: Gobierno de Navarra (2013)

Finalmente, se pondera la importancia relativa que guarda cada una de las cinco dimensiones valoradas respecto del Protocolo de Evaluabilidad:

Fig. 42. Ponderación de dimensiones de la evaluabilidad (Captura de imagen)

Ponderación Evaluabilidad	Dimensiones Protocolo de	%
■ Calidad del Sistema de Información		50
■ Calidad de la Planificación		20
■ Recursos destinados a la evaluación		15
■ Implicación del personal relacionado con la intervención en el seguimiento y evaluación		10
■ Claridad en los propósitos de evaluación		5

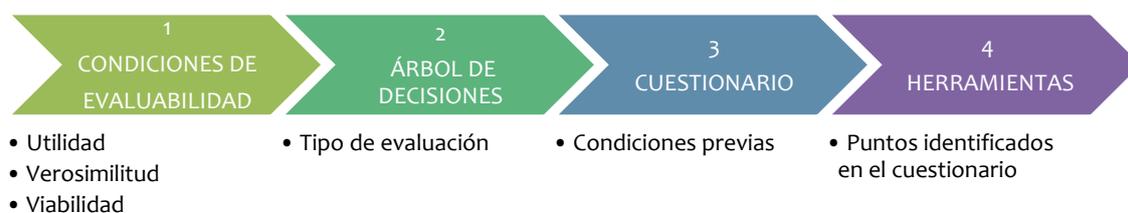
Fuente: Gobierno de Navarra (2013)

Por su parte, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña a través de Ivàlua⁵, recientemente ha publicado un protocolo de evaluabilidad con el objetivo de anticipar y trabajar los elementos

⁵ El Consorcio Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) es una entidad de derecho público de carácter asociativo y voluntario, y de duración indefinida, con capacidad para crear y gestionar servicios y realizar

que hacen evaluable a una determinada política pública, y mejorar su diseño, planificación e implementación. Se trata de una guía práctica dirigida a profesionales de las políticas públicas y del tercer sector, que establece una secuencia de pasos para determinar las condiciones de evaluabilidad de una política pública:

Fig. 43. Estructura del Protocolo de evaluabilidad de Iválua



Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2017)

Vinculando los procesos de evaluabilidad al objeto de estudio de esta tesis, observamos que son más los criterios materiales que actúan como condicionante para iniciar una evaluación que otros criterios más intangibles relacionados con la relevancia de la propia intervención en la solución de situación problemática. Para el caso de las políticas turísticas de interior en el medio rural-natural, sería necesaria la participación de las poblaciones locales aplicando instrumentos, por ejemplo, que midan la percepción de las poblaciones locales en relación a las políticas turísticas implantadas, como veremos más adelante. La planificación del desarrollo turístico, basada en criterios de sostenibilidad, no es posible si no se conocen y toman en consideración las opiniones y actitudes de la población local. La Teoría del Intercambio Social (TIS), ha demostrado que, si los residentes en los destinos turísticos adoptan actitudes contrarias a los intereses de los planificadores, éstos corren el riesgo de no alcanzar sus objetivos (Huete R. , 2010).

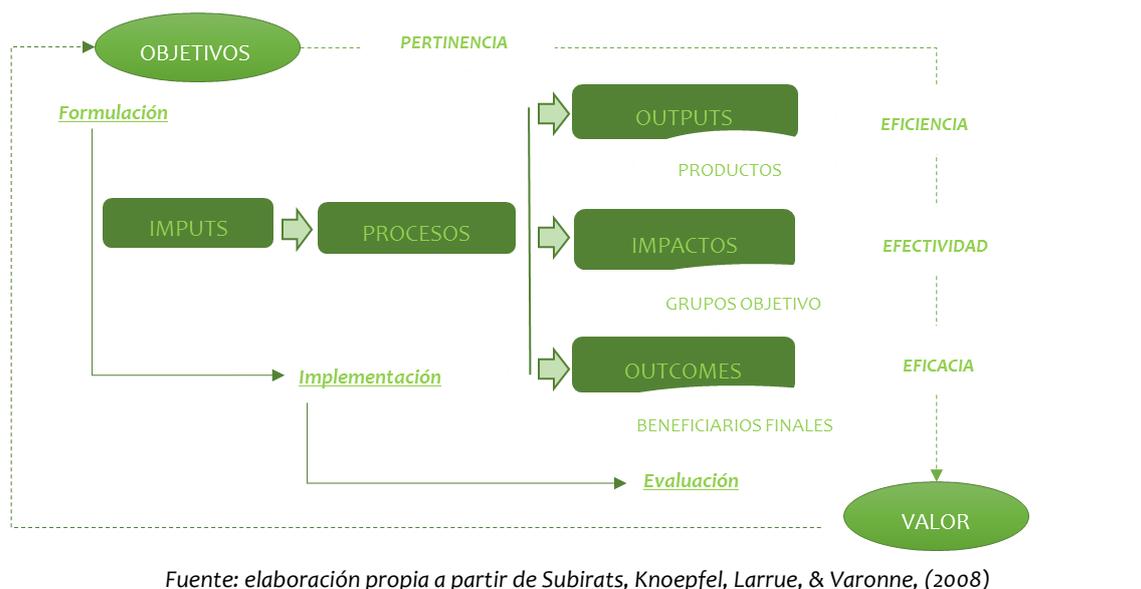
2.2.4. Criterios y preguntas de evaluación

AEVAL (2010) utiliza las preguntas de evaluación para construir la lógica de la evaluación, de manera que se concrete el problema a evaluar hasta hacerlo manejable (AEVAL, 2010). Estas preguntas se incardinan atendiendo al enfoque y objeto de la evaluación. En este contexto, la evaluación se podría entender como principios o ideas que permiten emitir un juicio de

actividades, en los términos que establece la normativa aplicable en las entidades consorciadas y en el marco de su estatuto.

valor de la intervención pública desde diversos enfoques. Podríamos citar los cinco principios o criterios de evaluación tradicionalmente utilizados (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008): pertinencia, efectividad, eficiencia en la asignación de recursos, eficiencia productiva y eficacia. La figura siguiente muestra la relación de cada uno de ellos con las fases y los elementos de las políticas públicas:

Fig. 44. Criterios de evaluación en ciclo y elementos de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, (2008)

En primer lugar, el criterio de pertinencia analiza si el propósito de la política pública es coherente con las prioridades estratégicas de enunciadas en el plan, programa o proyecto en el que se vehicule la acción pública, y con la naturaleza del problema a resolver. De hecho, la cuestión de la pertinencia de una política pública, representa la dimensión más «política» y, en consecuencia, la más delicada y sensible, a examinar a través de una evaluación. Por tal razón, los responsables político-administrativos con frecuencia la excluyen del campo de evaluación (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

En la fase de formulación de la política pública, como se ha visto con anterioridad, se suceden las presiones de grupos de interés y la propia negociación política, hechos que derivan en la modificación de la acción pública, y la evaluación en estos términos puede evidenciar los motivos que impulsaron a que los objetivos no se formularan de manera adecuada en función del problema público a resolver, y/ o hacer más visibles los conflictos políticos que llevaron a esa formulación.

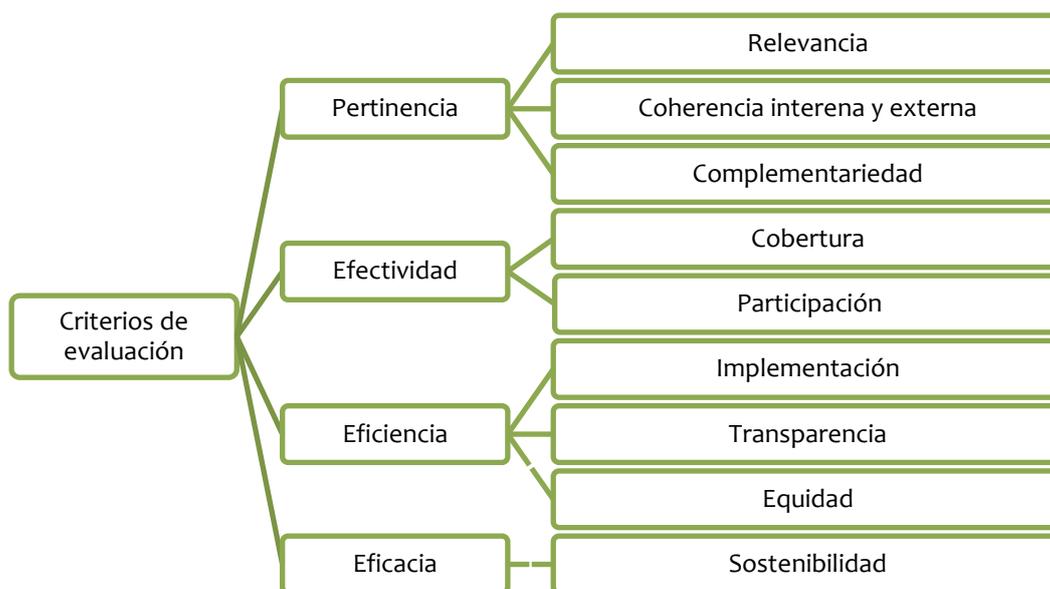
En el análisis de la pertinencia, es también deseable considerar la viabilidad de la acción pública, en el sentido de considerar que, si bien este análisis resulta clave en la evaluación del diseño de una política pública, resulta también interesante a la hora de explicar los resultados de una intervención, dado que este criterio es el indicador crítico de la teoría del cambio. De hecho, habitualmente, en la etapa de formulación los programas siempre son “necesarios y viables”. Por viabilidad se entiende la capacidad que tiene una acción pública para proporcionar unos resultados determinados para solucionar el problema identificado y su capacidad de permanecer en el tiempo.

El criterio de eficiencia se desdobra en dos variables. La primera de ellas recibe la denominación de eficiencia en la asignación de recursos y estudia la relación entre los recursos invertidos en una política pública y los efectos obtenidos. En segundo lugar, la eficiencia productiva mide los procesos administrativos de implementación.

Por su parte, el criterio de eficacia de una política pública permite verificar la relación causal entre problema y solución real (*outcomes*). El problema del análisis de la eficacia reside en que la formulación de objetivos se redacta de manera muy abstracta y generalista, de forma que es posible que los objetivos se alcancen sin que la política pública contribuya de manera esencial a dicho resultado. Por otro lado, y como se verá más adelante los métodos de evaluación del impacto de las intervenciones públicas tienen muchos condicionantes para llevarse a cabo.

Los sistemas de evaluación integran más factores, principios y criterios de evaluación. A estos cinco criterios mencionados, se añaden otros: Relevancia, Coherencia interna, Coherencia externa, Sostenibilidad, Equidad, Complementariedad, Implementación, Cobertura, Participación, Transparencia y otros creados ad hoc en función de la política pública a evaluar. Todos ellos podrían subsumirse en alguno de los tradicionales, dependiendo del enfoque de evaluación:

Fig. 45. Criterios de evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de Subirats (2008), Gobierno Vasco (s.f.) y AEVAL (2015)

Normalmente, se asocian cada uno de los criterios de evaluación a una serie de interrogantes que deben responderse:

Fig. 46. Criterios y preguntas de evaluación

CRITERIO	DEFINICIÓN	PREGUNTAS
Relevancia	El análisis de relevancia permite identificar el alcance del problema y la metodología utilizada en el planteamiento de la política pública o programa.	¿En qué medida las intervenciones realizadas están alineadas con las necesidades y prioridades del territorio? ¿Las acciones emprendidas otorgan prioridad según la importancia de las necesidades detectadas? ¿El objetivo de mejora de la política pública era pertinente en el contexto dónde se aplicó?
Pertinencia	Este análisis se determina si los objetivos se han definido reflejando concisamente los propósitos de la política pública y si su consecución es medible.	¿Qué persiguen los objetivos del programa o política? ¿Se identifica claramente el resultado que pretende alcanzar cada objetivo de la política? ¿Se ha tenido en cuenta cuando se van a cumplir los objetivos
Complementariedad	Este análisis permite determinar el grado de coordinación y alineamiento con otras políticas públicas que operan en el mismo lugar o hacia la resolución del mismo problema.	¿En qué grado las acciones han creado sinergias y resultados positivos? ¿Han existido problemas derivados de la falta de coordinación entre las actuaciones?
Coherencia interna	El análisis de coherencia analiza la lógica de la programación, ahondando en si existe una priorización coherente de los objetivos y su relación con las actividades, y la consecución de resultados.	¿Se puede decir que las actividades y los resultados permiten alcanzar los objetivos de manera lógica? ¿Existen contradicciones entre los diferentes niveles de objetivos? ¿Existen duplicidades entre las actividades programadas?

Coherencia externa	Este tipo de análisis requiere estudiar los objetivos y la intervención de forma comparada con todos los programas que convergen en un territorio.	¿Se puede decir que no existe superposición entre la política y otras intervenciones implicadas en el mismo territorio? ¿Los objetivos planteados en la política coinciden con los expresados en otras intervenciones del territorio?
Participación	Se analiza el grado de participación de todas las partes interesadas durante el ciclo de vida de la intervención.	¿Se han creado instrumentos de participación para el diseño de la intervención? ¿Están representadas todas las partes interesadas? ¿se han tomado en consideración todas las posiciones de los actores para el diseño de la intervención? ¿Se ha considerado las percepciones de las distintas partes interesadas para con la intervención?
Implementación	Analiza el proceso de implementación, la manera en que se han desplegados los recursos, procedimientos y actividades.	¿Han existido déficits en la implementación? ¿se han identificado desplazamiento de la implementación?
Transparencia	Analiza el nivel de conocimiento e información de la ciudadanía.	¿Se han creado instrumentos de información a la ciudadanía sobre la intervención? ¿La ciudadanía conoce los principales objetivos, resultados y efectos de la intervención?
Cobertura	Analiza el grado de aplicación de la intervención de acuerdo con la población diana, beneficiaría de la acción.	¿Cuál es el grado de cobertura del programa? ¿Cuáles han sido los beneficiarios del programa?
Eficacia	El análisis de eficacia tiene por objeto determinar el grado en que una operación alcanza o se espera que alcance sus objetivos, en período determinado y con independencia de los costes que su ejecución implique.	¿En qué medida se han cumplido los objetivos? ¿Qué acciones concretas de la política han favorecido el cumplimiento de los objetivos esperados? ¿Han existido factores externos a la evaluación que hayan influido en la resolución de los problemas detectados?
Eficiencia	El análisis de eficiencia mide hasta qué punto los resultados obtenidos derivan de una utilización eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales utilizados.	¿Cuál ha sido el coste material de los objetivos conseguidos? ¿Se aplicaron procedimientos racionales de gestión financiera y de equipo? ¿Se han utilizado los recursos de la manera más económica posible?
Sostenibilidad	El análisis de la sostenibilidad de un programa permite evaluar en qué medida los resultados del programa han sido o tienen probabilidades de ser duraderos una vez finalizado el programa y una vez retirados los recursos externos.	¿Es probable que los logros del programa se mantengan una vez finalizada la intervención? ¿Tienen las contrapartes participantes la voluntad y la capacidad de continuar por su cuenta las actividades del programa?
Equidad	La evaluación del criterio de equidad conlleva analizar hasta qué punto la distribución del coste o los beneficios de los programas públicos entre la población se ha realizado con algún criterio estándar de distribución equitativa.	¿Se han utilizado criterios de equidad en la definición de los objetivos de la política pública? ¿La dedicación de esfuerzos ha seguido una lógica de reparto justo?

Fuente: elaboración propia a partir de (AEVAL, 2015) y (Gobierno Vasco, s.f.)

2.2.5. ¿Quién evalúa? Función evaluadora

El proceso de conceptualización y alcance de los procesos de evaluación de políticas públicas nos permite distinguir cuatro modelos de perfiles de profesionales evaluadores, que se corresponden cronológicamente con cuatro generaciones (Martínez del Olmo, 2005):

- **Primera generación**, la *de la medida o técnica*. El evaluador era meramente un técnico, utilizaba métodos cuantitativos y científicos.
- **Segunda generación**, de *la descripción*. Ralph Tyler lleva a cabo unas investigaciones en las que intentaba conocer en qué medida los alumnos habían aprendido o no lo que el profesor les transmitía. El evaluador ya no es meramente un técnico. Trata la evaluación de programas describiéndola, en términos positivos o negativos según los objetivos fijados con anterioridad.
- **Tercera generación**, la *del juicio*. El evaluador es más juez que técnico o científico. No se trata de comprobar si los objetivos han sido logrados o no, sino de establecer juicios sobre el valor de los mismos.
- **Cuarta generación**, la *del consenso*, la *negociación*. La realidad es una cuestión de consenso, los hechos no se pueden explicar sin considerar los valores de los sujetos que los interpretan. Las causas y los efectos no existen sino por imputación, esto es mediante el establecimiento de correlaciones. Éstas tienen la función de crear modelos que orienten la acción e investigación. El punto de referencia en este modelo son las preocupaciones, quejas y necesidades de los diferentes agentes críticos que participan en el programa o política evaluada. Desde el punto de vista metodológico, proponen identificar y describir las distintas construcciones que existen.
- Posteriormente, la **quinta generación** de evaluación sitúa al analista en un plano facilitador de entornos deliberativos para crear una relación específica entre la teoría y la práctica de la evaluación y entre el investigador y todos los interesados en un diálogo constructivo más social para mejorar el proceso de toma de decisiones públicas.

Desde el punto de vista de la evaluación de las políticas públicas centradas en el turismo, en esta tesis adoptamos, como se verá, las perspectivas cuarta y quinta que hemos descrito, dado que el análisis de estas políticas desde las perspectivas de la Teoría del intercambio social (TIS), implica necesariamente tomar como referencia tanto preocupaciones, quejas y necesidades

de los diferentes agentes críticos que participan en el programa o política evaluada; como situar el análisis en un plano facilitador de entornos deliberativos.

Creemos pertinente indicar aquí la gran aportación de Bardach (1998) el cual en “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica”, se dirige en exclusiva al “analista” planteando “El Camino de los ocho pasos”:

Fig. 47. El Camino de los ocho pasos (captura de imagen)

EL CAMINO DE LOS OCHO PASOS	
	Definición del problema
R	Obtención de información
E	Construcción de alternativas
P	Selección de criterios
I	Proyección de los resultados
T	Confrontación de costos
A	[Decida!
	Cuenta su historia

Fuente: Bardach E., (1998)

Sobre este “camino”, Bardach (1998) advierte al analista: “El espíritu con el que el analista aborda cada uno de estos pasos, especialmente en las primeras etapas del proyecto, debe ser tentativo. A medida que se avanza en el proceso de resolución del problema, probablemente se cambie la definición de éste, el menú de alternativas, el conjunto de criterios para evaluar dichas alternativas, la percepción de la información pertinente para el problema, etcétera. En cada repetición el analista estará más seguro de andar por el “camino adecuado”, “centrándose en la pregunta correcta”, etcétera. Esto puede ser un proceso frustrante, aunque también puede estar lleno de satisfacciones, si se aprende a disfrutar de los retos que implica la investigación, el descubrimiento y la creatividad”.

A lo largo de los capítulos, aporta consejos, indicaciones y líneas de actuación, creando complicidades y acompañando al analista en su tarea

Fig. 48. Índice de contenidos de los tres primeros capítulos

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- Piense en los excesos y en las deficiencias
- La definición debe ser evaluativa
- Cuantifique hasta donde sea posible
- Las condiciones que causan problemas son también un problema

- *Perder una oportunidad es un problema*
- *Trampas comunes en la definición de problemas*

2. OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

- *Piense antes de recopilar los datos*
- *La mejor práctica es buscar*
- *Utilice analogías*
- *Comience lo antes posible*
- *Fundamente, obtenga credibilidad, cree consenso.*

3. CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS

- *Comience en lo general y termine en lo particular*
- *Analice las causas del problema*
- *Reduzca y simplifique la lista de alternativas*
- *Una trampa lingüística.*

Fuente; Bardach,(1998:145 y siguientes)

2.2. Sistemas de evaluación de las políticas públicas

A diferencia de otras democracias occidentales España, junto con los países europeos del sur de Europa, se caracteriza por una baja incorporación a la cultura de evaluación transversal a la intervención pública. Pero la dependencia de estos países de los fondos de la Unión Europea, unido a que las investigaciones universitarias han tomado como objeto de análisis científico estas políticas y su impacto social, y los sistemas de evaluaciones de las políticas de cooperación al desarrollo, han “obligado” a contar con mecanismos de evaluación en las administraciones públicas españolas. No obstante, estas evaluaciones obedecen más a la monitorización a procesos y resultados, con indicadores de trazabilidad y pistas de auditorías, con la finalidad de certificación del pago comprometido por los distintos programas, que a evaluaciones llevadas a cabo por analistas. Pese a lo cual, podemos asegurar que, en nuestro país, en zonas específicas de las administraciones públicas (en especial administraciones central y entes autonómicos), se camina hacia una institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Esta institucionalización ha de entenderse como un proceso tendente a establecer un sistema de evaluación en entornos gubernamentales, a través de políticas o estrategias concretas (Lázaro, 2015).

Considerando a Derlien (2001), en el proceso de institucionalización de la evaluación de los programas en los países de la OCDE pueden observarse tres etapas:

- Años 60 y 70 (EE.UU., Canadá, Suecia y Alemania): estuvo muy unido al proceso de planificación y programación y, por tanto, al papel de los administradores de los programas. A finales de los años 70 y 80 se orientan más bien a la reconsideración, a nivel político, de la justificación presupuestaria. En ambos casos el papel de los auditores externos se convirtió en importante.
- En los años 80 aparece un segundo movimiento que se ocupa de cuestiones de *output* y, en menor medida, del impacto: en el Reino Unido durante el mandato de M. Thatcher; también en los Países Bajos y en Noruega. Incluso, la mayoría de los países que institucionalizaron la evaluación a finales de los años 60, experimentaron un segundo cambio de actividades de evaluación, como en Suecia.
- Años 90: los Parlamentos pasan a ser el centro clave de actividad y, además, las oficinas auditoras, que antes informaban a éstos, han sido incluidas en el sistema.

En el *International Atlas of Evaluation*, escrito por Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist, Rolf Sandah (2002), se analizan los sistemas de evaluación de 21 países del mundo. La tabla siguiente muestra el ranking de los países con mayor cultura de la evaluación; como puede apreciarse España ocupa la posición 19, solamente delante de Zimbabwe y Japón. Los indicadores que se utilizan en esta escala son los siguientes:

Fig. 49. *Ranking de los países con mayor cultura de la evaluación (Captura de imagen)*

-
- I. La evaluación se lleva a cabo en distintos dominios políticos.
 - II. Oferta de diferentes evaluadores en diferentes disciplinas.
 - III. Apuesta nacional sobre evaluación.
 - IV. Organizaciones profesionales.
 - V. Grado de institucionalización-gobierno.
 - VI. Grado de institucionalización- parlamento.
 - VII. El pluralismo de las instituciones dentro de la evaluación cada política.
 - VIII. Evaluación circunscrita a una institución auditora superior.
 - IX. Proporción de evaluaciones de resultado en relación con las evaluaciones de producción y proceso

Ranking of Countries on the Indicators of an Evaluative Culture

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Total
United States	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18
Canada	2	2	2	2	2	1	2	2	2	17
Australia	2	2	2	2	1	1	2	2	2	16
Sweden	2	2	2	1	2	1	2	2	2	16
Netherlands	2	2	2	1	2	1	2	2	1	15
United Kingdom	2	2	2	2	1	1	2	1	2	15
Germany	2	2	1	2	1	1	2	1	1	13
Denmark	2	2	2	1	1	0	2	1	1	12
Korea	1	1	2	2	2	0	2	1	1	12
Norway	2	1	1	1	2	1	1	2	1	12
France	2	1	1	2	2	1	1	1	0	11
Finland	2	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Israel	1	1	1	2	1	0	1	1	1	9
Switzerland	1	1	2	2	0	0	2	0	0	8
New Zealand	1	0	1	2	0	0	1	1	1	7
Ireland	1	1	1	0	1	0	1	1	1	7
Italy	1	1	1	2	0	0	1	1	0	7
China	1	1	0	0	2	0	1	0	1	6
Spain	1	0	1	2	1	0	0	0	0	5
Zimbabwe	1	1	0	0	1	0	0	1	0	4
Japan	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3
Total	32	26	27	30	26	11	28	23	20	

Fuente: Furubo (2002)

2.2.1. Origen de la evaluación de políticas públicas: Estados Unidos

La literatura coincide en situar el origen de la evaluación de las políticas públicas en Estados Unidos. Tras diversos estudios de experimentación social y con la obligatoriedad de evaluar los programas del *New Deal* de Roosevelt, la institucionalización de la evaluación de políticas públicas data de los años 60 del siglo pasado, en el marco de los grandes programas sociales llevados a cabo por los presidentes Kennedy y Johnson (Guerrero, 1995). Dos hechos trascendentales consolidaron la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas: en primer lugar, la adopción del modelo PPBS (*Planning, Programming & Budgeting System*) orientado a la racionalización de recursos y procesos y, en segundo lugar, la aplicación de métodos y técnicas de investigación estadísticas para el análisis de la realidad social.

El tamaño y la complejidad del gobierno de Estados Unidos ha creado una amplia gama de entidades dedicadas al seguimiento y evaluación de los programas en los 15 departamentos

más importantes y en muchas agencias e instituciones federales. Como en la mayoría de los países, el trabajo más formal en el seguimiento y evaluación de los programas recae sobre el Poder Ejecutivo a través de la Oficina Ejecutiva del Presidente (*Office of Management and Budget*), que brinda apoyo directo del personal al Presidente. Por su parte, el Congreso también participa en el seguimiento y evaluación de los programas por medio de sus propias agencias de apoyo, principalmente la *Congressional Budget Office* (CBO) y el Servicio de Investigación del Congreso de la Biblioteca del Congreso. Por otro lado, la *General Accounting Office* (GAO) es un organismo de evaluación especializado cuya misión es ayudar a la Cámara en su labor de control del Ejecutivo. Evalúa políticas, programas, presupuestos y servicios federales. Incluye la *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), para el establecimiento y aplicación del análisis de impacto regulatorio.

Además, en los Estados Unidos, las denominadas *think tanks* (organizaciones que estudian cuestiones públicas y a veces abogan por su solución), consultores independientes y universidades desempeñan un papel importante en la medición del desempeño y la labor de evaluación de programas del gobierno federal. A menudo estas organizaciones trabajan bajo contrato con una agencia del Poder Ejecutivo, pero también pueden trabajar para otras entidades públicas y privadas interesadas en los resultados de las políticas y programas federales. Esfuerzos similares se llevan a cabo en los niveles estatales y locales de gobierno.

Tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo seleccionan los temas de evaluación que deben examinarse. El Congreso ordena periódicamente la realización de evaluaciones específicas en la legislación, incluidos los actos de asignación de créditos y en los informes que los acompañan. Cuando el Congreso hace esto, generalmente provee fondos para esa evaluación. Las agencias federales individuales pueden incluir en sus presupuestos sus propias propuestas de evaluaciones que consideran importantes. La mayoría de las agencias importantes, incluso algunas pequeñas, tienen algún tipo de unidad responsable de las evaluaciones (Derlien, 2001).

En conclusión, se trata de un modelo bastante sólido y robusto, donde se asignan dotaciones presupuestarias muy importantes, hecho que pone de manifiesto que la evaluación constituye un factor de primer orden en materia de políticas públicas. Así, Estados Unidos, posiblemente, junto a Canadá, es el país con un sistema de evaluación más avanzado (Muñoz, 2013).

2.2.1. Sistema de evaluación en la Unión Europea

La evaluación en la Unión Europea nació como un instrumento de gestión por resultados asociados a programas presupuestarios. El gasto se estructura en torno a grandes partidas como, por ejemplo, los Fondos Estructurales, programas marco de actuación en distintos sectores, agencias reguladoras y ejecutivas, etc. Con el incremento del presupuesto para los Fondos Estructurales se demandó la realización de evaluaciones *ex ante* y *ex post* de todas las acciones comunitarias. En los primeros años de la política regional europea la evaluación fue un instrumento nuevo hasta para los propios gestores y decisores de la Comisión Europea (Haarich, 2005). Aún más drástica fue la introducción de la evaluación obligatoria para las Administraciones que todavía no contaban con experiencias en este ámbito, sobre todo en los países del sur de Europa, donde la dotación presupuestaria era mayor. Posteriormente, se introdujo la obligatoriedad de realizar evaluaciones intermedias, que integraban un primer análisis crítico de los datos recogidos en las actividades de seguimiento e incluidos en los informes anuales y un balance preliminar sobre el grado de alcance de los objetivos previstos, explicando los posibles retrasos y realizando previsiones acerca de los resultados en los próximos años de la intervención (Díez, 2005).

El sistema de evaluación se ha ido fortaleciendo progresivamente a partir de las lecciones aprendidas tras cada periodo de programación⁶. Una de las primeras iniciativas adoptadas fue la creación de una Unidad Especializada en Evaluación, que se ubicó inicialmente en la Dirección General con competencia en presupuesto, aunque actualmente está ubicada en la que ostenta competencias en materia de política regional, la denominada DG Regio⁷.

Para el período de programación 1994-1999 se puso en marcha un Programa denominado MEANS (*Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature*), con la finalidad de mejorar las metodologías utilizadas en la evaluación de los Fondos Estructurales. En 2003, se publicaba una nueva guía: *The evaluation of socio economic development: The GUIDE*⁸ (Comisión Europea, 2013). En 2004, MEANS fue transformado y desarrollado en un sitio web

⁶ Programaciones de los Fondos Estructurales: Primera Programación 1988-1993, Segunda Programación 1994-1999, Tercera Programación 2000-2006 y Cuarta Programación 2007-2013.

⁷ En http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ puede consultarse toda la información relativa a las evaluaciones efectuadas en los distintos programas operativos, así como los manuales, guías e informes de apoyo a los Estados miembros y equipos evaluadores.

⁸ Descargable en el enlace (actualizada en septiembre de 2013): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf,

- Evalsed (Evaluación del Desarrollo Socioeconómico). Evalsed se desarrolló más en 2007, 2008, 2009, 2012 y, más recientemente, en 2013. La revisión de 2013 de la GUÍA tiene en cuenta la mayor orientación a los resultados acordada para la Cohesión Política en el período 2014-2020. Esto se basó en un proceso de reflexión entre La Comisión, los Estados miembros y los expertos en evaluación sobre los conceptos básicos de resultados e impactos, las funciones de los indicadores, el seguimiento y la evaluación y el uso de métodos de evaluación rigurosos, tanto cuantitativos como cualitativos.

Fig. 50. Tipos de evaluación por periodo de programación

PROGRAMACIONES	1988-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Tipos de evaluación	- Previa - Posterior	- Previa - Intermedia (opcional) - Posterior	- Previa - Intermedia - Posterior	- Previa - Durante y ad-hoc - Posterior	- Previa - Intermedia - Posterior - Impacto

Fuente: elaboración propia a partir de Díez (2005)

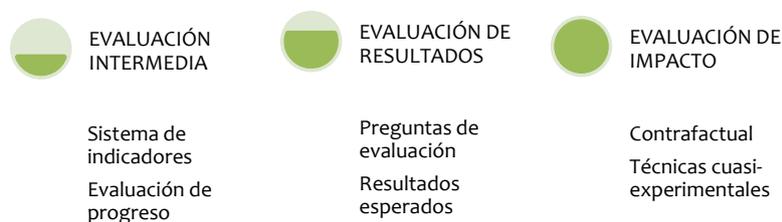
Para el programa operativo 2014-2020 la Dirección General de Fondos Comunitario ha elaborado un Plan de evaluación de los Programas Operativos FEDER 2014-2020⁹. Aquí se reafirma el énfasis en la evaluación de los programas comunitarios: “Hasta ahora, la evaluación de la Política de Cohesión se ha centrado más en los aspectos relativos a la implementación de los programas que en la evaluación de los resultados de las actuaciones. De cara al período 2014-2020, la Comisión Europea persigue reequilibrar este enfoque, impulsado la actividad de evaluación a nivel regional, nacional y comunitario, especialmente para conocer el impacto de las intervenciones de la Política de Cohesión sobre el bienestar de la ciudadanía: económico, social y medioambiental” (Comisión Europea, 2014).

En consecuencia, hacia 2022 se prevé la realización de evaluaciones de impacto transversales, realizadas sobre las prioridades de inversión más relevantes, para analizar el impacto sectorial del FEDER en el conjunto del territorio español, sumando los efectos de todos los programas FEDER.

⁹ Descargable en el enlace:
http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/e/PEF1420/Documents/20160212_PdE_Comun_V11.pdf

La metodología general prevista para la evaluación por parte de la Dirección General de Fondos Comunitario ha elaborado un Plan de evaluación de los Programas Operativos FEDER 2014-2020, incorpora los siguientes instrumentos¹⁰ (Comisión Europea, 2014):

Fig. 51. Principales instrumentos de evaluación PO FEDER 2014-2020



Fuente: elaboración propia a partir de Dirección General de Fondos Comunitarios (2014).

En conclusión, el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Unión Europea se ha caracterizado por implementar sistemáticas de control basado en la monitorización de programas, proyectos e iniciativas comunitarias mediante indicadores de proceso y resultado, que a un verdadero enfoque de evaluación de las políticas públicas. Únicamente se someten a este control las políticas públicas sujetas a los ámbitos competenciales de la Unión y dentro de los Fondos Estructurales (Comisión Europea, 2017). De manera que otros sectores quedan a manos de los Estados miembros, y si bien algunos autores indican que desde la Comisión se ha hecho un esfuerzo por introducir una cultura de evaluación de las políticas públicas en la Unión Europea a través de sus comunicaciones, lo cierto es que no hay disposiciones reglamentarias que exhorten a los Estados miembros a instaurar sistemas de evaluación de políticas públicas robustos y si esta fuera la intención se habría legislado al respecto. Como consecuencia, en materia de evaluación de políticas públicas existen grandes diferencias entre los Estados miembros, el grado de cultura de la evaluación dibuja un panorama de distintas velocidades, y es que un sistema de evaluación de una sociedad particular está relacionado con muchos otros sistemas, el político-administrativo, el educativo, el fiscal, el legal, etc. Haarich (2005) propone los factores que inciden en el desarrollo de una cultura de evaluación en un país planteados por Levine (1981):

¹⁰ Únicamente, se prevén evaluaciones ex ante para el caso de las reprogramaciones de los PO FEDER 2014-2020.

- **Grado de concentración en una capital:** La concentración de los servicios públicos centrales y también de la vida científica y cultural en una capital como Londres o París beneficia el intercambio de in formaciones y la realización de evaluaciones.
- **Grado de federalismo:** La distribución del poder en varios niveles o regiones dificulta el desarrollo de actividades homogéneas de evaluación en un país.
- **Estructura constitucional, parlamentaria, gubernamental y ad ministrativa:** La distribución del poder y las relaciones entre gobierno y oposición pueden beneficiar o no las actividades de evaluación. La estructura administrativa y el grado de su descentralización también supone un factor relevante.
- **Servicio público:** La organización del servicio público hace que los funcionarios y departamentos sean más accesibles o no a las actividades de evaluación.

Todos estos factores han llevado a una variedad de culturas y de enfoques de la evaluación de modo que es imposible hablar de una única tradición de evaluación en Europa. Los países de tradición anglosajona son los que cuentan con mayor tradición en evaluación de políticas públicas, aunque el mayor grado de institucionalización reside en los países nórdicos. En los países de sur de Europa la cultura de evaluación responde a estructuras mínimas, presentando antecedentes aislados y las experiencias en materia de evaluación en su mayoría tienen una correlación directa con la ejecución de políticas comunitarias.

Pero fuera del plano institucional, y probablemente debido a estas dinámicas poco favorables a la institucionalización de la evaluación, y al objeto de promover la cultura de la evaluación en las políticas públicas existen dos iniciativas. La primera de ellas es la Sociedad Europea de Evaluación (EES, siglas en inglés) que nace en los años 90 del siglo pasado con el objeto de estimular, orientar y promover la teoría, la práctica y la utilización de la evaluación en Europa y más allá. Específicamente, la EES pretende avanzar en el conocimiento de la evaluación y fomentar la adopción de buenas prácticas fomentando la excelencia en la evaluación, la independencia y las asociaciones. Las actividades de la EES tienen por objeto apoyar la creación de entornos favorables para la evaluación, comunidades de práctica más sólidas, investigación de evaluación pertinente y métodos de evaluación mejorados. La EES organiza conferencias bienales que han marcado la comunidad evaluadora. También patrocina eventos de un día que reúnen a evaluadores, administradores de evaluación, comisionados de evaluación y profesionales de diversos orígenes y disciplinas. Los miembros de la EES son los siguientes:

- Albanian Association of Program Evaluation (AAPE)
- APROEVAL (Iberian Voluntary Organization of Professional Evaluators)

- Bosnian Evaluation Society
- Czech Evaluation Society (CES)
- Danish Evaluation Society
- DeGEVal, DeGEval, Gesellschaft für Evaluation e.V.
- European Evaluation Society (EES)
- Finnish Evaluation Society (FES)
- French Evaluation Society (SFE)
- Hellenic Evaluation Society (HES), Greece
- Hungarian Evaluation Society
- Italian Evaluation Society (AIV)
- Luxembourg Evaluation and Foresight Society
- Norwegian Evaluation Society
- Polish Evaluation Society
- Romanian Evaluation Association (EVALROM)
- Russian Association of Specialists in Program and Policy Evaluation (RASPPPE)
- Serbian Evaluation Society
- Slovak Evaluation Society (SES)
- Slovak Society for Evaluation
- Slovenian Evaluation Society (SDE)
- Sociedad Española de Evaluación (SEE)
- Swedish Evaluation Society
- Turkish Monitoring and Evaluation Society (TMES)
- Ukrainian Evaluation Association
- United Kingdom Evaluation Society (UKES)

En segundo lugar, y de carácter internacional existe la Organización Internacional por la Cooperación en la Evaluación (IOCE, siglas en inglés) que surgió en 1997 de la mano de las sociedades nacionales de evaluación de EEUU, Canadá, Italia, Australia, Kenia y Reino Unido.

Fig. 52. Organizaciones internacionales evaluación (captura de imagen)



Fuente: Organización Internacional por la Cooperación en la Evaluación (2017)

En términos generales, estas organizaciones no participan en los organismos, institutos o agencias institucionales de evaluación de sus correspondientes países.

2.2.3. Sistemas de evaluación en países del norte de Europa

Como se ha anunciado anteriormente en los países del norte de Europa es donde reside la mayor tradición e institucionalización de la función evaluadora. Existen diversos trabajos donde se comparan las estructuras institucionales y metodologías entre países: (Derlien, 2001); (Guerrero, 1995); (Haarich, 2005); (Muñoz, 2013) y (Lázaro, 2015), entre otros. Sobre el trabajo del Ministerio de Administraciones (MAP, 2004) y (Lázaro, 2015), a continuación, se presenta una síntesis de los modelos de evaluación en Europa:

Fig. 53. Modelos de evaluación en Europa

PAÍS	SISTEMA DE EVALUACIÓN
Suecia	En Suecia existe un sistema de evaluación consolidado, tanto en la administración central como en la local. Ese sistema ha emergido gracias a la larga tradición sueca de transparencia y rendición de cuentas, al gran avance experimentado por las ciencias sociales ya desde el período de entreguerras, siguiendo la estela de Estados Unidos, a la calidad de la democracia sueca y al desarrollo de su Estado del Bienestar. En ese contexto, y dadas las peculiaridades del entorno institucional público y, en particular, de la configuración del Ejecutivo, el sistema de evaluación es pluralista y descentralizado, aunque instancias como la Swedish Financial Management Authority ejercen una cierta coordinación del sistema. Del mismo modo, agencias como la Swedish Office of Statistics -Statistika Centralbyrån y el National Institut for Economic Research (NIER) aportan <i>knowhow</i> y recursos de información. Aunque para la confección de este informe no se ha podido analizar directamente una muestra de evaluaciones recientes, de la literatura y documentos consultados se desprende la existencia de múltiples enfoques de evaluación, incluyendo evaluaciones rigurosas de impacto.
Países Bajos	El desarrollo de la evaluación en los Países Bajos se enmarca en una rica tradición científica y una cultura administrativa muy receptiva a la innovación y a la mejora continua. Después de una primera etapa de evaluaciones puntuales y externas, empieza una aproximación más sistémica, a raíz de la crisis económica de mediados de los 70 y la adopción del presupuesto por programas y de la gestión por objetivos. Esos primeros pasos se verán complementados por el refuerzo de las tareas de control del ejecutivo por parte del Parlamento y de la Netherlands Audit Office en los años 80. El sistema de evaluación se desarrolla propiamente en la década de los 90, a través de regulaciones sucesivas que establecen la obligación de evaluar, definen qué debe entenderse por evaluación –contemplando diferentes enfoques-, tratan de ordenar la práctica evaluadora a través de la confección de agendas de evaluación, así como de establecer pautas para la vinculación de la información resultante a la toma de decisiones y a la gestión presupuesto. La concreción de métodos, estándares y cuestiones relativas al uso de los resultados de las evaluaciones se dejan en manos de los diferentes departamentos y agencias, aunque por otro lado se favoreció la creación de unidades de evaluación que incorporaron esas funciones. Se ha tratado de un proceso progresivo de acumulación de experiencia, desarrollado en paralelo a la adopción de técnicas de monitoreo y Performance Measurement propias del NPM, sin que ello haya ido en detrimento de la evaluación. En ese sistema que podríamos calificar de pluralismo centralizado, el Ministerio de Finanzas ha jugado un papel importante de impulso y coordinación, mientras que la Netherlands Audit Office ha asumido la supervisión general del funcionamiento

del sistema. En sus últimos informes, pone de manifiesto algunos problemas relativos a la calidad de las evaluaciones, y también márgenes de mejora en cuanto su uso en la toma de decisiones.

Reino Unido El desarrollo de la evaluación en el Reino Unido parte de unos “activos” similares a los referidos en el caso de Holanda, en particular en lo que respecta a la larga tradición democrática del país, la fortaleza de sus instituciones, su larga tradición científica y en particular el desarrollo de las ciencias sociales. Si bien la realización de evaluaciones rigurosas, y en general el interés de la academia por el estudio de las políticas públicas se remonta, como en Estados Unidos, Escandinavia y Países Bajos al período de entreguerras y persiste con fuerza durante los años dorados de la posguerra, el advenimiento de la crisis del petróleo y el acceso al poder de gobiernos conservadores de corte neoliberal abre un largo paréntesis en la práctica de la evaluación en el gobierno, que no se cerrará hasta el 2000.

Durante esos años, se imponen las prácticas de *Performance measurement* asociadas a la gestión por resultados y al control del gasto, que alcanzarán su apogeo a finales de los 90 habiéndose extendido a todas las agencias del gobierno central, así como a los entes locales. A partir de 2000 vuelve a tomar impulso la evaluación de políticas públicas, de la mano de la **Strategy Unit y del Government Social Research Service**. Actualmente, el Gobierno de sigue impulsando la evaluación rigurosa de políticas públicas a través de iniciativas como la red de **What Work Centres**.

Además, existen diversas iniciativas impulsadas por entidades privadas sin ánimo de lucro, aunque con apoyo del Gobierno, muy activas en la promoción del *evidence-based policy making*, como la **Education Endowment Foundation**, o **NESTA**, en políticas de innovación y desarrollo y también en innovación local.

Sin embargo, a pesar de esa eclosión de iniciativas de promoción de la evaluación, un informe reciente de la **National Audit Office** revela la existencia de áreas de mejora tanto en la cobertura como en la calidad y en el grado de utilización de las evaluaciones.

Alemania Alemania sigue una pauta muy similar de evolución de la evaluación que los tres países vistos anteriormente hasta mediados de 2000: presencia temprana, impulso en los años dorados de la posguerra y cambio de rumbo en los 80 y 90 de la mano del **New Steering Model**, hacia fórmulas gerenciales de monitoreo y medición del rendimiento. Desde 2000 se abre paso una etapa de institucionalización más procedimental que formal, aunque incluye la regulación a través de cláusulas legislativas que imponen obligaciones de evaluación en determinados ámbitos. La estructura federal del estado y el elevado grado de autonomía que disfrutaban los ministerios ha favorecido una implantación diversificada de la evaluación, con mayor presencia en determinados sectores de política pública, como es el caso de la Educación y de las políticas de empleo. En Alemania la evaluación se lleva a cabo normalmente de forma externa a la Administración, en institutos de investigación bien vinculados orgánicamente a los organismos responsables de la política, o bien independientes. En cualquier caso, la evaluación se realiza siguiendo elevados estándares metodológicos y con plena autonomía para ejecutar los estudios y también para difundirlos. Existe, sin embargo, una elevada compartimentación entre disciplinas académicas, así como entre academia y administración. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas Alemán tiene una influencia limitada en este ámbito, a diferencia del Reino Unido y los Países Bajos. El uso de las evaluaciones a efectos de mejora de las políticas parece elevado en el nivel federal.

Francia La evaluación se desarrolla en Francia a partir de los años 80, en intentos sucesivos de institucionalización formal tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo que, tras diversos ensayos y fracasos, han dado lugar a una práctica pluralista y descentralizada.

La evaluación ocupa un lugar destacado en el discurso político vinculado a la reforma de la Administración de los años 80, aunque los intentos de institucionalización no llegan a cuajar en esos años. El primer dispositivo de evaluación se pone en marcha en el Ejecutivo en 1990, tiene carácter interministerial y reposa sobre cuatro pilares: el **Commissariat général du Plan**, el **Fonds national du développement de l'évaluation**, el **Comité interministériel de l'évaluation** (CIME) y el **Conseil scientifique de l'évaluation**. Se realizan numerosas evaluaciones, pero sus recomendaciones no se utilizan y el dispositivo es considerado demasiado rígido. Finalmente, a finales de 1998 se simplifica, haciéndolo reposar únicamente sobre el **Conseil national de l'évaluation**, y el **Commissariat général du Plan**. El **Conseil national de l'évaluation** integraba representantes de organismos nacionales, de organismos locales y expertos en evaluación. Debía impulsar un programa de evaluaciones anual y proveer asistencia técnica y formación para su implementación por parte de los organismos públicos. También debía supervisar la calidad de las evaluaciones y ocuparse de su difusión pública. Sin embargo, el nuevo dispositivo interdepartamental recoge también escaso éxito.

A pesar de los fracasos sucesivos en los mecanismos interdepartamentales de evaluación, ésta se va desarrollando en determinados ámbitos de intervención, como la Educación, las políticas sociales –a partir de una cláusula de evaluación en la Ley de la renta mínima de inserción- y las políticas urbanas, incluyendo evaluaciones rigurosas de impacto. Por otra parte, en el Legislativo la Asamblea Nacional cuenta con diferentes instancias de evaluación, aunque su repercusión a efectos de control de ejecutivo parece limitada, como también lo es el papel de la Cour des Comptes.

Fuente: síntesis propia a partir de MAP (2004) y Lázaro (2015)

Los países del sur de Europa, es decir Italia, España, Portugal y Grecia, presentan tanto similitudes como diferencias entre sí en su camino hacia una cultura de evaluación, pero los intentos han resultado, en general, poco propicios para el desarrollo de la evaluación (Lázaro, 2015). De hecho, dado que se trata de países receptores de gran cantidad de fondos procedentes de la Unión Europea, la mayoría de estructuras de evaluación obedecen más a la estructura de certificación del propio gasto que a una verdadera intención de establecer sistemas de evaluación de políticas públicas.

Creemos de interés centrarnos en el caso italiano porque, en cierto modo, representa la concepción de los llamados “países del sur” en relación con este problema. Según el estudio de Haarich (2005), Italia presenta antecedentes aislados en temas de evaluación en los años setenta y ochenta, respondiendo a necesidades de gestión pública. Pero como primer país del sur de Europa, Italia pertenece a los estados que desde los años noventa han avanzado rápidamente en el desarrollo de un sistema de evaluación, sobre todo en respuesta a los reglamentos de las políticas comunitarias. A principios de los noventa, nuevas leyes nacionales introdujeron reformas en la Administración pública y ayudaron a facilitar las actividades de evaluación, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. En 1995 se creó la Asociación Profesional de Evaluación como la segunda entidad nacional en Europa. La

evaluación empezó a introducirse en Italia en los años 90 del siglo XX, a raíz del paquete de reforma administrativa conocido como “*leyes Bassanini*”, que buscaban incrementar la eficiencia en la Administración a través, entre otras medidas, de la fijación de objetivos y la medición posterior del rendimiento. Aunque una parte importante de las medidas adoptadas tenía que ver con la gestión del personal al servicio de las administraciones, y por tanto, con la valoración del rendimiento individual, en el marco de estas reformas se introdujeron también unidades de evaluación en diferentes organismos de la Administración. Estas unidades, sin embargo, no llegaron a consolidarse debido a una aproximación excesivamente legalista y “de arriba abajo”, sin tener en cuenta las especificidades de la evaluación, sus exigencias ni tampoco el contexto en que se iba a introducir. Además de los factores mencionados, tampoco existió continuidad del apoyo político a las reformas y recursos suficientes. Posteriormente, se impulsaron medidas de reforma que incluyen la evaluación con la creación de la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (CIVIT), adscrita al Parlamento. La CIVIT tiene entre otras funciones, la coordinación y supervisión del ejercicio independiente de las actividades de evaluación en las administraciones, así como garantizar la transparencia de esas actividades. Sin embargo, no parece haber desarrollado una actividad evaluadora relevante. En el nivel regional, las obligaciones de evaluación asociadas a la recepción de fondos estructurales han llevado a la creación de unidades de evaluación en diferentes regiones. No obstante, hasta el momento no parece haberse desarrollado tampoco a ese nivel un sistema en el que la evaluación esté plenamente asentada.

En opinión de algunos expertos Grecia, Portugal y España adolecen de una cultura de la evaluación, de manera que el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas es poco efectivo o inapreciable en las estructuras políticas y administrativas.

2.3 Sistemas de evaluación de políticas públicas en España

Como se ha anticipado, España, junto con los países europeos del sur de Europa, se caracteriza por una baja incorporación a la cultura de evaluación transversal de las intervenciones públicas. En nuestro caso, el principal enfoque se ha relacionado fundamentalmente con la programación, seguimiento y ejecución presupuestarios y con las auditorías del gasto, seguimiento y control económico-financiero.

Sin embargo, en los últimos 10 años se observan ciertos pasos en la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en nuestro país con mayor o menor intensidad. El Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y la Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), expone la situación en España en relación a los sistemas públicos de evaluación de políticas públicas: *“En España existe “evaluación de servicios y políticas públicas”, si por ello entendemos los juicios de valor (más o menos formalizados) que se expresan sobre la actuación de las administraciones públicas, y la multitud de informes, dictámenes y estudios que se hacen desde dentro de las administraciones públicas y desde el exterior de las mismas sobre sus actuaciones y sobre sus políticas. El problema es que esa evaluación parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso, desestructurado y no produzca efectos claros sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, ni tampoco genere suficiente capacidad de aprendizaje de las mismas. Y lo que es más importante, no es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad que es una de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas”* (MAP, 2004).

En 2006 se crea la Agencia Estatal de Evaluación de la Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), mientras que, a nivel autonómico, sólo algunos ejecutivos regionales (Cataluña, Euskadi y Navarra) han conformado unidades administrativas a tal efecto. En otros casos, como puede ser el de Extremadura o Canarias, se han asignado en esta materia, pero su evidencia de actuación es escasa. En el caso de Extremadura existen unidades de gestión, como el Servicio de Inspección y Seguimiento de la Calidad adscrito a la Secretaría General de Administración Pública de la Vicepresidencia y Consejería de Hacienda y Administración Pública. Otras comunidades autónomas han empezado a dar los primeros pasos a través de convenios de colaboración con AEVAL (Ruiz Martínez, 2012). En el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León e Illes Balears, los convenios contemplan la realización de evaluaciones de intervenciones públicas gestionadas por estas Comunidades, bien realizadas sólo por AEVAL o bien de manera conjunta. En otros casos, Murcia, por ejemplo, el objetivo se orienta más a la sensibilización de las organizaciones públicas hacia esta práctica a través de la realización de jornadas o de acciones formativas. En esta última situación también cabría ubicar el convenio celebrado con la FEMP.

El caso de Euskadi es paradigmático porque, además de tomar partido en la dirección de evaluación de políticas públicas, cuenta con instrumentos de medición de la conducta ética de gestores públicos. El *Sistema de integridad institucional de la Diputación Foral de Guipúzcoa y de su sector público*, es sin duda la experiencia más avanzada en modelos de marcos de integridad existentes en los diferentes niveles de gobierno de España. Con precedentes como el *Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco* y otro aprobado recientemente por el Ayuntamiento de Bilbao (ambos con Comisiones de Ética que actúan con mecanismos de garantía), la Diputación Foral de Guipúzcoa ha dado un paso más siguiendo el esquema de la OCDE sobre *Integrity Framework* y apuesta por un sistema de integridad del conjunto de la institución, que alcanza inicialmente a cargos públicos forales, pero que pretende extenderse con el paso del tiempo al empleo público, así como exigir el cumplimiento de determinados valores y normas de conducta de carácter ético (con las modulaciones que sean precisas) a contratistas, proveedores e, incluso, en los procedimientos de subvenciones.

Como se ha comentado, la práctica de la evaluación de políticas públicas en España se solicita a los gestores públicos desde instancias supranacionales que imponen la evaluación como requisito fundamental para la concesión/justificación de fondos. Estas evaluaciones y otras menores propias sobre programas públicos muy puntuales de las administraciones públicas, a menudo son llevadas a cabo por grandes empresas consultoras: *Accenture, Capgemini, Ernst & Young, Deloitte*, etc.

Finalmente, debemos reseñar la creación de la Sociedad Española de Evaluación (SEE) creada en el año 2001 con el fin principal de impulsar en España la cultura de la Evaluación. La Sociedad Española de Evaluación participa para ello en los principales espacios de reflexión y debate sobre Administración Pública y Políticas Públicas, respaldando acciones de formación y capacitación en materia de Evaluación y colabora en proyectos de investigación social vinculados con las políticas públicas. Presenta una activa agenda de trabajo a favor de la Evaluación.

Pero más allá de los casos indicados, lo cierto es que la práctica del análisis y evaluación de políticas públicas en España es muy limitada, derivado de la escasa cultura de evaluación en la Administración pública. Ello ha contribuido en parte a la conformación de la situación actual. Los intentos por aplicar nuevos instrumentos por gobiernos o equipos gestores públicos se han encontrado con una resistencia interna a la introducción de técnicas que controlen, fiscalicen o midan la manera de hacer o no hacer la cosa pública. El análisis y

evaluación de políticas públicas también pueden integrar variables éticas en el ciclo de las políticas públicas.

2.3.1. Gobierno de España

2.3.1.1. Creación y composición

La *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* es un organismo público regulado a partir de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Es la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia. Durante el transcurso de la redacción de la presente tesis, se ha procedido a la disolución de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Concretamente, la Disposición adicional novena del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, acuerda la disolución de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la calidad de los servicios (AEVAL)¹¹. Sin embargo entendemos fundamental su estudio.

El primer paso para su creación se dio con el nombramiento de una Comisión de Expertos, integrada por académicos y profesionales de prestigio de distintas disciplinas, incluía además a gestores públicos, que realizaron un análisis detallado de la evaluación en España y los referentes internacionales, así como reflexiones metodológicas e institucionales al respecto, todo ello quedó recogido en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre la creación de la Agencia Estatal* (MAP, 2004). En citado informe, se establece que desde Agencia debe trabajarse hacia un sistema público de evaluación, habida cuenta el hecho que España es uno de los países más descentralizados del mundo: “(...) se trata de generar una dinámica que permita ir creando un auténtico Sistema Público de Evaluación. No olvidemos que, al margen de los distintos ministerios, que han ido creando sus propias instancias de evaluación, tenemos también organismos que realizan labores parecidas en algunas comunidades autónomas y en diversos grandes ayuntamientos del país. La experiencia de otros países nos indica que, si no se trabaja en una perspectiva plural y de coordinación, las lógicas institucionales pueden convertir los esfuerzos evaluadores en relativamente baldíos y excesivamente burocratizados. Se apunta a estructuras más reticulares, en las que las diversas instituciones y organismos, incluidos “think

¹¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/29/pdfs/BOE-A-2017-9012.pdf>

tanks” y universidades, que se ocupan de estos temas, vayan conformando una comunidad plural de actores que favorezca la cultura de la evaluación y la capacidad de rendición de cuentas y de mejora de eficacia en una perspectiva participativa y abierta” (MAP, 2004).

La Agencia se estructura en órganos de gobierno; son los siguientes:

- El Presidente
- El Consejo Rector

La estructura orgánica está formada por:

- Dirección de planificación y relaciones institucionales
- Departamento de Gerencia
- Departamento de Evaluación
- Departamento de Calidad de los Servicios

2.3.1.2. Objetivos y competencias

El Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios dispone los objetivos de la Agencia:

1. Promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios e impulsar su práctica en la gestión pública.
2. Elaborar y proponer metodologías, realizar actividades de acreditación y certificación, en los términos previstos en el presente Estatuto, y fomentar la implantación de sistemas de información e indicadores, para la evaluación y la gestión de la calidad.
3. Realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.
4. Fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía.
5. Analizar, a efectos de la realización del Informe previsto en el apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley de Agencias Estatales, la actividad desplegada por las agencias estatales, y su compromiso para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.
6. Prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad, en un marco donde se equilibren la responsabilidad por la gestión y la autonomía y flexibilidad de la misma.

En su estatuto, se establece que, para la consecución de estos objetivos la Agencia, ejercerá las siguientes competencias y funciones:

1. Desempeñar las actividades conducentes a la confección del Informe al Congreso de los Diputados previsto en el apartado 3 de la Disposición Adicional primera de la Ley de Agencias Estatales, y en particular, efectuar el seguimiento de las actuaciones comprendidas en el plan de gestión de calidad de dichas agencias.
2. Rendir los informes que le sean requeridos por el Gobierno, pudiendo, asimismo, emitir los informes que los órganos de gobierno autonómicos u otras instituciones le soliciten.
3. Promover y desarrollar actividades de análisis, formación y asesoramiento tendentes a la mejora de la calidad en la gestión pública y en particular, las que le asigna el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
4. Preparar, en colaboración con aquellas unidades que sean responsables de su realización, la propuesta al Consejo de Ministros de los programas y políticas públicas gestionados por la Administración General del Estado cuya evaluación se incluirá en el Plan de Trabajo previsto en el apartado 2 de la Disposición Adicional primera de la Ley de Agencias Estatales, así como, cuando sea preciso, las modificaciones al mismo.
5. Realizar informes sobre las evaluaciones de programas públicos, sus resultados, impacto y utilización, así como el análisis o las evaluaciones de impacto regulatorio o normativo que se prevean en la correspondiente normativa, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos por la legislación vigente.
6. Efectuar las evaluaciones incluidas en el Plan de Trabajo de la Agencia cuya ejecución directa le corresponda.
7. Efectuar el seguimiento y la supervisión de las evaluaciones incluidas en el Plan de Trabajo de la Agencia cuya ejecución directa corresponda a otras unidades.
8. Realizar aquellas evaluaciones solicitadas por otras administraciones e instituciones, así como las convencionales, incluidas en el plan de acción anual aprobado por el Consejo Rector.
9. Proponer la implantación de indicadores y favorecer el desarrollo de sistemas de información que faciliten la evaluación de las políticas y programas públicos.

10. Elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis de impacto regulatorio o normativo, en el ámbito de sus competencias.
11. Emitir las acreditaciones y certificaciones, basadas en la calidad y la excelencia, y en las mejores prácticas de la gestión pública, cuando las soliciten de forma voluntaria personas u organizaciones.
12. Participar en la elaboración de libros blancos, informes y planes estratégicos vinculados a políticas públicas esenciales o de amplio impacto.
13. Informar las propuestas de los Contratos de gestión de las agencias estatales, en lo referente al plan de gestión de calidad del servicio.
14. Realizar, en el ámbito de sus competencias, los trabajos de consultoría y asistencia técnica que sean acordados y que se hayan incluido en el plan de acción anual aprobado por el Consejo Rector.
15. Promover la investigación, la formación, la difusión de experiencias, y la realización de estudios y publicaciones, en el ámbito de sus competencias.
16. Representar, por sí misma o en coordinación con otros órganos u organismos de la Administración, a la Administración española en reuniones, foros e instituciones nacionales e internacionales relacionados con las materias y funciones de su competencia. En cuanto a las de carácter internacional, coordinará las actividades que corresponda con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
17. Cualquier otra competencia o función que, dentro de su objeto y ámbito propio de actuación, pudiera serle atribuida.

Respecto a su marco de actuación existe un contrato de gestión que regula la actividad de la Agencia y las relaciones recíprocas entre la misma y la Administración General del Estado para la financiación de dicha actividad, en el marco de la legislación vigente en su período de aplicación, que es de 4 años. En ese marco contractual y al respecto de la evaluación:

- El Consejo Rector aprueba el Plan de Acción del año en curso.

- El Plan de Trabajo de la Agencia, integrado en el Plan de Acción Anual, incluye las evaluaciones de los programas y políticas públicas encargadas por el Consejo de Ministros.
- El Informe general de actividad y las cuentas anuales deben ser publicados en su página web y un resumen en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

La siguiente tabla refleja los informes de evaluación generados hasta el momento:

Año	Documento
2017	Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública
2017	Seguimiento de la formación dirigida a los empleados públicos: Administración General del Estado, Organizaciones Sindicales, Entidades Locales y Comunidades Autónomas. Años 2013 - 2014
2016	Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades
2015	Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado
2015	Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
2014	Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado
2014	Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior
2014	Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa
2014	Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012
2014	Material complementario de la Evaluación del Plan de Energías Renovables 2005-2010
2012	Material complementario de la Evaluación de las Trabas Administrativas para la creación de empresas
2012	Evaluación de las Líneas ICO-PYME (segunda fase)
2012	Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina
2012	Evaluación de los Programas de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha
2012	Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas
2012	Evaluación de la Calidad del servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior de Canarias (VEXCAN)
2012	Evaluación de la Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud
2011	Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010
2011	Evaluación del Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS)
2011	Evaluación de las Líneas ICO-PYME
2011	Evaluación de los Programas de Vacaciones para Personas Mayores y Termalismo Social
2010	Evaluación intermedia del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración
2010	Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas
2009	Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008
2009	Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT)
2009	Evaluación de la política de bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social destinada a las personas en situación de discapacidad

Año	Documento
2009	Evaluación del Programa Aprendiendo a Exportar APEX
2009	Evaluación del sistema de gestión colectiva de los derechos establecidos por la política de propiedad intelectual
2009	Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal
2009	Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al desarrollo
2008	Evaluación de la política de mejora del sistema de transferencia de tecnología a las empresas
2008	Evaluación del sistema general de becas educativas Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia
2008	Evaluación del sistema de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual
2008	Evaluación sobre la participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia
2008	Evaluación sobre la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social
2008	Evaluación de las acciones financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de la red de Parques Nacionales.
2007	Evaluación E01/2007 del Programa Nacional de Reformas de España. 1. Conclusiones y recomendaciones principales.
2007	Evaluación E02/2007 del Programa Nacional de Reformas de España. 2. Incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico.
2007	Evaluación E03/2007 del Programa Nacional de Reformas de España. 3. La efectividad de las políticas en materia de seguridad energética
2007	Evaluación E04/2007 del Programa Nacional de Reformas de España. 4. Los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación – INGENIO 2010
2007	Evaluación E05/2007 del Programa Nacional de Reformas de España. 5. Las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora
2007	Evaluación E06/2007 sobre trámites administrativos para la creación de empresas en España
2007	Evaluación E07/2007 sobre el registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero
2007	Evaluación E08/2007 de la calidad del servicio de los museos de titularidad estatal
2007	Evaluación E09/2007 sobre la bonificación de las cuotas sociales a la Seguridad Social en Ceuta y Melilla para estimular la creación de empleo

2.3.1.3. Metodología de evaluación

Respecto a su metodología de evaluación, AEVAL ha publicado guías específicas¹²:

- Fundamentos de evaluación de políticas públicas (2010)

La evaluación de las políticas públicas es desde hace años una preocupación central de los gobiernos de los países industrializados. La mayor diferencia frente a otras técnicas de mejora gerencial, enfocadas, prioritariamente, al control económico y al cumplimiento

¹² Descargables en el enlace: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/

normativo, es que la evaluación, en el actual contexto político, aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática, en estrecha relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego.

En un mundo en perpetuo cambio, los poderes públicos necesitan aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas. Esta cuestión exige lógicas comprensivas frente a los análisis atomizados y descontextualizados de los controles administrativos tradicionales. Esa búsqueda de un mayor sentido holístico, traducida en una lógica más integral, es la aspiración de la evaluación

- *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas (2015).*

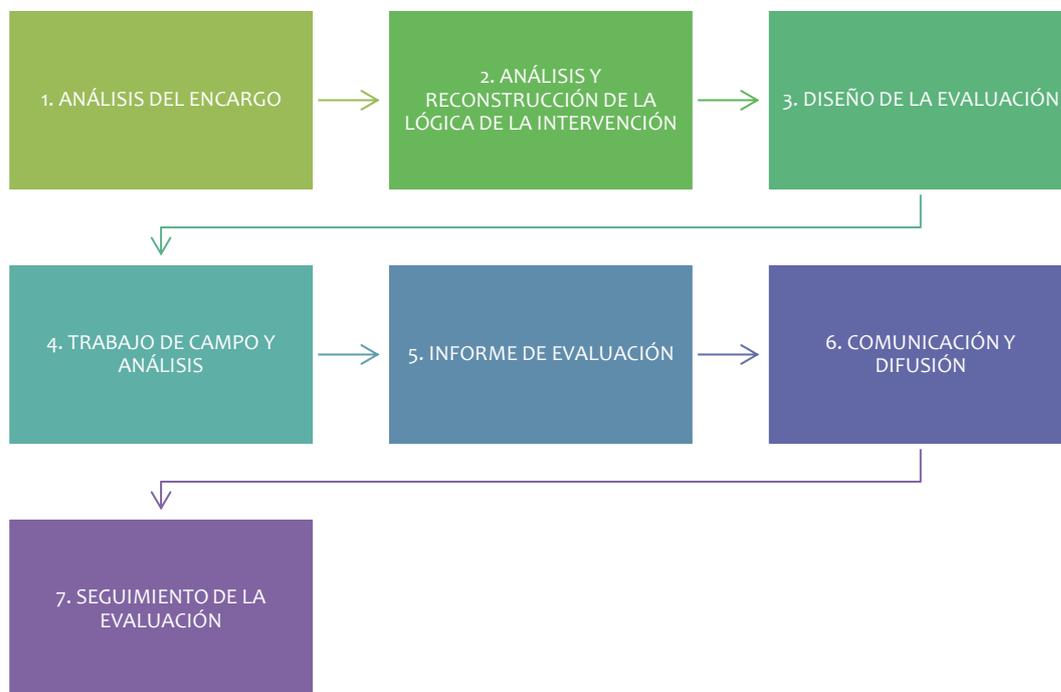
La guía para el diseño y realización de evaluaciones de políticas públicas es un proyecto en el que ha venido trabajando la Agencia en los últimos años. La guía posibilita abordar un proceso de evaluación desde nuestra perspectiva, el enfoque AEVAL. Este enfoque, que podríamos denominar ecléctico, no es estrictamente original, pues incorpora elementos de diversas perspectivas doctrinales procedentes tanto del campo de la evaluación de políticas públicas como del de la investigación social. Responde a una concepción de la evaluación en la que su función como instrumento para la rendición de cuentas constituye un elemento nuclear y a la convicción de que la evaluación también debe contribuir a la construcción de valor público: a generar mejores políticas, para aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, y ciudadanía, proporcionando herramientas para la participación, la transparencia y la responsabilidad.

Una segunda convicción es que el progreso de la evaluación en nuestro país, su implantación como práctica cotidiana en todos los niveles de gobierno, va a depender fundamentalmente de que seamos capaces de generar cultura evaluadora. Esto implica no solo sensibilizar y convencer a responsables políticos y gestores de la necesidad de rendir cuentas de los resultados alcanzados en la gestión de los recursos públicos o de introducir una nueva cultura de gestión en las organizaciones públicas, sino también facilitar los instrumentos que posibiliten su práctica. Este es el propósito que anima la confección de esta guía.

Finalmente, y coherentemente con uno de los principios que dirigen nuestra práctica profesional, la mejora continua, la guía que ofrecemos a todos quienes estén interesados en iniciar procesos de evaluación, es una guía dinámica. Nuestra intención es mejorarla incorporando nuevas experiencias o aprendizajes de la Agencia y también a partir de la revisión crítica y de las aportaciones de quienes la utilicen en el futuro.

Tras un encargo de evaluación de una determinada política o programa, el esquema operativo de la evaluación en AEVAL se compone de 7 etapas:

Fig. 54. Fases del proceso de evaluación de AEVAL



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2015)

En la primera fase, de análisis del encargo, AEVAL delimita y contextualiza de manera genérica la evaluación de la política, programa o plan que se le ha encomendado. Esta fase culmina con la elaboración de un informe de análisis del encargo:

Fig. 55. Ficha Resumen de la Fase 1. Análisis del encargo (Captura de imagen)

FICHA RESUMEN DE LA FASE 1. ANÁLISIS DEL ENCARGO	
OBJETIVOS	
<ul style="list-style-type: none"> - Identificar el objeto de la evaluación - Delimitar el alcance de la evaluación - Definir los objetivos de la evaluación, su justificación y posible utilidad - Avance del enfoque 	
ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DEL ENCARGO	
1-1. DESCRIPCIÓN DEL ENCARGO DE EVALUACIÓN	
ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Quién efectúa el encargo</i> - <i>Vinculación de la intervención con instrumentos estratégicos</i> 	
1-2. CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN	
ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Identificación del tipo de intervención que se evalúa:</i> <ul style="list-style-type: none"> * Plan * Programa * Proyecto * Medida - <i>Ámbito en el que se desarrolla la intervención:</i> <ul style="list-style-type: none"> * Según el sector de política * Según los niveles de la Administración competentes - <i>Grado de complejidad:</i> <ul style="list-style-type: none"> * Por el objeto de evaluación * Por el carácter sectorial o transversal de la intervención * Por la intervención simultánea o sucesiva de diversos niveles de la Administración * Por la concurrencia de múltiples actores * Otros factores de complejidad - <i>Fase del ciclo en el que se encuentra la intervención:</i> <ul style="list-style-type: none"> * La intervención todavía no se ha puesto en marcha * La intervención está implementada en parte * La intervención está implementada por completo * La intervención constituye un continuo en el tiempo 	
1-3. DELIMITACIÓN DE LA EVALUACIÓN	
ITEMS ALCANCE DE LA EVALUACIÓN ITEMS <ul style="list-style-type: none"> * Temporal * Relevancia de las medidas * Territorial 	
OBJETIVOS, UTILIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Dar respuesta a las siguientes preguntas:</i> <ul style="list-style-type: none"> * ¿Qué queremos saber a través de la evaluación? * ¿Para qué hacemos la evaluación? * ¿Por qué se plantea la evaluación en estos momentos? 	
IDENTIFICACIÓN DE ACTORES E INFORMANTES CLAVE PARA LA EVALUACIÓN ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Matriz de actores</i> 	
1-4. AVANCE DEL ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN, DE LA METODOLOGÍA Y LAS HERRAMIENTAS A UTILIZAR EN LA EVALUACIÓN	
ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Perspectiva desde la que se va a evaluar</i> - <i>Avance de la tipología de evaluación</i> - <i>Avance de las herramientas que se prevé utilizar</i> 	
1-5. ESTRATEGIA ORGANIZATIVA	
ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Designación equipo y roles</i> - <i>Dirección, coordinación y gestión</i> - <i>Posibles colaboraciones externas</i> - <i>Acuerdo de necesidades de información con los actores e informantes clave</i> - <i>Acuerdo de relación con los responsables de la intervención: comisión de seguimiento</i> 	
HERRAMIENTAS APLICABLES EN EL ANÁLISIS DEL ENCARGO	
ITEMS <ul style="list-style-type: none"> - <i>Análisis documental</i> - <i>Análisis de datos a partir de fuentes secundarias</i> - <i>Entrevista personal</i> 	
PRODUCTO DE LA FASE 1	
INFORME PRELIMINAR O INFORME DEL ANÁLISIS DEL ENCARGO <ul style="list-style-type: none"> - <i>Utilidad</i> <ul style="list-style-type: none"> * Control interno: valorar si la evaluación está bien enfocada * Establecer un consenso sobre los aspectos en los que se va a centrar la evaluación * Documento de compromisos en relación con los contenidos, objetivos y desarrollo de la evaluación 	

Fuente: AEVAL (2015)

La segunda fase lleva por título “Análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención”. En esta fase se aborda un análisis en profundidad de la política, programa o plan que debe evaluarse de manera: contextualización, identificación del problema y de sus causas, instrumentos de intervención y despliegue de la intervención.

Sin embargo, en ocasiones no es fácil visualizar estos componentes por lo que debe proyectarse una reconstrucción o “constructo” que tiene por objeto unir las actuaciones realizadas y dotarlas de un objeto, que permita a su vez construir un marco lógico de evaluación. El resultado de esta segunda fase formará parte del Capítulo 2 del Informe final de evaluación.

Fig. 56. Ficha Resumen de la Fase 2. Análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención (Captura de imagen)

<p>FICHA RESUMEN DE LA FASE 2. ANÁLISIS Y RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN</p> <p>OBJETIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profundizar en el conocimiento de la intervención - Análisis del problema, sus causas y efectos - Conocimiento del diseño de la intervención <p>ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN: LA RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN</p> <p>2-1. EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN</p> <p><i>ITEMS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contexto socioeconómico, político, legal y administrativo en el momento de diseño de la intervención - Marco competencial y niveles de gobierno implicados <p>2-2. IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA, SUS CAUSAS Y SUS EFECTOS</p> <p><i>ITEMS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - El problema: <ul style="list-style-type: none"> * Identificación del problema a abordar * Causas y efectos del problema * Descripción de la evolución del problema * Problemas e intervenciones dinámicos <p>2-3. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA RESOLVER EL PROBLEMA</p> <p><i>ITEMS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Teoría e hipótesis de la intervención: <ul style="list-style-type: none"> * Buscar teoría de la intervención (explícita o implícita) * Buscar hipótesis de la intervención (explícita o implícita) - Niveles de gobierno en los instrumentos de intervención pública: <ul style="list-style-type: none"> * Reconstrucción instrumentos * Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales - La intervención "inexistente": el constructo 	<p>2-4. DESPLIEGUE DE LA INTERVENCIÓN</p> <p><i>ITEMS</i></p> <p>EL DISEÑO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Lógica formal del despliegue: objetivos, medidas, resultados e impactos * El diseño en un constructo <p>NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN</p> <p><i>ITEMS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Grado de implementación de las medidas contenidas en la intervención * Estructuras de implementación: responsables y recursos * La implementación en un constructo <p>MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE FIGURAN EN EL DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN</p> <p><i>ITEMS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de información y seguimiento: <ul style="list-style-type: none"> * Indicadores - El seguimiento en un constructo <p>HERRAMIENTAS APLICABLES</p> <p><i>ITEMS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de análisis de políticas públicas: <ul style="list-style-type: none"> * Análisis documental: documentos de la planificación * Análisis de datos a partir de fuentes secundarias * Entrevista personal * Grupos de discusión * Técnicas de grupo nominal <p>PRODUCTO DE LA FASE 2</p> <p>CONTENIDO INCLUIDO EN EL CAPÍTULO II DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN</p>
--	--

Fuente: AEVAL (2015)

Una vez establecida la lógica de la intervención, la siguiente fase aborda el diseño de la evaluación. AEVAL utiliza una matriz de evaluación que integra preguntas de evaluación, criterios e indicadores y fuentes de verificación, con la siguiente estructura:

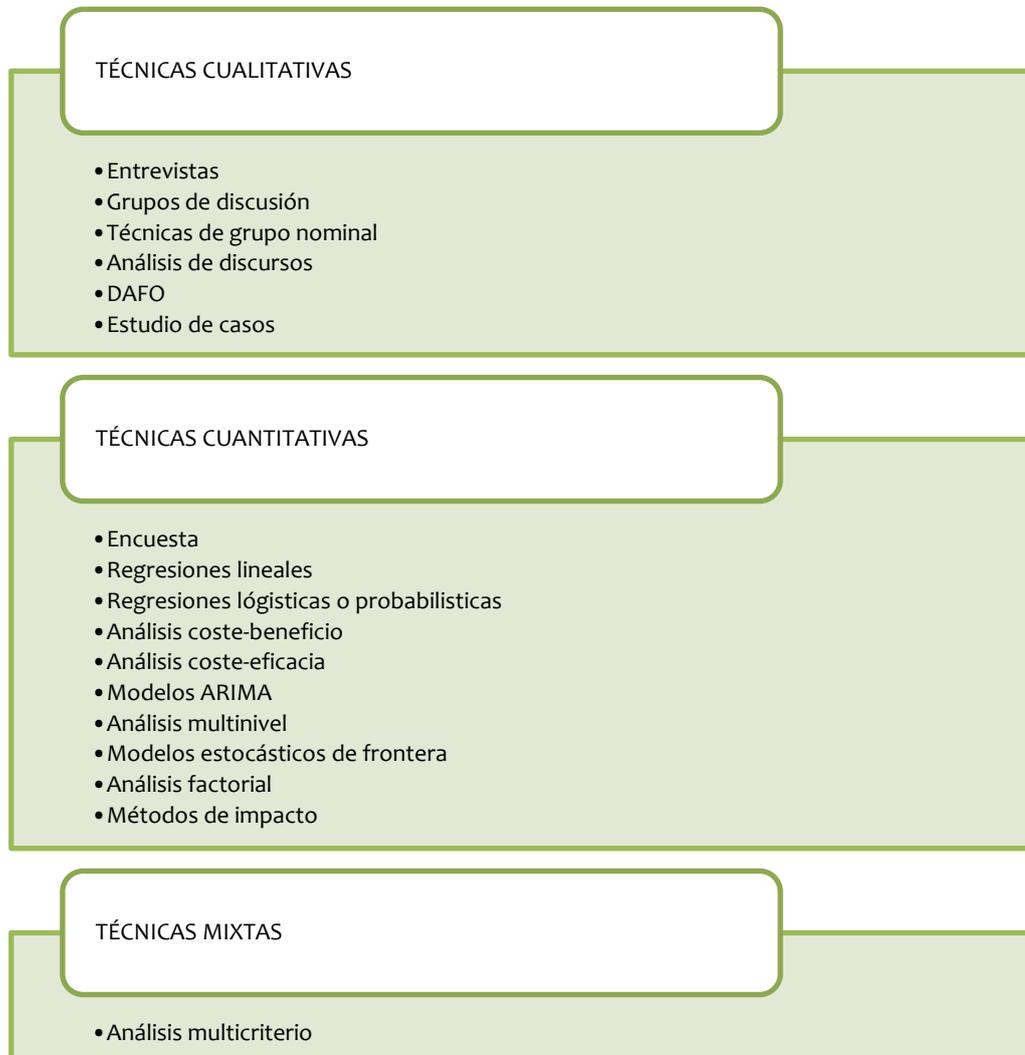
Fig. 57. Componentes de la Matriz de Evaluación de AEVAL

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	DE SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES/METODOLOGÍA	FUENTES DE VERIFICACIÓN
...
...

Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2015)

También en esta fase se determinan las técnicas y herramientas de análisis que se seleccionarán para la evaluación de la política o programa¹³:

Fig. 58. Técnicas y herramientas de análisis



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2015)

El resultado de esta fase tercera se incorpora al Capítulo 3 del Informe final de evaluación puede observarse en la página siguiente:

¹³ Pueden consultarse fichas de cada uno de estos instrumentos en el Anexo II de la publicación http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Guia_Evaluaciones_AEVAL.pdf,a partir de la p. 143.

Fig. 59. Ficha Resumen de la Fase 3. Diseño de la evaluación (captura de imagen)

FICHA RESUMEN DE LA FASE 3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN						
OBJETIVOS						
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de la evaluación - Establecer las preguntas, hipótesis, criterios y matriz de evaluación - Seleccionar las herramientas y técnicas necesarias para llevar a buen fin la evaluación, en función de sus objetivos, preguntas y criterios de evaluación - Planificar la evaluación - Establecer los Términos de Referencia (TdR) 						
ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN						
3-1. ELABORACIÓN DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN						
ITEMS						
<ul style="list-style-type: none"> - Redactar las preguntas de evaluación en base a los objetivos, alcance y objeto de la evaluación - Definir los criterios de evaluación que se emplearán - Definir o establecer los indicadores o análisis a realizar y sus fuentes de verificación - Construir la matriz de evaluación 						
3-2. SELECCIÓN DE TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS						
ITEMS						
<ul style="list-style-type: none"> - Selección de herramientas - Enfoques o estrategias de análisis 						
3-3. ELABORACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR)						
ITEMS						
<ul style="list-style-type: none"> - Descripción de la intervención - Objeto, ámbito y alcance. Propósito de la evaluación. Usuarios - Enfoque metodológico. Matriz de preguntas - Herramientas y metodología de recopilación de datos y análisis - Equipo evaluador. Comisión de seguimiento. Líneas de comunicación - Plan de evaluación. Cronograma - Presupuesto - Estructura del informe. Distribución. Confidencialidad y publicidad - Seguimiento - Aspectos éticos. Posibles conflictos de interés 						
HERRAMIENTAS APLICABLES						
ITEMS						
<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas cuantitativas y cualitativas 						
PRODUCTO DE LA FASE 3						
COMPONE EL CAPÍTULO III DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN						

Fuente: AEVAL (2015)

Una vez diseñada la evaluación, AEVAL procede al trabajo de campo y análisis de la información obtenida. Para ello, elabora un plan de recolección de datos:

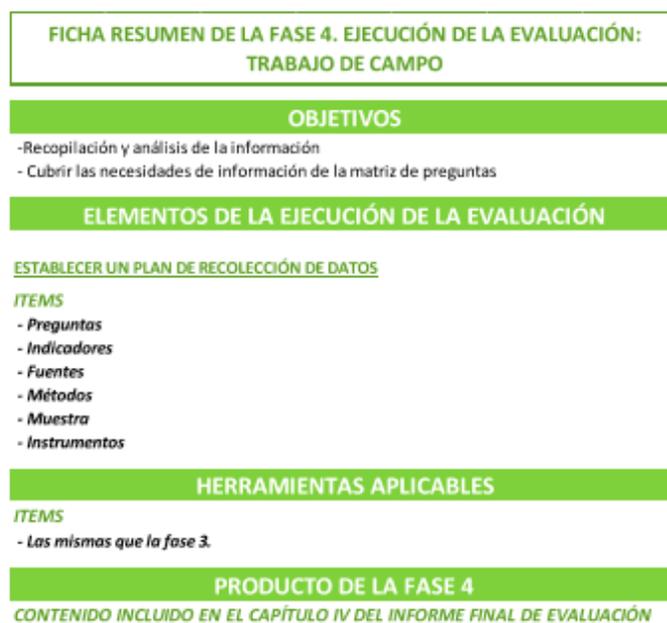
Fig. 60. Componentes del Plan de Recolección de datos de AEVAL

Instrumentos			Recolección de datos			
Preguntas	Indicadores	Cronograma	Fuentes	Métodos	Muestra	Instrumentos
...

Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2015)

Los resultados de esta fase de trabajo de campo y análisis se incorporan al Capítulo 4 del Informe final de evaluación.

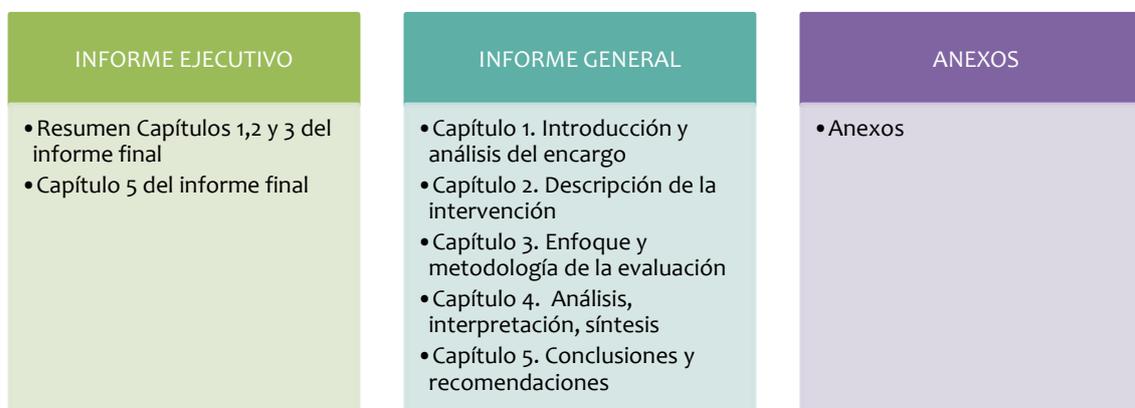
Fig. 61. Ficha Resumen de la Fase 4. Trabajo de campo y análisis (captura de imagen)



Fuente: AEVAL (2015)

El informe final de evaluación es el documento resultante del todo el proceso anterior, presentando la siguiente estructura:

Fig. 62. Estructura del informe final de evaluación de AEVAL



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2015)

2.3.2 Generalitat de Cataluña

2.3.2.1. Creación y composición

El Consorcio Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) es una entidad de derecho público de carácter asociativo y voluntario, y de duración indefinida, con capacidad para crear y gestionar servicios y realizar actividades, en los términos que establece la normativa aplicable en las entidades consorciadas y en el marco de su estatuto. Constituido formalmente en 2006, está formado por las instituciones siguientes:

- La Generalitat de Cataluña, a través del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda.
- La Diputación de Barcelona.
- La Universitat Pompeu Fabra.
- El Consejo Interuniversitario de Cataluña.
- El Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña.

2.3.2.2. Objetivos y competencias

La misión de Ivàlua es promover la evaluación de políticas públicas y de programas del tercer sector social en Cataluña, para mejorar la efectividad, la eficiencia y la transparencia hacia la ciudadanía.

El objetivo general de Ivàlua es conseguir:

- La evaluación de políticas públicas y de programas sociales se incorpore a la actuación habitual de las administraciones públicas y de entidades del tercer sector;
- Que esta evaluación se realice de forma sistemática y rigurosa;
- Que sus resultados se utilicen de forma efectiva y verificable por parte de los cargos electos, directivos y gestores de los programas;
- Que contribuya en el debate público sobre las soluciones más efectivas y eficientes para los problemas sociales.

Sus criterios de actuación son los siguientes:

- Independencia y objetividad.

- Rigor e innovación técnicas.
- Foco en sectores y programas de especial relevancia.
- Implicación activa de las administraciones y tercer sector.
- Trabajo en red con organismos de evaluación y con evaluadores calificados.
- Transparencia de las actuaciones que se llevan a cabo.

Respecto a su marco de actuación, Ivàlua establece un Plan de actuaciones y proyectos de carácter anual y elabora memorias de actividades de cada ejercicio económico. En su página web pueden consultarse la producción de informes de evaluación realizados sobre políticas y programas:

Evaluaciones retrospectivas

- Políticas activas de ocupación.
- Evaluación de los Planes de Ocupación 2005 – 2007.
- Evaluación de las políticas activas de ocupación del ZOCO dirigidas prioritariamente a jóvenes con más dificultades

Políticas sociales

- Evaluación del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción 1998 – 2008.
- Evaluación del Plan Nacional de la Juventud de Cataluña 2000 – 2010.
- Evaluación del diseño del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción
- Evaluación de la prestación económica de carácter universal por niño a cargo
- Evaluación del Servicio Local de Teleassistència domiciliaria de la Diputación de Barcelona
- Evaluación del Fondo de Ayudas de Emergencia Social para Niños Menores de 16 Años del Ayuntamiento de Barcelona

Políticas educativas

- Evaluación de los Planes Educativos de Entorno 2005-2009.
- Evaluación del programa Éxito Verano 2015
- Evaluación de la implementación del programa “Maleta de las familias”

Otras políticas

- Evaluación intermedia de la Implementación del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010.
- Evaluación intermedia del Plan de Acción para la Alimentación y la Agricultura Ecológicas 2008-2012.
- Evaluación "2012-2015, 3 años del Fondo de Solidaridad de Aguas de Busot de Barcelona"

Evaluaciones prospectivas

- Diseño de evaluación del programa Casas de Niños, impulsado por la Fundación Acción Social Infancia y el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat.
- Diseño y primera fase de ejecución de la evaluación del programa Gente 3.0, de la Fundación "la Caixa".

Evaluaciones ex-ante

- Evaluación ex-ante del impuesto sobre viviendas vacías propiedad de las entidades financieras
- Ex ante *assesment* de las necesidades de financiación de las pequeñas y medianas empresas en Cataluña (Resumen ejecutivo)

2.3.2.3. Metodología de evaluación

Iválua cuenta con una serie de publicaciones propias sobre métodos y técnicas de evaluación:

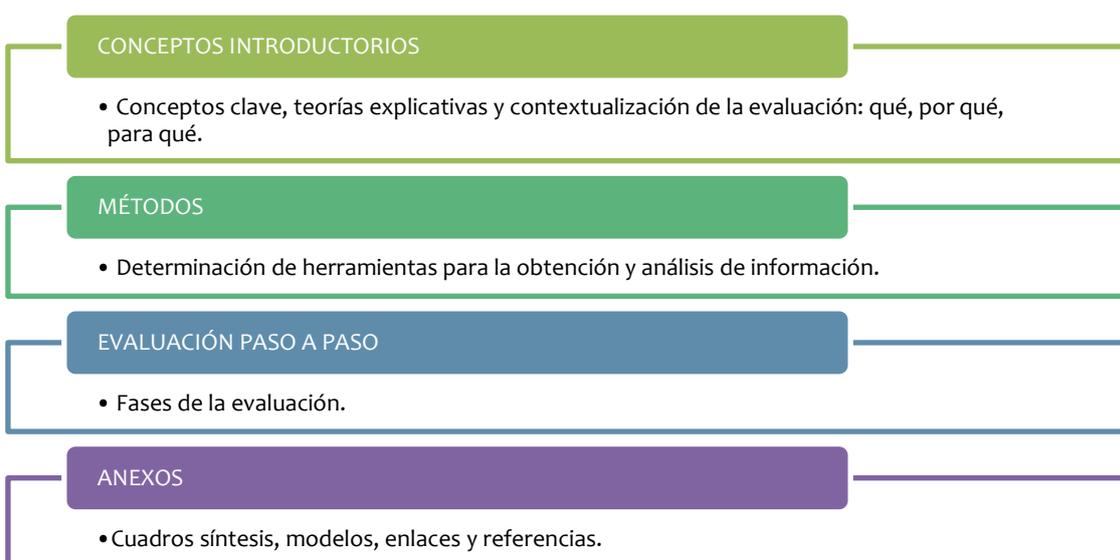
- Guía práctica 1 – Como iniciar una evaluación: oportunidades, viabilidad y preguntas de evaluación
- Guía práctica 2 - Evaluación de necesidades sociales
- Guía práctica 3 - Evaluación del diseño
- Guía práctica 4 - Evaluación de la implementación
- Guía práctica 5 - Evaluación de impacto
- Guía práctica 6 - Evaluación económica
- Guía práctica 7 - Evaluación ex ante
- Guía práctica 8 - La Metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas

- Guía práctica 9 - Introducción a la evaluación económica

A diferencia de AEVAL, que establece una única metodología de evaluación, Iválua establece enfoques distintos atendiendo fundamentalmente al momento de la evaluación. Por otro lado, también ha creado guías específicas para la evaluación de políticas públicas en los ámbitos sectoriales de empleo, educación y programas sociales. Finalmente, y respecto a la edición de guías debe destacarse las guías de evaluación ex ante y de evaluación económica.

Así pues, Iválua despliega sus orientaciones de manera pedagógica y comprensible a través de guías prácticas que abordan la evaluación paso a paso. Considerando las guías metodológicas en su conjunto (guías 1, 2, 3, 4 y 5) es posible inferir ciertas similitudes en su presentación y estructura:

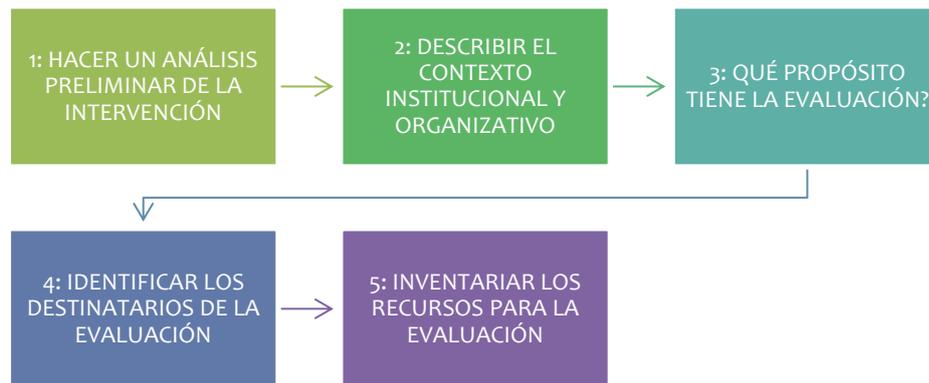
Fig. 63. Estructura genérica de las guías metodológicas de Iválua



Fuente: elaboración propia a partir de las guías de Iválua en su conjunto

La “Guía práctica 1 – Como iniciar una evaluación: oportunidades, viabilidad y preguntas de evaluación”, aborda los primeros pasos en materia de evaluación: el planteamiento inicial y la planificación del proceso:

Fig. 64. Pasos para iniciar una evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

La *Guía práctica 2 - Evaluación de necesidades sociales* establece indicaciones para enfocar la evaluación entorno a los problemas sociales (Iválua, 2009):

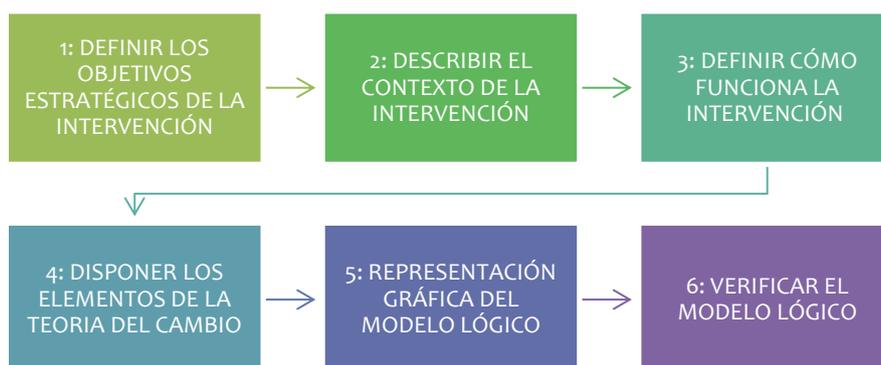
Fig. 65. Pasos para la planificación de una evaluación de necesidades



Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

Por su parte, la *Guía práctica 3 - Evaluación del diseño* (Iválua, 2009) aborda la construcción de la teoría del cambio, como fundamentación de la razón de ser de cualquier política o programa. No obstante, como se indica más adelante, la teoría de cambio adquiere mayor notoriedad en la evaluación de impacto, dado que se encarga en esencia de verificar en qué grado una intervención pública ha cumplido la hipótesis causal planteada al inicio, aquella hipótesis por la cual se infería que esa determinada intervención (y no otra) mitigaría la situación problemática o mejoraría determinada situación colectiva.

Fig. 66. Pasos para la evaluación del diseño



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

Para la disposición de los elementos de la teoría del cambio, Ivàlua utiliza una tabla con los componentes siguientes:

Fig. 67. . Tabla de componentes de la teoría del cambio

	RECURSOS (IMPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (CORTO PLAZO)	IMPACTOS (LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN
DESCRIPCIÓN
HIPÓTESIS CLAVE
MEDIDAS

Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

La *Guía práctica 4 - Evaluación de la implementación* (Ivàlua, 2009) se ocupa de la fase en la que se pone en marcha la intervención y su finalidad es asegurar que el despliegue de actividades (procesos) se despliegan de forma adecuada para poder alcanzar los resultados esperados. Como ya se ha indicado anteriormente, la fase de implementación es una fase complicada en tanto que puede verse afectada por desplazamientos de implementación o por déficits de implementación en relación al diseño establecido. Estos fallos o brechas de implementación pueden obedecer a diversas causas, debido a que desde la óptica jurídica se considera ésta una fase ejecutiva, pero, en cambio, desde una óptica politológica pueden influir varios factores relacionados con la estructura del programa, con sus gestores y también con los propios destinatarios (ciudadanos) o con la situación económica y social del momento en el que se produce la puesta en marcha del programa:

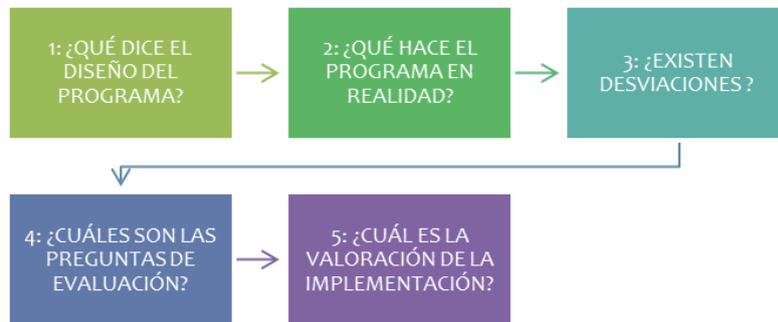
Fig. 68. Factores explicativos de la implementación de políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne(2008)

El modelo de Ivàlua para evaluar la implementación propone dar respuesta a los siguientes interrogantes:

Fig. 69. Pasos para la evaluación de la implementación



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

Si retomamos la tabla de componentes de la teoría del cambio, la evaluación de la implementación se ocuparía de analizar las columnas relativas a Recursos, Actividades y Productos:

Fig. 70. Tabla de componentes de la teoría del cambio

	RECURSOS (IMPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (CORTO PLAZO)	IMPACTOS (LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN	EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN			...	...
DESCRIPCIÓN				...	...
HIPÓTESIS CLAVE				...	...
MEDIDAS				...	...

Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

Finalmente, la *Guía práctica 5 - Evaluación de impacto* (Ivàlua, 2009) aborda la capacidad de que los recursos destinados, las actividades propuestas y los productos resultantes puedan resolver la necesidad social o mejorar la situación problemática planteada desde el ámbito público.

La pregunta básica a la que se intenta resolver es: ¿ha funcionado? No obstante, dado que las intervenciones públicas pueden verse afectadas por múltiples factores, la evaluación de impacto se interesa por determinar aquellos impactos que son directamente imputables a la intervención pública, y en esta cuestión reside la gran complejidad de las evaluaciones de impacto.

Las evaluaciones de impacto han aportado resultados válidos en programas muy acotados donde determinados individuos con perfiles similares participan en programas y otros no, de manera que puede observarse el impacto con el grupo de no ha participado y que podría contestar a la pregunta clave: ¿qué habría pasado si el programa no se hubiera llevado a cabo? Bajo esta fundamentación se organiza esta nueva guía, en una serie de pasos preliminares para diseñar una evaluación de impacto:

Fig. 71. Pasos preliminares para la evaluación de impacto



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

Más adelante se abordará la evaluación de impacto con más amplitud.

2.3.3 Gobierno de Navarra

2.3.3.1. Creación y composición

En año 2006, el gobierno de la Comunidad Foral de Navarra publica la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (Publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 9 de enero de 2006; BOE de 4 de febrero de 2006), en virtud de cual se crea la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, como órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra encargado del ejercicio de la competencia de evaluación, en el ámbito territorial de Navarra, de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos de las Administraciones Públicas de Navarra.

La Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos se está adscrita al Instituto Navarro de Administración Pública e integrada por los siguientes órganos:

a) Presidente: Se designará por Acuerdo del Gobierno de Navarra.

b) Vocales:

- Un representante del Instituto Navarro de Administración Pública.
- Un representante de la Dirección General para la Sociedad de la Información del Departamento de Economía y Hacienda.
- Un representante del Departamento de Administración Local.

- Tres representantes de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.
- Un representante de la Fundación Navarra para la Calidad.
- Un representante de cada una de las dos organizaciones sindicales que tengan la consideración de más representativas conforme a la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

c) Secretario: Un funcionario o empleado público designado por el Instituto Navarro de Administración Pública.

Mediante esta Ley, se crea el Registro de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos, público y gratuito, y en el que podrán integrarse los sistemas de evaluación que se apliquen y, en su caso, los programas de mejora que se elaboren, así como las Cartas de Servicios. Actualmente, en dicho registro constan 40 informes de evaluación:

Fig. 72. Registro de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos

TÍTULO DE LA EVALUACIÓN	AÑO DE LA EVALUACIÓN
Evaluación Ex-ante del Programa de Desarrollo Rural 2000-2006	1999
Evaluación y revisión del Plan estratégico de Turismo de Navarra	2001
Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural (2000-2006)	2003
Evaluación programa óptima (2000-2004)	2004
Evaluación del Plan de apoyo a la familia	2005
Evaluación del Plan de Salud de Navarra (2001-2005)	2005
Evaluación de los Proyectos de investigación en ciencias de la salud	2005
Evaluación del Plan Docente del Departamento de Salud	2005
Evaluación del Plan de lucha contra la exclusión social de navarra	2006
Evaluación del Programa ITINERIS	2006
Evaluación del Plan de Empleo 2002-2004. Proyecto ICARO	2006
Evaluación del I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres	2006
Análisis de la calidad de los proyectos del OBNE para la aportación de propuestas de mejora continua	2006
Evaluación de los estudios del observatorio Inafre	2006

Evaluación del Plan de atención a la infancia y adolescencia en dificultad social 2003-2006	2007
Evaluación de la adecuación de la red de recursos de acogimiento residencial de la comunidad foral de Navarra	2007
Evaluación Ex-ante del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013	2007
Evaluación del I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres	2007
Evaluación de la formación continua y ocupacional en Navarra	2007
Evaluación del Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante	2008
Evaluación Ex-post del Programa de Desarrollo Rural (2000-2006)	2008
Evaluación del I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres	2008
Evaluación de diseño programa Lingua Empresa	2008
Evaluación del III Plan de Empleo 2005-2008	2009
Evaluación de la Ley Foral 21/2005, de evaluación de las políticas y de la calidad de los servicios	2009
Evaluación del I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres	2009
Evaluación del Plan Director de la cooperación Navarra	2010
Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013	2010
Evaluación del I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres	2010
Evaluaciones externas del sistema educativo	2011
Evaluación del I Programa General de Incentivación, Promoción e Impulso de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en Navarra. Informe de síntesis 2008-2010	2012
Evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2008-2012	2013
Evaluación del Programa VAIS	2013
Plan de Salud de Navarra 2006-2012	2013
Plan estratégico de Salud Mental de Navarra 2012-2016	2013
Evaluación ex-ante del Programa Operativo FSE 2014-2020 de Navarra	2014
Evaluación ex-ante del PO FEDER 2014-2020 de Navarra	2014
Evaluación ex-ante Sistema General de Gestión	2014

Evaluación de diseño del Plan de Salud 2014-2020	2014
Evaluación ex-ante del Programa de Desarrollo Rural de la CFN, FEADER 2014-2020	2015

Fuente: Gobierno de Navarra (2017)

2.3.3.2. Objetivos y competencias

La evaluación de las políticas públicas tendrá por finalidad comprobar el grado de aplicación, entre otros, de los principios y criterios contenidos en el art.4 de la norma:

- a) *Principio de legitimidad democrática, entendido como aquella gestión de lo público que concibe la ciudadanía como la razón de ser de la existencia de las Administraciones Públicas y dirige las políticas y los servicios públicos a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos.*
- b) *Principio de legalidad, que supone la gestión de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos mediante la aplicación de procedimientos legal y reglamentariamente establecidos y con el cumplimiento de las normas sustantivas que rijan la actividad de que se trate.*
- c) *Principio de eficacia, entendido como la consecución real de los objetivos públicos que se persiguen.*
- d) *Principio de eficiencia, entendido como la ejecución de políticas y la prestación de servicios públicos mediante una óptima utilización de medios que posibilite la consecución directa de los fines públicos perseguidos.*
- e) *Principio de economía, entendido como la consecución de los objetivos pretendidos con el coste económico más racional para la Hacienda Pública.*
- f) *Principio de transparencia, entendido como el deber de la Administración de realizar su actividad facilitando la información necesaria a la ciudadanía, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos, y como el deber de los responsables públicos de actuar con probidad en el desempeño de las tareas públicas.*

- g) Principio de prevención, entendido como la forma de diseñar políticas y de gestionar y prestar servicios que se anticipa a los problemas y demandas que puedan suscitarse.
- h) Principio de celeridad, entendido como la consecución de los objetivos pretendidos en el menor tiempo posible.
- i) Principio de universalidad, entendido como la prestación de servicios públicos de forma equitativa, dando a cada destinatario el servicio que realmente necesita.
- j) Principio de responsabilidad, entendido como la forma de gestionar que asume de forma expresa sus obligaciones ante la ciudadanía y, en caso de mal funcionamiento de los servicios públicos, adopta medidas adecuadas para su corrección en el menor tiempo posible e indemniza a los perjudicados en los términos previstos en las leyes.
- k) Principio de participación ciudadana, entendido como la elaboración y gestión de políticas públicas y la prestación de servicios con aplicación de sistemas y métodos que permiten a los ciudadanos, tanto individual como asociadamente, intervenir y formular sugerencias, observaciones o alegaciones, o presentar reclamaciones y quejas por el deficiente funcionamiento de los servicios públicos, y el grado de aceptación por la Administración de las propuestas ciudadanas o de resolución eficaz de sus reclamaciones.
- l) Principio de colaboración y coordinación con otras Administraciones Públicas, entendido como la aplicación de mecanismos que permiten a una Administración responsable de una política pública o de la prestación de un servicio público relacionarse con otras competentes para la consecución de objetivos e intereses públicos comunes y la mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos en la forma más eficaz.
- m) Principio de coherencia, entendido como la prestación de servicios de forma continua, cierta y estable, sin introducir rupturas o sobresaltos innecesarios respecto a situaciones que la ciudadanía conoce y acepta.
- n) Principio de simplicidad, entendido como la utilización de técnicas y métodos que permiten la simplificación de trámites, la eliminación de procedimientos innecesarios y la disminución de los tiempos de espera.

o) Principio de comprensión, entendido como la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios, así como el empleo de medios públicos de información en los que se utiliza un lenguaje comprensible.

p) Principio de modernización, entendido como la gestión que utiliza nuevas tecnologías y métodos de organización eficaces y participativos, y se rige por criterios de actualización y reforma de su estructura administrativa, de las modalidades de prestación de los servicios públicos y de las infraestructuras, instalaciones y edificios en que los servicios se prestan.

q) Principio de mejora continua, entendido como la puesta en práctica de métodos que permiten sistemáticamente a una Administración detectar sus deficiencias, corregirlas y prestar sus servicios a los ciudadanos cada vez de forma más eficiente, eficaz, económica, participativa y con mayor celeridad.

Respecto a las modalidades de evaluación, se establece tres posibilidades: por la propia Administración, a través de sus propios medios, mediante contratación con terceros, o externamente por la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos.

La evaluación externa se llevará a cabo por la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, a solicitud del órgano competente de cada Administración. A tal efecto, podrá suscribirse el oportuno convenio de colaboración en el que se reflejen los compromisos técnicos, jurídicos, administrativos y, en su caso, económicos de cada parte. Para la evaluación externa podrá acordarse la creación de un comité de expertos externo y ajeno a la Administración Pública evaluada.

2.3.3.3. Metodología de evaluación

Desde el Gobierno de Navarra se publica en el año 2008 el denominado *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas* en la Comunidad Foral de Navarra, que incorpora un anexo denominado *Teoría del Programa a partir del Enfoque del Marco Lógico*. Posteriormente, en una segunda edición en 2013 publica un *Check List Completo para conocer la evaluabilidad de una intervención pública*.

- *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas*

Los principios básicos que establece el Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas (en adelante, el Protocolo) son:

1. Evaluación entendida no como fin sino como mejora.
2. No obligatoriedad de la evaluación.
3. Libertad para los gestores para abordar los procesos de evaluación.
4. El propósito del Protocolo es ayudar a los actores públicos a tomar estas decisiones.
5. El Protocolo pretende ser una guía ágil y flexible, de rápida realización.

La finalidad de este protocolo es estudiar evaluabilidad de las políticas públicas, entendiendo por evaluabilidad “*el análisis previo de la conveniencia de realizar la evaluación posterior de una intervención pública, valorando la existencia de las condiciones óptimas para llevarla a cabo y proponiendo las mejoras necesarias que preparen a dicha intervención para ser evaluada*” o “*como evaluación previa y pre-evaluación, puesto que realmente es un análisis que se debe realizar antes de poner en marcha una 3 evaluación de mayor envergadura, del tipo que sea*”. En consecuencia, en rigor no se trata de una metodología de evaluación, sino de evaluabilidad, que analiza la intervención pública aportando opciones de evaluación, pero también recomendaciones para la mejora de la intervención pública. El análisis de la evaluabilidad se realiza mediante el Enfoque del Marco Lógico.

La metodología que aplica el Protocolo se basa en el Enfoque del Marco Lógico (en adelante EML). El EML es una herramienta analítica para la planificación de proyectos con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos y es utilizado por organismos de cooperación internacional. El primer “Marco Lógico” se elaboró para la USAID a finales de los años 60 y, desde entonces, lo han utilizado muchas de las principales organizaciones donantes, tanto multilaterales como bilaterales. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE promueve su uso entre los países nórdicos también han mostrado su interés en el uso del “Marco Lógico” y en Canadá se utiliza este enfoque no solamente en la ayuda al desarrollo, sino también en las inversiones públicas nacionales en general. El enfoque del Análisis del Marco Lógico que presentamos a continuación se basa en gran medida en la metodología desarrollada por organizaciones de las Naciones Unidas a la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ). Desde el principio hasta el final de este manual, la palabra “proyectos” se utiliza con respecto a todos los tipos de intervenciones para el desarrollo, incluyendo proyectos, programas, estudios, etc. NORAD (1993). Si bien se considera en rigor como una herramienta de diseño y planificación de proyectos, dado que facilita la identificación y formulación,

también aporta las claves para la ejecución y orientaciones para la evaluación (Cruz Roja Internacional, 1997)

EL EML se basa en los materiales elaborados por la Agencia de Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (NORAD)¹⁴ y se desdobra en dos estructuras analíticas: Metodología de Marco Lógico y la Matriz de Marco Lógico. La metodología contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica se integra en la Matriz de planificación, la cual relaciona insumos, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo global con indicadores, fuentes de verificación y factores externos:

Fig. 73. Diseño y Planificación de intervenciones públicas según el EML



Fuente: elaboración propia a partir Gobierno de Navarra (2013)

Así pues, en primer lugar, la metodología del EML consta de 4 pasos:

1. Análisis de la participación. El objetivo de esta fase es identificar a los grupos de personas beneficiarias de la intervención pública y a aquellas otras afectadas, tanto positiva como negativamente¹⁵:

Fig. 74. Grupos de actores con involucración en la intervención pública

PARTICIPANTES		NO PARTICIPANTES	
BENEFICIARIOS/AS DIRECTOS	BENEFICIARIOS/AS INDIRECTOS	NEUTRALES/ EXCLUIDOS/AS	OPONENTES PERJUDICADOS/AS

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013)

¹⁴ Puede consultarse en el siguiente enlace:

http://docencia.unet.edu.ve/Coordinationes/SComunitario/archivos/Manual_Marcologico.pdf

¹⁵ Algunas organizaciones de cooperación al desarrollo realizan con carácter previo un análisis de vulnerabilidad y capacidad, que permite identificar los riesgos que amenazan a las personas y comunidades objeto de la intervención (Cruz Roja Internacional, 1997)

Una vez identificados los grupos de personas, deben determinarse sus principales necesidades e intereses, sus fortalezas y debilidades y sus interrelaciones, conflictos e intereses y estructuras de cooperación o de dependencia con otros grupos.

El modelo aporta una plantilla de preguntas para verificar el análisis de participación:

Fig. 75. Escalas para la verificación y coherencia del análisis de participación

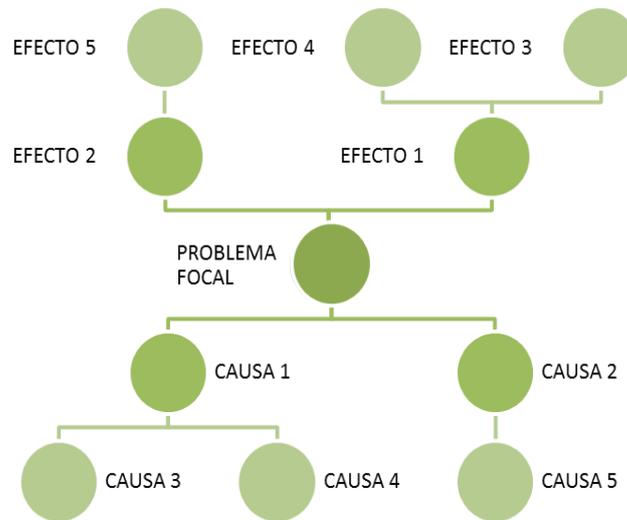
Análisis de participación (para los diferentes agentes afectados por el problema)	0%	25%	50%	75%	100%
1. ¿Se ha identificado a la totalidad de actores?					
2. ¿Se conoce si son beneficiarios directos/indirectos, excluidos/neutrales u oponentes/perjudicados por la IP?					
3. ¿Quedan claros los problemas y dificultades a las que actualmente se enfrentan: ¿económicos, culturales, ecológicos, etc.?					
4. ¿Quedan claros los principales intereses y necesidades de cada agente?					
5. ¿Se tiene conocimiento de sus fortalezas y debilidades sobre el desarrollo de la intervención?					
6. ¿Se conoce qué tipo de interrelación tiene con los otros grupos?					
7. ¿Cuáles son los principales conflictos de interés, estructuras de cooperación o dependencia con otros grupos?					
8. ¿Se han identificado las responsabilidades organizativas o institucionales de cada agente, en caso de existir?					
9. ¿Se conoce qué recursos aporta o puede aportar cada actor/agente para el tratamiento del problema/necesidad?					

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013)

2. Análisis de los problemas. A continuación, se determina el problema principal o “focal” que se pretende resolver con la intervención pública; a partir del cual se realiza un árbol de problemas. Las causas sustanciales y directas del problema focal se colocan paralelamente debajo de éste.

Los efectos sustanciales y directos del problema focal se colocan paralelamente encima de éste. Luego se sigue desarrollando las causas y los efectos con el mismo principio hasta formar el árbol de problemas:

Fig. 76. Estructura de un árbol de problemas



Fuente: elaboración propia a partir de NORAD (1993)

El modelo aporta una plantilla de preguntas para verificar el análisis de problemas:

Fig. 77. Escalas para la verificación y pertinencia del análisis de problemas

Análisis de problemas	0%	25%	50%	75%	100%
1. ¿Se identifican los problemas existentes de la situación analizada excluyendo los problemas posibles y/o futuros?					
2. ¿Se definen los problemas como estados negativos existentes y no cómo falta de soluciones?					
3. ¿Cada problema está escrito de forma independiente? ¿Se han mezclado más de dos problemas en uno?					
4. ¿Queda definido cuál es el problema central? ¿Se determinan las causas de ese problema central?					
5. ¿Existe una relación de causalidad entre los problemas? ¿hay un avance hacia abajo en el árbol para conocer el porqué de esas causas? ¿Se conocen los efectos directos provocados por el problema central?					
6. ¿Hay un avance hacia arriba en el árbol para conocer las consecuencias de esos efectos directos?					

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013)

3. Análisis de los objetivos. Este análisis permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez que se hayan resuelto los problemas. Consiste en reformular todos los elementos del árbol del problema en condiciones deseables positivas.

Fig. 78. Construcción de un árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia a partir de NORAD (1993)

El modelo aporta una plantilla de preguntas para verificar el análisis de objetivos:

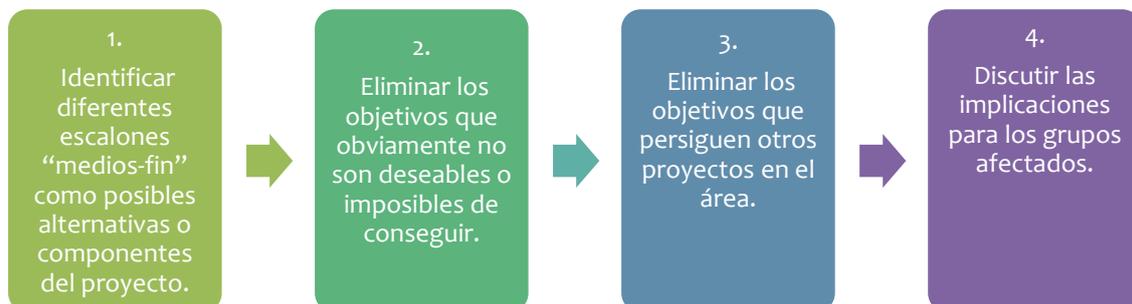
Fig. 79. Escalas para la verificación y pertinencia del análisis de problemas

Análisis de objetivos	0%	25%	50%	75%	100%
1. ¿Se reformulan los problemas del árbol de problemas en soluciones expresadas en estados positivos?					
2. ¿Existe una jerarquía en los objetivos? ¿Queda determinado cuál es el objetivo específico que va a ser el origen de la IP? ¿Quedan definidos cuáles son los objetivos globales?					
3. ¿Los medios para conseguir el objetivo procede de solucionar las causas del problema? ¿hay un avance coherente hacia abajo dentro del árbol de objetivos?					
4. ¿Los objetivos o fines a conseguir proceden de los solucionar los efectos del problema? ¿hay un avance coherente hacia arriba dentro del árbol de objetivos?					
5. ¿Se visualizan las relaciones “medios – fin”?					

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013)

4. Selección de alternativas. El propósito del análisis de alternativas es identificar posibles opciones, valorar sus posibilidades de ser llevados adecuadamente a la práctica y acordar una estrategia de proyecto. Para ello, se siguen los pasos siguientes:

Fig. 80. Pasos para la selección de alternativas



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013) y NORAD (1993)

El modelo aporta una plantilla de preguntas para verificar el análisis de objetivos:

Fig. 81. Escalas para la verificación y pertinencia del análisis de problemas

Selección de alternativas	0%	25%	50%	75%	100%
1. ¿Se ha definido qué objetivos quedan dentro de la IP y cuáles fuera? ¿Se eliminan aquellos objetivos que son imposibles de conseguir o que no pertenecen a la IP que se desea diseñar?					
2. ¿Se identifican las ramas "medios - fines" como posibles alternativas en el árbol de objetivos?					
3. ¿Se han definidos los criterios que van a ayudar a priorizar las alternativas?					
4. ¿Se ha establecido una ponderación de la importancia de cada criterio de valoración para poder priorizar las distintas alternativas?					
5. ¿Se selecciona como estrategia de la IP la alternativa más pertinente según esos criterios?					

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013)

5. Planificación de la intervención (Matriz del Marco Lógico). La Matriz de Marco Lógico estructura el contenido de la intervención de una manera comprensible en base a la información derivada de los análisis anteriores. Consta de 4 columnas:

Fig. 82. Matriz del Marco Lógico

LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO GLOBAL			
OBJETIVO ESPECÍFICO:			
RESULTADOS:			
ACTIVIDADES:	MEDIOS:	COSTES:	CONDICIONES PREVIAS:

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Navarra (2013) y NORAD (1993)

1. En la primera columna se describen los principales componentes de la intervención:
 - a. El objetivo global describe anticipadamente el objetivo a largo plazo del que contribuirá el proyecto (justificación del proyecto).
 - b. El objetivo específico describe los efectos esperados del proyecto (propósito del proyecto) para los beneficiarios directos como una condición futura precisamente planteado.
 - c. Los resultados se expresan como objetivos que la dirección del proyecto debe lograr y mantener durante la vida del proyecto. Su impacto combinado deberá bastar para lograr el objetivo inmediato.
 - d. Las actividades se expresan como procesos. No es necesario detallar las actividades; hay que indicar la estructura básica y la estrategia del proyecto.
2. La segunda columna recoge los indicadores que aportarán evidencia de la consecución/realización de los componentes de la intervención.
3. En la tercera columna se indicarán las fuentes de información necesarias para verificar los indicadores.
4. Finalmente, en la cuarta columna se redactarán los factores externos, que son aquellas condiciones que deben existir si se quiere que el proyecto tenga éxito, pero que escapan al control directo de la intervención del proyecto.

El modelo aporta plantillas de preguntas de verificación para la correcta cumplimentación de la matriz¹⁶.

¹⁶ Véase en Anexo I. Enfoque del Marco Lógico (Gobierno de Navarra, 2013) en las pp. 17, 21, 24 y 28.

2.3.4 Gobierno Vasco

2.3.4.1. Creación y composición

El Gobierno Vasco no dispone de un organismo específico de evaluación de políticas públicas, se integra dentro de las propias estructuras administrativas del ejecutivo, recayendo la competencia en esta materia a la Dirección de Coordinación (Lehendakaritza) y la Dirección de Innovación y Administración Electrónica (Dpto. de Justicia y Administración Pública), más recientemente adscrita a la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración dentro del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Se refiere al modelo contenido en la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco que pretende servir a quienes deben planificar o ejecutar acciones evaluativas de políticas públicas, en el marco de acción del Gobierno Vasco y sus organismos autónomos y administración institucional, a través de orientaciones metodológicas de carácter general. Aunque tiene una vocación principal de uso interno, deberá servir también para orientar el trabajo de los agentes externos de carácter académico o consultorías privadas que intervienen en los procesos evaluativos de las políticas públicas del Gobierno Vasco.

2.3.4.2. Objetivos y competencias

En materia de evaluación la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración ejerce las siguientes competencias:

- El análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos.
- El diseño y desarrollo de los modelos e instrumentos de innovación y mejora de la calidad de los servicios, evaluación de las políticas públicas e introducción de sistemas de gobernanza.
- Implantar la Gobernanza Pública vasca en la definición, coordinación y ejecución de las políticas públicas mediante el diseño y desarrollo de modelos e instrumentos de innovación y mejora de la calidad de los servicios públicos, la evaluación de políticas públicas y la introducción de sistemas de buen gobierno.

El sistema de evaluación de las políticas públicas en el Gobierno vasco parte de un proyecto incluido en el Plan de Innovación Pública 2014-2016 (PIP)¹⁷, plan que tiene como misión “Construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros, en colaboración con su entorno y con la participación activa de la ciudadanía, contando con las personas como protagonistas del cambio, y todo ello basado en los nuevos valores de gobernanza: apertura, orientación a resultados, transparencia e innovación”.

El Plan, en materia de evaluación de políticas públicas, establece un proyecto orientado a generar interés y promover capacidades para la evaluación de las políticas públicas en los diferentes departamentos y organismos públicos del Gobierno Vasco. Para ello, plantea dos acciones:

- Desarrollar un portal para la publicación de evaluaciones
- Ejecutar una buena práctica de evaluación de políticas públicas ejemplificadora desde el punto de vista metodológico, colaborativo... y que tenga fuerte impacto en la cultura de esta organización

La ficha de seguimiento y evaluación del plan al cierre del ejercicio 2016 indica que el proyecto está en fase de ejecución, referenciando la realización de un modelo de evaluación, aunque pendiente de implementación¹⁸; se refiere al modelo contenido en la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco.

2.3.4.3. Metodología de evaluación

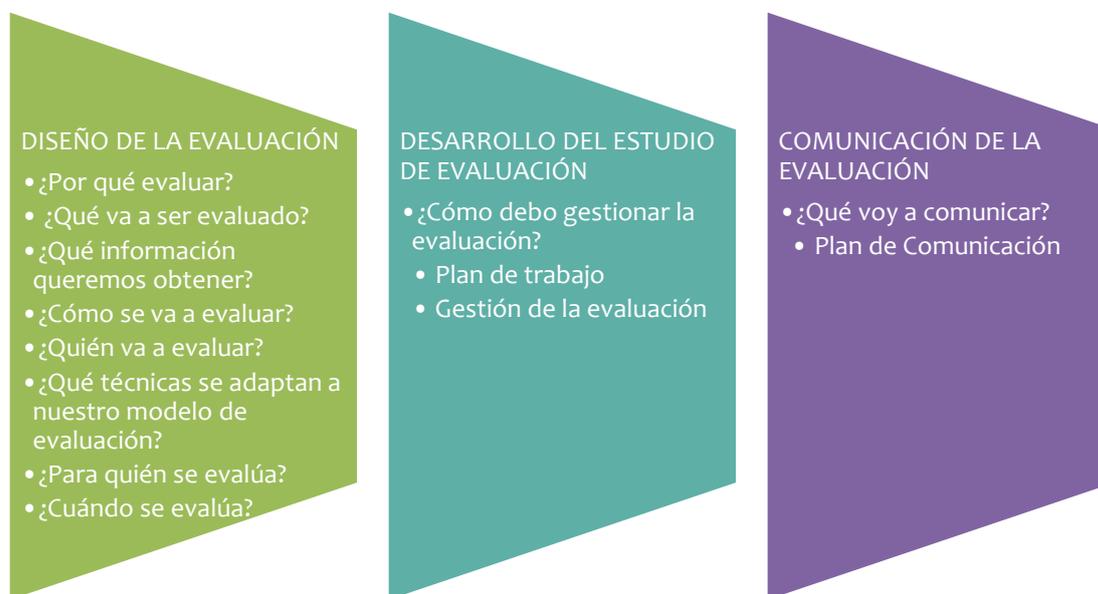
La Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco (Gobierno Vasco, s.f.) pretende servir a quienes deben planificar o ejecutar acciones evaluativas de políticas públicas, en el marco de acción del Gobierno Vasco y sus organismos autónomos y administración institucional, a través de orientaciones metodológicas de carácter general.

¹⁷ Puede consultarse esta iniciativa en <http://pip.blog.euskadi.eus/pip-2014-2016/>

¹⁸ Puede consultarse el informe relativo a este proyecto en http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto/pip2014_py130-evaluacion-politicas-publicas/#

En esta Guía se plantean tres pasos fundamentales para realizar una evaluación: diseño de la evaluación, desarrollo de la evaluación y plantear la comunicación. Para cada una de ellas propone unas preguntas clave:

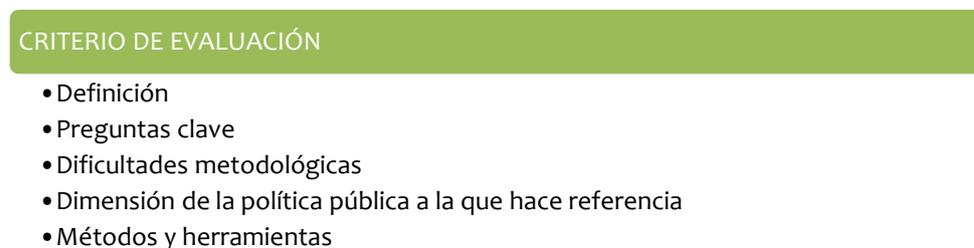
Fig. 83. Preguntas clave para la evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (s.f.)

El sistema de evaluación del Gobierno Vasco integra una serie de factores que determinan una política pública, estos factores se presentan como criterios o principios de la evaluación. Los criterios sirven para emitir los juicios de valor que deben dar respuesta a las preguntas de evaluación que el equipo evaluador prevé contestar en relación a los objetivos planteados en el diseño de la evaluación. La guía ofrece una descripción de los criterios más utilizados, bajo la siguiente estructura:

Fig. 84. Estructura de los criterios de evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (s.f.)

Resulta relevante indicar los criterios o principios de evaluación de este modelo, dado que el propio Informe de evaluación se articula en torno a ellos:

Fig. 85. Criterios de evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (s.f.)

Como soporte empírico para el posterior análisis de las políticas públicas, el modelo aporta tres herramientas para la obtención de información:

Fig. 86. Herramientas para la obtención de información

HERRAMIENTA	DEFINICIÓN
Sistema de Indicadores	Los indicadores son concreciones cuantitativas y/o cualitativas de la realidad objeto de estudio y sirven para sistematizar la información. En una evaluación se define la “batería de indicadores” incluyendo todos los aspectos fundamentales de la actuación que se pretenden medir para después compararlos con los efectos de la política.
Análisis documental	El análisis documental suele realizarse al inicio de las evaluaciones ya que suministra información básica sobre el contexto, las prioridades y los objetivos de la política pública.
Encuestas de evaluación	Las encuestas se utilizan para producir información precisa y cuantitativa procedente de aquellos actores implicados en la evaluación y sobre la base de un cuestionario estandarizado. Este tipo de herramienta se utiliza cuando se pretende obtener una información precisa, generalizable y cuantitativa.
Entrevistas	Las entrevistas permiten obtener información cualitativa relativa a los juicios de valor de los actores involucrados sobre las actuaciones más eficaces o problemáticas, las dificultades percibidas, y la adecuación y pertinencia de las intervenciones desde el punto de vista de la temática analizada.

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (s.f.)

El informe de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco se proyecta en cinco capítulos:

Fig. 87. Estructura y contenidos del Informe final de evaluación

Capítulos	Contenidos
CAPITULO I: CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Características esenciales del contexto • Descripción de la intervención
CAPÍTULO II. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA EMPLEADA	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño técnico de la evaluación • Técnicas y herramientas utilizadas • Condicionantes y límites encontrados en el desarrollo de los trabajos
CAPÍTULO III. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del marco legal y documental de referencia en la materia • Análisis de la situación de contexto • Análisis de pertinencia de la estrategia • Análisis de coherencia interna • Análisis de coherencia externa • Análisis de concentración • Análisis de complementariedad • Realizaciones financieras y físicas • Análisis de resultados • Análisis de impactos • Análisis de la eficacia de las intervenciones • Evaluación de acciones innovadoras
CAPÍTULO IV. CALIDAD DE LA EJECUCIÓN Y DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y Programación • Gestión • Ejecución y Seguimiento • Coordinación
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusiones y recomendaciones respecto la política pública o programa • Desafíos y perspectivas futuras

Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (s.f.)

En conclusión, podríamos decir que, de los diferentes modelos presentados en este apartado, aunque mayoritariamente coinciden en el de la evaluación ciertamente desarrollan este enfoque bajo distintas metodologías a la hora de abordar ejercicios de evaluación. Desde una perspectiva formal y de consenso por parte del Gobierno central, hasta unas posiciones más prácticas y profesionales como los enfoques presentados por los gobiernos vasco, catalán y navarro. Mientras que las metodologías de los dos primeros parten de la teoría de la Ciencia de la Administración, el modelo navarro se fundamenta en el Enfoque del Marco Lógico de Proyectos que está considerado como el germen de la evaluación de programas de cooperación al desarrollo a nivel mundial. Este último modelo para esta tesis es muy importante, habida cuenta que reproduce escalas y criterios que recalcan en las poblaciones

locales (poblaciones receptoras en el argot de la cooperación internacional) y en su capacidad y fortalecimiento para mantener las intervenciones públicas en el futuro.

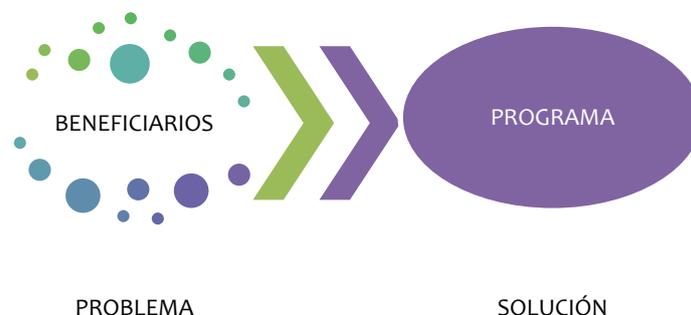
2.4. La evaluación de impacto de las políticas públicas

2.4.1. La verificación de la teoría del cambio

Las instancias gubernamentales y administrativas intentan diseñar y ejecutar soluciones a problemas sociales mediante políticas públicas. En la revisión de septiembre de 2013 de la Guía EVALSED, siglas en inglés, de *Evaluation of Socio-Economic Development* (Comisión Europa, 2013), la Unión Europea apuesta decididamente por la evaluación de impacto: “Para el período 2014-2020, se ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de los artículos relativos a la evaluación. Hay un mayor énfasis en los resultados, un énfasis mucho mayor en la lógica de la intervención y la concentración. Se ha introducido una evaluación del impacto en el papel de la evaluación con requisitos para que las autoridades de gestión lleven a cabo evaluaciones de impacto de acuerdo con un plan de evaluación. El impacto ya no se considera como la evolución a largo plazo de una estadística que puede o no haber sido influenciada por la política, sino la contribución de la política a cambiar”.

Las evaluaciones de impacto son un tipo particular de evaluación que intenta responder a preguntas sobre causa y efecto. A diferencia de las evaluaciones generales, que pueden responder a muchos tipos de preguntas, las evaluaciones de impacto se preocupan por saber *cuál es el efecto causal de un programa*. La evaluación de impacto centra su análisis en torno a dos elementos clave: un programa y unos beneficiarios del mismo.

Fig. 88. Elementos básicos de la evaluación de impacto



Fuente: Elaboración propia.

En este documento se han indicado reiteradas referencias a la “teoría del cambio”, entendida como una visión proyectada de la intervención dirigida a erradicar o al menos, al menos, un determinado problema social.

La teoría del cambio, en esta tesis, se utiliza como sinónimo de “hipótesis”¹⁹. De hecho, ante una intervención pública pueden enunciarse varias hipótesis, donde el evaluador puede realizar una comprobación preliminar del grado de realismo de algunas hipótesis mediante la observación de los operaciones del programa, la entrevista a profesionales y la población diana, o el desarrollo otras estrategias que le permitan evaluar la concordancia entre el cual la teoría del cambio propone y la realidad que se supone que describe (Iválua, 2009).

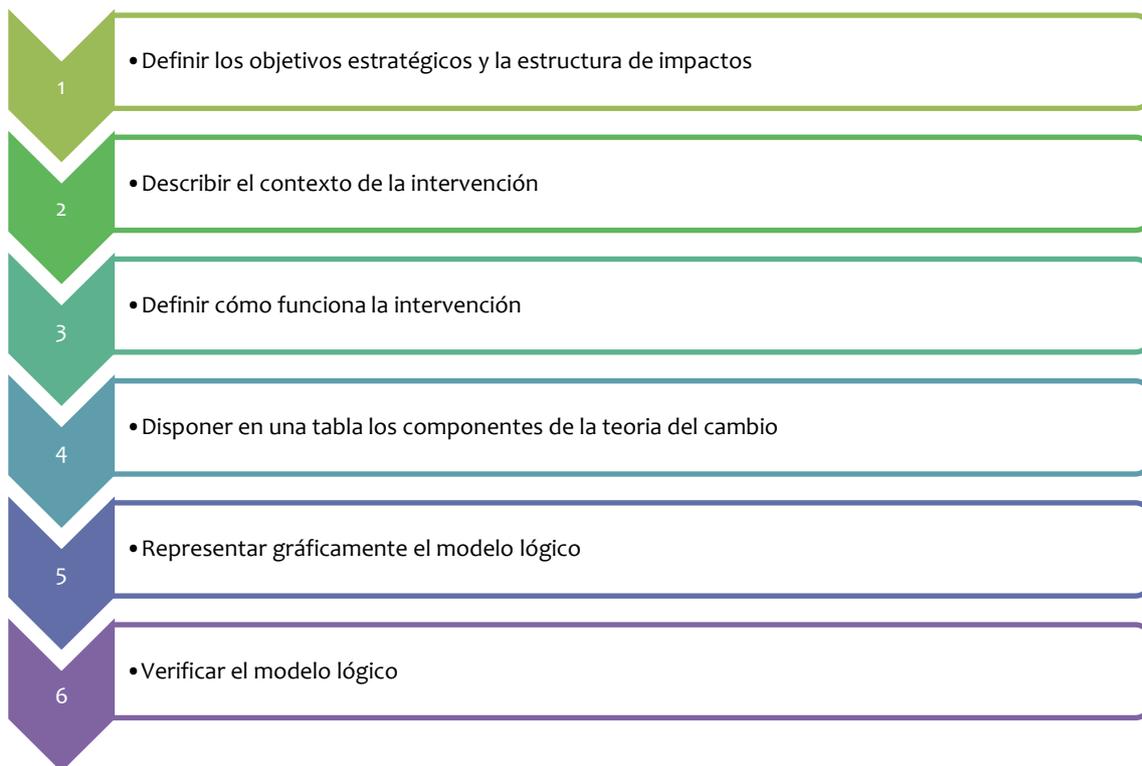
El mejor momento para desarrollar una teoría del cambio de un programa es al principio del diseño, cuando se puede reunir a las partes interesadas para que definan una visión común del programa, de sus objetivos y de la vía para lograrlos. Así, al comenzar la fase de implementación las partes interesadas tienen una idea y unos objetivos comunes que se reflejará en el funcionamiento del programa y de la evaluación (Banco Mundial, 2011). No obstante, la teoría del cambio resulta también de gran utilidad instrumental para orientar y estructurar las evaluaciones de implementación, impacto o eficiencia (Iválua, 2009).

La evaluación de impacto intenta, pues, comprobar si la teoría del cambio (o hipótesis causal) se ha cumplido. La teoría del cambio es fundamental para cualquier evaluación de impacto, ya que esta se basa en relaciones de causalidad (Banco Mundial, 2011).

Una teoría del cambio puede diseñarse de varias maneras, por ejemplo, mediante modelos teóricos, modelos lógicos, marcos lógicos, modelos de resultados y cadenas de resultados. Iválua (2009) propone un procedimiento de seis pasos para la construcción de la teoría del cambio:

¹⁹ Banco Mundial la define como un proceso y no como una teoría académica: “Una teoría del cambio es una descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados. Describe la lógica causal de cómo y por qué un proyecto, un programa o una política lograrán los resultados deseados o previstos” (Banco Mundial, 2011).

Fig. 89. Procedimiento para la construcción de la teoría del cambio según Ivàlua



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

2.4.1.1. Definición de los objetivos estratégicos y la estructura de impactos.

El desarrollo de un modelo centrado en la evaluación de los impactos originados por las políticas públicas, según Ivàlua, debe comenzar planteándose los objetivos que se pretenden alcanzar con la intervención, objetivos que deben estar relacionados con la situación problemática que se pretende solucionar. En la práctica sucede que los objetivos suelen estar redactados de forma excesivamente genérica, incluso intencionadamente confusos; en consecuencia, expresiones como “Contribuir a mejorar...”, “Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía...” o “Promocionar e incentivar...”, probablemente tengan más que ver con la propuesta de valor del programa que con sus objetivos estratégicos. Alternativamente, se definen los objetivos operativos del programa, esto es, cómo funciona o cómo se estructura o qué es, con expresiones como “Crear un nuevo modelo...”, “Poner en marcha un nuevo procedimiento...”.

Considera IVALUA (2009) que deben establecerse los impactos que el programa prevé generar, distinguiendo entre impactos a corto, medio y largo plazo:

Fig. 90. Estructura de los impactos de una intervención

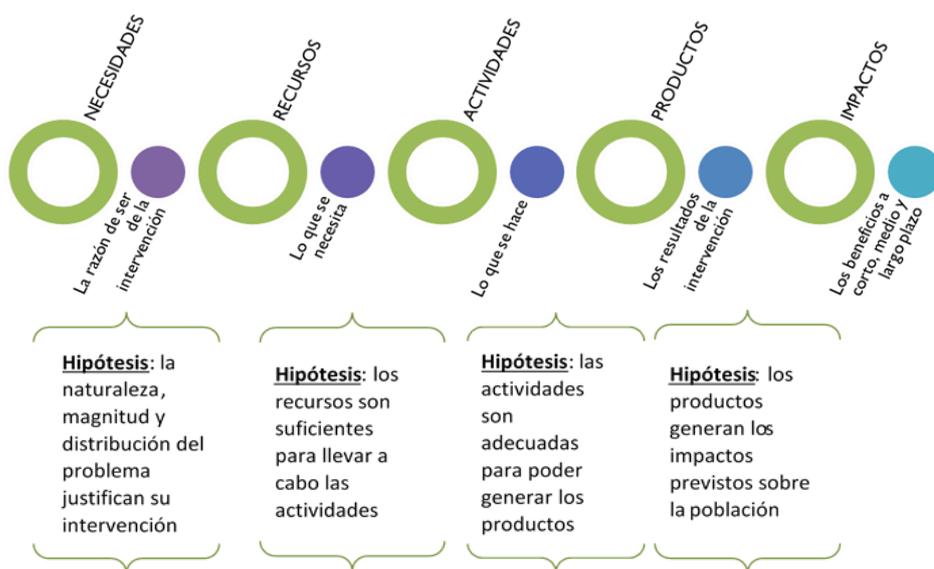


Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

2.4.1.2. Describir el contexto de la intervención.

Debe realizarse una descripción explícita y cuidadosa de los fundamentos lógicos sobre los cuales se estructura el programa o política pública. Sin embargo, estos fundamentos teóricos raramente están explicados en ningún documento, y corresponde al evaluador la labor de descifrar y construir la teoría a partir de las expectativas y posiciones de las personas encargadas de diseñar y gestionar el programa o política pública, de las revisiones de documentos y de la observación directa a las actividades y servicios que constituyen la intervención pública (Iválua, 2009). De hecho, conviene Iválua que la teoría del cambio trata de desagregar la hipótesis causal general en un conjunto de hipótesis parciales, que sumadas se esperan aporten la solución al problema o necesidad social por la cual surgió el programa o la política pública:

Fig. 91. Hipótesis parciales de la teoría del cambio



Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

La descripción del contexto de la intervención es una fase de recolección de información, y esta actividad no sólo es de carácter técnico, sino que debe recoger además los condicionantes políticos de la intervención; efectivamente, por un lado, existen políticas públicas donde su diseño y formulación están más politizadas que otras, y por otro lado, existen políticas públicas sujetas a volatilidad política que otras que no se ven afectadas por los ciclos electorales.

2.4.1.3. Definir cómo funciona la intervención.

Esta nueva etapa Ivàlua se centra en las actividades dirigidas a generar productos. Existen políticas públicas cuyas actividades están claramente definidas y accesibles al público en general y al analista en particular. Pero esto no es siempre así, por dos motivos. En primer lugar, las actividades no siempre están redactadas hacia la acción, sino que su estilo de redacción tiene más que ver con objetivos específicos que con acciones o medidas en rigor. Por otro lado, y en segundo lugar, puede ocurrir que aunque estén correctamente enunciadas, tanto sus límites como sus alcances son difusos, uniéndose así a otras actividades previstas, hecho que también dificulta su análisis y evaluación.

Habitualmente, las intervenciones públicas cuentan con documentos que aportan información sobre las actividades previstas. Sobre la base de estas informaciones debe elaborarse una teoría del proceso, en virtud de la cual la política pública debe organizarse para desarrollar sus actividades y general los productos (outputs) previstos.

2.4.1.4. Disponer en una tabla los componentes de la teoría del cambio

El siguiente paso consiste en trasladar de forma lógica a una tabla todos los elementos, recursos, actividades, productos e impactos de la política pública:

Fig. 92. Tabla para el desarrollo de la teoría del cambio según Ivàlua

	RECURSOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	IMPACTOS CORTO PLAZO	IMPACTOS LARGO PLAZO
DEFINICIÓN	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos a fin de lograr los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan	Los beneficios o cambios que se esperan detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se esperan lograr al cabo de varios años
DESCRIPCIÓN	...	...	...	...	...

HIPÓTESIS	...	...	...	...	...
CLAVE					
MEDIDAS	...	...	...	...	...

Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

2.4.1.5. Representar gráficamente el modelo lógico

Este paso consiste en ordenar la información y mostrar con flechas los flujos y vínculos entre los diferentes componentes, de forma que se visualice el conjunto de la historia sobre cómo se supone que funcionará el programa o política para transformar unos recursos en impactos sobre el problema a mitigar. No obstante, se considera que, si la tabla anterior se considera lo suficientemente clara e informativa, este paso es potestativo (Iválua, 2009).

2.4.1.6. Verificar el modelo lógico

Finalmente, bien con la tabla o con otros diagramas gráficos de flujos de trabajo e información, debe procederse a constatar que el modelo representa realmente los fundamentos lógicos del programa. Para ello, se propone una ronda de verificación con personas responsables del diseño y la implementación del programa.

2.4.2. Inferencia causal y contrafactuales

Para realizar evaluaciones de impacto robustas debemos tener en cuenta dos conceptos clave: la inferencia causal y los contrafactuales (Banco Mundial, 2011).

En primer lugar, la premisa básica de la evaluación de impacto es esencialmente un problema de inferencia causal. Evaluar el impacto de un programa sobre una serie de resultados es equivalente a evaluar el efecto causal del programa sobre ellos. La mayoría de las preguntas de evaluación comportan relaciones de causa y efecto. Sin embargo, aunque las preguntas sobre causa y efecto son habituales, determinar que una relación es causal no es tan sencillo debido a que no todo cambio producido en una población puede ser atribuible a la actuación de un programa. Para atribuir causalidad entre un programa y un resultado se usan los métodos de evaluación de impacto, que descartan la posibilidad de que cualquier factor distinto del programa de interés explique el impacto observado.

La respuesta a la pregunta básica de la evaluación de impacto es: ¿Cuál es el impacto o efecto causal de un programa P sobre un resultado de interés Y?, se obtiene mediante la fórmula básica de la evaluación de impacto:

Fig. 93. Fórmula básica de la evaluación de impacto

$$\alpha = (Y | P = 1) - (Y | P = 0)$$

Fuente: Banco Mundial (2011)

Según esta fórmula, el impacto causal (α) de un programa (P) sobre un resultado (Y) es la diferencia entre el resultado (Y) con el programa (es decir, cuando $P = 1$) y el mismo resultado (Y) sin el programa (es decir, cuando $P = 0$).

Aunque esta fórmula puede aplicarse una persona, un hogar, una comunidad, un negocio, una escuela, un hospital o cualquier otra unidad de observación que pueda beneficiarse o verse afectada por un programa, el problema básico radica en que es imposible medir a la misma persona con programa y sin programa, es decir, en dos situaciones distintas en el mismo momento. Y este es básicamente, y resumidamente, el “problema contrafactual”: estimar cuál habría sido el resultado (Y) para un participante en el programa en ausencia del programa (P) (Banco Mundial, 2011).

La información relativa a $(Y | P = 1)$ es relativamente fácil de obtener, dado que podemos recurrir a los registros administrativos relacionados con la intervención, a las entrevistas, observación directa, etc. Sin embargo, construir un contrafactual apropiado es la labor más complicada de una evaluación de impacto. Dado que el contrafactual crea un escenario no observable, ya que una persona no puede ser beneficiaria de un programa y no serlo al mismo tiempo, se recurre a estimar una situación hipotética en ausencia de la intervención pública, una hipótesis contrafactual. Para construir una hipótesis contrafactual debe realizarse una labor de recolección y análisis de información a través de diversos métodos: fuentes documentales, entrevistas, revisión de evaluaciones anteriores, observación directa, etc... La estimación de contrafactuales pueden ser muy rigurosa y realista, pero, sin embargo, se trata de una aproximación basada en el análisis de variables de contexto, otras intervenciones, etc.

Para superar este hándicap, se sustituye el contrafactual, que por definición es no observable, por un escenario observable con los denominados *grupos de comparación* o *grupos de control*. Para ello, se debe identificar un grupo de comparación (que no participa

en el programa) con las mismas características que el grupo de tratamiento (que sí que participa en el programa). Al menos en tres características deben ser iguales: ambos grupos deben ser idénticos en ausencia del programa (edad, nivel académico, por ejemplo.); dos, los grupos deben reaccionar de la misma manera al programa (por ejemplo, las probabilidades de que los ingresos del grupo de tratamiento mejoren gracias al programa deben ser las mismas para el grupo de comparación), y tres, ambos grupos no pueden estar expuestos de manera diferente a otras intervenciones durante el período de la evaluación (a las distintas actividades que puedan influir, por ejemplo). Si se cumplen estas tres condiciones, solo la existencia del programa de interés explicará cualquier diferencia en el resultado (Y) de los grupos. Esto se debe a que la única diferencia entre los grupos de tratamiento y de comparación es si se beneficiarán del programa (Banco Mundial, 2011).

2.4.3 La problemática de las evaluaciones de impacto

Las tres condiciones antes citadas no son fáciles en la práctica: cuando se seleccionan a las personas no-participantes para su inclusión en el grupo de control con el objeto de estimar el resultado contrafactual pueden seguirse dos vías: o bien se encuentran individuos idénticos a los participantes con respecto a todas las características relevantes excepto la participación en el programa de formación, o bien se controla por todas las diferencias relevantes que existen entre los participantes y los no-participantes. Si no se tienen en cuenta estas discrepancias entre el grupo de participantes y el grupo de control puede deducirse unas conclusiones incorrectas sobre el verdadero impacto del programa. Este problema se conoce como “sesgo de selección muestral” (Durán, 2004).

Por otro lado, no se puede confundir asociación (o correlación) con causalidad. Cuando se observa una asociación, probablemente la causalidad sea una explicación posible, pero no la única (Iválua, 2009)

AEVAL (AEVAL, 2015), por su parte, considera la problemática en los países desarrollados para construir contrafactuales puros, esto es, en los que exista la posibilidad de determinar aleatoriamente los participantes y no participantes en un programa. Además, destaca las limitaciones materiales y temporales para llevar a cabo este tipo de estudios.

Otra problemática de la evaluación de impacto se refiere a su aplicación: De AEVAL se desprende cierta disconformidad las evaluaciones de impacto: *“la constante insistencia, tanto del mundo político como académico en realizar evaluaciones de impacto puede provocar una*

serie de distorsiones en el proceso de evaluación” (AEVAL, 2015: 156); si bien puede aplicarse en determinados programas concretos con participantes controlados “administrativamente”, lo cierto es que en las políticas públicas su aplicación es más compleja, debido principalmente a su alcance y cobertura, a la multiplicidad de acciones y a la simultaneidad con otras políticas. Todo ello dificulta la creación de contrafactuales adecuados.

Finalmente, habitualmente ocurre que resulta demasiado tarde para hacer una evaluación o una estimación de impacto. Esto es así porque para hacer una estimación robusta necesitamos cierta información no solo sobre los participantes sino también sobre los no participantes. Y esto, si no se decide desde el principio del programa es muy difícil que ex post se pueda realizar con garantía de éxito.

La conclusión de todo ello es que hay algunos programas y políticas que nunca tendrán una respuesta concluyente sobre si han tenido impacto o no porque no hay manera posible de construir una hipótesis contrafactual sólida. Esto es así porque no tenemos mundos paralelos en que los países más industrializados hayan podido hacer o no hacer esas transferencias para poder comparar. Siempre habrá intentos de hacer estimaciones de impacto, pero estas estimaciones siempre tendrán algún tipo de componente que las hace vulnerables a sesgos y, por tanto, no del todo robustas. Así que el contrafactual es un concepto muy interesante, pero tiene tres consecuencias que debemos tener en cuenta: la primera es que no todos los programas y políticas podemos saber con certeza, con robustez si han tenido impacto o no y la magnitud de este impacto; la segunda consecuencia es que para estimar bien los impactos en los programas se necesita pensar en ello desde el principio, con ciertos años de antelación. Y el tercero, es que para estimar impacto se necesita hacer análisis que suele ser un poco complejo y no solamente siguiendo ciertos indicadores que al subir o bajar nos digan si el programa ha tenido o no ha tenido impacto (Blasco, 2016).

2.4.4. Métodos para la evaluación del impacto

La cuestión fundamental que plantea la evaluación de impacto es medir hasta qué punto la aplicación de una determinada política sobre un conjunto de individuos modifica un determinado *outcome* de interés respecto de aquello que estos mismos individuos habrían experimentado en ausencia de la política. Como se ha indicado, el hecho que complica la evaluación de impacto es que la situación en ausencia del programa, el llamado contrafactual,

es algo que por definición resulta inobservable en el grupo de individuos que reciben el programa (Blasco, 2016).

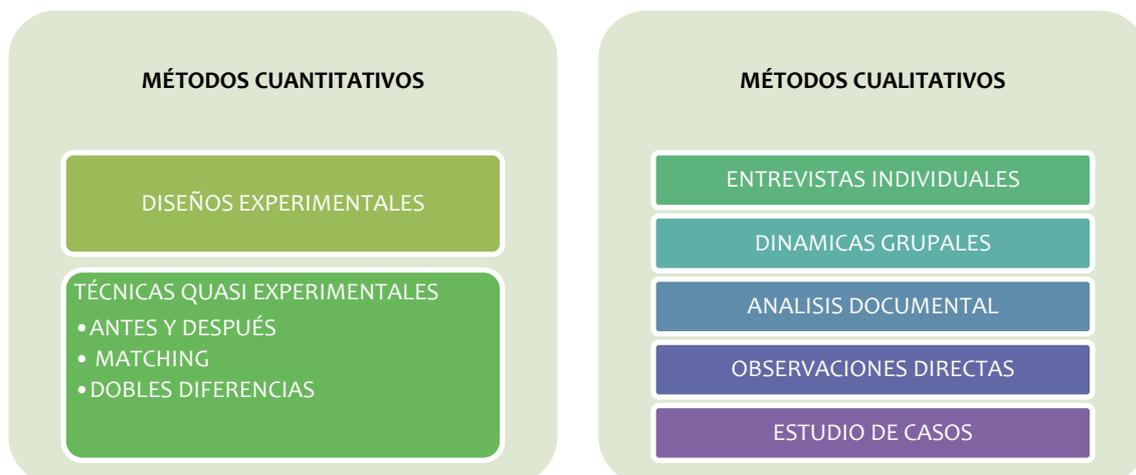
Así pues, como también se ha mencionado en el apartado anterior, el gran reto metodológico que plantea la evaluación de impacto es como definir un grupo de individuos que, además de no participar o beneficiarse del programa o política, constituyan contrafactual creíble, es decir, que su nivel de *outcome* pueda considerarse equivalente al que habríamos observado para los beneficiarios de la política no hubiera sido aplicada.

La mayoría de técnicas son metodologías de análisis cuantitativas, dado que la cuestión fundamental a resolver, que no es otra que la construcción de un contrafactual (Alvira, 2005), que es básicamente de naturaleza cuantitativa. Sin embargo, existe una percepción creciente por parte de los evaluadores que, para mejorar la robustez de la evaluación de impacto, resulta recomendable complementar el análisis utilizando técnicas cualitativas.

El valor añadido que puede aportar su utilización es permitir al evaluador mejorar su conocimiento sobre las condiciones en que realmente opera el programa, las perspectivas de sus beneficiarios, y otros elementos fundamentales a la hora de entender realmente el porqué del impacto de una política o programa (o de su ausencia).

Existe una amplia literatura relativa a los métodos y técnica de investigación social. Desde referencias la fuente básica que es el libro de Campbell y Stanley (Campbell, 1988) o de Díez Medrano (Diez, 1992), a más recientes, como la compilación de Ferrando, Ibáñez y Alvira (Ferrando, 2005). Lógicamente, esta literatura también se ha especializado en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, como los títulos de los organismos de evaluación que hemos venido estudiando: (Banco Mundial, 2011), (Comisión Europa, 2013) (AEVAL, 2015) (Ivàlua, 2009) (Durán, 2004), o (Díez, 2005), entre otros. Finalmente, la especialización en el ámbito sectorial del turismo también es relevante, pudiendo citar aquí “La investigación social del turismo, perspectivas y aplicaciones” coordinado por Gutiérrez Brito (Gutiérrez, 2006).

Fig. 94. Métodos cuantitativos y cualitativos



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

La metodología escogida debe guardar cierto equilibrio entre la validez interna y externa, al objeto de desentrañar todos aquellos argumentos por los cuales es posible que estemos parcialmente o totalmente equivocados en los resultados de la evaluación de impacto. En opinión de Ivàlua (Ivàlua, 2009) algunos de los factores que pueden afectar a la validez interna son:

Fig. 95. Factores que pueden alterar la validez interna

- **Factores contemporáneos.** Hace a referencia a todos los acontecimientos que ocurren durante la implementación del programa y que pueden tener una influencia sobre los outcomes.
- **Sesgo de selección.** Se produce cuando el grupo de comparación no es equivalente al grupo de tratamiento en todas las características que están asociadas con los outcomes, de forma que existe antes del programa alguna diferencia significativa entre los participantes y el grupo de comparación que puede ser potencialmente responsable de las diferencias observadas al final del programa entre los outcomes de unos y otros.
- **Desgaste de la muestra.** Se produce cuando algunos participantes y miembros del grupo de comparación abandonan el programa, se niegan a seguir respondiendo cuestionarios o simplemente desaparecen.
- **Regresión a la media.** Es la tendencia estadística que tienen los resultados extremos que se producen en un determinado momento de medida de los outcomes a acercarse a la media de la población cuando se vuelve a medir un tiempo después.
- **Efectos de los tests.** Se refiere a algunas evaluaciones consisten en realizar un test a participantes y miembros del grupo de comparación antes del programa (pretest) y después (posttest) con objeto de poder estimar cuál ha sido el impacto de la intervención. Ahora bien, hacer el pretest puede enseñar a las personas a hacerlo mejor en el test siguiente, o bien puede inducir otras formas de reacción que se pueden confundir con los impactos del programa.

- **Efecto Hawthorne.** Es un incremento del outcome que experimentan las personas por el solo hecho que alguien tiene una atención especial hacia ellos, y no tanto por el efecto del programa en sí mismo.
- **Maduración.** Hace referencia al cambio natural o el crecimiento en los participantes debido al mero paso del tiempo pueden explicar las diferencias entre los outcomes medidos antes y después de un programa.
- **Efectos de los instrumentos.** Se produce como consecuencia de un cambio en el instrumento empleado para medir los outcomes en el pretest y el posttest, la variación en los outcomes puede reflejar los efectos de este cambio técnico en el sistema de recogida de datos y se puede confundir fácilmente con los impactos del programa.
- **Externalidades.** Se producen cuando los no participantes pueden absorber los beneficios del programa de forma indirecta, a menudo por el hecho de estar en contacto con los participantes.

Fuente: Ivàlua (2009)

También, respecto a la validez externa de los resultados, siguiendo nuevamente a Ivàlua (Ivàlua, 2009), puede suceder que:

Fig. 96. Factores que pueden alterar la validez externa

- Los grupos de tratamiento y de control no sean representativos de la población a la cual pretendemos extrapolar los resultados.
- El programa no resulte representativo, es decir, que la manera en qué este opera en condiciones experimentales no pueda reproducirse a una escala superior.

Fuente: Ivàlua (2009)

2.4.4.1. Métodos cuantitativos

- Experimentos sociales

Los experimentos sociales se fundamentan en la selección aleatoria de los participantes en el programa, sobre el principio siguiente: “La asignación aleatoria ayuda a garantizar que, en general, los grupos de tratamiento y de comparación sean similares en todos los sentidos, tanto en sus características observadas como en las no observadas. Cuando en una evaluación se emplea la asignación aleatoria se generan grupos de tratamiento y de comparación equivalentes” (Banco Mundial, 2011). El cumplimiento de este principio asegura tanto la validez interna como externa de la evaluación de impacto, siempre que la muestra de la evaluación sea lo suficientemente grande:

Fig. 97. Validez interna y externa de la evaluación de impacto

- Validez interna significa que el impacto estimado del programa está libre de todos los otros factores que pueden afectar el resultado de interés, o que el grupo de comparación representa el verdadero contrafactual, por lo que se estima el verdadero impacto del programa.
- Validez externa significa que el impacto estimado en la muestra de evaluación puede generalizarse al conjunto de todas las unidades elegibles. Para que esto sea posible, la muestra de evaluación debe ser representativa del conjunto de unidades elegibles, es decir que la muestra de evaluación debe seleccionarse de entre la población mediante alguna de las variaciones del muestreo aleatorio.

Fuente: Banco Mundial (2011)

Podría ilustrarse el proceso de selección aleatoria de participantes del siguiente modo:

Fig. 98. Oferta aleatoria de un programa

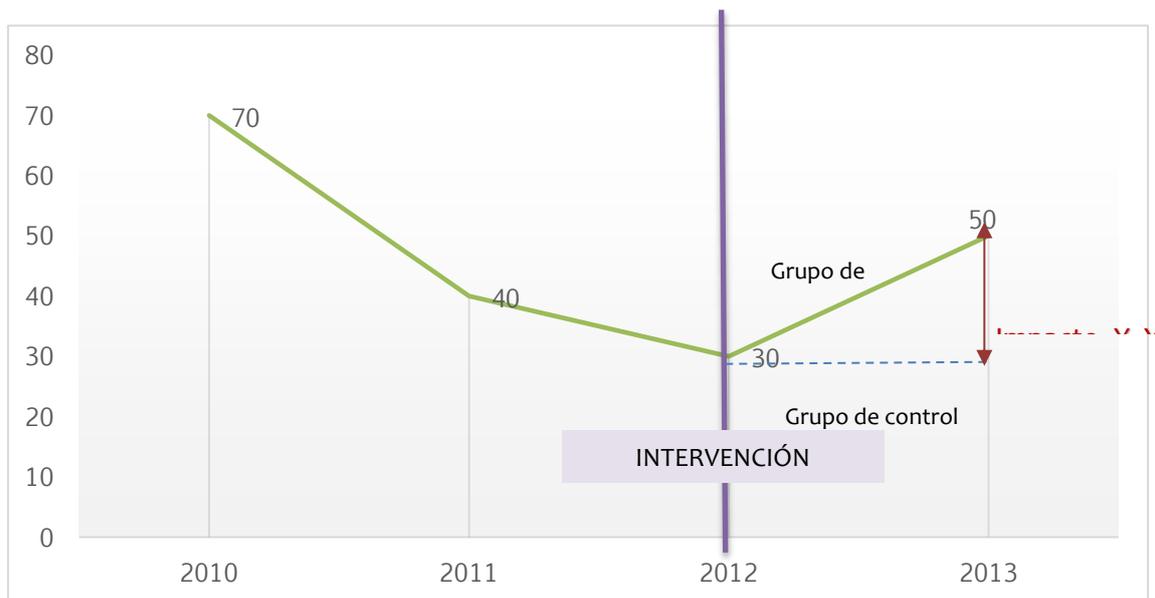


Fuente: elaboración propia a partir de B Banco Mundial (2011)

Una posible manera de abordar este proceso, consiste, siguiendo el ejemplo propuesto por el Banco (Banco Mundial, 2011). En un primer momento escribir en pequeñas hojas de papel el nombre de todos los participantes potenciales (unos participarán en el programa y otros no), y se incluyen en una bolsa. Una vez seleccionados, mediante sorteo, se decidirá quién formará parte del grupo de tratamiento y quien parte del grupo de control.

De esta manera podemos ilustrar gráficamente un experimento social:

Fig. 99. Ilustración gráfica de un experimento social



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

La ilustración podría aplicarse a cualquier ámbito de las políticas públicas, por ejemplo, sobre un indicador²⁰ que reporta descensos sistemáticos desde 2010, y ya en 2012 se decide intervenir para paliar esa caída. Tras someterse al programa público, el grupo de tratamiento²¹ logra avanzar en 20 unidades, respecto a la última medición. Luego el impacto del programa es positivo.

En segundo lugar, un segundo método es el diseño de regresión discontinua (análisis de regresión), que se aplica cuando la condición de acceder a un determinado programa se fija en un índice²² que fija por debajo o por encima el umbral de acceso al mismo. Si un programa decide actuar sobre un determinado umbral por encima del cual se puede acceder al programa (supongamos que este umbral es igual a 30). En este caso, podrían participar los casos con este índice con un índice superior a 30. En estos casos, podría estimarse un contrafactual ciertamente fiable, dado que los casos muy cercanos pero inferiores a 30 tendrán posiciones muy similares a los que superen mínimamente esta cifra (por ejemplo,

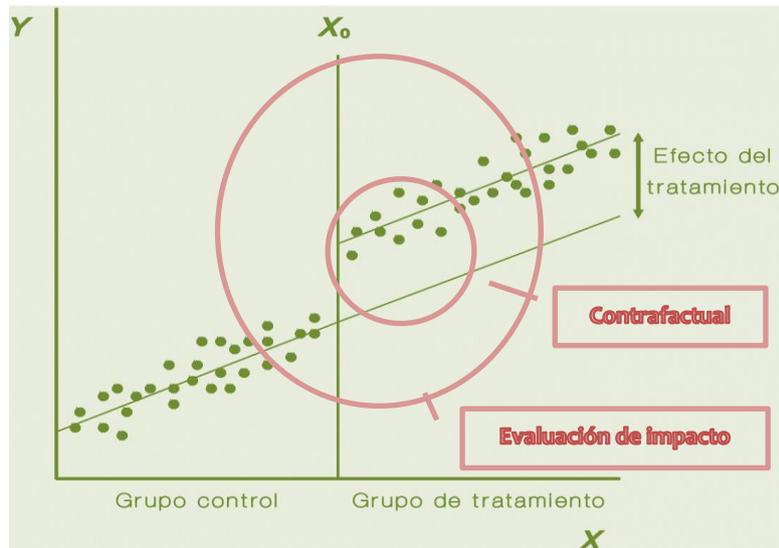
²⁰ Número de personas empleadas en una determinada comunidad, N° de personas que abandonan su comunidad, N° de estudiantes que abandonan sus estudios en una comunidad, etc.

²¹ Un programa de formación para el empleo o de orientación laboral, un programa de empleo local o un programa de orientación educativa, por ejemplo, y respectivamente de los citados indicadores.

²² Por ejemplo, nivel de renta para un programa de rentas mínimas, calificación académica para un programa de becas, etc.

29,28 y 27, que lógicamente han quedado fuera del programa) que será el grupo de control y se comparará con aquellos participantes con índices cercanos a 30 (que participan en el programa). En este método, sin embargo, el impacto estimado solo es válido en la cercanía del límite de elegibilidad:

Fig. 100. Representación gráfica del modelo de regresión discontinua



Fuente: elaboración propia a partir de la Universitat de Barcelona (2018)

- Métodos cuasiexperimentales

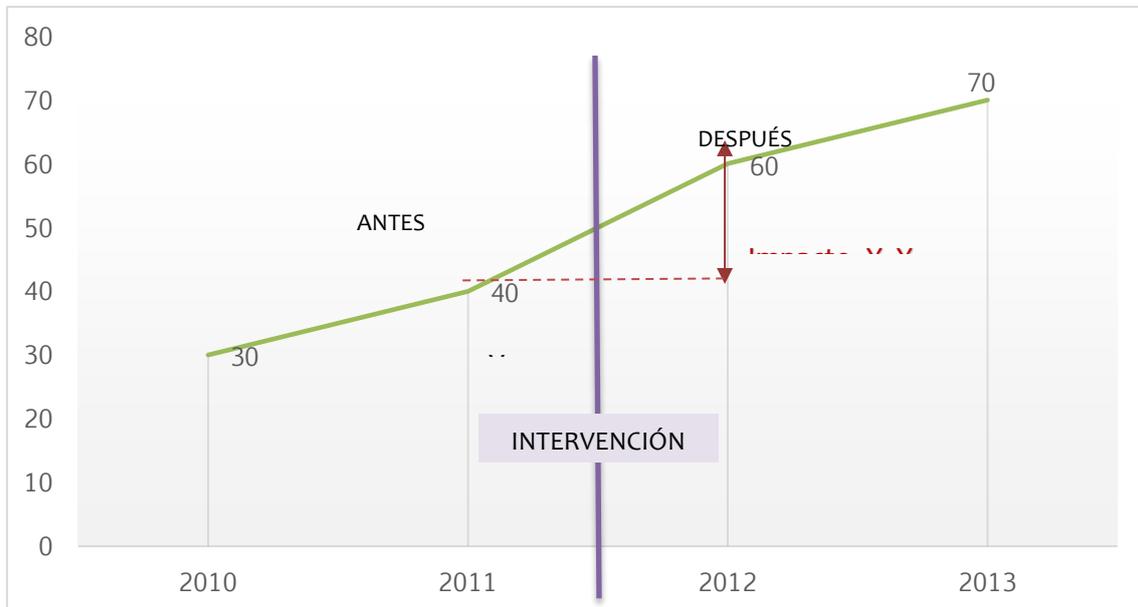
Estos otros métodos surgen como consecuencia de la inaplicación de los anteriores. Puede estar motivado bien por la naturaleza del programa²³, bien por una cuestión de disponibilidad de recursos como se ha indicado anteriormente. En cualquier caso, lógicamente la estimación del contrafactual es menos robusta, por lo que estos métodos deben contar necesariamente con una línea de base (información antes y después de la intervención) y habitualmente se complementa con otros métodos.

En primer lugar, puede evaluarse el impacto de una intervención pública observando la realidad antes de la intervención de después de esta. Se obtiene hallando la diferencia entre las medias muestrales de las variables resultado antes y después de la intervención. El supuesto clave para este método es que no haya ningún otro factor que pueda afectar a la

²³ Los métodos experimentales se aplican en programas donde la muestra es grande y la unidad de medida son las personas. Hay políticas donde la unidad de medida no es esa y donde no existen participantes en rigor, sino beneficiarios más genéricos.

variable resultado (Vera-Hernández, 2003). Para ello, hay que controlar y analizar los acontecimientos contextuales que puedan influir tanto en el programa como en los participantes o beneficiarios. Gráficamente, podría expresarse:

Fig. 101. Ilustración gráfica del método antes y después²⁴



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

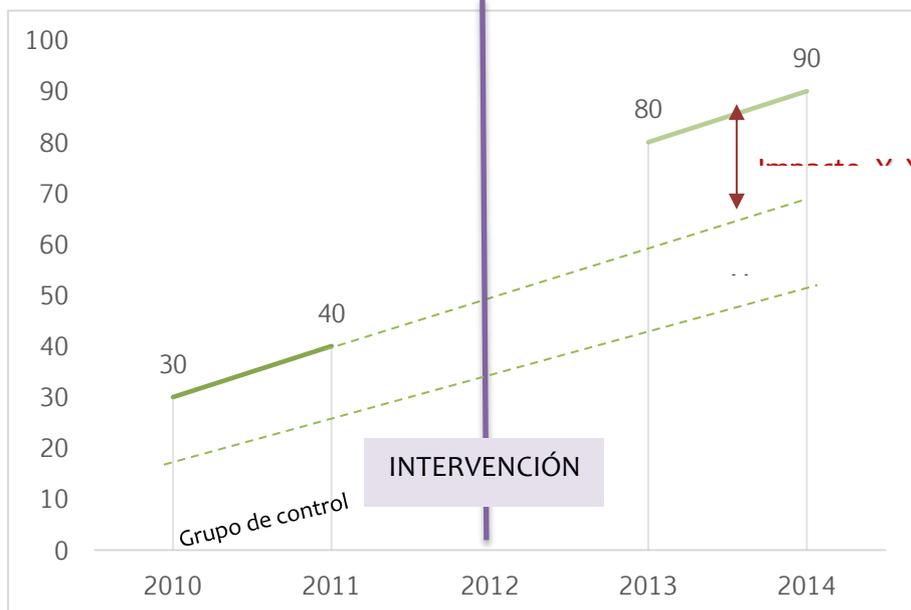
Más allá del modelo anterior, otro diseño consiste en examinar series temporales, que incluyen múltiples periodos de tiempo antes y después de la intervención sobre la variable de *outcome*.

Existen dos modelos cuasiexperimentales que constituyen herramientas importantes para explicar los *outcomes* de una intervención: el modelo de las dobles diferencias (o de diferencias en diferencias) y la técnica del *matching* o pareamiento.

El modelo de las dobles diferencias consiste en aplicar una doble diferencia, estimando el contrafactual del cambio en el resultado para el grupo de tratamiento calculando el cambio del resultado para el grupo de comparación. Para ello utiliza el diseño de antes y después. Gráficamente se representaría como figura a continuación:

²⁴ También denominada pretest y posttest: Campbell (1988), Ferrando (2005).

Fig. 102. Ilustración gráfica del método de dobles diferencias



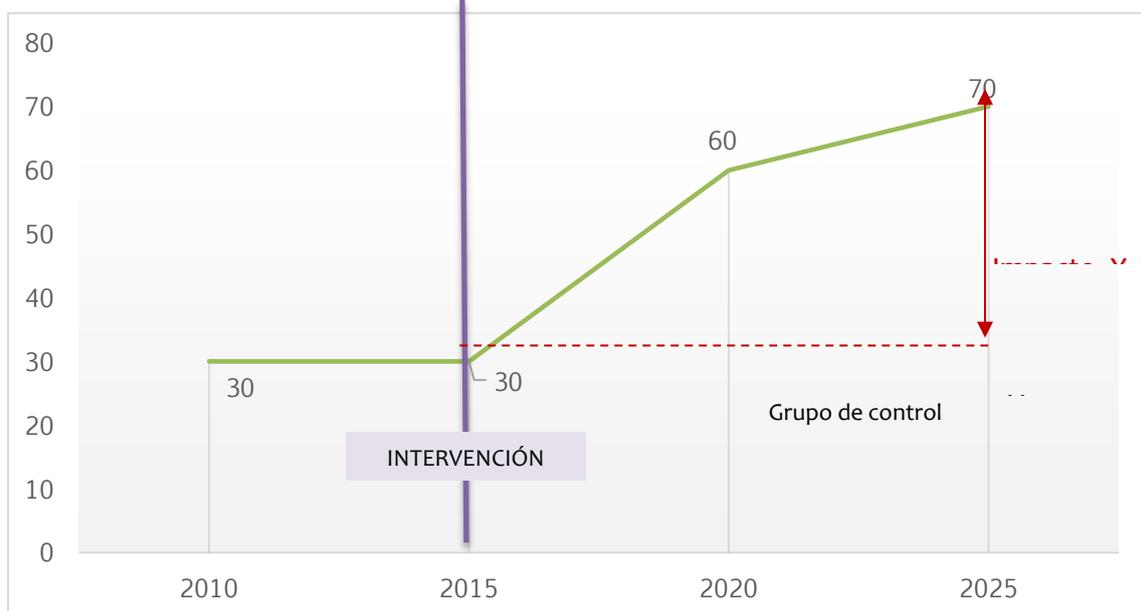
Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

Por su parte, la técnica de *matching* o pareamiento busca emparejar a personas inscritas y no inscritas en el programa que reúnan características similares. Para ello, se usan grandes series de datos y técnicas estadísticas complejas para construir el mejor grupo artificial de comparación posible para el grupo de tratamiento.

Desafortunadamente, conviene el Banco Mundial (Banco Mundial, 2011) que la teoría es más fácil que la práctica. Si la lista de características relevantes observadas es demasiado grande, o si cada una de ellas asume múltiples valores, puede ser difícil identificar una pareja para cada una de las unidades del grupo de tratamiento. Conforme aumenta el número de características o dimensiones en función de las cuales quiere parear (o emparejar) las unidades inscritas en el programa, puede toparse con lo que se denomina “la maldición de las dimensiones”. Por ejemplo, si usa solo tres características importantes para identificar el grupo de comparación correspondiente, como la edad, el género y la región de nacimiento, es probable que encuentre parejas para todos los inscritos en el programa en el conjunto de no inscritos, pero se corre el riesgo de pasar por alto otras características que pueden ser importantes. Sin embargo, si aumenta la lista de variables e incluye, por ejemplo, el número de niños, el número de años de educación, la edad de la madre, la edad del padre, etcétera, es posible que su base de datos no contenga una buena pareja comparable para la mayoría

de los inscritos en el programa, a menos que cuente con un gran número de observaciones.
Gráficamente:

Fig. 103. Ilustración gráfica de la técnica del matching



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

2.4.4.2. Métodos cualitativos

La metodología cualitativa nace como reacción al positivismo científico de las ciencias naturales del siglo XIX y su intento de replicar la forma de generar conocimiento en los fenómenos sociales. Mientras que las ciencias naturales intentan centrar sus esfuerzos en la investigación de leyes o teorías generales, la aproximación cualitativa quiere comprender como un fenómeno social es vivido e interpretado por aquellas personas o colectivos implicados en tal fenómeno (Ivàlua, 2011).

Como hemos visto, los métodos de evaluación del impacto de una política pública se inclinan por métodos cuantitativos, dado que de lo que se trata es de construir un contrafactual robusto que nos permita realizar observaciones y medir el impacto de la intervención. Conviene, sin embargo, Beltrán (Beltrán, 2005) que, a diferencia de los estudios científico-naturales, las ciencias sociales pueden y deben utilizar el método cuantitativo, pero sólo para aquellos aspectos de su objeto que lo exijan o lo permitan. Destaca asimismo Ivàlua (Ivàlua, 2009) la creciente percepción por parte de los evaluadores que, para mejorar la robustez de

la evaluación de impacto, resulta recomendable complementar el análisis utilizando técnicas cualitativas.

Fig. 104. Comparativa en las etapas de investigación según métodos

Etapas	Métodos cualitativos	Métodos cuantitativos
Objetivo	Opiniones, percepciones	Relaciones causales
Diseño	Abierto, adaptable	Cerrado, lineal
Recogida de información	Intensiva	Extensiva
Técnicas	Entrevista, observación directa	Encuestas, experimentos
Datos	Narrativos, textuales	Numéricos
Análisis	Inductiva (genera una teoría)	Deductiva (verifica una teoría)

Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2011)

La aproximación cualitativa intenta explicar cómo un fenómeno social es vivido e interpretado por aquellas personas o colectivos implicados en tal fenómeno. Esta primera característica distintiva de origen ha tomado una gran diversidad de formas a lo largo del recorrido histórico de las diferentes ciencias sociales. En el ámbito del turismo, la Organización Mundial de Turismo (OMT) considera que la investigación cualitativa se utiliza cuando la información de que se dispone es pobre en datos, pero rica en descripciones de las variables, y no es fácilmente tratable con datos estadísticos. Hay autores que la denominan investigación naturalista, etnográfica, casos de estudio, etc., ya que son técnicas que describen y traducen los fenómenos de la actividad turística (Sancho, 2001).

2.4.5. Condicionantes previos para iniciar una evaluación de impacto

Para saber si una política pública ha funcionado debemos asegurar la existencia de una serie de elementos que nos permitan diseñar y realizar una correcta evaluación de impacto. Ivàlua (2009) establece las siguientes condiciones:

Fig. 105. Condiciones para iniciar una evaluación de impacto

Respecto al programa que se pretende evaluar

El marco de la intervención debe ser estable, no sujeto a la volatilidad política y con evidencia documental de su existencia. Pero, además, existen programas en los que no existe la separación entre participantes/ no participantes y están dirigidos a poblaciones heterogéneas que tendrán impactos distintos sobre el programa.

Respecto a la teoría del cambio

Debe estar correctamente detallada, incluyendo una evaluación del diseño.

Respecto al proceso de Implementación

Resulta necesario conocer el proceso de generación de *outputs* que generarán los impactos deseados.

Respecto a los outcomes

Es crucial establecer correctamente los *outcomes* o impactos que se esperan, relacionado con sus objetivos y con los *outputs*. Los objetivos de una intervención pueden ser múltiples, por lo que debe tenerse en cuenta.

Respecto a las fuentes de información disponible

La disponibilidad de información condicionará en buena parte la decisión o el diseño de la evaluación.

Respecto al diseño de la evaluación

Los condicionantes anteriores orientarán al evaluador a estructurar un diseño de evaluación que, mediante técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida y análisis de información, puedan explicar los impactos de la política o programa.

Fuente: elaboración propia a partir de (Ivàlua, 2009)

3. El Turismo como área de estudio de las Políticas Públicas

Los estudios de evaluación de las políticas turísticas realizados son escasos, en relación con los estudios realizados en otros ámbitos de intervención pública, sólo basta revisar trabajos llevados a cabo por los organismos de evaluación que se han visto anteriormente. Pero, sin embargo, tradicionalmente el turismo ha sido uno de los puntales estratégicos de la economía española y en un contexto de salida de la crisis iniciada en 2008, este sector ha sido golpeado pero, sin embargo, no se ha registrado caídas tan bruscas en relación con otros sectores y es el primero de ellos que muestra índices de recuperación. Si el turismo es una actividad clave e insustituible para la economía española (Cuadrado-Roura, 2015), ¿por qué no se analizan y se evalúan estas intervenciones desde el ámbito de la Ciencia Política? En este apartado pretendemos ilustrar los principales argumentos que explican la escasa aplicación de metodologías de análisis y evaluación desde la Ciencia política. Si bien, trataremos pormenorizadamente estas cuestiones en los epígrafes referidos a las políticas públicas de turismo de naturaleza en el destino Tajo Internacional.

La razón más subrayada de esta falta de investigación en políticas públicas turísticas reside, entre otras, en que el turismo se ha considerado más en su faceta económica, sin detenerse en los efectos e implicaciones sociales, culturales, de orden político, etc. (Velasco, 2011). No obstante, precisamente, la consideración del turismo como sector estratégico en España comporta también fuertes condicionantes competitivos entre los distintos destinos turísticos españoles. De hecho, dado su valor trascendental²⁵, en otros sectores estratégicos se realizan multitud de estudios de análisis y evaluación²⁶ y, sin embargo, en el sector turístico son menos este tipo de encargos. Bien es cierto que, como ha apuntado anteriormente²⁷, y siguiendo otro trabajo, Velasco (2005) argumenta que la profusión de investigaciones y estudios puede provocar cierto nivel de confusión al abordar las evaluaciones de las políticas públicas en general. Hogwood y Gunn (1991) proponen distinguir entre diferentes “variedades en el análisis de políticas públicas”:

1. Análisis de contenidos: aquellos estudios que analizan la génesis y el desarrollo de políticas concretas.
2. Análisis del proceso: investigaciones centradas en las etapas del ciclo de las políticas y en factores de influencia de cada una de ellas.
3. Estudio de productos: estudios que toman una política pública concreta como variable dependiente y estudian las relaciones externas.
4. Evaluación: investigaciones que valoran el proceso o sus resultados desde variables predeterminadas.
5. Información para la mejora del proceso de toma de decisiones.
6. Análisis para mejorar los procesos de elaboración de políticas.
7. Defensa de determinadas opciones o presión en el proceso o en las políticas.

En segundo lugar, probablemente también contribuya a esta carencia el hecho que el turismo es una actividad transversal, compleja y difícil de delimitar, que interactúa con otros sectores y, por tanto, además de la política turística, con voluntad explícita de intervenir sobre este

²⁵ Si hablamos de empleo, PwC destaca que sectores tradicionales como el turismo y la construcción, o aquellos más emergentes como el de la salud, transporte y logística, ocio y cultura, e información y contenidos volverán a crear puestos de trabajo con fuerza.

Véase: <http://www.expansion.com/economia/2017/05/02/590849e2468aebf26f8b45cc.html>

²⁶ Por ejemplo, en Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos (Grau, 2002) se compilan estudios de políticas públicas relacionados con políticas de formación profesional, de inmigración, de juventud, de familia, medioambiental, empleo, igualdad o telecomunicaciones.

²⁷ Véase 2.2.1. Concepto, modelos y tipos de evaluación de políticas públicas.

sector, concurren otras muchas que, pese a dirigirse hacia otras esferas, tienen incidencia directa en el turismo (por ejemplo: política ambiental, urbanística o de fronteras). Al mismo tiempo, en la conformación y consumo del producto turístico y en la atracción de la demanda, intervienen de forma decisiva bienes de naturaleza pública (por ejemplo: cultura, paisaje o playas), haciendo necesaria la intervención pública para corregir los fallos de mercado y las externalidades generadas (GIGAPP, 2016).²⁸

Otra razón de la escasa relevancia del turismo en los trabajos de evaluación de políticas públicas la encontramos en el hecho de su propio carácter de *supervivencia*, que ha comportado que no se incluya en la agenda política, por no constituir “un problema”, entendido como “problema social” desde la óptica de las políticas públicas²⁹. De hecho, la política turística forma parte de aquellas políticas públicas que quedan fuera de la arena política, son poco conflictivas a nivel social y las iniciativas públicas en el sector no son excesivamente criticadas y trasladadas a la opinión pública. Si bien mantiene este argumento en términos generales, también debe hacerse constar el fenómeno relativamente reciente de la “turismofobia”, que en todo caso consideramos coyuntural en nuestro país y muy localizado, pero que puede ser una causa para que el turismo pase a formar parte de la agenda política, precisamente por que empieza a ser un fenómeno social “problemático”. Uno de los casos más paradigmático es el de la ciudad de Barcelona. Desde los años 90 del siglo XX ha ido incrementando tanto los servicios como los productos turísticos lo que la ha convertido en uno de los destinos urbanos más solicitados a nivel internacional. Pero su evolución ha ido planteando problemas tanto a nivel de infraestructuras, como de su sistema productivo y de la preservación de su propia identidad tanto social como cultural, sufriendo con ello unas transformaciones que muy probablemente no se hubieran producido de no haberse constituido en un espacio turístico (Blasco A. , 2006). En cualquier caso, y en concordancia con el ciclo de políticas públicas, ciertamente, sin problema definido y sin inclusión en la agenda política, existen pocos incentivos para para destinar fondos a estudiar un sector que no genera grandes conflictos sociales y políticos. No obstante, dado que no tiene que existir un problema social para que haya políticas públicas y, que efectivamente existe una política turística, con mayor o menor visibilidad, estaría ya más que justificado el

²⁸ En el GIGAPP 2016 (Congreso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas 2016) se creó un grupo de trabajo dedicado a las políticas turísticas (propuestas metodológicas, casos y análisis comparados), coordinado por las profesoras Velasco (UCM) y Santos (URV). Aquí pueden consultarse análisis de determinados aspectos vinculados a la política turística.

²⁹ Véase: 1.3.1.1 La construcción de los problemas y la incorporación a la agenda.

deber público de análisis para la mejora continua de las intervenciones públicas en esta materia.

A este hecho, cabría añadir las consecuencias de la propia “historia” de la política turística en el Estado español. A partir de la década de los 60 del siglo XX, se contempla el turismo como una fuente de divisas y se aplica estrictamente el modelo desarrollista al sector, otorgándole como objetivo fundamental (y casi único) la captación del mayor número posible de turistas, sin tener en cuenta otros costes ambientales o sociales. Con gran capacidad de intervención de la Administración sobre el desarrollo de algunos espacios turísticos, ya fuera” ordenando su planeamiento urbanístico” y dotando de los equipamientos precisos, ya fuera favoreciendo la localización de alojamientos turísticos. La ordenación no fue muy adecuada, mejor dicho, no hubo tal ordenación y se dejó ésta en manos de la iniciativa privada, sin apenas cortapisas (Almeida, 2012). Consecuentemente, se crearon grandes élites económicas en torno al turismo, con proyectos públicos “llave en mano”, que vieron en el turismo la panacea para salir del letargo de años y avanzar en democracia y modernidad. Sin excesivos cambios, este modelo también se aplicó a destinos rurales y de interior hacia los años 80 y 90 del siglo pasado, a la espera de obtener tan buenos resultados como en los destinos de sol y playa. Pero con el cambio de siglo, se comienza a evidenciar ciertas consecuencias no deseables en el turismo y así, la política turística que había aportado grandes beneficios y pocos problemas a los gobiernos durante mucho tiempo, comienza a dar síntomas importantes de saturación e insostenibilidad. Existen claros ejemplos de insostenibilidad ambiental y social, en ciudades y en determinados enclaves de turismo de naturaleza (Eldiario.es, 2017).

Si en 2017 el turismo ha sido considerado como "locomotora" económica por el Gobierno y según el ministro del ramo a mediados del 2018, Álvaro Nadal, un sector "abierto" que crea muchos puestos de trabajo, ahora resulta necesario abordar otro análisis que explique el turismo desde las dimensiones sociales y ambientales. Parafraseando a Pulido (2017), la estrategia de crecimiento por volumen empieza a ser muy perjudicial para algunos destinos y amenaza la propia supervivencia de la actividad turística. El reto no debe ser crecer a cualquier precio: más de 75 millones de viajeros en 2016 en España no necesariamente son un síntoma de éxito, cuando se han constatado grandes impactos negativos ambientales y sociales. El reto debe ser asegurar la mejora de la calidad de vida de la población local y garantizar una experiencia turística de calidad.

La idea anterior resulta particularmente interesante cuando se refieren políticas turísticas en destinos de interior, en cuanto a la definición del problema y la construcción de alternativas³⁰. Y es que la problemática de las zonas rurales de interior tiene que ver con factores del propio modelo de desarrollo rural (alto nivel de paro, despoblación, aislamiento económico...), donde la política turística forma parte de la solución, de ahí la complejidad de definir como “problema social” el turismo en estas zonas. Si consideramos el “Modelo de Corrientes Múltiples” de Kingdon (1993) las propuestas de solución al problema, deberían determinarse desde una perspectiva técnica y con evaluación previa que aporte conocimiento acerca de su viabilidad, pertinencia y sostenibilidad, entre otras variables de análisis.

Las políticas públicas turísticas como solución al problema de desarrollo de las zonas rurales han sido aplicadas ampliamente tanto en España como en determinadas regiones de Europa. Precisamente, esta opción fue auspiciada y animada por la Unión Europea (Nieto & Cárdenas, 2017). En 2011 se debatió en el seno del Parlamento Europeo el Informe “*Sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*” (Parlamento Europeo, 2011). En este debate se planteó la puesta en marcha de políticas públicas de turismo rural y agroturismo en la medida en que se consideraban sectores que mejorarían la calidad de vida, diversificarían la economía y las fuentes de ingresos de las zonas rurales, crearían empleo en dichas regiones, fijarían la población al territorio, evitando con ello la despoblación, y crearían un vínculo directo con la promoción de los productos alimenticios tradicionales, ecológicos y naturales. Este informe, destacaba que para conseguir estos objetivos, debían activarse otras políticas en los ámbitos sectoriales que favorezcan estos desarrollos, como garantizar el pleno acceso a la red de transportes, construir las infraestructuras de Internet y de tecnologías de la información adecuadas en estas zonas, mejorar la capacidad comercializadora de los agricultores y su acceso a los mercados locales, de forma que las empresas del sector de la hostelería y la restauración puedan comprar con mayor facilidad los productos locales que necesitan, centrar el interés en los espacios naturales y las zonas protegidas para hacerlos más accesibles al turismo, etc.

En la práctica, las propuestas comunitarias fueron transpuestas a las realidades nacionales con instrumentos y lógicas distintas aportando soluciones diferentes y dibujando un mosaico de grandes éxitos y fracasos, principalmente a escala regional. El motivo de esta situación

³⁰ Véase: 1.3.1.1 La construcción de los problemas y la incorporación a la agenda.

fue la interpretación “libre” de las tesis comunitarias sobre el turismo en el desarrollo de las áreas rurales. La idea originaria se centraba en las zonas agrícolas rurales periféricas del sur de Europa (con baja capacidad de producción y deslocalizadas geográficamente) que se verían excluidas por la Política Agraria Común (PAC), que únicamente integraría a las zonas más competitivas, como fuente de materia prima agro-ganadera para provisionar los mercados de la Unión y con vistas a la exportación. Estas zonas agrícolas rurales debían asumir el reto de la diversificación como vía para la subsistencia, en particular las pequeñas explotaciones. En algunos países como Francia, Austria o Suiza se siguieron estas instrucciones fielmente, observándose evoluciones positivas en variables demográficas y socioeconómicas. En España, estos procesos fueron implementados con mayor y menor éxito según los distintos territorios. Un factor que determina el éxito de las políticas de desarrollo rural centradas en el turismo puede ser la existencia de poca presión de las redes de actores, dada la creación de una estructura de dependencia económica frente a los gobiernos y, consecuentemente, la movilización de recursos es muy baja por lo que no se consigue generar la visibilidad suficiente de este problema en la agenda política. Todo ello unido al desinterés de todo lo que significa “rural” por parte de las élites políticas y económicas, cierra el ciclo de la invisibilidad del mundo rural. La Red Española de Desarrollo Rural, REDR, se expresa en los términos siguientes: *"No estamos en el debate político, no existimos; el medio rural no apareció ni una sola vez en el debate del Estado de la Nación"* (García, 2014).

No obstante, no ha de sorprender esta evolución diferencia del despliegue de las políticas turísticas en nuestro país, dada las enormes diferencias que se observa en nuestro modelo territorial, que requieren políticas públicas diferenciadas según los casos. El denominado Foro IESA³¹ sobre la Cohesión de los Territorios Rurales en un documento de trabajo de 2009 (IESA, 2009) destaca, de un lado la necesaria complementariedad entre lo rural y lo urbano, de otro la tipología de territorios rurales de nuestro país y el papel de las políticas públicas en su desarrollo. Así se dice que las políticas públicas deben abrir su campo de actuación, contemplando a todos los sectores y actores del territorio desde una perspectiva global e integral y en un contexto de gobernanza flexible en sus múltiples niveles. Las nuevas políticas deberían impulsar estrategias de cooperación entre el medio rural y el medio urbano

³¹ Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

favoreciendo las sinergias necesarias entre ambas poblaciones, con el objetivo de aprovechar los recursos tanto endógenos, como exógenos, para situarlos en la senda que lleve al desarrollo sostenible de tales territorios.

El modelo llevado hasta ese momento de desarrollo rural por la Unión Europea, no convence a los expertos de desarrollo rural ya que se ha “venido entendiendo de forma equívoca como “segundo pilar” de la PAC, un pilar que se refiere realmente a la política de estructuras agrarias”.

Para los redactores de este informe del IESA, la realidad del medio rural español en las tres últimas décadas ha evolucionado de forma muy distinta de unos territorios a otros. Mientras que, en algunas áreas, se ha producido una gradual y paulatina recuperación del dinamismo social y económico, gracias a una buena combinación de factores internos y externos, en otras ha continuado el fenómeno del despoblamiento, dando lugar a un preocupante proceso de envejecimiento y masculinización de extensas áreas que no consiguen ni siquiera asegurar la permanencia de un cierto número de centros poblacionales capaces de ofrecer servicios y de realizar una mínima actividad económica y social. Entre los factores de índole externa que han fomentado el dinamismo de algunas áreas, destaca, por encima de todos, la entrada de España en la UE y, con ello, la llegada a nuestro medio rural de cuantiosos recursos económicos, ya sea a través de las ayudas de la PAC a los agricultores -contribuyendo a mejorar el bienestar de muchas familias rurales y aumentar el consumo y la demanda de servicios-, ya sea mediante los fondos estructurales destinados a financiar nuevas infraestructuras viarias y promover importantes inversiones en el sector agroalimentario -tanto en el ámbito de la producción, como de la primera transformación- o a través de los fondos sociales y de cohesión. Asimismo, el incremento general de la renta nacional española ha posibilitado un flujo de capital que ha alcanzado al medio rural de muchas formas, potenciando su utilización como espacio de ocio, aunque también provocando problemas de sostenibilidad en las áreas rurales, que exigen formas nuevas de ordenación del territorio. A ello habría que añadir también la importante fuente de renta que, para la población de todos esos territorios, ha supuesto la transferencia de recursos derivados de las diversas prestaciones sociales del Estado de bienestar (pensiones, subsidios, ayudas asistenciales...), aunque haya tenido también consecuencias negativas al inculcar, en algunos grupos, ciertos elementos de pasividad frenando el desarrollo de iniciativas emprendedoras.

Los autores del informe IESA (2009) diferencian 3 tipos de territorios:

- **Áreas con un buen nivel de desarrollo basado en la agricultura, y que cuentan con sistemas alimentarios locales bien articulados.** Son áreas agrícolas densamente pobladas -como las situadas en algunas zonas de los valles del Guadalquivir, Ebro y Tajo, en ciertas zonas de las cuencas del Duero, en los valles del Turia y Segura o en áreas próximas al litoral mediterráneo-, cuyas principales características dependen del tipo de agricultura, ganadería o pesca que constituyen la base de su sistema productivo.
- **Áreas del interior rural con importantes déficits estructurales y problemas demográficos.** En el otro extremo nos encontramos con áreas del interior rural -frecuentes en muchas zonas de la ruralidad profunda española y, en particular, en las zonas de montaña-, que suelen estar alejadas de los centros urbanos, sufrir importantes déficits estructurales, tener bajos niveles de población, estar escasamente equipadas y disponer de un sistema alimentario poco dinámico, debido a que o bien la actividad agraria no ha desarrollado un sector industrial o comercial vinculado a ella o bien a que la agricultura es poco competitiva. En cualquier caso, su sistema alimentario local no desempeña el papel de ser un motor capaz de garantizar las rentas de su población, una población que apenas consigue reproducirse social y económicamente. El resto de la actividad económica es igualmente débil, y su situación en infraestructuras tampoco permite a la población aprovechar el alto valor ambiental de estos territorios.
- **Áreas intermedias con una buena interacción rural/urbana.** Entre esas dos situaciones extremas encontramos situaciones intermedias, donde el sistema alimentario local, y dentro de él la agricultura, se combina con otras actividades económicas, y donde la población, gracias, entre otras cosas, a la movilidad geográfica, a su buena posición logística y a disponer de adecuadas infraestructuras, diversifica las fuentes de renta aprovechando las distintas oportunidades que les ofrece el entorno económico (empleos en el sector industrial, trabajos en el sector servicios de las ciudades y pueblos más cercanos,...).

En todo caso, estos autores señalan que la multifuncionalidad será el eje de cohesión territorial. En tal sentido se dice que los tres tipos de territorios rurales descritos responden a áreas caracterizadas por rasgos diferenciales cuyo desarrollo exige actuaciones también diferenciadas para asegurar el bienestar de la población que reside en ellos. Todos contribuyen de algún modo a la cohesión social y económica de un país tan vasto y diverso como España, por lo que las políticas públicas deben contemplarlos en su singularidad estableciendo el correspondiente diagnóstico, promoviendo las

instancias de concertación más adecuadas y formulando las medidas más convenientes para propiciar su desarrollo. El objetivo de las políticas públicas en los territorios rurales españoles debiera ser, por tanto, la promoción de esa lógica multifuncional, apoyando con adecuados sistemas de incentivos las iniciativas emprendedoras que surjan de la población, ofreciendo programas de formación profesional adaptados al desarrollo de las nuevas actividades e impulsando, en definitiva, la cooperación entre los distintos actores sociales y económicos. Las instituciones públicas deben jugar un importante papel en estas estrategias, ya que pueden ejercer el liderazgo necesario para que las iniciativas individuales se incardinan en proyectos que trasciendan el ámbito de los intereses particulares, o, mejor aún, pueden apoyar, incentivar y acompañar las iniciativas privadas (proyectos de cooperación, sistemas productivos locales, clúster entre pequeñas y medianas empresas del mismo sector o entre firmas y asociaciones de otros sectores), de tal modo que se alcance suficiente masa crítica en los territorios rurales. La misión de los poderes públicos sería asegurar el funcionamiento de un buen sistema de gobernanza en el territorio, de modo que la cohesión económica y social pueda garantizarse. La experiencia en la aplicación de la Agenda 21 local, junto a otras experiencias participativas, podría facilitar y acelerar estos procesos, si bien cualquier estrategia local debe tener en cuenta las dinámicas sectoriales y las estrategias en el ámbito regional como elemento indispensable para su éxito. La existencia de los Grupos de Acción Local, creados en el marco de la iniciativa LEADER, constituye un importante patrimonio social y cultural de los territorios rurales españoles, siendo un elemento destacado del sistema de gobernanza antes señalado. Gracias a su experiencia de gestión ascendente y participativa (mejorable sin duda, pero positiva en términos generales) y al hecho de haber facilitado la implicación de los diversos actores públicos y privados en el proceso de “pensar” sobre el territorio, estos Grupos de Acción Local son hoy referencias significativas para la canalización de las iniciativas de desarrollo. No obstante, es necesario que aborden estos nuevos retos con una vocación aún más abierta e integradora de la que han venido teniendo desde su constitución, incorporando, además, métodos innovadores en todo lo que se refiere a la gestión del desarrollo territorial (IESA, 2009).

En consecuencia, para avanzar en el análisis de las políticas públicas turísticas en el ámbito rural hay que considerar la complejidad en las actuaciones y financiación por parte de múltiples sectores y múltiples fondos. El hecho que se invierta desde distintas unidades o

niveles de administración hace que el montante total se diluya y no se evidencie el importe total de las aportaciones. Esta multiplicidad de actores comporta la inexcusable necesidad de coordinación entre todos ellos, a fin que no se trate de iniciativas individuales, sino que respondan en forma de estrategia sectorial en el destino. Sin embargo, en nuestra opinión, existen pocos casos de éxito de estrategias integrales en área específicas que coordinen las acciones de los distintos actores que operan en un determinado espacio. Esta es una debilidad, cuyas consecuencias negativas son más que evidentes y resulta cuanto menos oportuno que existan nexos de coordinación entre todos ellos. A este entramado de actores públicos con capacidad de financiación, debe añadirse una serie de actores privados (desde asociaciones, empresas y la propia ciudadanía), que progresivamente se han “colado” en las fases de formulación, implementación y evaluación de las intervenciones en su territorio, por propia presión hacia los actores públicos, pero también por el reconocimiento implícito de un cierto fracaso de las políticas intervencionistas turísticas que aconsejan la creación de espacios de participación de los residentes y grupos de interés en el territorio³².

Este aspecto es particularmente importante en los procesos de toma de decisión. Considerando los modelos de toma de decisión (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008) y dado el número de actores y sus distintas posiciones, comporta la adopción de decisiones cercanas al Modelo denominado “Cubo de basura”, basado en actuaciones reactivas bajo liderazgos impositivos que ostentan aquellos actores que disponen de los recursos económicos para financiar las políticas turísticas.

Como consecuencia de lo anterior, y como hemos visto anteriormente, a menudo se observan en las políticas turísticas diseños erróneos y decisiones poco acertadas donde la deficiencia de instrumentos de planificación ha puesto en cuestión la competitividad y la sostenibilidad futura de ciertos destinos, y estas deficiencias afectan a la implementación de las acciones (Gallego, 2016). En el turismo, en tanto que ámbito “no problemático”, las intervenciones públicas se han diseñado e implementado desde un enfoque “de arriba abajo” o “top-down”. Este tipo de estrategias se demostrarán perdedoras a medio y largo

³² El reciente III PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA 2017-2019 DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, en relación al eje de participación, considera preciso llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación, su verdadera eficacia, en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos. Uno de los diagnósticos es sobre la participación en la definición del problema, el diseño, la implementación y la evaluación las políticas públicas:
(<http://www.gigapp.org/images/MetricasdeparticipacionciudadanaGIGAPP.pdf>)

plazo en el ámbito de las políticas turísticas en destinos rurales de interior. Resulta particularmente importante que las iniciativas turísticas surjan desde un diagnóstico territorial riguroso centrado en la capacidad del territorio para responder de manera sostenible a una nueva situación, así como en la participación e información hacia las poblaciones locales, dado que son éstas las que deben asumir la continuidad de los objetivos de la intervención, una vez que está finalice. “... En el medio rural no valen las soluciones ‘a lo grande’; los planes y programas de intervención deben ser diseñados desde la base, y a la vista de los actores y las necesidades locales” (García, 2014). En consecuencia, como alternativa al modelo “top-down”, surge una corriente partidaria de un nuevo enfoque abajo-arriba (*bottom-up*) amparada en las realidades observadas en los procesos de implementación de políticas públicas que creen que las políticas deben implementarse en los niveles más cercanos al territorio otorgando un papel importante a los propios actores implicados, hecho que genera motivación y contribuye a generar mejores resultados globales. La idea de la participación en los procesos de implementación de las políticas públicas conecta con las estrategias “bottom up” (ascendentes) del desarrollo donde la idea principal y originaria de la cooperación internacional, pretendía introducir participación a la sociedad civil. Posteriormente, el Programa Leader de la UE integraría esta tesis de gobernanza en sus intervenciones (Moyano, 2007).

Todo ello, sin olvidar que el sector turístico dedica una cantidad ingente de recursos económicos, materiales y humanos a la promoción, comercialización, competitividad, etc. Sólo por ello, debían abordarse evaluaciones de estas intervenciones. Efectivamente, las inversiones en promoción y publicidad de destinos turísticos, en equipamiento de infraestructuras y servicios, las ayudas a la implantación y mejora de establecimientos turísticos, la formación al sector, etc., son iniciativas muy costosas cuyo análisis y evaluación en base a los criterios de evaluación. Si observamos las cifras de promoción turística que maneja Hosteltur (2010), Andalucía lidera el ránking, con 88 millones de euros. A continuación, las comunidades que más inversión dedican a este capítulo son Balears (30 millones de euros), Canarias (29,4), Galicia (27,4), Catalunya (24,6) y Cantabria (20,65). La cifra se refiere a la suma de los presupuestos de promoción de todas las comunidades autónomas, excepto Castilla la Mancha, Extremadura y la Región de Murcia, que no aportaron datos a dicho medio.

Finalmente, las evaluaciones de las políticas públicas se han circunscrito a los procedimientos formales cuantitativos basados en *inputs* (recursos) y *outputs* (productos), eludiendo mayoritariamente la problemática relativa a los *outcomes* (impactos), más difíciles y costosos de obtener³³. Así pues, por ejemplo, podríamos identificar fácilmente los recursos empleados en un determinado destino turístico y analizar las evidencias de realización de un producto turístico diseñado gracias a éstos, pero resulta mucho más complejo averiguar si la situación posterior ha mejorado gracias a esta intervención, es decir, si la teoría del cambio se ha cumplido y se atribuye a este producto turístico, y si es así, en qué porcentaje. Como se ha comentado, en programas y proyectos turísticos es difícil, y a veces imposible, construir contrafactuales robustos que nos permitan tomar dos destinos turísticos similares, donde en uno de ellos opere en programa o proyecto y en el otro no³⁴. Esto es así debido a que en turismo operan muchos más factores que condicionan la decisión del viajero, como se verá en el punto siguiente.

Si la esencia de la evaluación de las políticas públicas es comprobar si un programa funciona, es decir, si contribuye a corregir o mejorar una determinada realidad social cumpliendo así con la teoría del cambio³⁵ no basta únicamente con gestionar los recursos asignados e identificar los productos creados, sino que se debe ampliar el análisis a la esfera de los impactos de esa intervención.

La presente tesis, además de poner al día el estado del arte e introducir modelos de evaluación de las políticas públicas, pretende dar sustento empírico en el estudio del caso relativo a los efectos de las intervenciones en política turística que se han aplicado en el Parque Natural Tajo Internacional desde que fuera declarado como tal en 2006. Para ello identificaremos los *inputs* o recursos desplegados en este territorio observando las variables derivadas de los *outputs* o productos realizados por las intervenciones. Para observar los impactos u *outcomes*, ante la imposibilidad de diseñar modelos contrafactuales consistentes, estos se determinarán mediante la observación de variables de *outcome* en series temporales y mediante la percepción de las poblaciones locales sobre las políticas turísticas en el segmento de naturaleza llevadas a cabo.

³³ Véase: 2.4.3 La problemática de las evaluaciones de impacto.

³⁴ Véase: 2.4.2. Inferencia causal y contrafactuales.

³⁵ Véase 2.4.1. La verificación de la teoría del cambio.

Respecto a la percepción de las políticas turísticas por parte de las poblaciones locales, el modelo que proponemos en esta tesis conlleva una integración de las perspectivas de la Ciencia Política y de la de la Sociología del Turismo que toma como base los desarrollos de la Teoría del Intercambio Social, la cual permite estimar las percepciones de la población abundará sobre los impactos de estas intervenciones, al tiempo que posibilita reflexionar acerca de sostenibilidad del turismo y el desarrollo rural turístico.

3.1. Marco conceptual del turismo

3.1.1. Conceptos y definiciones de turismo

La Organización Mundial de Turismo (OMT, 2018) elaboró, entre 2005 y 2007, un glosario básico de turismo al objeto de definir un nuevo marco conceptual para la medición y el análisis de la economía del turismo. Se define aquí el turismo como: *“un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales, de negocios o profesionales. Estas personas se denominan visitantes, que pueden ser turistas o excursionistas, residentes o no residentes. El turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico”*. Derivada de esta definición, procede incluir otros conceptos de interés:

- **Viaje turístico:** el término viaje turístico designa todo desplazamiento de una persona a un lugar fuera de su lugar de residencia habitual, desde el momento de su salida hasta su regreso. Por lo tanto, se refiere a un viaje de ida y vuelta. Los viajes realizados por los visitantes son viajes turísticos.
- **Destino (destino principal) de un viaje:** el destino principal de un viaje turístico es el lugar visitado que es fundamental para la decisión de realizar el viaje.
- **Visitante:** un visitante es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados. Un visitante (interno, receptor o emisor) se clasifica como turista (o visitante que pernocta), si su viaje incluye una pernoctación, o como visitante del día (o excursionista) en caso contrario.

- Gasto turístico: el gasto turístico hace referencia a la suma pagada por la adquisición de bienes y servicios de consumo, y de objetos valiosos, para uso propio o para regalar, durante los viajes turísticos y para los mismos.

Precisamente, el concepto de gasto turístico implica la noción de mercado basado en la oferta y la demanda turística. Podríamos definir la demanda turística como el conjunto de atributos, valores, servicios y productos que el mercado (los visitantes) requieren a los operadores turísticos, para satisfacer determinadas necesidades de esparcimiento, ocio, tiempo libre o vacaciones. Pero la demanda turística también es el resultado de la toma de decisiones que los individuos realizan para planificar sus actividades de ocio:

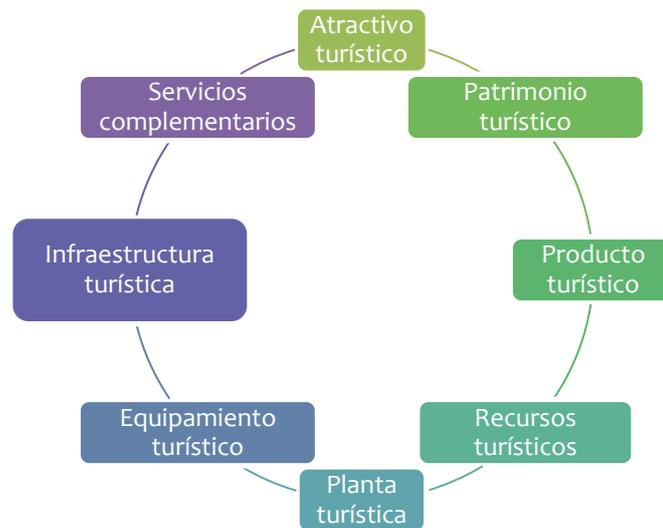
Del lado de la oferta, se encontrarían todos los bienes y servicios, de recursos e infraestructuras ordenados y estructurados de forma que estén disponibles en el mercado para ser usados o consumidos por los visitantes:

Fig. 106. Variables que influyen en la demanda turística



Fuente: elaboración propia a partir de SEGITTUR (2016)

Fig. 107. Elementos constitutivos de la oferta turística



Fuente: elaboración propia a partir de SEGITTUR (2016)

Junto a la demanda y la oferta, se añade el espacio geográfico y los operadores turísticos para conformar el sistema turístico (SEGITTUR, 2016):

Fig. 108. Configuración del sistema turístico



Fuente: elaboración propia a partir de SEGITTUR (2016)

3.1.2. Teorías explicativas del fenómeno turístico

Desde tiempos remotos, el hombre ha ido desplazándose de un lugar a otro. Este movimiento es inherente al propio ser humano y a la evolución social, siendo provocado por factores que han ido variando a lo largo de los siglos: desde la necesidad de conseguir nuevos

alimentos, bienes o intercambiar conocimientos hasta posteriormente cubrir el tiempo de ocio. Luengo (2015) elabora una tabla resumen de la evolución histórica del turismo:

Fig. 109. Evolución histórica del turismo

Etapas	Principales usos
Prehistoria	<ul style="list-style-type: none">• Nomadismo
Edad Antigua	<ul style="list-style-type: none">• Infraestructuras y comunicaciones, especialmente las romanas• Posadas y refugios en ciudades, rutas y cruces de caminos• Eventos de ocio y religiosos
Edad Media	<ul style="list-style-type: none">• Peregrinación religiosa• Comercio• Reposo viajeros (hospicio)
Edad Moderna	<ul style="list-style-type: none">• Grandes viajes, Grand Tour• Descubrimientos geográficos• Casas de viajeros y posadas• Primeros hoteles
Edad Contemporánea	<ul style="list-style-type: none">• Siglo XIX. Auge hotelería (César Ritz), paquetes de viaje (Thomas Cook)
Revolución industrial: desarrollo medios de transporte.	<ul style="list-style-type: none">• Siglo XX. Guerras mundiales y posterior turismo de masas• Siglo XXI. Nuevos retos para el turismo

Fuente: elaboración propia a partir de Luengo (2015).

La actividad turística, más cercana al concepto actual, surge como un hecho social practicado de forma muy minoritaria, reservada a las élites económicas y políticas de los siglos XVII y XVIII, práctica basada en un hecho social de desplazamiento que reunía principalmente finalidades políticas, culturales y de diversión (Armadans, 2002). Posteriormente, los procesos de industrialización del siglo XIX de las naciones más desarrolladas determinaron la división entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso y de ocio, abriendo la actividad turística a otros estratos sociales. Al mismo tiempo, la sustitución de coches de caballos y diligencias por el ferrocarril y de los veleros por los barcos de vapor permitió dar cabida a un mayor número de viajeros y generar mejores condiciones de viaje en términos de tiempo y confortabilidad.

Las transformaciones iniciadas en el siglo XIX continuaron a lo largo del siglo XX con el desarrollo de dos medios de transporte trascendentales para el turismo: el automóvil y el avión.

Actualmente, el objetivo de los turistas es disfrutar de una experiencia positiva, diferente a su experiencia doméstica cotidiana. Pero previamente a ello, deben darse dos condicionantes: tiempo libre para poder trasladarse a un destino y motivación, para poder elegir entre un destino u otro (Cohen, 2005)

Esta noción de “escapismo”, se concreta en MacCannell (1976) como un mecanismo compensatorio: contrapeso de las insatisfacciones que se encuentra en la base de la vida moderna. La sociedad moderna es vista como un sistema artificial, de modo que el turismo está dirigido por una búsqueda de la autenticidad. Aquellos lugares se imaginan (y anuncian) como aún puros y genuinos no contaminados por las fuerzas de la modernidad. Sin embargo, el desarrollo del turismo en la modernidad engendra encubiertamente «marcos turísticos» representados carentes de autenticidad.

La «posmodernidad» es un concepto complejo y problemático, aunque importante, está dirigida por las fuerzas de la globalización que han alumbrado una movilidad sin precedentes de personas, capitales, bienes, información y culturas (Urry, 2002).

Actualmente, el turismo es un fenómeno social de fuerte impacto en los espacios donde se produce. Podríamos identificar sus principales atributos:

1. El turismo como desplazamiento.
2. El turismo como una actividad de ocio.
3. El turismo como una actividad de descubrimiento.
4. El turismo como interacción con el ambiente.
5. El turismo como una experiencia.
6. El turismo como actividad económica.

3.1.3. El Turismo sostenible

De la visita o estancia de visitantes y turistas podemos identificar dos hechos trascendentales. Primero, que esos visitantes desarrollan actividades, el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico, y por lo tanto una actividad económica: el turismo tiene efectos en la economía. Y, en segundo lugar, el turismo

también tiene efectos en el entorno natural y en las zonas edificadas, en la población local de los lugares visitados y en los visitantes propiamente dichos. Debido a estos diversos impactos, la amplia gama y variedad de factores de producción requeridos para producir los bienes y servicios adquiridos por los visitantes y al amplio espectro de agentes involucrados o afectados por el turismo, es necesario adoptar un enfoque global del desarrollo para la gestión del turismo.

La sensibilidad de la sociedad hacia las cuestiones medioambientales, surgida hace unos 30 años de manera organizada, se ha consolidado de manera global. El movimiento inicial, centrado en el ámbito ambiental, se ha ampliado a los ámbitos social, económico y cultural, siendo hoy una exigencia básica en cualquier proyecto ligado al desarrollo de un territorio. De este modo, considerando las oportunidades que brinda el turismo a la sociedad como impulso de la generación de empleo, del desarrollo de infraestructuras y de la distribución de la riqueza, se hace preciso fomentar políticas de gestión turística que incluyan el principio de sostenibilidad como eje fundamental en sus planteamientos (SEGITTUR, 2016). Hasta llegar a lo que hoy conocemos como turismo sostenible, se han sucedido hechos y declaraciones trascendentales para el diseño de políticas públicas turísticas:

Fig. 110. Cronograma de iniciativas y declaraciones en materia de turismo sostenible



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO	<p>La Organización Mundial del Turismo (OMT) es el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos.</p> <p>La OMT, como principal organización internacional en el ámbito turístico, aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, y ofrece liderazgo y apoyo al sector para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas.</p> <p>La OMT genera conocimiento de los mercados, promueve políticas e instrumentos de turismo competitivo y sostenible, fomenta la enseñanza y la formación en materia de turismo y trabaja con el fin de hacer del turismo una</p>
---------------------------------	--

	<p>herramienta eficaz para el desarrollo mediante proyectos de asistencia técnica en más de 100 países del mundo.</p> <p>Entre sus miembros figuran 157 países, 6 miembros asociados y más de 480 Miembros Afiliados que representan al sector privado, a instituciones de enseñanza, a asociaciones de turismo y a autoridades turísticas locales.</p>
<p>UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA</p>	<p>La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) es una Unión de Miembros compuesta por Estados soberanos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. La UICN pone a disposición de las entidades públicas, privadas y no gubernamentales, los conocimientos y las herramientas que posibilitan, de manera integral, el progreso humano, el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza.</p> <p>En la elaboración de la estrategia mundial para la conservación de la naturaleza y el medio ambiente intervinieron setecientos científicos y expertos de más de cien países durante un período de dos años, coordinados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).</p> <p>La idea de lanzar esta estrategia global partió tanto de la UICN como del PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), quienes, junto con el WWF (Fondo Mundial para la Vida Salvaje), decidieron, en una reunión celebrada en 1975, elaborar una declaración de las prioridades de la conservación, junto con un plan de acción para lograr su cometido.</p>
<p>INFORME BRUNDTLAND</p>	<p>El libro “Nuestro Futuro Común” fue el primer unir desarrollo y sostenibilidad. Presentado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland.</p> <p>Defiende que la protección ambiental había dejado de ser una tarea nacional o regional para convertirse en un problema global. Todo el planeta debía trabajar para revertir la degradación actual. También señaló que debíamos dejar de ver al desarrollo y al ambiente como si fueran cuestiones separadas. El Informe dice que “ambos son inseparables”.</p> <p>Por último, señala que el desarrollo dejaba de ser un problema exclusivo de los países que no lo tenían. Ya no se trataba de que los “pobres” siguieran el camino de los “ricos”. Como la degradación ambiental es consecuencia tanto de la pobreza como de la industrialización, ambos debían buscar un nuevo camino.</p> <p>La importancia de este documento no sólo reside en el hecho de lanzar el concepto de desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, sino que este fue incorporado a todos los programas de la ONU y sirvió de eje, por ejemplo, a la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992.</p>
<p>CUMBRE DE LA TIERRA</p>	<p>Con la Cumbre de Río, comienza a generarse una nueva tendencia que pretende integrar el Desarrollo Sostenible en la actividad turística. La Unión Europea aprueba el V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Turismo Sostenible.</p>

	<p>Con el objetivo de integrar el medio ambiente en todas las políticas de la Unión. Consecuencia de este programa se inicia la aplicación de las Agendas 21 sectoriales, que establece la necesidad de promover programas de turismo ecológicamente sostenibles.</p> <p>El programa es un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local, por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos principales en todas las áreas en las que haya un impacto humano sobre el medio ambiente. Para poner en práctica este programa, se creó en el seno de la ONU la Comisión de Desarrollo Sostenible. Hoy en día, la Agenda 21 es la referencia para la aplicación del desarrollo sostenible en los territorios.</p>
CONFERENCIA MUNDIAL DE TURISMO SOSTENIBLE	<p>Se celebra en Lanzarote, en abril 1995, y constituye un referente imprescindible en el análisis sostenibilidad/turismo. Fruto de esta conferencia aparece la Carta Mundial del Turismo Sostenible. Este documento enuncia 18 fundamentos para crear una «estrategia turística mundial basada en el desarrollo sostenible», suponiendo la acepción definitiva de los lazos entre sostenibilidad, conservación de los recursos, y el papel central del turismo para el desarrollo de muchas localidades, especialmente en países menos desarrollados con una variada riqueza de flora, fauna, paisajes y elementos culturales.</p> <p><i>La Cumbre Mundial de Turismo Sostenible adoptó por unanimidad en Vitoria-Gasteiz la Carta Mundial de Turismo Sostenible +20, el 27 de noviembre de 2015.</i></p>
EL CÓDIGO ÉTICO MUNDIAL PARA EL TURISMO	<p>Artículo 1. Contribución del turismo al entendimiento y al respeto mutuo entre hombres y sociedades.</p> <p>Artículo 2. El turismo, instrumento de desarrollo personal y colectivo</p> <p>Artículo 3. El turismo, factor de desarrollo sostenible.</p> <p>Artículo 4. El turismo, factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad</p> <p>Artículo 5. El turismo, actividad beneficiosa para los países y las comunidades de destino</p> <p>Artículo 6. Obligaciones de los agentes del desarrollo turístico.</p> <p>Artículo 7. Derecho al turismo</p> <p>Artículo 8. Libertad de desplazamientos turísticos</p> <p>Artículo 9. Derechos de los trabajadores y de los empresarios del sector turístico</p> <p>Artículo 10. Aplicación de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo.</p>
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	<p>17 objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas conexas, de carácter integrado e indivisible. En esta línea se crea conjuntamente entre la Organización Mundial de Turismo y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, la iniciativa <i>El sector turístico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible</i>³⁶, bajo el lema</p>

³⁶ Puede consultarse la iniciativa en el enlace: <http://www.turismoyods.org/>

	<p>“Turismo responsable, un compromiso de todos”. La iniciativa acoge a una serie de proyectos que contribuyen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>
ACUERDO DE PARIS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	<p>El Acuerdo establece una vía para avanzar hacia la limitación del aumento de la temperatura a menos de 2 °C, quizá incluso a 1,5 °C. Constituye un acuerdo ambicioso, dinámico y universal que abarca a todos los países y todo tipo de emisiones y está diseñado para perdurar. Se trata de un acuerdo de proporciones monumentales que consolida la cooperación internacional en materia de cambio climático y establece una vía de avance. Asimismo, transmite el mensaje firme a los mercados de que ha llegado el momento de invertir en una economía de bajas emisiones y contempla un marco de transparencia orientado a fomentar la confianza mutua.</p> <p>El Acuerdo no solo formaliza el proceso de elaboración de planes nacionales, sino que también establece el requisito vinculante de evaluar y examinar los avances logrados en la ejecución de aquellos. Este mecanismo exigirá que los países renueven y fortalezcan continuamente sus compromisos, además de garantizar que no se produzcan retrocesos.</p> <p>Resulta fundamental aplicar el Acuerdo de París para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Además, este instrumento proporciona una hoja de ruta para las medidas relacionadas con el clima que tienen por objeto reducir las emisiones y desarrollar resiliencia al cambio climático.</p>

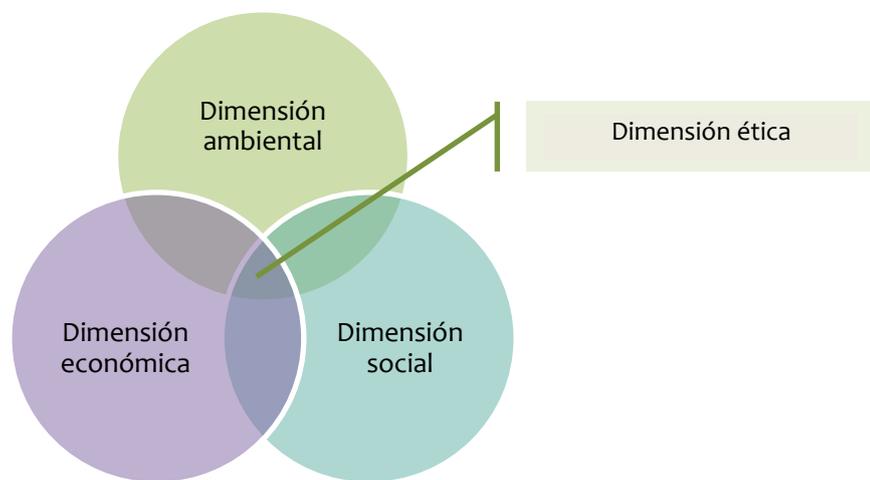
Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales públicas.

Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos medioambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Por lo tanto, el turismo sostenible debe:

1. Dar un uso óptimo a los recursos medioambientales, que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.
2. Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales y arquitectónicos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y la tolerancia intercultural.
3. Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes, unos beneficios socio-económicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

A estas dimensiones ambiental, social y económica del turismo sostenible debe añadirse otra más: la dimensión ética que envuelve a las otras tres y que proporciona un nuevo conjunto de ideas y de valores humanos solidarios respecto a las relaciones entre el turismo y la naturaleza. Una nueva visión en la que el punto de partida está en la necesidad de cambiar profundamente los valores sociales y, sobre todo, económicos, superando la lógica económica del mercado (utilitarista y materialista) y sustituyéndola por un nuevo planteamiento en el que el ser humano asume una mayor corresponsabilidad en la evolución social y natural (Pulido, 2005).

Fig. 111. Dimensión ética de la sostenibilidad



Fuente: elaboración propia a partir de Pulido (2005)

Este aspecto de la dimensión ética, es sin duda transcendental para las políticas públicas turísticas, que comporta la necesaria convergencia entre las políticas públicas sectoriales con incidencia turística para la gestión de destinos turísticos con los siguientes objetivos (Tea-Cegos, 2017):

1. Maximizar los beneficios sociales y económicos para la comunidad receptora y minimizar los impactos negativos. Mediante acciones como el apoyo a los emprendedores locales o la participación pública.
2. Maximizar los beneficios para las comunidades, los visitantes y el patrimonio cultural y minimizar los impactos. A través de acciones de protección de los lugares de interés turístico o gestión del comportamiento de los visitantes.

3. Maximizar los beneficios para el medio ambiente y minimizar los impactos negativos. Mediante la protección de entornos vulnerables o el control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Las estrategias de economía circular apuntan a este sentido, incluyendo a todos los productores y consumidores del tipo que sean (Comisión Europea, 2017):

“La Comisión Europea ha adoptado un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para ayudar a las empresas y los consumidores europeos en la transición a una economía más sólida y circular, donde se utilicen los recursos de modo más sostenible.

Las acciones propuestas contribuirán a "cerrar el círculo" de los ciclos de vida de los productos a través de un mayor reciclado y reutilización, y aportarán beneficios tanto al medio ambiente como a la economía. Estos planes extraerán el máximo valor y uso de todas las materias primas, productos y residuos, fomentando el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.”

Estas nuevas estructuras de pensamiento circular adoptan la filosofía del desarrollo sostenible, cuya máxima expresión reside en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados desde la Organización de Naciones Unidas. En el ámbito turístico, los objetivos de desarrollo sostenible son:

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE APLICACIÓN DE LOS OBJETIVOS AL TURISMO

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	Como uno de los sectores económicos más grandes y de mayor crecimiento del mundo, el turismo es una de las principales fuerzas propulsoras del comercio mundial y la prosperidad, y lo ha seguido siendo incluso durante estos años de crisis económica mundial. El sector turístico se encuentra en una posición inmejorable para fomentar el crecimiento y el desarrollo económico en todos los niveles y proporcionar ingresos a través de la creación de empleo.
---	--

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	El abastecimiento de productos agrícolas locales no sólo mejora el bienestar de la comunidad del destino, sino que también aumenta su atractivo en el mercado sostenible
---	--

	turístico, al ofrecer a los turistas una mayor autenticidad en sus experiencias.
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	El turismo puede tener un efecto notable sobre efecto la salud y el bienestar, no sólo a través de su contribución al crecimiento económico y el desarrollo sostenible, sino también gracias a su papel de vehículo transmisor de ideas y costumbres. Mediante la potenciación de las prácticas de salud locales se construye no sólo un canal de entendimiento entre las culturas, sino que también se puede contribuir a que se compartan buenas prácticas en materia de salud y bienestar.
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	Un buen nivel de formación es crucial para el sector turístico. El sector puede proporcionar incentivos para invertir en la educación y la formación profesional, favoreciendo la movilidad profesional a través de los acuerdos transfronterizos en materia de formación laboral (especialmente de jóvenes, mujeres, personas mayores, comunidades indígenas y colectivos con necesidades especiales) transmitiendo valores de tolerancia, paz y no violencia.
Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	Como uno de los sectores con mayor proporción de mujeres empleadas y los empresarios, el turismo puede y debe ser una herramienta para el empoderamiento de las mujeres, ayudando a que su participación en todos los aspectos de la sociedad sea plena.
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos	El turismo tiene el imperativo moral y comercial de mejorar su gestión del agua. El coste es un factor claro: el consumo de agua supone de media el 10% del gasto fijo de cualquier hotel. Muchos hoteles además pagan el doble por el agua que consumen: en primer lugar, comprando agua potable y en segundo lugar deshaciéndose de ella como agua residual. Por otra parte, el aspecto moral es igualmente apremiante: el agua es un recurso escaso en muchos resorts alrededor del mundo, razón por la cual los hoteles tienen la

	responsabilidad de no usar más de la necesaria, especialmente en áreas remotas donde sólo a través de la gestión eficiente se asegura a los residentes locales no verse privados del suplido esencial.
Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos	La industria turística configura uno de los principales grupos de interés a la hora de favorecer las buenas prácticas en materia de ahorro energético, debido al gran impacto económico, social, cultural y medioambiental de su actividad. El hecho de que los agentes turísticos actúen de una forma responsable y sostenible crea beneficios adicionales que no solo repercuten en el bienestar de la población, sino que permiten a los destinos aumentar su competitividad y presencia a nivel internacional.
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	<p>El crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza a través del turismo dependen de que éste sea capaz de generar oportunidades de empleo, cree sinergias con la agricultura y los sectores proveedores de servicios locales, y estimule el desarrollo de la infraestructura básica, como carreteras e instalaciones portuarias y aeroportuarias.</p> <p>Para ello, es esencial que los ingresos procedentes del turismo se utilicen para financiar el desarrollo de las infraestructuras, apoyar a las empresas locales, en particular las pymes, y para desarrollar las aptitudes y las instituciones necesarias para fortalecer la economía local.</p>
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	El desarrollo del turismo se basa en buena infraestructura pública y privada y en un entorno innovador. El sector debe apostar por un modelo constructivo basado en los principios del desarrollo sostenible, en el que los diferentes colectivos y actores del mercado contribuyan firmemente al asentamiento y a la aplicación de una cultura de protección del medio ambiente y de la identidad cultural aplicada al sector de

	la edificación, basada en el compromiso con la sostenibilidad.
Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países	Actualmente, el turismo proporciona estabilidad en un momento de especial volatilidad económica global. El turismo puede por lo tanto convertirse en un instrumento para el desarrollo de la comunidad y la reducción de las desigualdades si hace partícipe a las poblaciones locales en su desarrollo. El turismo tiene el potencial de contribuir a la renovación urbana y el desarrollo rural y reducir los desequilibrios regionales, dando a las comunidades la oportunidad de prosperar en su lugar de origen.
Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	Una ciudad que no es buena para los turistas si no lo es primero para sus habitantes. La seguridad es una de las pautas principales de valoración del hombre en la elección de un destino durante el tiempo libre destinado al turismo y la recreación y debe ser interpretada como un estado objetivo y subjetivo que nos permite percibir que nos desplazamos en un espacio exento de riesgos reales o potenciales. El turismo sostenible tiene el deber de analizar los problemas de la seguridad en el contexto de la actividad turística y atender a estos problemas en todas sus manifestaciones concretas, procedentes del mismo sector, de su entorno social, del medio natural y de la persona del turista o visitante.
Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	Un sector turístico que adopta prácticas de consumo y producción sostenibles puede desempeñar un papel importante en la aceleración del cambio global hacia la sostenibilidad. Para ello deben desarrollarse iniciativas de uso eficiente de los recursos que dan lugar a mejores resultados no sólo económicos, sino también sociales y ambientales.
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	El turismo puede ocupar un lugar destacado en la lucha contra el cambio climático si se movilizan plenamente los recursos y la capacidad de innovación de este sector

económico mundial de importancia capital, orientándolos a la consecución de este objetivo. El cambio climático afectará a los destinos turísticos, su competitividad y su sostenibilidad en multitud de aspectos. Puede alterar directamente recursos ambientales que son destacados atractivos turísticos, o indirectamente a través de la pérdida de biodiversidad, escasez de recursos como el agua o por los gravámenes derivados de las políticas de mitigación.

Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

El turismo costero y marítimo, grandes segmentos de turismo, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo, depende de ecosistemas marinos sanos. El desarrollo turístico debe ser una parte de la gestión integrada de las zonas costeras con el fin de ayudar a conservar y preservar los ecosistemas marinos frágiles y servir como vehículo para promover una economía azul.

Gran parte del turismo se encuentra en o cerca de los océanos. Pesca, navegación, buceo, snorkel y cruceros son ejemplos de operaciones turísticas que dependen de la salud de los océanos, los hábitats costeros y los ambientes marinos. El programa comunitario Azul ha participado activamente en los programas de turismo para proteger los océanos y ambientes marinos y de hábitats costeros.

Objetivo 15: Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica

El turismo quizás sea el sector que más interés debe tener en la preservación del aire, el agua, los bosques y la biodiversidad de la zona, ya que generan los activos (paisajes, humedales, bosques y demás espacios naturales) que son a menudo la principal causa por que los turistas que visitan un destino. El turismo debe desempeñar un papel importante, no sólo en la conservación y la preservación de la biodiversidad, sino también en el respeto a los ecosistemas terrestres, realizando esfuerzos en el sentido de la reducción de

	residuos y el consumo, la conservación de la flora y fauna nativa, y las actividades de sensibilización.
Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	El turismo sostenible está llamado a contribuir de forma efectiva a la mitigación de la pobreza y a la erradicación de las desigualdades en los destinos, a través de una mejor redistribución de los ingresos y la eliminación de criterios y actividades excluyentes. Es en este contexto de equidad y redistribución justa que el turismo, siendo como es la industria más grande y de mayor crecimiento, puede y debe convertirse igualmente en la primera industria para la paz mundial. Para ello se deben fomentar y facilitar iniciativas que contribuyan a la comprensión internacional y la cooperación, la conservación del patrimonio y de la identidad, y la búsqueda de un mundo pacífico y sostenible, convirtiendo a cada viajero en un potencial “Embajador para la Paz”.
Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	La contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone necesariamente la participación y colaboración de todos los actores, públicos y privados, implicados en las actividades turísticas. Esta concertación ha de basarse en mecanismos eficaces de cooperación y asociación en todas las esferas, tanto a nivel de destino como a nivel internacional. La gobernanza sostenible de los destinos, más allá de las competencias de gobiernos y administraciones, se configura como uno de los grandes desafíos actuales.

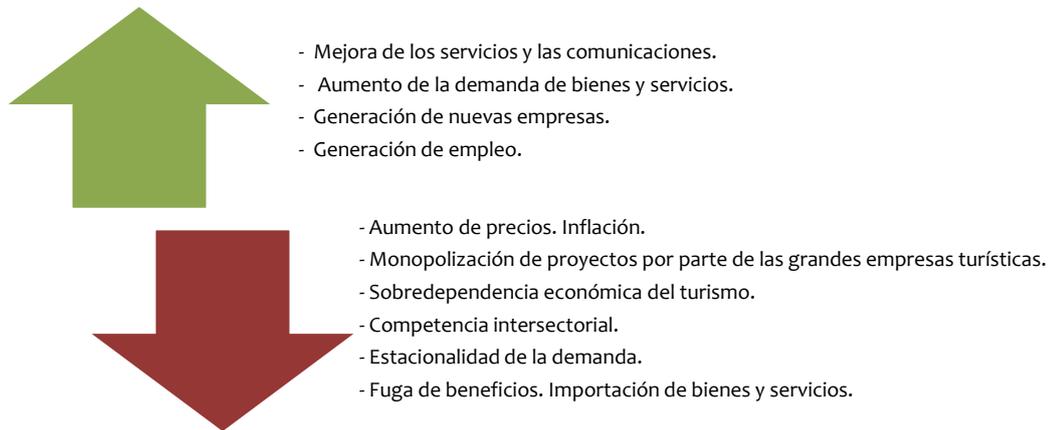
Fuente: elaboración propia a partir de Responsible Tourism Institute (2017)

Todas estas declaraciones y estrategias trataron de establecer especificaciones principalmente hacia la oferta turística, incentivando y promoviendo mecanismos de identificación de aspectos e impactos ambientales para avanzar en la gestión sostenible de los mismo, para después integrar las dimensiones sociales y económicas. Pero también, este proceso de concienciación hacia la sostenibilidad también ha llegado a la demanda turística, posicionándose positivamente hacia destinos que promuevan una gestión turística sostenible. De acuerdo con Andrade, cada vez más “los turistas valoran la sostenibilidad como

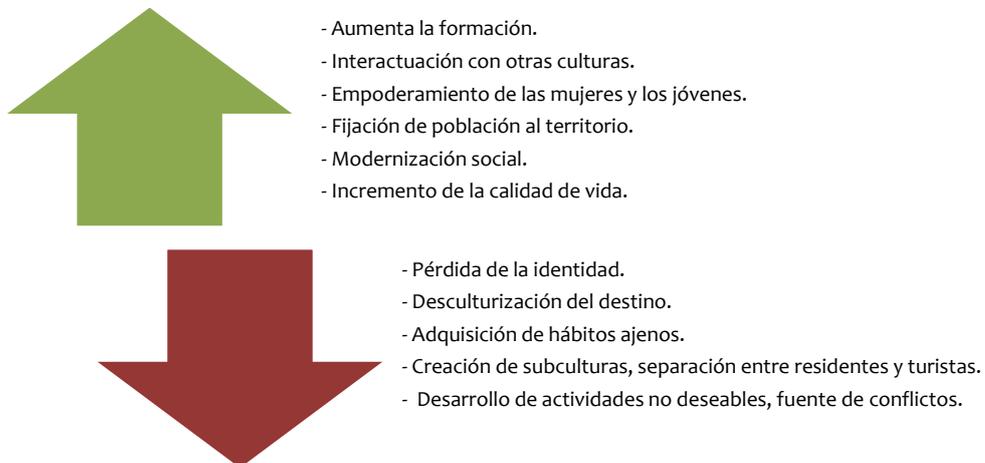
criterio de decisión” (Hosteltur, 2015), y esto debe obligar a que los diseños de nuevas políticas turísticas se formulen bajo criterios de bajo impacto económico, social y ambiental, promocionando los impactos positivos y minimizando los impactos negativos:

Fig. 112. Principales impactos positivos y negativos del turismo

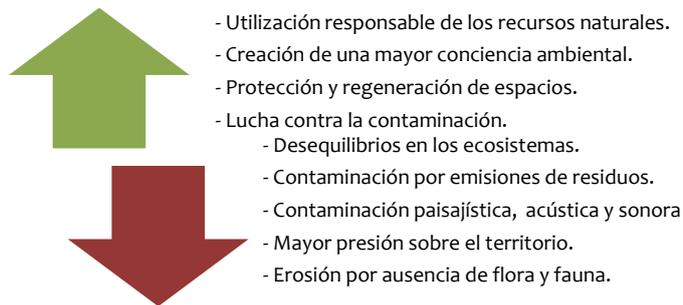
IMPACTOS DEL TURISMO EN EL ÁMBITO ECONÓMICO



IMPACTOS DEL TURISMO EN EL ÁMBITO SOCIAL



IMPACTOS DEL TURISMO EN EL ÁMBITO AMBIENTAL



Fuente: elaboración propia a partir de Martínez (2011)

3.1.4 Teoría del intercambio social (TIS) en la gestión de destinos sostenibles

Como acabamos de ver, actualmente la sostenibilidad turística constituye una de las grandes preocupaciones de poderes públicos. Mientras que las dimensiones económica y ambiental han sido ampliamente estudiadas, la dimensión social no ha recibido la atención debida hasta fechas recientes, donde la insostenibilidad turística se manifiesta desde percepciones negativas y posiciones de rechazo por parte de las comunidades locales o receptoras del turismo.

Considerando a Monterrubio (2009) el concepto de “comunidad” se ha relacionado directamente con el aspecto geográfico en el que ésta se inserta debido a que las formas de vida de los miembros que habitan se desarrollan en este espacio. En este sentido, el espacio geográfico y los miembros que lo habitan son indivisibles y, por lo tanto, complementarios. Sin embargo, desde una perspectiva social y antropológica, la comunidad va mucho más allá de los aspectos territoriales. La comunidad no sólo abarca el espacio geográfico y sus habitantes, sino también las características propias de éstos y las relaciones y manifestaciones que se generen entre los habitantes de las mismas. En otras palabras, la comunidad implica los aspectos tangibles e intangibles de la misma. Aspectos como las tradiciones, la gastronomía, el vestido, el idioma, así como el conjunto de valores, creencias, actitudes y otros similares también forman parte de la comunidad. Pero, además, la comunidad abarca también sus elementos políticos y estructuras de poder, tanto públicas como privadas, que se conjugan como un todo.

En este punto, cobra especial importancia la manera cómo se lleva a cabo el proceso de formulación de las políticas públicas³⁷, concretamente en los procesos de identificación de alternativas, evaluación y selección de opciones y toma de decisión, dado que en este punto la participación de las poblaciones locales suele ser muy testimonial orientada más a cubrir determinadas exigencias del guion político, que a establecer metodologías efectivas de diseños participativos. Y esto es muy importante: aunque la población local es la primera receptora de los beneficios que genera el turismo, también es la que soporta en mayor medida sus costes e impactos. Si bien en la fase de formulación es crucial la participación de las comunidades locales, también resulta trascendental en la fase de implementación del propio destino turístico. Pulido (2005) detalla los aspectos clave de un modelo de gestión sostenible de los destinos turísticos de naturaleza:

Fig. 113. Principios de la gestión sostenible de los destinos turísticos de naturaleza

- **Planificado** en la medida en que desarrolla una estrategia a partir de la información sobre las diversas variables que intervienen en el proceso turístico, teniendo en cuenta las condiciones presentes y, sobre todo, las perspectivas de futuro.
- **Integrado** en la estructura productiva local. El turismo sostenible incorpora una óptica integrada del desarrollo que aglutina las variables económica, sociocultural, institucional y ambiental. Se trata, en definitiva, de integrar los factores socioeconómicos y ambientales en la definición de las políticas y los esquemas de planificación y gestión.
- **Abierto**, en el sentido de que no tiene definidos a priori unos participantes y plazos determinados, sino que mantiene un carácter de intemporalidad que permite en cualquier momento la incorporación de nuevos espacios, nuevos recursos o nuevos agentes.
- **Dimensionado** porque implica limitar la afluencia de visitantes a las características físicas del espacio –asegurando la capacidad de regeneración del territorio y la calidad de la experiencia turística– y reducir la estacionalidad.
- **Participativo**, pues se basa en la participación activa y en el consenso de todos los agentes que intervienen en el proceso de desarrollo turístico.
- **Duradero**, por cuanto no apuesta por un crecimiento ilimitado de la demanda a corto plazo, sino que procura conjugar el desarrollo económico con la conservación y el desarrollo del medio ambiente, favoreciendo una oferta turística de calidad en la que se potencian los valores ambientales.

³⁷ Véase punto 1.3.1 Fase de Formulación.

- **Viable**, en la medida en que garantiza que el desarrollo sea económicamente eficaz y que los recursos sean gestionados de forma que se conserven para las generaciones futuras.

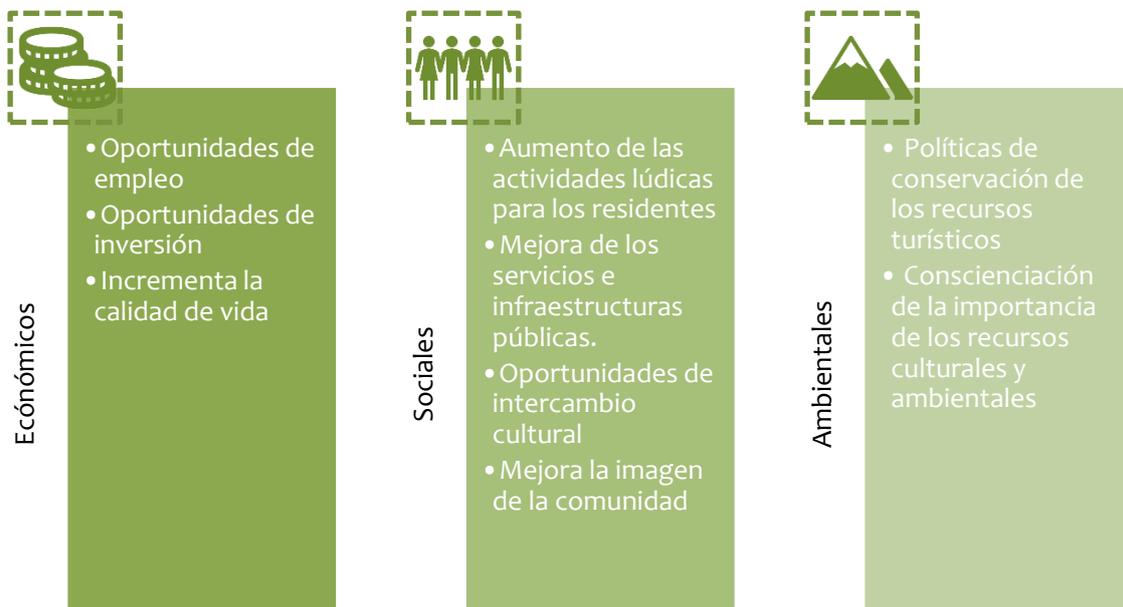
Fuente: elaboración propia a partir de Pulido (2005)

Uno de los aspectos clave de esta investigación reside en constatar si las percepciones y actitudes de los actores locales están relacionadas con su grado de participación en las políticas públicas turísticas desarrolladas en “su” territorio y los principios anteriores de gestión sostenible de los destinos turísticos deben ponerse en relación con la denominada Teoría del intercambio social (TIS).

Los profesores Royo y Ruiz (2009) consideran que al realizar un plan de desarrollo turístico es imprescindible tener en cuenta la opinión de los residentes en el destino turístico. Para lograr la implicación de la población residente en las políticas turísticas se precisa que éstos tengan una actitud favorable, que perciban la industria turística como beneficiosa para el desarrollo económico de su localidad y para el bienestar de sus habitantes. Una comunidad residente disgustada, apática o desconfiada transmitirá en última instancia estos sentimientos a los turistas, quienes probable se sientan reticentes a visitar lugares en los que no se sienten bien recibidos. La comprensión de la reacción local y los factores que influyen sobre estas actitudes es fundamental para lograr el objetivo de obtener el apoyo para el desarrollo turístico.

La Teoría del intercambio social es la teoría más aceptada para entender las percepciones y actitudes, plantea un modelo teórico que permite explicar la relación entre los beneficios individuales y las percepciones del desarrollo económico y ha sido objeto de numerosos estudios (Ap, 1992); (Madrigal, 1995); (Perdue, 1987); (Yooshik, 1999). Cuando se aplica a las actitudes de los residentes, la Teoría del intercambio social parte de la premisa que los residentes buscan obtener unos beneficios a cambio de los recursos necesarios para el desarrollo turístico (Teye, 2002). Según diversos trabajos desarrollados, esos beneficios podrían clasificarse en económicos, sociales y medioambientales (Ruiz, 2009):

Fig. 114. Percepciones positivas de las comunidades locales



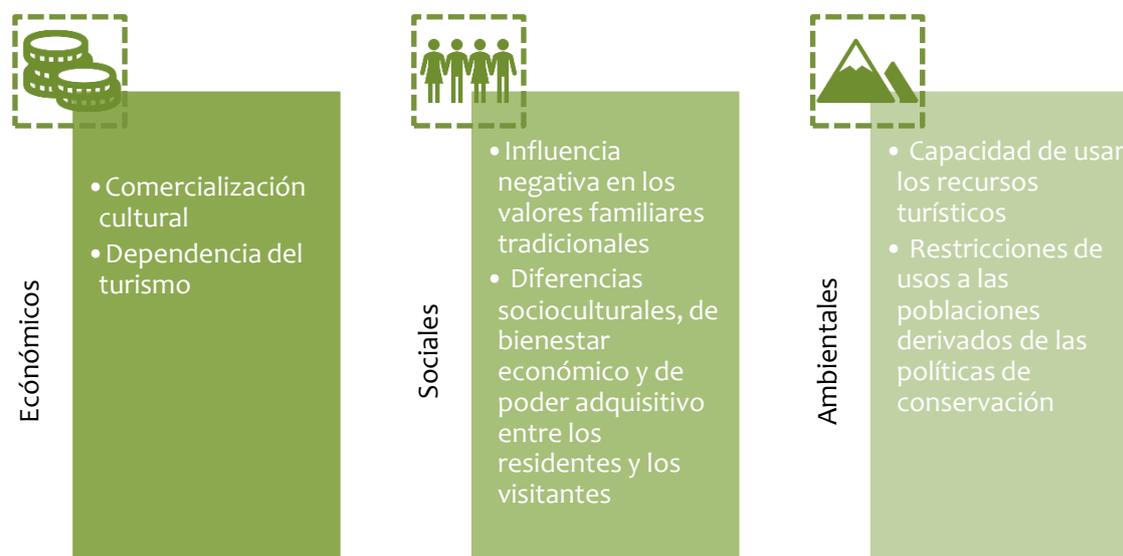
Fuente: elaboración propia a partir de Ruiz (2009)

En este intercambio los residentes ofrecen, además, el apoyo hacia el desarrollo turístico, la hospitalidad y la tolerancia hacia inconvenientes creados por el turismo como son la contaminación, la congestión viaria y la masificación en los servicios.

La mejor forma de aminorar estas contrapartidas es consiguiendo la participación e implicación de la comunidad local en el sector turístico. En la realidad los miembros de la comunidad local son, generalmente, excluidos de la decisión, planificación y gestión de los proyectos turísticos. Esta exclusión es muy común en los países en vías de desarrollo, en donde el desarrollo es dirigido desde las capas altas de la sociedad, pero esta falta de participación de la población es aún mayor cuando los proyectos turísticos son iniciados o implementados por agentes externos al país (Teye, 2002).

Alternativamente, las percepciones negativas hacia el desarrollo turístico por parte de las comunidades locales, se traducen en una estructura de costes:

Fig. 115. Percepciones negativas de las comunidades locales



Fuente: elaboración propia a partir de Ruiz (2009)

La intensidad del sentimiento de los residentes hacia su comunidad puede influir sobre el apoyo hacia el turismo. La preocupación de los residentes hacia cuestiones como el medio ambiente, la educación, la criminalidad, el acceso a actividades de ocio, etc., pueden afectar la forma en la que se perciben los beneficios y costes del turismo.

3.2. Contextualización del sector turístico

3.2.1 El turismo como sector prioritario en España

El turismo es un sector prioritario en España, siendo una de las bases principales de la economía española en términos de aportación al PIB y generación de empleo, presentando un crecimiento tendencial en los últimos años, con máximos históricos en llegadas de turistas internacionales e ingresos por turismo.

Fig. 116. Datos de coyuntura económica 2010-2017

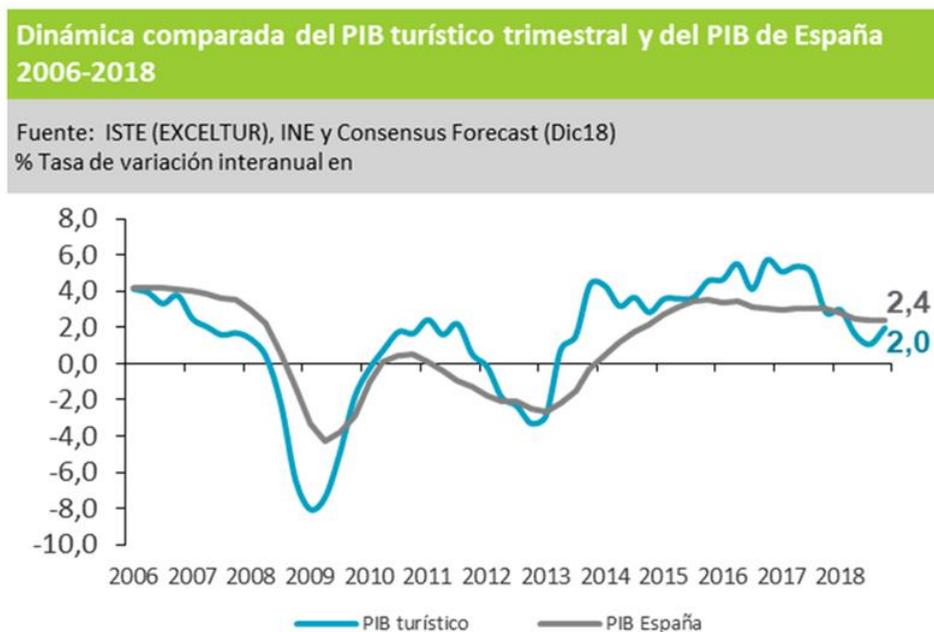
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BALANZA DE PAGOS								
Ingresos por turismo (millones de euros)	41.217	44.712	45.267	47.163	49.011	50.947	54.660	60.294

Pagos por turismo (millones de euros)	12.786	12.493	12.011	12.360	13.571	16.000	17.437	19.729
Saldo por turismo (millones de euros)	28.431	32.219	33.256	34.803	35.440	34.947	37.223	40.565
EMPLEO								
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	1.932.224	1.948.374	1.934.542	1.936.225	2.001.448	2.093.334	2.193.730	2.297.331
Hostelería y agencias de viaje	1.330.924	1.345.076	1.341.699	1.344.271	1.396.975	1.468.376	1.548.193	1.622.631
Servicios de alojamiento	259.187	261.132	256.550	256.540	263.687	274.382	292.338	310.942
Servicios de comidas y bebidas	1.017.574	1.031.025	1.033.230	1.038.158	1.082.623	1.141.295	1.200.183	1.252.642
Agencias de viajes / Operadores Turísticos	54.163	52.919	51.919	49.573	50.665	52.699	55.672	59.047
PRECIOS Y RENTABILIDAD								
Indicador ADR (Euros)	69,4	70,3	71,6	72,2	74,5	78,7	930,7	1.020,3
Indicador RevPar (Euros)	37,9	40,2	40,0	41,2	44,1	48,8	621,4	675,3

Fuente: elaboración propia a partir de Ficha de Coyuntura 2010-2015, Instituto de Turismo de España, Banco de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, INE

El turismo fue responsable directo de cerca del 11% del PIB total español en 2015, según datos de la Alianza por la Excelencia Turística (Exceltur). España es el uno de los país con más peso del turismo en su PIB, según el INE, con datos provisionales, el peso del Producto Interior Bruto (PIB) asociado al turismo, medido a través de la demanda final turística, alcanzó los 137.020 millones de euros en el año 2017. Esta cifra supuso el 11,7% del PIB, cuatro décimas más que en 2016.

Fig. 117. Indicador Sintético del PIB Turístico



Fuente: Exceltur (ISTE) a partir de datos oficiales

El análisis de los datos de la Encuesta en Población Activa (EPA), a su vez, confirma el crecimiento del empleo gracias al sector turístico.

3.2.2. Turismo internacional

España presenta un crecimiento constante en el número de visitantes extranjeros, siendo este mayor en términos de turistas (visitantes que pernoctan) que de excursionistas (visitantes del día).

Fig. 118. Movimientos turísticos en frontera: turistas y excursionistas

Año	Total	Turistas	Excursionistas
2010	93.744.178	52.676.973	41.067.205
2011	99.187.138	56.176.884	43.010.254
2012	98.128.079	57.464.496	40.663.583
2013	103.230.810	60.675.489	42.555.321
2014	107.144.476	64.938.945	42.205.531
2015	109.885.139	68.215.225	41.771.178
2016	115.561.077	75.315.008	40.246.069
2017	121.717.286	81.868.522	39.848.764

Fuente: elaboración propia a partir de Ficha de Coyuntura, INE, 2018

A nivel global, con datos relativos a 2016, España ocupa el tercer lugar en número de visitantes y el segundo en ingresos por turismo, siendo por tanto una de las principales potencias turísticas mundiales.

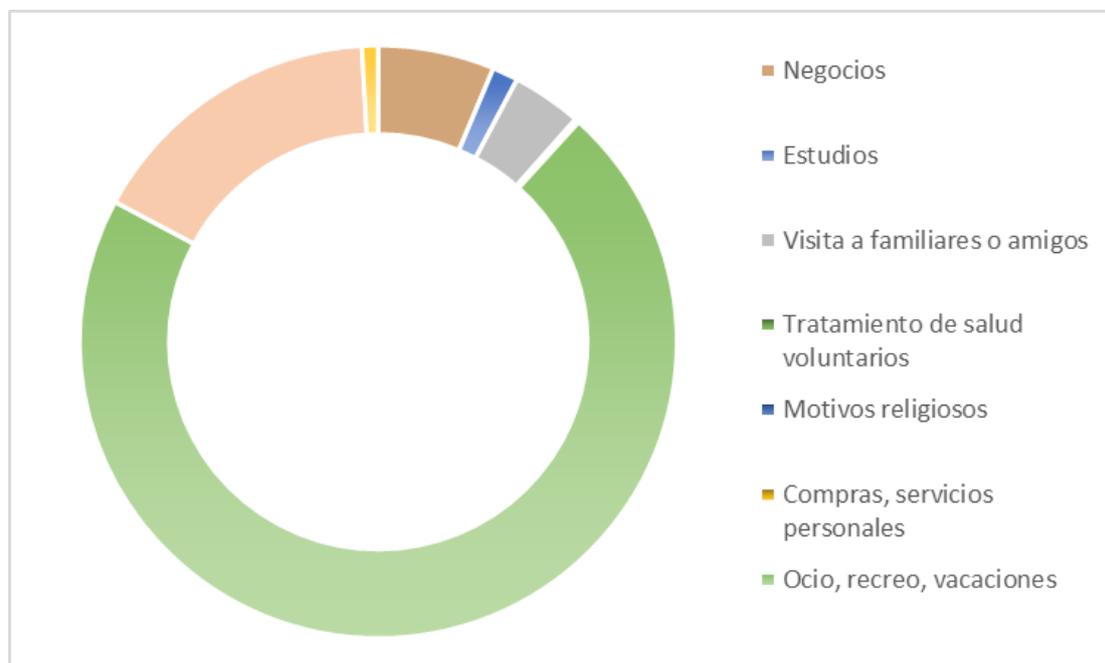
Fig. 119. Ranking de llegadas e ingresos por turismo internacional (captura de imagen)

Llegadas de turistas internacionales						Ingresos por turismo internacional								
Rango	Serie	(millones)		Variación (%)		\$ EE.UU.		Monedas locales		Rango	(miles de millones)		Variación (%)	
		2015	2016*	15/14	16*/15	2015	2016*	15/14	16*/15		15/14	16*/15		
1	Francia	TF	84,5	82,6	0,9	-2,2	1	Estados Unidos	205,4	205,9	7,0	0,3	7,0	0,3
2	Estados Unidos	TF	77,5	75,6	3,3	-2,4	2	España	56,5	60,3	-13,3	6,9	3,8	7,1
3	España	TF	68,5	75,6	5,5	10,3	3	Tailandia	44,9	49,9	16,9	11,0	23,0	14,7
4	China	TF	56,9	59,3	2,3	4,2	4	China	45,0	44,4	2,1	-1,2	3,6	5,3
5	Italia	TF	50,7	52,4	4,4	3,2	5	Francia	44,9	42,5	-22,9	-5,3	-7,6	-5,1
6	Reino Unido	TF	34,4	35,8	5,6	4,0	6	Italia	39,4	40,2	-13,3	2,0	3,8	2,3
7	Alemania	TCE	35,0	35,6	6,0	1,7	7	Reino Unido	45,5	39,6	-2,3	-12,9	5,2	-1,4
8	México	TF	32,1	35,0	9,4	8,9	8	Alemania	36,9	37,4	-14,8	1,4	2,0	1,7
9	Tailandia	TF	29,9	32,6	20,6	8,9	9	Hong Kong (China)	36,2	32,9	-5,8	-9,1	-5,8	-9,0
10	Turquía	TF	39,5	..	-0,8	..	10	Australia	28,9	32,4	-8,2	12,3	10,2	13,5

Fuente: OMT (2017)

Según la OMT (2017), el turismo internacional generó en España en 2016 unos 60,3 miles de millones de dólares en ingresos. Teniendo en cuenta el gasto de los turistas internacionales en España según tipologías turísticas, destaca el turismo de ocio, recreo y vacaciones, en concreto el descanso (campo y playa).

Fig. 120. Distribución de turistas internacionales por tipología turística



(en Millones Euros)	2016	2017	2018
Negocios	5.322,84	5.451,85	5.491,96
Asistencia a ferias, congresos y convenciones	581,32	393,36	252,90
Trabajo estacional (temporero)	321,79	421,04	507,93
Otros motivos de trabajo y negocio	4.419,73	4.637,45	4.731,13
Estudios	2.272,50	2.041,86	1.934,39
Visita a familiares o amigos	3.581,16	3.688,75	2.916,08
Tratamiento de salud voluntarios	87,61	103,22	85,24
Motivos religiosos	172,11	228,58	184,23
Compras, servicios personales	68,34	74,87	66,12
Ocio, recreo, vacaciones	65.365,41	74.869,41	78.106,27
Turismo cultural	8.567,13	13.923,58	13.231,78
Prácticas deportivas	1.393,43	1.254,95	1.414,20
Campo y playa (descanso)	39.959,69	41.139,57	38.954,21
Otro tipo de ocio	15.445,16	18.551,31	24.506,07
Otros	5.322,84	5.451,85	5.491,96
TOTAL	77.415,54	87.003,93	89.856,45

Fuente: elaboración propia a partir de EGATUR, 2018

En cuanto a los principales mercados emisores del turismo internacional que llega a España, el primero de ellos es Europa, seguido de América y del resto del mundo. Dentro de Europa, además, los principales países emisores son Reino Unido, Francia y Alemania, según datos de FRONTUR³⁸ de 2015 e INE de 2016 y 2017.

Fig. 121. Llegadas de turistas internacionales según país de residencia

	2015	2016	2017
Alemania	10.293.964	11.208.656	11.897.376
Bélgica	2.275.891	2.301.628	2.474.720
Francia	11.552.680	11.258.540	11.267.269
Irlanda	1.377.965	1.808.469	2.046.123
Italia	3.916.118	3.969.322	4.222.865
Países Bajos	2.945.975	3.355.031	3.704.549
Países Nórdicos	4.992.836	5.129.025	5.826.548

³⁸ FRONTUR es la encuesta de movimientos turísticos en fronteras es la operación estadística de la Subdirección General de Conocimiento y Estudios Turísticos que recoge datos relativos a la entrada en España de visitantes no residentes en España.

Portugal	1.893.993	1.996.164	2.137.880
Reino Unido	15.724.449	17.675.367	18.806.776
Rusia	955.982	1.004.577	1.150.055
Suiza	1.779.241	1.703.481	2.059.201
Resto Europa	3.388.707	5.026.962	5.543.011
EE.UU.	1.504.156	2.001.813	2.637.484
Resto América	2.135.798	2.572.060	3.228.531
Resto mundo	3.471.883	4.303.916	4.866.135
TOTAL PAÍSES	68.215.225	75.315.008	81.868.522

Fuente: elaboración propia a partir de FRONTUR, 2015

Por destinos turísticos, Cataluña es el primer destino de España, seguido de Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. El resto de comunidades reciben en torno a un 10% del total de turistas internacionales.

Fig. 122. Llegadas de turistas internacionales por comunidad autónoma de destino

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	7.440.994	7.764.948	7.528.917	7.887.720	8.498.724	9.321.676	10.589.642	11.518.262
Aragón	331.531	297.535	272.473	260.753	326.690	415.339	644.516	562.352
Asturias	180.256	241.887	234.207	233.902	234.489	242.923	277.989	294.129
Islas Baleares	9.201.823	10.111.332	10.365.709	11.057.458	11.348.259	11.650.246	12.997.549	13.792.296
Canarias	8.611.805	10.211.080	10.138.533	10.620.981	11.474.965	11.589.737	13.259.567	14.214.222
Cantabria	278.056	314.416	287.910	316.112	369.964	402.560	378.435	414.489
Castilla - La Mancha	152.144	151.814	171.532	159.250	182.606	212.350	1.225.331	1.458.546
Castilla y León	987.356	968.676	921.235	905.556	995.596	1.057.200	222.651	226.221
Cataluña	13.154.528	13.143.168	14.439.754	15.631.516	16.793.818	17.446.046	18.139.177	19.118.421
C. Valenciana	5.021.392	5.337.584	5.359.050	5.969.593	6.226.081	6.495.633	7.731.770	8.925.959
Extremadura	187.778	151.879	160.511	162.157	196.265	199.635	261.453	380.914
Galicia	688.773	851.561	861.338	871.041	1.048.878	1.209.969	1.035.147	1.291.086
Madrid	4.632.253	4.478.060	4.463.531	4.227.479	4.545.820	5.135.479	5.783.137	6.699.785
Murcia	676.271	631.613	582.654	621.887	805.365	862.295	924.305	991.209
Navarra	175.263	216.494	249.039	227.166	261.460	253.373	300.622	333.317
País Vasco	903.734	1.258.546	1.354.541	1.467.791	1.568.945	1.611.127	1.382.083	1.514.765
La Rioja	53.016	46.292	-	55.128	61.020	83.626	150.779	124.189
Total	52.676.973	56.176.884	57.464.496	60.675.489	64.938.945	68.215.225	75.315.008	81.868.522

Fuente: elaboración propia a partir de FRONTUR, 2015

En general, Extremadura presenta un crecimiento en el número de viajeros internacionales en el periodo 2010-2015, observándose un notable incremento en 2016 y 2017. No obstante, hemos de tener en cuenta que los datos presentados obedecen a la encuesta de movimientos turísticos en frontera (FRONTUR), donde es más difícil valorar las llegadas por

carretera en pasos fronterizos que otros medios de transporte (avión, tren), lo que hay que considerar en el caso de los turistas portugueses que llegan por carretera a Extremadura.

Respecto al gasto de los turistas, considerando EGATUR³⁹, Extremadura mantiene posiciones similares a las llegadas de turistas internacionales en el conjunto de las comunidades autónomas, presentando un descenso en el periodo 2010-2015 y una recuperación generalizada en 2017.

Fig. 123. Gasto de los turistas internacionales según comunidad autónoma de destino principal (mil. Euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	7.833	7.896	7.745	8.395	9.336	10.404	11.319	12.673
Aragón	359	346	302	260	293	361	439	416
Asturias	228	301	277	312	314	313	315	310
Baleares	8.771	9.501	9.859	10.636	10.355	10.971	13.006	14.600
Canarias	8.970	10.119	10.471	11.676	12.443	12.794	15.070	16.784
Cantabria	267	284	252	282	337	457	387	326
Castilla-La Mancha	154	179	206	206	230	224	534	769
Castilla y León	568	618	602	636	702	711	162	220
Cataluña	10.454	10.964	12.364	14.177	15.114	15.735	17.467	19.224
C. Valenciana	4.207	4.372	4.605	5.213	5.383	5.581	7.437	8.529
Extremadura	126	129	139	107	116	111	96	114
Galicia	647	683	709	749	898	984	836	1.210
Madrid	5.061	5.188	4.893	5.020	5.477	6.244	7.597	8.855
Murcia	640	609	593	609	875	805	903	1.027
Navarra	100	135	151	149	177	184	192	187
País Vasco	502	659	729	808	927	1.347	1.556	1.654
La Rioja	29	20	35	36	58	95	93	102
TOTAL	48.917	52.002	53.931	59.270	63.035	67.258	77.416	87.004

Fuente: elaboración propia a partir de EGATUR 2010-2015

3.2.3. Turismo nacional

El nacional es el principal mercado de origen para el conjunto del sector turístico español:

Fig. 124. Movimientos turísticos de los españoles

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
--	------	------	------	------	------	------	------	------

³⁹ EGATUR es la operación estadística de la Subdirección General de Conocimiento y Estudios Turísticos que recoge datos relativos al gasto que realizan en España los visitantes no residentes en España.

Total viajes	157.856.547	160.754.374	160.791.418	155.773.216	151.397.320	173.990.297	181.950.842	193.689.289
Viajes dentro de España	145.477.420	147.407.636	148.369.376	144.527.252	139.614.605	158.923.615	166.218.791	176.399.801

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2017)

El motivo principal de los viajes para el turismo interno es el ocio recreo y vacaciones, seguido de la visita a familiares o amigos según datos de FAMILITUR 2014, la encuesta de movimientos turísticos de los españoles. A su vez, el turismo interno destaca por emplear como tipo de alojamiento principal la vivienda de familiares o amigos de manera gratuita seguido del alojamiento en vivienda propia/ multipropiedad.

Fig. 125. Número de viajes por motivo y tipo de alojamiento

Motivo viaje	2014		2017		Tipo de alojamiento	2014		2017	
Total	139.614.605	176.399.801	Total	139.614.605	176.399.801				
Trabajo/Negocios	7.409.110	14.400.080	Hoteles/similares y Complejo turístico	25.996.671	34.047.209				
Visita a familiares o amigos	48.381.417	66.091.426	Vivienda propia/multipropiedad	38.047.175	36.593.890				
Ocio, recreo, vacaciones	75.753.975	87.391.156	Vivienda Alquilada	7.912.886	11.106.546				
Otros	8.065.246	8.517.139	Vivienda de familiares o amigos (gratis)	57.713.796	79.511.698				
			Otros	9.944.077	15.140.458				

Fuente: elaboración propia a partir de FAMILITUR 2014 e INE 2017

La incipiente mejora de la economía española ha traído consigo tanto un aumento del volumen de viajes del turismo interno como una recuperación del consumo y gasto turístico de los españoles a partir de 2014. Ello ha propiciado el generalizado incremento tanto en el número de viajes realizados como en las ventas del sector privado, para lo cual la evolución del RevPar puede servir como referencia:

Fig. 126. Ingresos por habitación disponible (RevPAR) Nacional y comunidades autónomas

	2015	2016	2017
Andalucía	42,87	47,71	51,50
Aragón	20,15	22,68	24,66
Asturias	22,25	25,09	25,79
Baleares	53,11	58,59	63,40
Canarias	69,72	77,83	82,73

Cantabria	27,38	29,76	32,95
Castilla y León	20,66	21,93	23,99
Castilla - La Mancha	16,87	17,90	19,33
Cataluña	53,35	58,18	62,90
Comunidad Valenciana	39,20	43,94	47,23
Extremadura	18,04	20,08	21,36
Galicia	19,50	21,17	23,19
Madrid	51,72	54,98	63,64
Murcia	28,65	32,06	33,83
Navarra	27,78	30,06	34,31
País Vasco	46,22	50,55	54,61
Rioja, La	30,59	31,95	32,75
Total Nacional	46,97	51,78	56,27

Fuente: Indicadores de rentabilidad del sector hotelero, INE 2018

El repunte en los viajes y el gasto turístico de los turistas nacionales dentro del país se produce, según el *Estudio Trakvelling* en 2015, por la incorporación al mercado de nuevos consumidores y por un aumento de la frecuencia de viajes, especialmente en viajes de escapada y eventos (Hosteltur, 2016). Por destinos turísticos, en 2017, Andalucía es el primer destino para el turismo interno, seguido de Cataluña y Comunidad Valenciana.

Fig. 127. Llegadas de turismo interno por comunidad autónoma de destino

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	26.882.635	26.066.221	23.379.636	30.398.144	31.761.512	32.589.227
Aragón	6.776.858	6.999.045	7.601.841	6.751.698	8.011.707	8.087.891
Asturias	5.132.967	3.804.384	4.031.237	4.748.507	4.165.072	4.813.351
Baleares	2.542.973	2.704.442	2.380.554	3.450.855	3.237.272	3.352.137
Canarias	4.530.612	5.319.892	4.913.531	5.515.629	5.712.319	6.267.175
Cantabria	3.386.034	3.150.209	3.083.642	3.701.665	4.168.632	4.627.295
Castilla – La Mancha	10.531.700	10.838.240	11.057.115	16.061.036	17.173.532	17.518.646
Castilla y León	14.932.668	15.573.791	15.615.223	12.147.725	12.175.378	12.872.481
Cataluña	22.808.510	20.796.046	20.623.957	21.639.956	22.390.518	25.227.941
C. Valenciana	16.902.925	16.821.404	16.630.300	16.264.138	17.184.707	18.540.291
Extremadura	4.394.074	4.488.601	4.454.215	4.803.518	4.758.527	5.169.183
Galicia	8.171.401	7.429.520	6.561.353	9.871.610	9.715.136	10.287.583
Madrid	9.139.274	8.993.731	9.121.468	13.320.626	13.041.046	13.478.592
Murcia	3.590.179	2.960.026	2.861.118	3.257.328	3.763.658	4.177.476
Navarra	2.484.839	2.986.453	2.634.227	2.489.414	2.586.215	2.927.216
País Vasco	3.758.420	3.653.161	3.188.930	4.164.750	4.855.953	4.651.131
Rioja, La	2.123.575	1.843.131	1.351.747	1.657.418	1.433.118	1.701.644
TOTAL	148.369.376	144.527.252	139.614.605	160.331.085	166.218.791	176.399.801

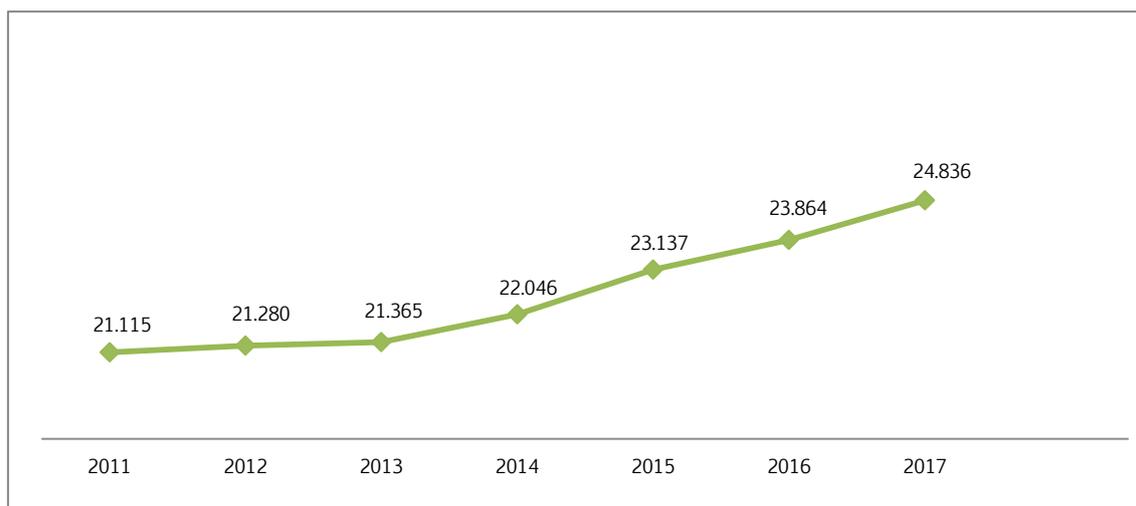
Fuente: elaboración propia a partir de FAMILITUR 2015 e INE 2018

3.2.4 El turismo en Extremadura

La aportación estimada del turismo al PIB regional se estima alrededor de 6% en 2016 siendo un sector de gran relevancia para la comunidad autónoma, con una evolución favorable desde 2010. Se trata, además, de un sector generador de empleo, especialmente en el ámbito de la Hostelería (servicio de comidas y bebidas), llegando en 2017 a 24.836 personas ocupadas.

Fig. 128. Personas afiliadas en el sector turístico de Extremadura

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL HOSTELERÍA Y AGENCIAS DE VIAJE	21.115	21.280	21.365	22.046	23.137	23.864	24.836
SERVICIOS DE ALOJAMIENTO	3.676	3.429	3.194	3.168	3.312	3.381	3.436
SERVICIO DE COMIDAS Y BEBIDAS	16.968	17.412	17.761	18.468	19.416	20.081	20.979
AGENCIAS DE VIAJE Y OPERADORES	471	439	410	410	409	402	421



Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2013)

Así, según datos proporcionados por en la estrategia RIS3 de Extremadura en lo que respecta al turismo, la suma de las contrataciones realizadas en 2015 en las tres principales actividades de carácter turístico (servicios de alojamiento, de alimentación y bebidas y agencias de viajes) alcanza los 103.658 contratos, lo que supone que al menos la sexta parte de los contratos que se realizan en la región están relacionados con el sector del turismo.

Según la estrategia RIS3 de Extremadura (Junta de Extremadura, 2013) “dentro del empleo del sector se distinguen un 77,7% de asalariados (26.829) y un 22,30% de empresarios y trabajadores por cuenta propia (7.684), de los cuales el 70% no tenían asalariados a su cargo. El

empleo en las actividades turísticas supone el 9,6% del total de la ocupación en Extremadura. En la comparativa del cuarto trimestre de los últimos cinco años el volumen de ocupados en el sector ha crecido un 37,7%”.

3.2.4.1. Oferta

El conjunto de las empresas que configuran la oferta turística de la región asciende a 14.405 empresas, perteneciendo la gran mayoría de ellas al sector de la restauración (85%). Por tipologías, se contabilizan 1.398 empresas de alojamiento, 11.648 empresas de restauración, 211 agencias de viaje y 148 empresas complementarias en el Registro de Actividades y Empresas Turísticas⁴⁰. En los últimos años destaca el continuado el crecimiento en la oferta de alojamiento extrahotelero y rural.

Fig. 129. Distribución de las empresas turísticas por tipologías en Extremadura

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hoteles 5 estrellas	4	4	4	4	4	4
Hoteles 4 estrellas	51	48	45	46	46	45
Hoteles 3 estrellas	49	48	48	47	48	48
Hoteles 2 estrellas	55	57	54	53	50	49
Hoteles 1 estrella	47	46	48	45	46	45
Apartotel 3 estrellas	2	2	2	2	2	3
Apartotel 1 estrella	1	1	1	1	1	1
Hostales 2 estrellas	100	95	94	93	92	91
Hostales 1 estrella	126	127	124	120	123	123
Pensiones	48	47	49	47	43	44
Apartamentos turísticos	95	103	111	117	123	130
Camping 1ª	14	13	13	13	10	10
Camping 2ª	15	16	17	18	17	17
Camping 3ª	1	1	1	1	1	1
Hoteles rurales	60	59	56	60	63	61
Apartamentos rurales	251	249	266	245	172	167
Casas rurales	394	397	408	463	508	517
Restaurantes	1.666	1.666	1.637	1.674	1.662	1.619

Registro de Actividades y Empresas Turísticas. Junta de Extremadura

Se aprecia una disminución del número de hoteles de 4 a 1 estrellas, aunque el número de hoteles de 5 estrellas ha permanecido invariable. Por el contrario, el número de establecimientos de alojamiento rural ha crecido en general, incrementándose

⁴⁰ Registro de Actividades y Empresas Turísticas. Febrero 2017.

especialmente el número de casas rurales. Destaca también el crecimiento de los apartamentos turísticos.

3.2.4.2. Demanda

Los turistas que nos visitan son principalmente nacionales (84,65%), mientras que los turistas extranjeros suponen un porcentaje menor (15,35%):

Fig. 130. Número de viajeros totales en Extremadura por procedencia

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Residentes	1.308.244	1.250.469	1.213.298	1.261.515	1.262.515	1.452.760	1.485.803
Extranjeros	227.522	201.812	210.064	220.064	220.170	253.169	283.352
Total	1.535.546	1.452.281	1.423.362	1.481.685	1.624.794	1.705.929	1.769.155

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2016)

Los principales mercados nacionales y su evolución en el periodo 2011-2017, aparecen reflejados en el siguiente cuadro:

Fig. 131. Evolución de los principales mercados nacionales 2010-2015

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Madrid	279.423	342.270	328.583	328.004	352.776	352.123	360.182
Andalucía	232.601	232.113	222.887	226.515	243.300	267.250	278.893
Extremadura	151.659	222.395	214.305	228.273	242.449	277.805	293.313
Castilla y León	66.626	86.953	85.317	95.892	100.959	101.364	100.379
Castilla-La Mancha	-	64.640	59.548	63.699	70.714	72.303	72.987
País Vasco	54.248	57.665	56.534	58.637	69.335	78.422	78.378
Cataluña	56.294	54.307	54.008	55.778	66.485	66.765	64.102

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2017)

Por su parte, el mercado emisor extranjero alcanza una evolución favorable en Extremadura en el periodo considerado, pudiendo diferenciar los principales mercados internacionales:

Fig. 132. Evolución de los principales mercados internacionales 2010-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal	59.041	47.444	41.993	40.516	47.469	41.100	46.433
Francia	27.241	25.324	31.890	33.689	36.031	41.003	39.765
Alemania	18.754	19.191	23.321	21.293	25.002	20.010	20.993

Reino Unido	22.184	19.020	20.321	23.806	21.523	24.208	22.891
Países Bajos	15.527	13.575	15.016	14.542	18.930	18.469	16.841
Italia	10.581	9.374	8.615	8.501	9.959	9.238	10.279
Estados Unidos	7.760	7.267	7.654	6.881	7.651	7.374	8.051
Bélgica	6.471	5.865	6.769	6.524	7.218	8.317	7.588

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2017)

Por otra parte, en el periodo 2010-2015 se ha producido un incremento en el número de viajeros totales en Extremadura. Por tipología de alojamiento, según datos de 2015, el número de viajeros que se aloja en establecimientos hoteleros supone un 79,17%, mientras que los viajeros alojados en alojamientos rurales suponen un 9,89%, en campings un 7,44% y en apartamentos turísticos en 3,50%.

Fig. 133. Evolución de viajeros totales en Extremadura por tipología de alojamiento 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estab. Hoteleros	1.144.694	1.273.517	1.196.275	1.167.220	1.194.637	1.277.941	1.321.948
Aloj. Rurales	107.526	113.556	120.242	112.876	135.076	160.859	168.801
Campings	111.522	126.425	106.443	110.915	112.922	119.181	131.500
Ap. Turísticos	19.795	22.048	29.321	32.351	39.050	56.568	70.758

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2016)

También se ha producido un incremento en el número de pernoctaciones totales en Extremadura en el periodo 2010-2015. Por tipología de alojamiento, según datos de 2015, en establecimientos hoteleros estas suponen un 74,10%, mientras que en alojamientos rurales suponen un 11,87%, en campings un 10,13% y en apartamentos turísticos un 3,90%.

Fig. 134. Evolución de pernoctaciones totales en Extremadura por tipología de alojamiento 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estab. Hoteleros	2.047.294	2.229.284	2.091.369	1.996.182	2.031.233	2.158.297	2.285.006
Aloj. Rurales	251.516	263.318	261.140	257.460	304.988	351.575	384.019
Campings	297.157	330.808	279.916	271.064	284.953	290.211	323.792
Ap. Turísticos	60.052	61.137	72.594	88.479	84.585	114.231	132.986

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2016)

La estancia media ha disminuido en el periodo 2010-2016, siendo la media total de 1,86 días. No obstante, en 2016 se supera la barrera de los 2 días en alojamientos rurales (2,27 días), campings (2,46 días) y albergues (3,16 días).

Fig. 135. Evolución de la estancia media en Extremadura por tipología de alojamiento 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estab. Hoteleros	1.79	1.75	1.75	1.71	1.70	1.69	1.73
Aloj. Rurales	2.34	2.32	2.17	2.28	2.26	2.17	2.17
Campings	2.66	2.62	2.63	2.44	2.52	2.46	2.46
Ap. Turísticos	3.03	2.77	2.48	2.73	2.17	2.02	1.88

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2016)

En síntesis, asistimos a un escenario de crecimiento sostenido en las principales magnitudes turística en la región, escenario también positivo en el ámbito nacional. Con datos provisionales de 2017 (Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, 2018), el turismo español batió en 2017 su récord de visitantes internacionales con la llegada de 82 millones de turistas, lo que supone un incremento del 8,9% respecto al 2016. Por destinos nacionales, Extremadura destaca por el aumento del turismo internacional, en más de un 50% respecto al ejercicio anterior:

Fig. 136. Llegadas internacionales por comunidad autónoma de destino

	Llegadas	% Variación
Cataluña	18.223.294	6,1
Baleares	13.691.618	6,2
Canarias	12.957.334	7,9
Andalucía	11.024.038	9,2
C. Valenciana	8.517.973	15,7
C. Madrid	6.218.732	16,2
País Vasco	1.447.975	10,2
Castilla y León	1.379.744	20,4
Galicia	1.209.696	23,2
Región de Murcia	930.592	7,0
Aragón	519.450	-14,3
Cantabria	401.208	9,9
Extremadura	350.026	50,0
Navarra	316.765	11,5
Principado de Asturias	281.256	4,5
Castilla-La Mancha	213.864	3,6
La Rioja	112.658	-19,3

Ceuta y Melilla	8.398	-22,6
-----------------	-------	-------

Fuente: Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (2018)

3.3. Instrumentos de las políticas públicas turísticas

Velasco (2005) se pregunta si existe la política turística porque, si bien el turismo es una actividad que debe ser apoyada por los diferentes gobiernos de manera similar, desde un enfoque de políticas públicas es posible descubrir las diferentes políticas que impulsan los distintos gobiernos para desplegar sus funciones en este sector. Pero para ello es necesario ordenar una amalgama de acciones con fines muy diversos que aparecen cuando se investiga la política turística.

Con este fin, propone el concepto de «instrumentos de política turística» que nos ha sido de gran utilidad para avanzar en la investigación: “Los instrumentos son categorías ideales que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política” (Velasco, 2002).

Partiendo de esa clasificación, en los puntos que siguen se detallarán los principales y más recientes instrumentos de política turística. Si bien en el caso de los instrumentos organizativos y programáticos abarcan las dimensiones supranacional, nacional y regional, en el resto se circunscribirá al ámbito regional de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Fig. 137. Instrumentos de la política turística



Fuente: elaboración propia a partir de (Velasco, M., 2002)

3.3.1 Instrumentos organizativos

Un instrumento organizativo es cualquier estructura pública o de naturaleza mixta creada — o modificada— para la acción política en el ámbito del turismo. En el momento actual, y en

todos los niveles territoriales, coexisten diversos tipos de organizaciones (Velasco, 2005). El instrumento más representativo es la Administración turística legitimada para impulsar políticas públicas bajo distintas formulas jurídicas de derecho público o de estructuras público-privadas:

Fig. 138. Administración turística en España



Fuente: elaboración propia

Con independencia de estos actores públicos, el estudio de las políticas públicas también debe incluir organizaciones con gran capacidad de influencia en el sector que integrarían organizaciones mundiales y otras de carácter profesional, que representa los intereses de los distintos ámbitos de actuación en el sector turístico. Si bien los actores públicos constituyen promotores de las políticas públicas (legitimidad, poder y recursos), lo cierto es que no puede infravalorarse el papel otros actores que forman parte de la arena política para influir en la inclusión de sus intereses en las futuras políticas públicas, además de generar estados en la opinión pública.

En la web del Instituto de Turismo de España⁴¹ podemos observar el entramado de organizaciones profesionales con interés en la política turística:

Fig. 139. Organizaciones y asociaciones de carácter turístico

TIPO	AMBITO	ORGANIZACIÓN
Internacionales	Mundiales	<ul style="list-style-type: none"> • WTTC - World Travel & Tourism Council • IATA - Internacional Air Transport Association • ICCA - International Congress & Conventions Association • WTO-OMT - World Tourism Organization- Organización Mundial del Turismo

⁴¹ Instituto de Turismo de España: <http://www.tourspain.es/es-es/Paginas/index.aspx>

TIPO	AMBITO	ORGANIZACIÓN
Nacionales	Europeas	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • ETC -European Travel Commission. • EFTC – Federación Europea de Ciudades de Congresos • ETAG - European Travel & Tourism Action Group • ETOA - European Tour Operators Association. Asociación de Turoperadores Europeos • HOTREC - Confederación Europea de Hoteles, Restaurantes y Cafés • GEBTA España - Guild of European Business Travel Agencies <hr/>
	Otros países	<ul style="list-style-type: none"> • ATA. African Travel Association <hr/>
	Generales	<ul style="list-style-type: none"> • EXCELTUR - Alianza para la Excelencia Turística de España • FEMP - Federación Española de Municipios y Provincias • Mesa del Turismo • ICTE - Instituto para la Calidad Turística Española <hr/>
	Asociaciones intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • CEOE - Confederación Española de Organizaciones Empresariales • CEPYME - Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa <hr/>
	Hoteles/alojamientos Restauración y gastronomía Agencias de viajes y turoperadores Profesionales del turismo (escuelas, guías, escritores, periodistas) Transportes (medios locomoción y distribuidoras)	<ul style="list-style-type: none"> • CEHAT - Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos • FEHR – Federación Española de Hostelería • AEDH - Asociación Española de Directores de Hotel • AEHH - Asociación Española de Hostelería Hospitalaria • ANBAL - Asociación Nacional de Balnearios • ASETUR - Asociación Española de Turismo Rural

TIPO	AMBITO	ORGANIZACIÓN
		<ul style="list-style-type: none">• FEEC – Federación Española de Empresarios de Camping• FEHR – Federación Española de Hostelería• Euro-Toques España – Comunidad Europea de Cocineros• Real Academia de Gastronomía• CEAV - Confederación Española de Agencias de Viajes• UNAV - Unión Empresarial de Agencias de Viajes• FETAVE - Federación Empresarial de Asociaciones Territoriales de Agencias de Viajes Españolas• AECIT - Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo• AEPT - Asociación Española de Profesionales del Turismo• CEFAPIT - Confederación Española de Federaciones y Asociaciones Profesionales de Guías de Turismo• AENA - Aeropuertos• Dirección General de Aviación Civil• AECA - Asociación Española de Compañías Aéreas• ALA - Asociación de Líneas Aéreas• Dirección General de Trafico• CONFEBUS - Confederación de Transporte en Autobús• RENFE - Ferrocarriles Españoles• Puertos del Estado• ACE - Asociación Cruceista de España• AEENN - Asociación Española de Estaciones Náuticas• FENEVAL - Federación Nacional Empresarial de Alquiler de Vehículos con y sin conductor• ZONTURENT - Federación Nacional de Asociaciones de Empresas de Alquiler de

TIPO	AMBITO	ORGANIZACIÓN
		Vehículos Con y Sin Conductor en Zonas Turísticas
	Otros	<ul style="list-style-type: none">• AEC - Asociación Española para la Calidad• ACEVIN - Asociación Española de Ciudades del Vino• ACTE - Asociación de Cuevas Turísticas de España• AFE - Asociación de Ferias Españolas• ATUDEM - Asociación Turística de Estaciones de Esquí y Montaña• EG - Asociación Española de Enoturismo y Turismo Gastronómico• Federación Española de Golf• ...

Fuente: elaboración propia a partir de Instituto de Turismo de España (2017)

Finalmente, cabría incluir a otras organizaciones de la sociedad civil y de carácter no gubernamental, que juegan un papel de máxima relevancia, dado que tienen un interés legítimo vinculado directa o indirectamente con el turismo. De esta última clasificación formarían parte aquellas organizaciones internacionales, nacionales y/o regionales relacionadas con cuestiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental y social del turismo o con otros ámbitos de actuación que se pueden ver afectados por los impactos de la política turística. Por ejemplo, y de manera más destacada, los impactos ambientales del turismo, Greenpeace, Ecologistas en Acción o Adenex, respectivamente para el nivel internacional, nacional y regional (para el caso de Extremadura). Por lo que respecta a impactos de tipo social, destacan las iniciativas de la sociedad civil en determinados destinos turísticos saturados. Finalmente, en referencia a otros sectores, destacan organizaciones de defensa del patrimonio, del medio rural, cinegéticas, agrarias, etc.

3.3.3.1. Unión Europea

La Comisión Europea impulsa importantes políticas públicas en materia turística que tienen como finalidad, esencialmente promover la competitividad y la sostenibilidad del turismo europeo, desarrollar el marco regulatorio medioambiental del turismo, y apoyar las actividades de promoción de los destinos turísticos de la Unión. Si bien la Unión Europea no

ostenta competencias directas sobre el turismo, muchas políticas comunitarias en otras áreas tienen un considerable impacto en materia turística (Comisión Europea, 2017). Así, pueden destacarse las siguientes iniciativas más relevantes:

- **Fondos estructurales:** la Comisión Europea ha previsto la posibilidad de financiar proyectos de sostenibilidad turística a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el fin de promover el crecimiento económico. En base a los objetivos de convergencia, competitividad y empleo, así como de cooperación territorial, dicho fondo estructural puede apoyar modelos turísticos sostenibles para promover el patrimonio cultural y natural, infraestructuras accesibles, PYMES innovadoras, redes empresariales, servicios de alto valor añadido, estrategias turísticas transnacionales y el intercambio de experiencias interregionales.
- **Infraestructuras de transporte y medio ambiente:** también en estos relevantes aspectos para el turismo, los fondos de cohesión financian acciones y políticas concretas. El desarrollo del turismo, dado su potencial de creación de empleo, es un objetivo del Fondo Social Europeo (FSE). Entre otros, este fondo financia proyectos educativos y de formación con la finalidad de incrementar la productividad y la calidad del empleo y de los servicios en el sector turístico. También cofinancia acciones que promueven la movilidad profesional.
- **Áreas rurales:** en la actualidad, las instituciones comunitarias reconocen la importancia cobrada por el mundo rural, que se han vuelto más atractivas y ofrecen más actividades potenciales en materia turística, surgiendo el turismo rural con fuerza en las últimas décadas, permitiendo a las áreas rurales nuevas oportunidades y fuentes de financiación acordes con sus actividades tradicionales. De esta forma, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) presta apoyo económico a los siguientes ámbitos: mejora de la calidad de los productos y de la producción agrícola, mejora del medio ambiente rural, fomento de las actividades turísticas como medio para lograr el objetivo de una diversificación de la economía rural, y estudios e inversión relacionado con el mantenimiento, restauración y mejora del patrimonio rural.
- **Áreas pesqueras:** el diseño de un nuevo Fondo Europeo de Pesca (que se supone que sustituirá al actual Instrumento Financiero de Orientación Pesquera IFOP) introduce como una política prioritaria el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras, lo que pretende aliviar los efectos socioeconómicos de la importante reestructuración del

sector impulsada en los últimos años, así como regenerar las zonas directamente dependientes de la pesca mediante la diversificación y la creación de políticas alternativas de empleo. Una de las áreas en las que las instituciones comunitarias estiman que debe producirse un redireccionamiento de sus actividades es en relación con el turismo ecológico, de modo que el nuevo fondo estructural podrá financiar proyectos relacionados con la constitución de factorías pesqueras a pequeña escala, infraestructuras turísticas, reestructuración del sector y del empleo hacia el sector turístico.

- **Pymes:** las instituciones comunitarias consideran que el Programa Marco de Competitividad e Innovación podrá mejorar la competitividad de las PYMES comunitarias, mediante una serie de programas de investigación y desarrollo tecnológico que beneficiarán al sector turístico en ámbitos como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, aplicaciones por satélite, patrimonio rural y empleo del suelo.

3.3.3.2. Administración General del Estado

El Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (Gobierno de España, 2018) establece competencias a la Secretaría de Estado de Turismo *“en materia de definición, desarrollo, coordinación y ejecución de las políticas turísticas del Estado, sin perjuicio de las competencias de la Comisión Interministerial de Turismo, así como las relaciones turísticas institucionales de la Administración General del Estado con organizaciones internacionales, públicas o privadas, y la cooperación turística internacional, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Además, y a través del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), cuya Presidencia le corresponde a la persona titular de la Secretaría de Estado de Turismo, ejerce la función de promoción exterior del turismo”*. Determina las siguientes unidades:

- Subdirección General de Cooperación y Competitividad Turística.
- Subdirección General de Desarrollo y Sostenibilidad Turística.
- División de Análisis de la Información y Evaluación de las Políticas Turísticas.

Están adscritos al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a través de la Secretaría de Estado de Turismo:

- El Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), O.A., que se rige por su normativa propia. La presidencia del Instituto de Turismo de España corresponde a la persona titular de la Secretaría de Estado de Turismo.
- El Fondo para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas (FOMIT) F.C.P.J.

El Ministerio ejerce la tutela de las siguientes sociedades mercantiles estatales a través de la Secretaría de Estado de Turismo:

- Paradores de Turismo de España, S.M.E, S.A.
- Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas S.A.M.P.

3.3.3.3. Administración autonómica

Por lo que respecta a las competencias autonómicas, la totalidad de las comunidades autónomas han asumido esta competencia en sus Estatutos de Autonomía en términos idénticos o semejantes a los previstos en el artículo 148.1.1 8ª de la Constitución española, que atribuye competencia a éstas en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Este título competencial abarca tanto la promoción turística como la disciplina y la potestad sancionadora en la materia.

Sin embargo, dada la transversalidad del sector, lo cierto es que son una multiplicidad de unidades administrativas que deben cooperar para alcanzar los programas y estrategias en materia de turismo. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, podríamos ilustrar esta realidad:

Fig. 140. Unidades administrativas vinculadas al turismo en Extremadura en 2017



Fuente: elaboración propia

Extremadura en su artículo 7 de su Estatuto de Autonomía dispone que le corresponda la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Su principal norma turística lo constituye la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, que enuncia en su artículo 4 las competencias autonómicas:

- a) *La aplicación de la política de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia turística.*
- b) *La ordenación del sector turístico en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, colaborando con las instituciones y entidades que desarrollen actividades en dicho ámbito.*
- c) *La elaboración y aprobación de los planes precisos para la determinación y priorización de los objetivos que haya que alcanzar para el desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.*
- d) *La protección y preservación de los recursos turísticos existentes y el fomento de la creación de nuevos recursos turísticos.*
- e) *El impulso de la elaboración normativa reguladora de los requisitos que tendrán que cumplir las empresas turísticas para el desarrollo de su actividad.*
- f) *La información, orientación y asesoría, a quienes vayan a iniciar o ejerzan una actividad empresarial turística, relativa a los requisitos técnicos que deben reunir los establecimientos y empresas.*
- g) *La ordenación y gestión del Registro General de Empresas y Actividades Turísticas de Extremadura.*
- h) *La protección, promoción y fomento de la imagen de Extremadura y de sus recursos turísticos, tanto en el interior como en el exterior de la misma, sin perjuicio de las atribuciones de otras Administraciones en esta materia.*
- i) *El ejercicio de potestades administrativas vinculadas a la protección de las empresas turísticas legalmente constituidas.*
- j) *La elaboración de estudios y estadísticas que, conforme a los términos contenidos en la Ley de Estadística de Extremadura, coadyuven a la consecución de objetivos y principios establecidos en esta ley y a la planificación y a la programación de los ejes estratégicos del desarrollo turístico de Extremadura.*
- k) *La elaboración de la normativa de su competencia necesaria para el desarrollo del sector.*
- l) *Las potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas en los términos recogidos en esta ley.*
- m) *La adopción, en materia de ordenación del sector turístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de cuantas medidas sean necesarias para asegurar el objeto y los fines de esta ley, en colaboración con los agentes del sector, así como con las demás Administraciones Públicas.*

3.3.3.4. Administración local

Sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones en materia de turismo, la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura establece las siguientes competencias:

- a) *La creación, conservación, mejora y protección de los recursos turísticos de la provincia, así como la gestión de los recursos turísticos de titularidad provincial.*
- b) *La gestión de las oficinas provinciales de turismo y aquellas derivadas por acuerdos con la Administración Autónoma.*
- c) *La prestación de la asistencia necesaria a los municipios, a las Mancomunidades y a las Zonas de Desarrollo Sostenible para la conservación de los recursos turísticos y su efectivo disfrute.*
- d) *El asesoramiento y apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística.*
- e) *La participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación y promoción turística de Extremadura.*
- f) *La colaboración con la Administración Estatal, Autónoma y Local y otras entidades locales para la promoción de zonas y recursos comunes.*
- g) *La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas.*

Respecto a los a los municipios, la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura establece las siguientes competencias, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones en materia de turismo:

- a) *Proteger y conservar sus recursos turísticos, en especial el entorno natural y el patrimonio artístico y cultural.*
- b) *Promover y fomentar los recursos, actividades, fiestas u otros aspectos en relación con el turismo que sean de su interés, en coordinación con la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura competente en la materia.*
- c) *Colaborar con la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura así como con las Diputaciones Provinciales y otras entidades locales para la promoción de zonas y recursos comunes.*

- d) Otorgar las licencias que la legislación les atribuye en lo que afecta a empresas y establecimientos turísticos.
- e) Recibir y tramitar las declaraciones responsables y comunicaciones previas que les atribuya la legislación turística.
- f) Recibir, tramitar y constatar la veracidad y conformidad de la declaración responsable en lo referente a la clasificación turística para la clase de café-bares y otros locales de ocio que vayan a prestar el servicio o ejercer la actividad en el término municipal.
- g) Comunicar a la Consejería competente en materia de turismo las declaraciones responsables presentadas de conformidad con la letra anterior, para su inscripción en el Registro de Actividades y Empresas turísticas de Extremadura.
- h) Desarrollar las políticas de servicios e infraestructuras turísticas de su competencia.
- i) Gestionar los servicios que les correspondan conforme a la normativa de régimen local y el resto del ordenamiento jurídico.
- j) Gestionar las oficinas municipales de turismo y aquellas derivadas por acuerdos con la Administración Autonómica.
- k) Participar en los procesos de elaboración de planes de ordenación y promoción turística de Extremadura.

3.3.2. Instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos se concretan en planes y programas emanados desde un gobierno (Velasco, 2005). Sin embargo, consideramos pertinente incluir los proyectos dentro de esta tipología⁴² abriendo este instrumento a un plano más técnico e instrumental, ya que también:

- Están elaborados para un territorio concreto o destino.
- Contienen el referente básico y las ideas que liderarán la acción pública en materia de turismo durante un periodo concreto.
- Integran unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento.

⁴² De acuerdo con lo indicado en el punto 1.3.2 Fase de implementación.

Además, los proyectos cada vez más son un instrumento de la entendida como Gobernanza turística, integrando estructuras de cooperación público-público y equipos público-privados, donde varios gobiernos convergen en la voluntad de crear políticas turísticas a las que se añaden empresas y otras organizaciones⁴³.

3.3.2.1. La planificación del turismo en el marco de la Unión Europea

Desde el año 2001, la Unión Europea cuenta con una Estrategia de Desarrollo Sostenible, aprobada en el Consejo Europeo de Gotemburgo, y revisada posteriormente, en junio de 2006. El objetivo de esta revisión era determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de manera eficaz, y aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social. Para lograr estos objetivos, el texto recoge siete grandes retos:

1. El cambio climático y energía limpia
2. El transporte sostenible
3. El consumo y la producción sostenibles
4. La conservación y la gestión de los recursos naturales
5. La salud pública
6. La inclusión social, demografía y migración
7. La pobreza en el mundo

En marzo de 2006 la Comisión, reconociendo el papel central que desempeña el turismo en la economía europea, adoptó una nueva política turística cuyo principal objetivo es contribuir a «mejorar la competitividad de la industria turística europea y crear más y mejores empleos mediante el crecimiento sostenible del turismo en Europa y el mundo entero» (Comisión Europea, 2006).

Durante la presidencia española de la UE, en abril de 2010, surgió un documento breve: la *Declaración de Madrid. Hacia un modelo turístico socialmente responsable* (Unión Europea,

⁴³ El ejemplo más paradigmático de proyectos como instrumentos programáticos son el conjunto de iniciativas del programa INTERREG: A) Cooperación transfronteriza, B) Cooperación transnacional y C) Cooperación interregional.

2010). En él, los Estados miembros declaran su deseo de tomar parte en la puesta en marcha de un nuevo marco consolidado de política turística de la UE en base al Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa prevé en sus artículos 195 a) y b) la posibilidad para la Unión de “complementar la actuación de los Estados Miembros en el sector turístico, en particular fomentando la competitividad de las empresas de la Unión en este sector”. A través de la puesta en marcha de medidas específicas destinadas a propiciar la creación de un entorno favorable al desarrollo de empresas en este sector y a fomentar la cooperación entre los estados Miembros, particularmente a través del intercambio de buenas prácticas, la industria turística puede contribuir indirectamente a la estrategia “Europa 2020: Una estrategia europea para el crecimiento inteligente, sostenible e integral.

3.3.2.2. La planificación del turismo en el marco de la Administración General del Estado

El sector turístico desarrolla su actividad en un entorno económico globalizado, de gran incertidumbre y profundamente cambiante, en el que se vislumbran nuevas tendencias y retos. Ante esta situación, el Consejo Español de Turismo acordó llevar a cabo un amplio proceso de revisión estratégica del sector para hacer frente a los retos y tendencias que se avecinan y que se ha materializado en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020.

El Plan se enmarca en el proceso de modernización de España y la gran transformación económica y social que ha experimentado en los últimos 15 años, fruto de su plena incorporación a la economía globalizada y al espacio europeo. Su meta es la de lograr que en el horizonte 2020 el sistema turístico español sea el más competitivo y sostenible, aportando el máximo bienestar social. El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 plantea el reto de lograr que el sistema turístico español sea el más competitivo y sostenible, aportando el máximo bienestar social. Hasta llegar a esta nueva planificación, la Administración Central ha trabajado con el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español -FUTURES I-; el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español II -FUTURES II-, el Plan Integral de Competitividad del Turismo Español -PICTE-, cuyas líneas estratégicas se recogen en el cuadro siguiente:

Fig. 141. Instrumentos de planificación en la Administración General del Estado

PLAN	PRINCIPIOS RECTORES
FUTURES I (1992-1995)	Coord. y coop. institucional. Modernización e Innovación Nuevos Productos Turísticos Promoción, marketing y comercialización Excelencia turística
FUTURES II (1996-1999)	Coordinación Cooperación e Internacionalización Calidad Formación Tecnificación e Innovación Nuevos Productos Actuaciones sobre Destinos I+D
PICTE (2000-2006)	Calidad en destinos turísticos Calidad en productos turísticos Valor al cliente (posición y calidad) Calidad en las empresas Formación de calidad Desarrollo e innovación técnica Internacionalización de la empresa turística Cooperación Internacional Información estadística y análisis Promoción Apoyo a la Comercialización
Plan 2020 (2008-2012)	Nueva economía (conocimiento, innovación y talento) Sostenibilidad Entorno competitivo Liderazgo compartido

Fuente: elaboración propia a partir de Flores (2012)

Así pues, las estrategias de futuro de la política turística española deberán girar en torno a los siguientes aspectos (Flores, 2012):

- Mejorar la **gestión del conocimiento y la innovación** en la actividad turística con objeto de atender las necesidades y expectativas que, cada vez más, tienen los múltiples segmentos de la demanda, con objeto de aportarle el máximo valor. Para ello, se hace imprescindible mejorar la formación de los recursos humanos en temas relacionados con esta actividad.
- Desarrollar esta estrategia siguiendo el **paradigma de la sostenibilidad**. De tal forma que la política turística tienda a establecer y reforzar las relaciones de sinergias entre la estrategia competitiva y la conservación del medioambiente y el patrimonio sociocultural del país. Para lo cual se hace necesario impulsar una estrategia de liderazgo compartido y cooperación entre todos los agentes que intervienen en la actividad: empresarios, administraciones públicas, turistas y población local.

Este plan establece los retos futuros del sistema turístico español:

Fig. 142. Retos del Plan del Turismo Español Horizonte 2020

RETO 1	MEJORAR LAS METODOLOGÍAS Y HERRAMIENTAS DE SOPORTE A LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA Y SU TRASLACIÓN A LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
RETO 2	ADAPTAR A LAS NUEVAS TENDENCIAS EL DISEÑO, DESARROLLO Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS TURÍSTICOS DE LOS NUEVOS DESTINOS EMERGENTES.
RETO 3	ADECUAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS TURÍSTICAS A LAS NECESIDADES DEL NUEVO ENTORNO.
RETO 4	MEJORAR LA PRESENCIA EN MERCADOS LEJANOS Y SEGMENTOS DE VALOR EN LOS MERCADOS EUROPEOS.
RETO 5	ESTABLECER UNA ESTRATEGIA DE RETENCIÓN Y FIDELIZACIÓN DE LA DEMANDA ACTUAL, ESPECIALMENTE DE LOS ESPAÑOLES.
RETO 6	ROMPER LA FUERTE ESTACIONALIDAD DE LOS FLUJOS TURÍSTICOS
RETO 7	ADAPTAR EL MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA MEJORAR LA CAPACIDAD DE ATRAER Y RETENER EL TALENTO.
RETO 8	MEJORAR EL ENTORNO COMPETITIVO

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2008)

3.3.2.3. La planificación del turismo en el marco de las administraciones autonómicas

Las distintas comunidades autónomas utilizan instrumentos programáticos en forma de Estrategias generales y/o sectoriales para impulsar de manera integral el turismo en sus respectivos territorios. Sus objetivos y líneas estratégicas se enuncian a continuación de algunos de estos planes:⁴⁴

Fig. 143. Líneas estratégicas y objetivos generales de las planificaciones estratégicas

ANDALUCÍA	<p>PLAN DIRECTOR DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE ANDALUCÍA 2013-2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los beneficios tanto económicos como sociales derivados de la industria turística andaluza • Revertir la actual tendencia de aumento de la estacionalidad • Consolidar la posición de liderazgo de Andalucía respecto al mercado nacional Incrementar el número de turistas procedentes de mercados no consolidados
ARAGÓN	<p>PLAN DIFERENCIAL DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE ARAGÓN 2012-2015</p> <ul style="list-style-type: none"> • Configuración de una imagen de marca turística única de Aragón. • Impulso a la confección de paquetes turísticos y presentación de una oferta turística de "experiencias". • Movilización del turismo intrarregional y de los mercados geográficos de proximidad. • Actividad de promoción segmentada según público objetivo y canales comerciales. • Respaldo a proyectos emblemáticos como: Dinópolis, Aramón, Motorland y Red de Hospederías.
ARAGÓN	<p>PROGRAMA ESTRATÉGICO DE TURISMO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (PRESTA 2013-2015)</p> <p>PILAR ESTRATÉGICO I: GESTIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO</p> <p>Línea estratégica I: Adaptación y modernización del ordenamiento jurídico para optimizar la calidad y competitividad del sector turístico</p> <p>Línea estratégica II: Organización y adaptación de la Administración Pública turística del Principado de Asturias</p> <p>Línea estratégica III: Impulso de la cooperación pública y privada en el sector turístico</p> <p>Línea estratégica IV: Impulsar la colaboración institucional entre administraciones y empresas para la mejora en la organización e información disponible sobre las comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas</p> <p>Línea estratégica V: Gestión y puesta en valor de los recursos equipamientos turísticos</p> <p>VIII. PILAR ESTRATÉGICO II: POSICIONAMIENTO DEL DESTINO TURÍSTICO</p> <p>Línea estratégica VI: Potenciar la identidad de marca del destino Asturias</p> <p>Línea estratégica VII: Desarrollo de una comunicación integral del destino Asturias</p> <p>Línea estratégica VIII: Estrategias de posicionamiento en el mercado asturiano</p> <p>Línea estratégica IX: Estrategias de posicionamiento en el mercado español</p> <p>Línea estratégica X: Estrategias de posicionamiento en mercados internacionales</p> <p>Línea estratégica XI: Posicionamiento en base a tipologías turísticas</p> <p>IX. PILAR ESTRATÉGICO III: COMPETITIVIDAD DE LA OFERTA TURÍSTICA</p> <p>Línea estratégica XII: Gestión de la empresa turística</p> <p>Línea estratégica XIII: Potenciación y desarrollo del conocimiento turístico</p> <p>Línea estratégica XIV: Apoyo al desarrollo de productos desde la iniciativa privada</p>

⁴⁴ Respecto a la Comunidad autónoma de Extremadura, sus planes se abordarán más adelante de manera pormenorizada.

CASTILLA-LA MANCHA	PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO 2015-2019 CASTILLA-LA MANCHA
	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la competitividad del destino Castilla-La Mancha mediante la mejora de la calidad, la formación, la rentabilidad y la innovación. • Aumentar el peso del sector turístico como sector estratégico de Castilla-La Mancha, aumentando el volumen de demanda turística y el impacto económico y social del sector. • Liderar el desarrollo del sector turístico en la Región de forma coordinada con otros organismos de la administración y con el sector privado, mediante la colaboración público-privada, considerando la eficiencia, la sostenibilidad y la comunicación interna como principios de las acciones del plan. • Potenciar la internacionalización de Castilla-La Mancha bajo el paraguas de una nueva marca turística internacional ligada al embajador más universal que tiene la Región y que permite su diferenciación frente a otros destinos, Cervantes y su obra universal: el Quijote.
CASTILLA Y LEÓN	PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN 2014-2018
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el tejido empresarial turístico de Castilla y León. • Avanzar en la profesionalización de los recursos humanos del sector y en la gestión del conocimiento turístico. • Rentabilizar las infraestructuras turísticas de la comunidad para crear una oferta turística competitiva que ponga al sector turístico al servicio de la cohesión territorial. • Potenciar la competitividad del sector turístico castellano y leonés a través de la innovación y la calidad. • Fortalecer la presencia de Castilla y León en los mercados turísticos, a través de la promoción y la comercialización, con especial incidencia en la internacionalización de nuestra oferta.
CATALUÑA	PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO DE CATALUÑA 2013-2016 Y DIRECTRICES NACIONALES DE TURISMO 2020
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del gasto diario del turista. • Aumento de los ingresos totales del turismo. • Aumento de los ingresos fuera de la temporada alta (de septiembre a junio). • Aumento de la estancia media del turista. • Aumento del índice de repetición del turista. • Aumento del índice de satisfacción del turista. • Reducción de la oferta de alojamiento obsoleta. • Incremento del poder de la marca Catalunya. • Mejorar el equilibrio territorial del PIB turístico. • Mejora en el uso turístico del patrimonio natural y cultural de manera sostenible.
GALICIA	PLAN INTEGRAL DE TURISMO DE GALICIA 2014-2016
	<ul style="list-style-type: none"> • Marca diferencial: posicionar a Galicia como marca y como destino diferencial a nivel interno, nacional e internacional. • Destino multiexperiencial: consolidar Galicia como destino multiexperiencial con una oferta segmentada y estacionalizada. • Sector competitivo, innovador e internacional: afianzar un sistema turístico gallego competitivo, proactivo, innovador y coordinado, con visión internacional. • Turismo sostenible: Galicia como modelo europeo de turismo sostenible.
MURCIA	PLAN ESTRATÉGICO TURÍSTICO 2015-2019
	<ul style="list-style-type: none"> • Imagen de marca: mejorar la percepción del turista sobre el destino Región de Murcia. • Aumentar la rentabilidad y converger hacia la media española. • Aumentar el grado de internacionalización y reducir la dependencia del mercado británico. • Cambiar el modelo de monopolio del sol y playa y de alta estacionalidad turística • Regularización de la oferta ilegal: control y seguimiento para minimizarla. Alcanzar un equilibrio entre turismo residencial y turismo reglado. • Sostenibilidad y renovación de los destinos turísticos. Parámetros de calidad de la oferta e infraestructuras turísticas.
PAIS VASCO	PLAN ESTRATÉGICO DE PLAN ESTRATÉGICO DEL TURISMO VASCO 2020
	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia 1: Innovación • Estrategia 2: Producto - Mercado • Estrategia 3: Marca y comunicación • Estrategia 4: Fortalecimiento empresarial • Estrategia 5: Gobernanza turística

Fuente: elaboración propia a partir de los portales de información turística profesional

3.3.2.4. La planificación del turismo en el marco de las Estrategias RIS3

El Consejo de la Unión Europea aprobó formalmente en diciembre de 2013 las nuevas normas y la legislación que regirán la siguiente ronda de inversión de la política de cohesión de la UE para el período 2014-2020⁴⁵.

⁴⁵ El Reglamento (UE) 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 es una base jurídica que define la «estrategia de especialización inteligente».

Las autoridades nacionales y regionales de toda Europa debían preparar estrategias de especialización inteligente en el proceso de descubrimiento de emprendedores, a fin de que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puedan utilizarse de forma más eficaz y puedan aumentarse las sinergias entre las diferentes políticas regionales, nacionales y de la UE, y las inversiones públicas y privadas. La importancia que tiene la especialización inteligente en la articulación de la Estrategia Europa 2020, se manifiesta expresamente en la Comunicación de la Comisión “Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020”. En ella se propone el desarrollo de Estrategias de Especialización Inteligente para maximizar las sinergias entre políticas y hacer más efectiva la aplicación de los fondos destinados a la prioridad de crecimiento inteligente de Europa 2020. Entre las prioridades señaladas por las RIS3 autonómicas, destaca el turismo, de manera que las estrategias sectoriales en la materia deben estar perfectamente alineadas con su RIS3 correspondiente:

Fig. 144. Coordinación RIS3 en España (captura de imagen)

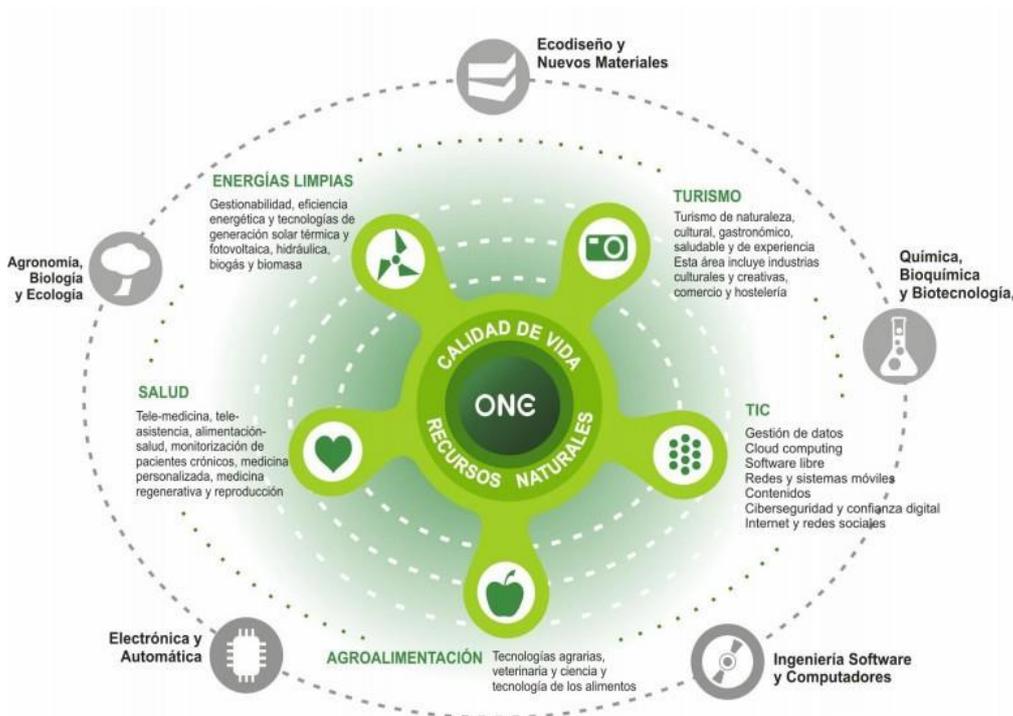


Fuente: <http://es.slideshare.net/fiab/coordinacin-ris3-en-espaa>

A fin de cumplir con los requisitos fijados por la Unión Europea para el próximo período de programación 2014-2020, la Comunidad autónoma de Extremadura ha diseñado la Estrategia Regional de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (Estrategia RIS3 de Extremadura), enmarcada en la Estrategia Regional ONE “Organizando una Nueva Extremadura”, como un instrumento para articular y poner en marcha la transformación económica necesaria para hacer de Extremadura una región más competitiva en un contexto global y de forma sostenible en el tiempo. Este instrumento se desarrollará de manera específica más adelante. Una de las áreas de excelencia es el turismo:

Fig. 145. Prioridades, áreas y dominios definidos por la RIS 3 Extremadura

RIS3 EXTREMADURA		
2	5	5
GRANDES PRIORIDADES	ÁREAS DE EXCELENCIA	DOMINIOS CIENTÍFICO-TECNOLÓGICOS
GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES	AGROALIMENTACIÓN	AGRONOMÍA, BIOLOGÍA Y ECOLOGÍA
TECNOLOGÍAS PARA LA CALIDAD DE VIDA	ENERGÍAS LIMPIAS	QUÍMICA, BIOQUÍMICA Y BIOTECNOLOGÍA
	TURISMO	ECODISEÑO Y NUEVOS MATERIALES
	SALUD	ELECTRÓNICA Y AUTOMÁTICA
	TIC	INGENIERÍA SOFTWARE Y COMPUTADORES



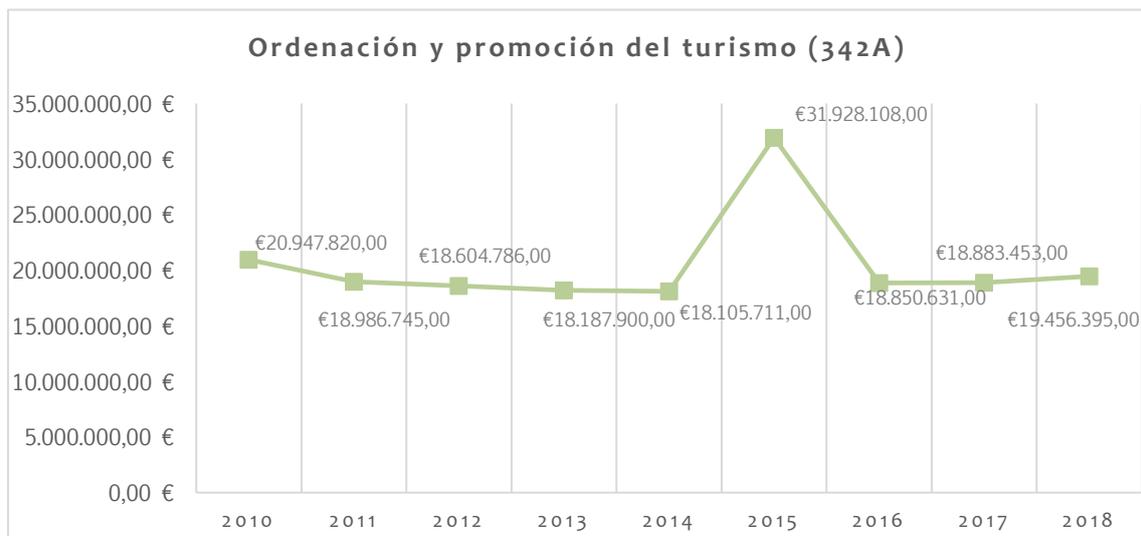
Fuente: Estrategia de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente de Extremadura, RIS3

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2013)

3.3.2.5. La planificación del turismo en el marco de la Comunidad autónoma de Extremadura

Para el ejercicio 2018 los proyectos de gasto asignados a la Dirección General de Turismo ascienden a 19.456.395,00 €. El gráfico siguiente muestra la evolución de dichas asignaciones desde 2010:

Fig. 146. Proyectos de gasto destinados a la Dirección General de Turismo



Fuente: elaboración propia a partir de las leyes de Presupuesto de la Comunidad autónoma de Extremadura 2010-2018

Los objetivos de la política turística dispuestos en la Memoria de objetivos, actuaciones e indicadores de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2016, son los siguientes:

Fig. 147. Objetivos, actuaciones e indicadores turísticos para Extremadura para 2018

ÁREA DE TURISMO	
	1.- Adaptación de la normativa vigente a las Directivas de la Unión Europea relativas a los servicios en el mercado interior.
	2.- Organización y participación en eventos y otras acciones de promoción turística a nivel regional, nacional e internacional.
	3.- Diseño y ejecución de programas que promuevan el turismo de Extremadura en el mercado nacional y extranjero
	4.- Realización de actuaciones de mejora, mantenimiento y creación de infraestructuras turísticas.
	5.- Potenciar y mejorar el servicio de atención e información a visitantes y turistas a nuestra región.
	6.- Planificación, desarrollo y puesta en marcha de la Estrategia Regional de Turismo de Extremadura.
	7.- Apoyo y asesoramiento al sector turístico para mejorar su competitividad.
	8.- Creación y promoción de productos turísticos y destinos turísticos relacionados con el patrimonio, cultura, naturaleza y gastronomía.
	9.- Fomento e impulso de las Fiestas declaradas de Interés Turístico y de otras festividades y eventos en general de nuestra Comunidad Autónoma.
	10.- Impulso de productos turísticos incipientes.
	11.- Impulso y promoción de la profesionalización del sector turístico.
	12.- Fomento de la mejora de la calidad y la especialización de la oferta turística en general.
	13.- Mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética en las infraestructuras turísticas autonómicas.
	14.- Fomento de la modernización y mejora de los sistemas de gestión de las empresas turísticas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Presupuesto de la Comunidad autónoma de Extremadura 2018

La planificación presupuestaria se organiza habitualmente en estrategias, planes y programas orientados al desarrollo y la modernización del sector turístico, así como al fomento y promoción de los destinos y recursos turísticos de la región. Las más recientes planificaciones son las Estrategias Sectoriales de 2014-2016 y el Plan Turístico de Extremadura 2017-2020.

- **Estrategias regionales de turismo de naturaleza y deportivo, turismo cultural y turismo gastronómico 2014-2016.**

Las estrategias regionales de turismo de naturaleza y deportivo, turismo cultural y turismo gastronómico establecen una temporalización de acciones 2014-2016.

En el Anuario 2014 de la Dirección General de Turismo (Junta de Extremadura, 2014), se indicaba que la Estrategia Regional de Turismo de Naturaleza y Deportivo tiene como meta principal convertir a Extremadura en uno de los principales destinos nacionales de ecoturismo, en el que primen valores como la ecología, los productos 'bio', la sostenibilidad, la autenticidad o el concepto 'kilómetro cero', que persigue que los productos que consumimos tengan un origen cercano. Esta acción se enmarca en Agrotech (plan para

impulsar a Extremadura como referencia mundial para el desarrollo de tecnologías capaces de producir bienes y servicios de aplicación al medio rural). Esta estrategia partía de 3 ejes fundamentales: trabajar el posicionamiento de la región, definir los productos turísticos estrella y promocionarlos adecuadamente en los mercados prioritarios:

Fig. 148. Estrategia regional del turismo de naturaleza y deportivo en Extremadura (2014-2016)

Planificación, organización y gestión del turismo de naturaleza de Extremadura

Coordinación y colaboración público-público, público-privada. Creación de la Mesa Regional de turismo de naturaleza

Mejora de la normativa para el desarrollo del turismo de naturaleza de Extremadura

Especialización de la oferta

Senderismo

BTT y cicloturismo

Pesca deportiva

Baño y piscinas naturales

Actividades acuáticas

Dehesa y toro

Bienestar en la naturaleza

Inteligencia de Mercado- observatorio del turismo de naturaleza de Extremadura

Nuevos modelos de financiación de proyectos

Mejora de la competitividad del producto especializado

Creación de comisiones de trabajo dentro de la mesa regional

Creación de una red de ecocentros / ecomuseos de Extremadura

Creación de eco-miradores

Potenciación de eco-senderos

Creación de un ECOLABEL (multisectorial) "Eco Extremadura"

Promoción de Extremadura como destino de ecoturismo

Otras actuaciones

Mejorar la competitividad y especialización de productos turísticos prioritarios de naturaleza

Mejorar la profesionalización del capital humano especializado

Mejorar la atención al turista en destino

Sellos de calidad y de especialización del turismo de naturaleza

Información, promoción y comercialización

Promoción y comercialización

Soportes de comunicación

Priorizar, jerarquizar y crear polos de atracción

Canales de comunicación e información directa

Ferias, famtrips, blogtrips, presstrips, workshops y jornadas inversas de comercialización

Promoción online

Promoción en medios especializados

Nuevos modelos de financiación de la promoción del turismo de naturaleza y deportivo

Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia Regional turismo de naturaleza y deportivo en Extremadura (2014)

La Estrategia Regional de Turismo Cultural tenía por objetivo reforzar a Extremadura como destino turístico cultural y se centra en 27 acciones durante tres años. La meta fundamental era estructurar el producto turístico cultural, mejorar su posicionamiento en el mercado, impulsar su promoción y mejorar la competitividad de las empresas del sector:

Fig. 149. Estrategia Regional de Turismo Cultural (2014-2016)

Oferta cultural global del destino

- 1.1 Definición de los productos culturales diferenciadores
- 1.2 Experiencias culturales permanentes: ordenación de la oferta
- 1.3 Experiencias culturales temporales: agenda cultural única
- 1.4 Tarjetas de destino: cultura Extremadura y arte contemporáneo extremeño
- 1.5 Parques culturales: construcción de sub-destinos turísticos culturales
- 1.6 Investigación / definición de micro-productos en colaboración con el sector privado.

Acceso a la oferta cultural de Extremadura

- 2.1. Centros difusores de turismo cultural
- 2.2. Homogeneización de la información relativa a las rutas de turismo cultural
- 2.3. Adaptación de rutas de turismo cultural a personas con discapacidad
- 2.4. Guía de turismo accesible: turismo cultural de Extremadura
- 2.5. Antenas de información de turismo cultural
- 2.6. Comunidad virtual de turismo idiomático

Mejora de la competitividad del sector turístico cultural

- 3.1. Apuesta por el talento (talleres y formación en empresa)
- 3.2. Intervención directa en empresas turísticas (marketing online, tecnología aplicada al turismo y accesibilidad)
- 3.3. Divulgación del conocimiento del producto turístico cultural
- 3.4. Inteligencia de mercado: investigación del turismo cultural
- 3.5. Plataforma de formación para el sector

Promoción específica del turismo cultural

- 4.1. Productos diferenciales: promoción específica
- 4.2. Promoción prioritaria: novedad del producto cultural
- 4.3. Promoción prioritaria: mercados emisores clave
- 4.4. Co-marketing (subsector intermediación y subsector transporte)
- 4.5. Promoción interna

Conocimiento del producto cultural de Extremadura

5.1. Medios de comunicación: otros elementos diferenciadores de la oferta cultural extremeña
5.2. Campaña viral: mercado nacional e internacional / padrinos del turismo cultural
5.3. Hermanamiento con otros destinos culturales internacionales
5.4. Apoyo a candidaturas. Patrimonio de la humanidad
5.5. Boletín a agentes del sector y otros actores clave
Plan de tecnología aplicada a la promoción y a la información turística del producto cultural del destino Extremadura
6.1. Desarrollo de apps turísticas para dispositivos móviles smartphones y/o tablets
6.2. Desarrollo de sistemas de realidad aumentada (RA) para terminales móviles smartphones y/o tablets
6.3. Desarrollo de plataformas web para la mesa regional del turismo cultural
6.4. Desarrollo de una solución crm para la gestión de la promoción cultural (destinos inteligentes)
6.5. Creación de una red de oficinas de información al turista inteligente
6.6. Desarrollo de geoportales turísticos para la promoción de las rutas culturales
6.7. Central de reservas unificada del producto cultural de Extremadura
Plan de marketing online del producto turístico cultural en Extremadura
7.1. SEO
7.2. SEM
7.3. Display
7.4. Social media
7.5. ORM
7.6. Content
7.7. Mailing
7.8. Asistencia multicanal
7.9. Social CRM

Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia Regional del Turismo Cultural (2014)

Finalmente, la Estrategia Regional de Turismo Gastronómico de Extremadura planteaba el como objetivo convertir a Extremadura en un referente para este tipo de turismo, a través de un plan de acción con 32 acciones concretas, entre ellas, la puesta en marcha de la Mesa Regional del Turismo Gastronómico, en la que están representados todos los agentes públicos y privados del sector y que se reunió por primera vez en mayo de 2014, y el desarrollo de una marca para posicionar a la región como destino gastronómico. La estrategia pretendía aprovechar la riqueza gastronómica de la comunidad, que se refiere no solo a la elevada calidad de sus productos y sus platos, sino también a la posibilidad de conocer de primera mano el proceso de elaboración de dichos productos, degustarlos y adquirirlos. La estrategia se concretaba en 5 ejes: creación de una identidad y promoción del turismo gastronómico,

creación e impulso de productos y destinos turísticos gastronómicos, programa de mejora y prestigio de la oferta turística gastronómica, formación e innovación y fomento de la gastronomía extremeña.

Fig. 150. Estrategia Regional de Turismo Gastronómico (2014-2016)

Organización, implantación del plan y coordinación técnica
Creación de una mesa regional de impulso del turismo gastronómico
Comunicación del plan y sensibilización del sector
Creación de una oficina técnica impulsora del turismo gastronómico
Desarrollo de metodologías y herram. Para el desarrollo del turismo gastronómico
Creación de una identidad gastro. Y promoción del tur. Gastronómico
Creación de una marca que posicione a Extremadura
Estudio de la demanda de turismo gastronómico
Programa de apoyo a la comercialización
Programa de apoyo a receptivos de la región
Evento gastronómico anual de referencia
Programa de fam/pres/blog trip
Desarrollo de soportes promocionales
Plan de promoción del turismo gastronómico
Programa de embajadores y prescriptores
Calendario de eventos gastronómicos y apoyo técnico a ejecución
Plan de comunicación
Banco multimedia turismo gastronómico
Creación e impulso de productos y destinos de turismo gastronómico
Programa de creación y apoyo a los productos temáticos
Programa de creación y apoyo a los destinos gastronómicos
Programa de cooperación con el desarrollo rural
Plan de señalización de los productos y destinos gastronómicos
Prog. De mejora y prestigio de oferta tur. Gastronómica
Desarrollo de una red de turismo gastronómico de la región (*)
Apoyo a emprendedores de turismo gastronómico
Premios “turismo gastronómico de Extremadura”
Creación de un conjunto de experi. Singulares de turismo gastronómico
Formación e innovación
Formación de técnicos de destino (aytos, gdr, rutas temáticas)
Programa de colaboración con escuelas de hostelería y eshaex
Plan de formación sector hostelero
Programa de formación de museos, industrias y empr. De actividades
Programa de innovación en el sector turismo gastronómico

Fomento de la gastronomía extremeña

Desarrollo de un recetario de la gastronomía extremeña

Programa de difusión del recetario de la gastronomía extremeña

Programa de mejora de la oferta gastronómica en los establec. Extremeños

Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia regional del turismo gastronómico (2014)

• Plan Turístico de Extremadura 2017-2020

El Plan Turístico de Extremadura 2017-2020 propone un nuevo modelo turístico que promueve la convergencia de objetivos y voluntades por parte de los cuatro pilares que conforman la política turística de nuestra región: sector profesional, administraciones públicas, agentes económicos y sociales y la propia ciudadanía. La propuesta de valor de este modelo parte de esta misma reflexión: *Desarrollar y mejorar la planificación, gestión y promoción de los destinos turísticos extremeños, promoviendo la innovación, la calidad, la sostenibilidad y la competitividad de productos turísticos de alto valor añadido, desde un enfoque relacional de transversalidad, corresponsabilidad y confianza mutua.*

Y se concreta a través de una visión integradora, responsable y sostenible:

- Extremadura es un destino referente de calma y serenidad con recursos culturales, naturales y gastronómicos que se impulsan apelando a valores de autenticidad y sostenibilidad.
- Esta gran variedad de recursos, unida a la hospitalidad del pueblo extremeño, permite ofrecer experiencias únicas en prácticamente todos los segmentos turísticos. Por ello, Extremadura se posiciona como un destino de experiencias.
- Extremadura apuesta por un sistema de gobernanza turística que aúne esfuerzos de los diferentes actores del sector, tanto públicos como privados, bajo los principios de cooperación y corresponsabilidad.
- Extremadura apoya al desarrollo empresarial turístico como factor decisivo para la creación de productos turísticos innovadores y de calidad que aporten crecimiento económico y empleo a la región.

El Plan Turístico de Extremadura 2017-2020 pretende conseguir los siguientes objetivos:

1. Potenciar la dimensión del sector turístico dentro de la economía extremeña como generador de empleo de calidad y riqueza.

2. Incrementar las principales magnitudes del sector: viajeros, pernoctaciones, gasto y estancia media.
3. Desarrollar una marca fuerte que permita mejorar y difundir la imagen turística de Extremadura.
4. Adoptar la sostenibilidad como filosofía de gestión de los destinos y productos turísticos en sus dimensiones ambiental, económica y social, integrando herramientas de gestión sostenible y economía verde.
5. Promover la competitividad de las empresas del sector turístico mediante el fomento de la calidad, la innovación y la especialización de la oferta turística extremeña, que incidan en la superación de la estacionalidad.
6. Apostar por el uso de tecnologías para la información, promoción y comercialización de destinos, y productos turísticos extremeños.
7. Mejorar la capacitación y empleabilidad de los profesionales del sector turístico extremeño.
8. Contribuir a posicionar a Extremadura como región referente en materia de accesibilidad turística como apuesta por valores de universalidad y solidaridad en el turismo.

El Plan Turístico de Extremadura (2017-2020) presenta 28 acciones divididas por ámbitos de actuación, que se despliegan en 83 medidas:

Fig. 151. Plan Turístico de Extremadura 2016-2020

GOBERNANZA

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
1	Impulso a la planificación y gestión turística	1.1	Elaboración de procedimientos de coordinación y de comunicación, en el marco de la concertación social, con los agentes económicos y sociales más representativos de la región.
		1.2	Creación de mesas técnicas organizadas por territorios y segmentos turísticos en un enfoque de abajo-arriba.
2	Modernización de oficinas de turismo y otras infraestructuras turísticas de apoyo	2.1	Fomento de la apertura de oficinas de turismo y otras infraestructuras turísticas de apoyo a las poblaciones locales y al turismo interno.
		2.2	Impulso de un proyecto piloto para extender los puntos de información turística.

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
3	Consolidación del Plan Concertado de Promoción Turística	3.1	Redacción de procedimientos operativos para la gestión del Plan Concertado de Promoción Turística.

COMPETITIVIDAD

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
4	Ordenación de los recursos turísticos	4.1	Apuesta por figuras de reconocimiento internacional para la protección del patrimonio natural y cultural.
		4.2	Análisis de productos y destinos existentes en cada segmento junto a agentes del territorio.
		4.3	Potenciación de rutas temáticas existentes y vertebración de la oferta en torno a ellas.
		4.4	Creación y acondicionamiento de una red de zonas de baño naturales. Mantenimiento y puesta en valor de una red de vías verdes y caminos naturales.
5	Impulso de nuevas iniciativas turísticas	5.1	Elaboración de estudios de prospección de nuevas iniciativas turísticas en la región.
		5.2	Incentivación de nuevas iniciativas turísticas empresariales a través de incentivos económicos regionales e incentivos autonómicos a la inversión empresarial
		5.3	Impulso “Extremadura Plató de Cine”: potenciar rutas de película.
6	Adaptación a la demanda	6.1	Diseño de un mapa territorial web de productos y tipologías turísticas para crear itinerarios globales y experienciales a medida.
		6.2	Establecimiento de acuerdos con oficinas y centros turísticos de apoyo para adaptarlos a la demanda.
		6.3	Tematización de la Red de Hospederías de Extremadura para especializarlo en el mercado turístico internacional de alta calidad.
7	Especialización en el sector turístico, partiendo de la detección de necesidades previas	7.1	Proyecto “Infoturismo”: diseñar una web de información específica al sector profesional de Turismo y Hostelería de Extremadura.
		7.2	Establecimiento de acciones para la mejora de las cualificaciones y el reciclaje de los recursos humanos del sector turístico.
		7.3	Celebración de jornadas y talleres específicos con el sector profesional en el territorio.
		7.4	Plan Director para la Escuela Superior de Hostelería y Agroturismo de Extremadura

INNOVACIÓN

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
----	--------	----	---------

8	Optimización de la Plataforma online de Turismo de Extremadura	8.1	Optimización del sistema de búsqueda y contenidos de la Plataforma de Turismo de Extremadura desde el punto de vista de la demanda. Crear un motor de búsqueda y reserva (contacto) visible al acceder a la Plataforma de Turismo de Extremadura. (véase 6.1).
		8.2	Actualización del inventario de recursos turísticos online y el repositorio de imágenes, así como un sistema de mantenimiento efectivo.
		8.3	Aumento del material promocional online interactivo e inventariar y publicar un catálogo on line con los materiales de promoción para una mejor planificación del viaje.
		8.4	Establecimiento de mediciones estadísticas y de seguimiento de la Plataforma de Turismo de Extremadura.
		8.5	Establecimiento de vías de comunicación efectivas con el visitante a la plataforma online de turismo de Extremadura.
		8.6	Optimización y actualización del Registro de Actividades Turísticas.
9	Impulso de aplicaciones móviles	9.1	Diseño de un catálogo online de apps turísticas existentes.
		9.2	Fomento de apps para los segmentos prioritarios y/o altamente especializados.
10	Impulso a las redes sociales	10.1	Diseño de una estrategia de redes sociales.
11	Impulso de las TICS en las empresas turísticas extremeñas	11.1	Asesoramiento e información sobre nuevos proyectos, tendencias y formación específica en aplicación TIC aplicadas a la promoción, comercialización, conexión, marketing online, reputación y comunicación digital, etc. (véase 7.1).
		11.2	Potenciación de los incentivos para la introducción de TIC aplicadas a la comercialización y promoción turística.
12	Generación y transferencia de inteligencia turística	12.1	Consolidación de un área de estudios encargada de obtención de información relativa a la oferta y demanda turísticas, organización de estudios de mercados, de demanda turística, sobre los principales mercados emisores. Impulsar estudios de demanda turística en función de las necesidades y cambios en el sector turístico y publicar los resultados (véase 7.1).
		12.2	Impulso del Observatorio de Turismo de Extremadura como órgano colegiado y puesta a disposición de sus publicaciones al sector profesional, administraciones públicas y a la sociedad extremeña.

COMERCIALIZACIÓN

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
----	--------	----	---------

13	Paquetización de productos y servicios turísticos	13.1	Realización de talleres participativos agentes locales para la creación y/o mejora de paquetes turísticos (véase 7.2).
		13.2	Apoyo a la comercialización mediante productos y servicios turísticos en los segmentos y nichos turísticos ⁴⁶ desde la oferta: Turismo de Naturaleza y Deportivo ("Extremadura Natural", "Extremadura Activa"...), Cultural ("Extremadura Rural/Urbana"), Gastronómico ("Extremadura Gourmet" ...), Salud ("Extremadura Termal" ...), así como desde la demanda: LGTBI, familias, educativo y científico..., y reflejo en la Plataforma de Turismo de Extremadura.
		13.3	Implementación de acciones de promoción, de apoyo a la comercialización y señalización de productos y destinos turísticos.
14	Identificación y mejora de los canales de comercialización	14.1	Realización de estudios de prospección de nuevos canales de venta en cada mercado prioritario (véase 12.1).
		14.2	Elaboración de un inventario de las principales agencias emisoras a nivel internacional especializadas en categorías de producto y nicho turístico.
		14.3	Potenciación de <i>Fam Trips</i> y jornadas directas e inversas con agentes especialistas a nivel internacional y nacional.
15	Mejora de la comercialización	15.1	Apoyo a la implementación de canales y herramientas para la comercialización turística y la venta directa.
16	Fidelización e incentivos	16.1	Construcción de un sistema de incentivos cruzados con intervención de recursos turísticos y productos y servicios públicos y privados.
		16.2	Creación de instrumentos de fidelización por visitas a diferentes lugares de la región.

PROMOCIÓN

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
17	Impulso de la marca de Turismo de Extremadura	17.1	Utilización de una marca de destino Extremadura concreta que englobe a otras submarcas (véase 13.2 y 13.3).
		17.2	Implementación del proyecto "Ciudades de Extremadura" (Badajoz, Cáceres, Mérida, Plasencia, Trujillo y Zafra).
		17.3	Impulso al turismo MICE: "MICE Extremadura"
18	Promoción en mercados prioritarios y exteriores	18.1	Diseño de una campaña de comunicación específicas por mercados prioritarios nacionales e internacionales.
		18.2	Diseño de <i>microsites</i> específicos por mercados prioritarios extranjeros.

⁴⁶ Turismo cosmopolita, astronómico, ornitológico, agroturismo, senderismo, BTT, pesca, cinegético, equino, etc.

		18.3	Elaboración de un proyecto para el fomento del turismo residencial.
		18.4	Presencia en ferias y foros de interés.
19	Plan de marketing nacional e internacional	19.1	Diseño de un Plan de marketing nacional e internacional, online, offline, con especial foco en los distintos segmentos de la demanda y acciones dirigidas al público final.
		19.2	Promoción, información, marketing y comercialización online de los productos culturales, de naturaleza y deporte, entre otros.
		19.3	Elaboración de un Plan de comunicación turística y Agenda única de eventos de Extremadura (véase 18.1).
		19.4	Creación sistema de seguimiento impactos en medios de comunicación.
20	Prescripción del destino Extremadura	20.1	Análisis de mapa de públicos, identificación de <i>influencers</i> y diseño de acciones específicas.
		20.2	Potenciación de convenciones con <i>bloggers</i> y nuevos prescriptores de destino y ofrecer <i>Press trips</i> y <i>blog trips</i> especializados por segmentos.
		20.3	Proyecto " <i>Embajadores de Extremadura</i> ": potencial prescriptor de la población extremeña residente en el exterior y de estudiantes de intercambio.
21	Promoción del turismo interno	21.1	Realización de una campaña de comunicación orientada a la ciudadanía como consumidor de experiencias turísticas en su propia región.
		21.2	Diseño de una campaña de conocimiento de recursos turísticos de Extremadura y sus valores en colegios, institutos y facultades.
		21.3	Difusión de eventos turísticos hacia la población extremeña para realizar excursiones, escapadas de fin de semana, puentes, etc.
		21.4	Concertación, con medios de comunicación regionales y redes sociales, de espacios de información, promoción y proyectos divulgativos sobre los recursos turísticos de la región.

COOPERACIÓN

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
22	Cooperación para la puesta en valor turístico de los recursos en el territorio	22.1	Estudio de la percepción de las poblaciones locales sobre el turismo y trabajar en acciones de dinamización en el territorio.
		22.2	Diseño del proyecto " <i>Los colores de Extremadura</i> " en varias localidades piloto.
		22.3	Proyección de una Red " <i>Miradores de Extremadura</i> " en la región.
		22.4	Establecimiento de acciones de cooperación y hermanamiento con destinos turísticos similares.

		22.5	Suscripción de convenios de colaboración turística con: Comunidades Autónomas limítrofes, Confederaciones hidrográficas del Duero, Tajo y Guadiana, y con Euroregión-Euroace (Alentejo-Centro de Portugal-Extremadura).
23	Coordinación público-privada de transferencia de conocimiento, información y buenas prácticas	23.1	Elaboración de un canal de información directa online con sector empresarial relacionado con el turismo (véase 7.1).
		23.2	Suscripción de convenios de colaboración con los agentes sociales y económicos y entidades regionales comprometidas en materia de turismo con el objetivo de mejorar la promoción y la competitividad del sector.
		23.3	Fomento de encuentros, foros e intercambio entre organizaciones regionales e internacionales de turismo y hostelería, con presentación de proyectos e iniciativas de referencia para el sector. Difusión de casos y experiencias concretas de éxito regionales e internacionales.

CALIDAD

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
24	Promoción de la participación ciudadana en la mejora y embellecimiento estético del entorno turístico y en la puesta en valor de la arquitectura popular	24.1	Establecimiento de iniciativas locales para premiar propuestas orientadas a embellecer los pueblos (véase 22.2).
		24.2	Proyecto de concienciación a las poblaciones locales para conservar y contribuir a la calidad del entorno y sobre los beneficios y potenciación del turismo (véase 21.2).
25	Fomento de la calidad de la oferta turística	25.1	Refuerzo de la línea de ayudas para mejorar la oferta turística, en especial a la calidad, accesibilidad, eficiencia energética, comercialización y gestión sostenible de las actividades turísticas (véase 28.2), considerando el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo como consecuencia directa de la inversión.
		25.2	Diseño de un Plan Regional de Accesibilidad Turística
		25.3	Integración de la oferta accesible en el Portal de Turismo de Extremadura.
		25.4	Diseño del proyecto " <i>Ciudades accesibles de Extremadura</i> "

SOSTENIBILIDAD

Nº	ACCIÓN	Nº	MEDIDAS
26	Concienciación de los valores sostenibles en el turismo	26.1	Diseño de un proyecto para implementar, en el ámbito educativo de Extremadura, la transmisión de valores sobre la economía verde, la sostenibilidad social, económica y ambiental, así como una mayor

concienciación de la oferta sobre el beneficio de un turismo sostenible y ecológico (véase 21.2).

		26.2	Centralización de las visitas a las estructuras de apoyo turísticos: centros de interpretación, museos y otros y crear una red de comunicación con los departamentos responsables y otras administraciones.
		26.3	Elaboración de recomendaciones hacia población local y turistas en materia de sostenibilidad (véase 24.2).
		26.4	Organización de ciclos de sensibilización e información a empresarios, agentes y profesionales turísticos en distintivos y reconocimientos en materia de turismo sostenible, acciones de sensibilización hacia sistemas y herramientas de gestión sostenible y ecoeficiencia (véase 7.2).
		26.5	Instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en hospederías.
27	Extremadura "auténtica y slow"	27.1	Implementación de una estrategia comunicativa de diferenciación basada en la autenticidad, la conservación ambiental, estilo slow: "Extremadura Auténtica"
		27.2	Diseño de productos y servicios relacionados con el estilo slow.
		27.3	Proyecto "Ecoturismo" en las trece zonas rurales de la región, incluyendo el fomento de actividades turísticas en torno a la dehesa.
28	Identificación y reconocimiento de recursos turísticos sostenibles	28.1	Evaluación de la sostenibilidad de los productos y destinos turísticos, entre otros, en función de la huella ecológica o ambiental.
		28.2	Elaboración de un proyecto para certificación de destinos turísticos sostenibles y ecológicos en Extremadura.

Fuente: elaboración propia a partir de (Junta de Extremadura, 2016)

3.3.2.6. Otras estrategias, programas y proyectos vinculados al turismo en la Comunidad autónoma de Extremadura

Resulta conveniente analizar otros programas y proyectos llevados a cabo por otras organizaciones y entidades, dado su impacto sobre el turismo.

En primer lugar, el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, aprobado por la Comisión Europea el 25 de octubre de 2007, promueve el desarrollo de las zonas fronterizas entre España y Portugal. Este Programa permite aprovechar las amplias redes de cooperación existentes que se han venido desarrollando desde 1989, con ejecución de proyectos de infraestructuras materiales, a las que se han incorporado progresivamente

otros sectores como el turismo, servicios sociales, medio ambiente, innovación tecnológica, sanidad, educación o cultura.

En el ámbito del sector turístico podemos destacar los proyectos siguientes, aprobados para el período 2007-2013:

DENOMINACIÓN	RESUMEN
TÆJO INTERNACIONAL	Contribuir, mediante estrategias de cooperación territorial que valoren los recursos naturales, culturales e históricos, al desarrollo social y económico en el espacio fronterizo demarcado por el Tajo Internacional. Fijar la población del medio rural transfronterizo mediante la aplicación de actuaciones, procesos y programas enfocados a dinamizar y potenciar las actividades sociales, laborales, culturales y económicas de los pueblos de Extremadura, Alentejo y Centro.
Tæjo Internacional II	Contribuir al desarrollo socioeconómico del ámbito territorial transfronterizo de Tajo /Tejo Internacional incrementando el valor de su desarrollo turístico sostenible y la conservación de su medio natural
Circuito Turístico Por Tierras Rayanas	Hacer desaparecer el denominado “efecto de frontera” a través de esta alianza turística estratégica, con el propósito de constituir a este nuevo itinerario turístico de interior en el centro de los mercados emisores hispano-lusos
Projecto Estruturante para o Desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva	Aproveitar o Grande Lago Alqueva para desenvolver de forma harmoniosa e equilibrada o território adjacente de um lado e de outro da fronteira apostando estrategicamente no sector do turismo e nas potencialidades do meio rural.

Para el período 2014-2020, contempla los proyectos siguientes:

DENOMINACIÓN	RESUMEN
Rotas e Desenvolvimento Cultural Lago Alqueva 2020	O projeto tem como objetivo o desenvolvimento de um programa inovador e estruturante de produtos e serviços turísticos assente nos recursos endógenos do espaço de cooperação e de base sustentável ao nível económico, ambiental e social. Pretende-se assim desenvolver o Destino Alqueva ao criar motivos de atratividade com base no seu rico património cultural e natural que permitem uma diferenciação face a outros destinos rurais.
Deporte y Naturaleza en la EUROACE	Conseguir que el territorio EUROACE se configure como un destino de excelencia internacional para la práctica deportiva, especialmente para personas mayores, con diversidad funcional y para el deporte en familia.
Tæjo Internacional Rede	TAEJO REDTI pretende Impulsar el crecimiento sostenible de “TAEJO Internacional” mediante la gestión eficiente de sus recursos naturales, culturales y turísticos a través de redes que potencien sus espacios naturales y patrimoniales al mismo tiempo que favorezcan la puesta en valor del turismo en el territorio.

En segundo lugar, a través de sus servicios de desarrollo territorial y turísticos la **Diputación de Badajoz** y la **Diputación de Cáceres** despliegan distintos instrumentos turísticos, en el marco del POCTEP o a través de otros recursos:

Fig. 152. Programas y proyectos de la Diputación de Badajoz y Diputación de Cáceres



Fuente: elaboración propia a partir de las sedes web correspondientes, 2016

Finalmente, cabe destacar en este epígrafe los proyectos promovidos o participados por el Clúster de Turismo de Extremadura, así como los que con temática turística ha trabajado Fundecyt-PCTEX.

Fig. 153. Proyectos del Clúster de Turismo de Extremadura

Recreación histórica	TIC Datos Turismo	Comercialización	Comercialización
Turismo fluvial	Marketing	Club de producto	Comercialización
TIC Navegación	Producto	TIC Huella de carbono	Producto

Fuente: elaboración propia a partir de la sede web del Clúster de Turismo de Extremadura, 2016

Fig. 154. Proyectos de Fundecyt-PCTEX con temática turística

Investigación	Marketing	Eficiencia energética	TIC

Fuente: elaboración propia a partir de la sede web de Fundecyt-PCTEX, 2016

3.3.3. Instrumentos financieros

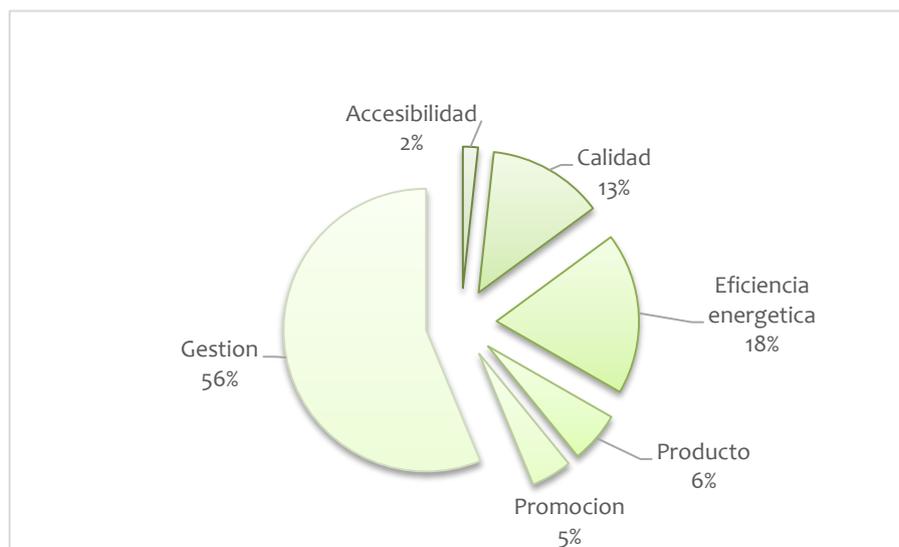
Seguindo a Velasco (2005) los instrumentos financieros son distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada del sector turístico sin distinciones, a un subsector turístico concreto, o a parte de la iniciativa privada. Suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones.

En la Comunidad autónoma de Extremadura, existen las subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura, que tienen como finalidad el fomento de la calidad para elevar el nivel de las infraestructuras turísticas, a través de ayudas a balnearios y a empresas turísticas que presten su actividad en la Comunidad Autónoma de Extremadura y la prestación de servicios con mayor valor añadido a través del fomento de una serie actividades de interés general que se desarrollan bajo la iniciativa y responsabilidad del sector privado. La Orden de 10 de julio de 2018 por la que se convocan subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura, para el ejercicio 2018, establece 6 líneas de ayudas:

1. Mejora de la Calidad de los Alojamientos Rurales.
2. Mejora de la Calidad de los Balnearios.
3. Mejora de la Calidad de las Empresas de Actividades Turísticas Alternativas y de Intermediación.
4. Fomento y mejora de las TIC en el Sector Turístico.
5. Mejora de la Calidad de Alojamientos Hoteleros y Extrahoteleros.
6. Mejora de la Calidad de la Restauración.

Con datos de la Dirección General de Turismo entre 2010-2015 se puede hacer una aproximación sobre la distribución de estas ayudas según la naturaleza de la inversión se muestra en el gráfico siguiente:

Fig. 155. Distribución de las ayudas según naturaleza de la inversión

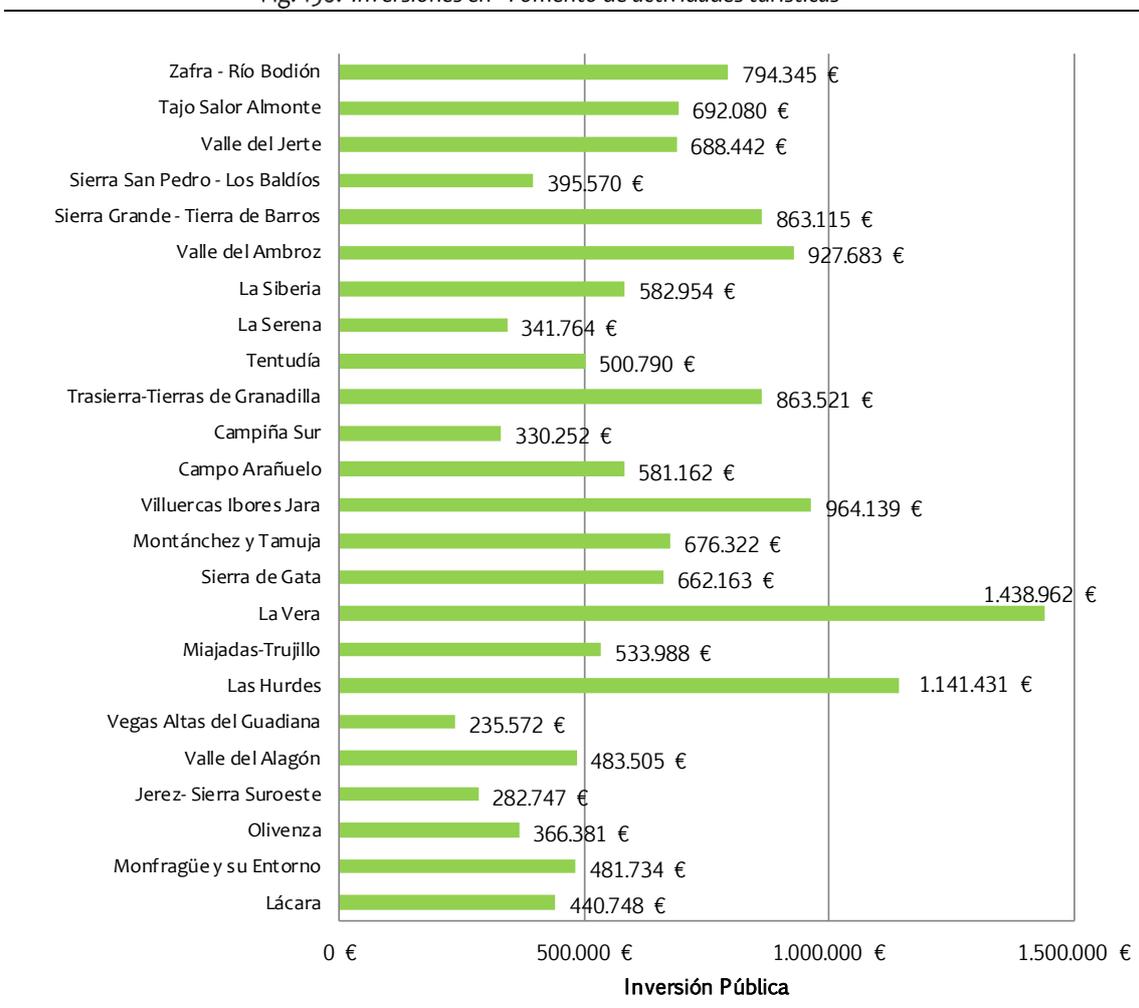


Fuente: elaboración propia a partir de la Dirección General de Turismo. Junta de Extremadura.2016

No obstante, existe un gran número de subvenciones, ayudas e incentivos regionales que no gestiona directamente la Dirección General de Turismo, pero que están dirigidos a organizaciones en general y los establecimientos de hostelería y turismo pueden beneficiarse.

Cabe destacar, así mismo, en este tipo de instrumentos las convocatorias del enfoque Leader gestionadas por los Grupos de acción local. De reciente publicación, el Balance 2009-2015 Leader Extremadura (REDEX, 2016) pone de manifiesto la importancia de políticas de desarrollo rural para el impulso del turismo en Extremadura. De las medidas del Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2007-2013 gestionadas por los Grupos de Acción Local mediante enfoque Leader, resulta relevante la medida 313 “Fomento de actividades turísticas” con 706 proyectos ejecutados:

Fig. 156. Inversiones en “Fomento de actividades turísticas”



Fuente: elaboración propia a partir de Redex (2016)

3.2.4. Instrumentos de comunicación

Velasco (2005) define estos instrumentos como diversas acciones aparentemente poco homogéneas que son promovidas por la administración y que persiguen un objetivo concreto: difundir la actividad turística entre el conjunto de la sociedad, generar espacios de comunicación entre los profesionales del turismo. Según el Plan Concertado de Promoción Turística de Extremadura, las acciones de promoción turística se clasifican en ocho categorías:

Fig. 157. Tipologías de acciones de promoción turística

FERIAS. Eventos de carácter público y periódico que tienen como finalidad primordial la exposición, muestra y difusión de la oferta de bienes y servicios del sector turístico, para contribuir a su conocimiento y comercialización.

PRESS TRIPS. Viajes de medios de comunicación para dar a conocer productos o destinos turísticos.

FAM TRIPS. Viajes de familiarización enfocados a profesionales del turismo para dar a conocer productos o destinos turísticos para el impulso a la comercialización.

ACCIONES EN MEDIOS. Acciones de publicidad de determinados productos o destinos turísticos en medios de comunicación.

JORNADAS. Eventos de carácter informativo, divulgativo o de adquisición de conocimiento en el sector turístico.

ACCIONES ONLINE. Acciones de comunicación, publicidad o apoyo a la comercialización de determinados productos o destinos en plataformas digitales.

EDICIÓN DE MATERIAL. Creación de materiales promocionales de productos o destinos turísticos.

OTROS. Otras acciones de promoción a través de otros instrumentos no especificados anteriormente.

Fuente: elaboración propia a partir de (Junta de Extremadura, 2016)

Al respecto de qué se comunica, Extremadura en los últimos años ha creado distintas campañas de promoción del destino Extremadura, así como productos turísticos en los distintos segmentos turísticos. También hay productos y proyectos turísticos concretos que presentan marcas asociadas al destino Extremadura

Fig. 158. Productos, marcas y campañas de promoción turística en Extremadura

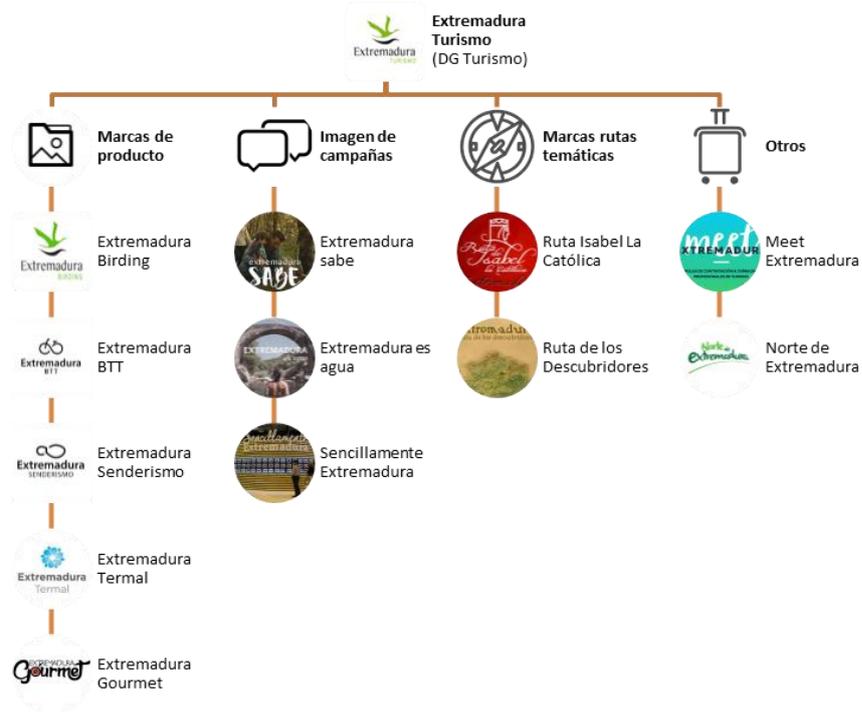
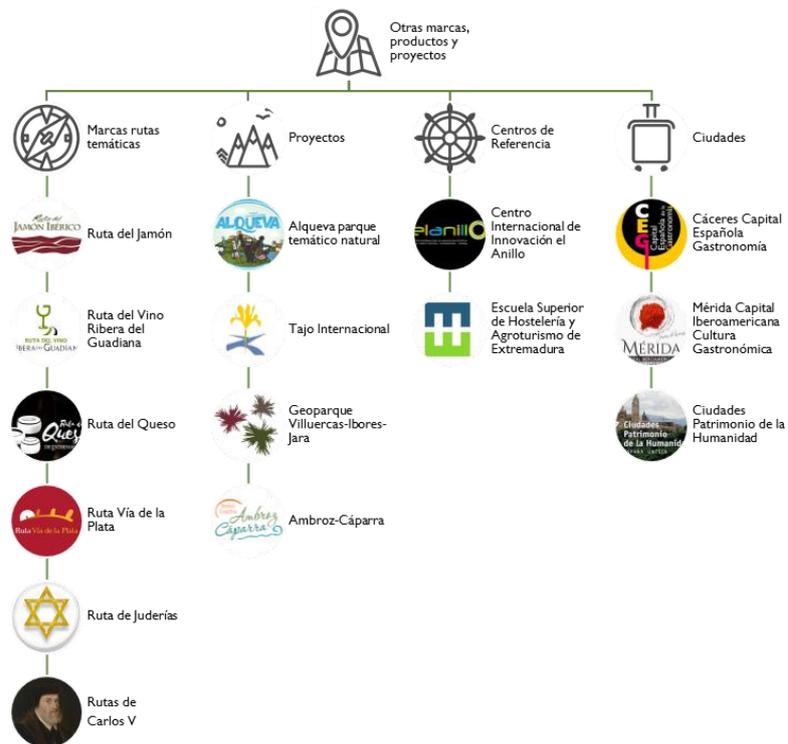


Fig. 159. Otros productos y proyectos concretos asociados al Destino Extremadura



Fuente: elaboración propia

3.2.5. Instrumentos normativos

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 148.1.18 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial. Aunque no constituía un mandato imperativo, sino que las brinda esta posibilidad, actualmente en los diecisiete Estatutos de Autonomía, se contempla, con pequeñas variaciones de redacción, esta competencia exclusiva; y, además, la competencia sobre turismo fue una de las primeras en hacerse efectiva a las Comunidades Autónomas.

La normativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura se indica en la figura siguiente:

Fig. 160. Normativa turística de Extremadura, 2016

General	LEY 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura. LEY 7/2014, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura.
Empresas y actividades turísticas	DECRETO 205/2012, de 15 de octubre, por el que se regula el Registro General de Empresas y Actividades Turísticas de Extremadura. RESOLUCIÓN de 2 de junio de 2014, por la que se aprueba el Plan de Inspección Programada en materia de turismo para el año 2014.
Alojamientos turísticos	DECRETO 170/1999, de 19 de octubre, por el que se regulan los Campamentos Públicos de Turismo, Campamentos Privados y Zonas de Acampada Municipal. DECRETO 182/2012, de 7 de septiembre, por el que se establece la ordenación y clasificación de los apartamentos turísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura. DECRETO 203/2012, de 15 de octubre, por el que se establece la ordenación de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico. DECRETO 65/2015, de 14 de abril, por el que se establece la ordenación y sistema de clasificación de los alojamientos de turismo rural de la Autónoma de Extremadura. DECRETO 235/2012, de 4 de diciembre, por el que se establece la ordenación y clasificación de los Alojamientos Turísticos Hoteleros de la Comunidad Autónoma de Extremadura. DECRETO 244/2012, de 18 de diciembre, por el que se establece la ordenación de los Albergues Turísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Agencias y guías turísticos	DECRETO 37/2015, de 17 de marzo, por el que se regula la actividad profesional de Guía de Turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura. DECRETO 119/1998, de 6 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las agencias de viajes de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Restauración	DECRETO 181/2012, de 7 de septiembre, por el que se establece la ordenación y clasificación de las empresas de restauración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Otros	DECRETO 68/2002, de 28 de mayo, por el que se establece y regula el procedimiento para declaración de Excelencia Termal en Extremadura. DECRETO 258/2012, de 28 de diciembre, por el que se regula la organización, composición y funciones del Consejo de Turismo de Extremadura y del Observatorio de Turismo de Extremadura. DECRETO 5/2014, de 4 de febrero, por el que se regula la Red de Oficinas de Turismo de Extremadura.
Fomento sector turístico	DECRETO 78/2012, de 11 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura y se aprueba la convocatoria de ayudas para el año 2012. DECRETO 245/2012, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 78/2012, de 11 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura.
Fiestas de interés turístico	DECRETO 152/1997, de 22 de diciembre, sobre Fiestas de Interés Turístico de Extremadura.

Fuente: elaboración propia

3.2.6. Instrumentos de investigación y prospectiva

Finalmente, Velasco (2011) define los instrumentos de investigación y prospectiva como aquellos orientados a la mejora y difusión de conocimientos cuando los planes o programas se centren en potenciar la I+D+I, en generar sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones o en distribuir formación sobre cuestiones concretas.

Efectivamente, existen documentos de gran valor científico y académico que deben iluminar y aportar alternativas a los procesos de decisión pública, así como el estudio de buenas prácticas nacionales y comunitarias para analizar su pertinencia y viabilidad de su extrapolación a la región.

A la hora de analizar y evaluar políticas públicas en materia de turismo, además de realizar un “mapa” de todas las intervenciones públicas en la materia, resulta igualmente conveniente observar otros instrumentos científicos y académicos que analicen unas determinadas acciones sobre determinados ámbitos geográficos.

Dentro de la labor investigadora en la Universidad de Extremadura existe un vicerrectorado específico de Investigación, Transferencia e Innovación, estructurado en:

- Sección de Gestión de la Investigación
- Sección de Gestión de Transferencia de Resultados de la Investigación

Los Departamentos de la Universidad de Extremadura (UEx) son los encargados de la actividad docente e investigadora en sus respectivas áreas de trabajo. Dentro de la labor investigadora en turismo, podemos encontrar:

- Grupos de investigación (15)
 - Expresamente enfocados en turismo (3)
 - Con líneas de investigación en turismo (12)
 - Relacionados transversalmente con el turismo
- Líneas de investigación relacionadas con el turismo (17)
- Proyectos de investigación relacionados con el turismo (45)

Fig. 161. Principales grupos de investigación en turismo de la Universidad de Extremadura. 2016.

GRUPOS TURISMO (3)

ENTURIN, EMPRESA,
TURISMO, INNOVACIÓN Y
EXTREMADURA 2020

RIESGOS EMPRESARIALES,
FINANZAS E INVERSIONES,
CALIDAD, TURISMO Y
EMPRESAS

MARKETUR, MARKETUR,
MARKETING Y GESTIÓN
TURÍSTICA

GRUPOS CON LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN TURISMO (12)

GEHPEX, GRUPO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS Y PATRIMONIALES DE
EXTREMADURA

DESOSTE, DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

GRUPO DE ANÁLISIS DE RECURSOS AMBIENTALES

RCB, GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN RECURSOS CINEGÉTICOS Y
BIODIVERSIDAD RCB

REFAL, GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN RECURSOS FAUNÍSTICOS Y
ALIMENTARIOS

INNOVA, DISEÑO, SOSTENIBILIDAD Y VALOR AÑADIDO

DELSOS, GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL DESARROLLO RURAL Y
SOSTENIBLE

EACS, MÉTODOS ESTADÍSTICOS APLICADOS A LA ECONOMÍA Y A LAS
CIENCIAS SOCIALES

GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN, LA DOCUMENTACIÓN Y EL
PATRIMONIO EN LAS ORGANIZACIONES

COMUNICACIÓN, DIFICULTADES DE APRENDIZAJE Y PROMOCIÓN DE LA
LECTURA

GESYCON, Gestión y Control

ANÁLISIS ECONÓMICO APLICADO

Fuente: elaboración propia a partir de la sede web de la Universidad de Extremadura, 2016

Varios de los grupos de investigación citados tienen abiertas las siguientes líneas de investigación en materia turística:

Fig. 162. Principales líneas de investigación relacionadas con el turismo de la Universidad de Extremadura

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN RELACIONADAS CON EL TURISMO (17)	GRUPO DE INVESTIGACIÓN
Análisis de la demanda turística nacional y regional	Métodos estadísticos aplicados a la Economía y a las Ciencias Sociales
Análisis turístico	DESOSTE, Desarrollo Sostenible y Planificación Territorial
Aplicaciones del patrimonio cultural inmaterial a las industrias creativa y turística	Gestión de la Información, la Documentación y el Patrimonio en las Organizaciones
Cultura e imaginarios del agua. Lectura, patrimonio y turismo.	Comunicación, Dificultades de Aprendizaje y Promoción de la Lectura
Gestión turística: tourism intelligence, calidad y responsabilidad social corporativa en el sector turístico	MARKETUR, Marketing y Gestión Turística
Gestión y control de la actividad turística y ocio, gestión y control medioambiental; gestión y control de alojamientos hoteleros y hospitalarios; gestión y control asistencial; gestión y control de entes públicos	GESYCON, Gestión y Control
Marcas turísticas, eventos turísticos e imagen del destino	MARKETUR, Marketing y Gestión Turística
Marketing turístico	EACS, Métodos estadísticos aplicados a la Economía y a las Ciencias Sociales
Productos turísticos / turismos específicos	MARKETUR, Marketing y Gestión Turística
Slow tourism, turismo gastronómico y marketing experiencial	MARKETUR, Marketing y Gestión Turística
TIC aplicadas a la gestión turística. e-Tourism	MARKETUR, Marketing y Gestión Turística
Turismo	DELSOS, grupo de investigación sobre el desarrollo rural y sostenible
Turismo rural y agroturismo	MARKETUR, Marketing y Gestión Turística
Turismo sostenible	GEDERUL, Desarrollo rural y local en espacios de frontera
Turismo y desarrollo sostenible	AEA, Análisis Económico Aplicado
Turismo y medio rural	INNOVA, Diseño, sostenibilidad y valor añadido

Fuente: elaboración propia a partir de la sede web de la Universidad de Extremadura, 2016

Por otra parte, grupos de investigación que no cuentan con líneas de investigación específicas en turismo también pueden desarrollar, dentro del ámbito de sus investigaciones,

proyectos relacionados transversalmente con el turismo. Así, existen grupos de investigación en las áreas de agroalimentación, ciencias sociales, económicas y jurídicas, humanidades, recursos naturales y medio ambiente, tecnologías de la información y las comunicaciones, como por ejemplo, el grupo *Quercus Software Engineering* tiene en vigor el proyecto *AppCessibleTour*, aplicación centrada en el turismo accesible.

También existe literatura en forma de publicaciones, artículos o informes, emanados o no de proyectos públicos, de carácter regional, nacional o comunitario, que también deben tenerse en cuenta a la hora de afrontar nuevas programaciones.

4. Las políticas públicas en el segmento del turismo de naturaleza

4.1. Alcance de la modalidad del turismo de naturaleza

4.1.1. Contextualización del turismo de naturaleza

España atesora la mayor y más rica biodiversidad de Europa Occidental lo que constituye un patrimonio natural de valor incalculable, tanto intrínseco como por su valor económico de cara al desarrollo de actividades relacionadas con él. Esta riqueza natural es una oportunidad para desarrollar un modelo turístico sostenible y generar nuevos ingresos a la población que permanece en el territorio (MAPAM, 2017).

El medio rural representa el 85% del territorio nacional, donde vive el 18% de la población. La definición de medio rural está vinculada principalmente a la densidad de población y al tamaño del núcleo urbano más cercano. Se incluyen aquí paisajes transformados por actividades tradicionales, como pueden ser la agricultura o la ganadería, y otros que han permanecido prácticamente inalterados, con altos valores naturales (MAPAM, 2017).

El Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad 2014-2020 (aprobado por Real Decreto 416/2014, de 6 de junio) define el turismo de naturaleza como una categoría turística que tiene como principales motivaciones la realización de actividades recreativas, de esparcimiento, interpretación, conocimiento o deportivas en el medio natural. Dentro de este concepto general tienen cabida diferentes modalidades que cuentan con definiciones

propias como pueden ser el ecoturismo, el turismo activo o el turismo de recreo en el medio natural.

Fig. 163. Modalidades o segmentos del turismo de naturaleza, y ejemplos de actividades vinculadas (captura de imagen)



Fuente: Cazorla (2015)

El concepto de “ecoturismo” es mucho más restringido que el de “turismo de naturaleza”. The International Ecotourism Society (TIES) lo define como un “viaje responsable, a zonas naturales, que es respetuoso con el medio ambiente y mantiene el bienestar de la población local”. Por su parte, la Organización Mundial del Turismo considera el ecoturismo como “un turismo en espacios poco adecuados por el hombre, que debe contribuir a la protección de la naturaleza y al bienestar de las poblaciones locales” (Pulido, 2005).

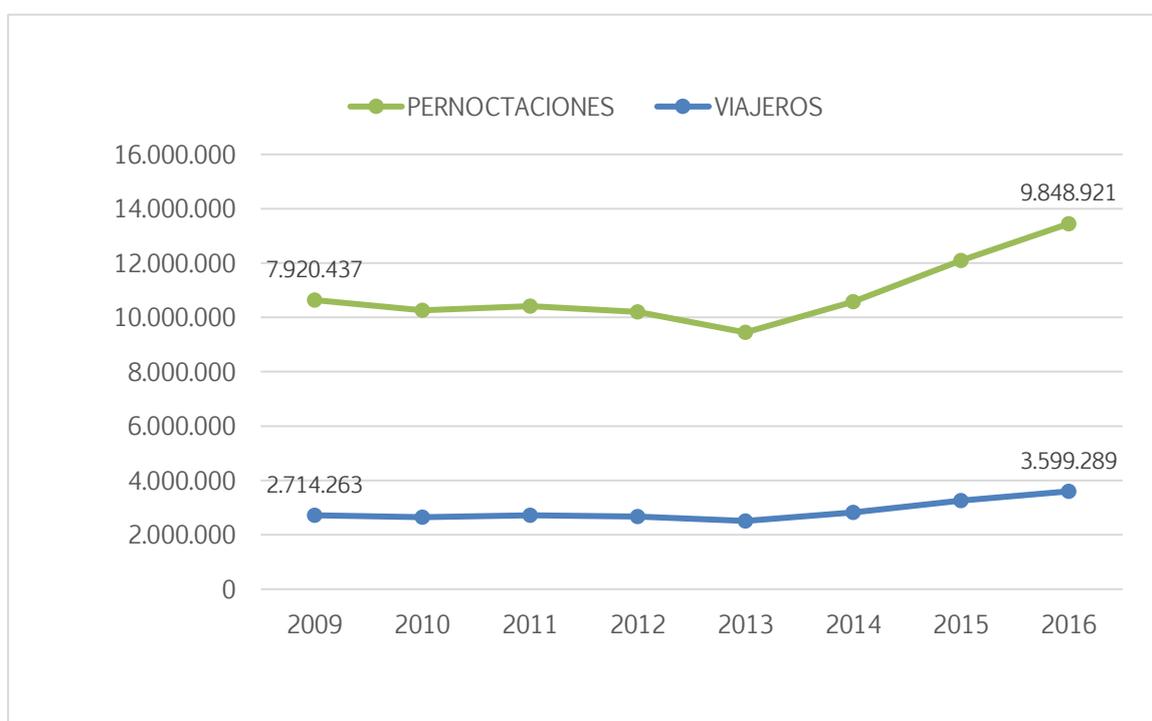
4.1.2. Fuentes de información del turismo de naturaleza

Una fuente de información relevante para el estudio del turismo de naturaleza son los datos proporcionados desde el turismo rural y desde los espacios naturales protegidos. En primer lugar, cabe decir que, frecuentemente, turismo rural y de naturaleza se vinculan, comparten

espacio y recursos de interés turístico y, por tanto, también usuarios. Lo relevante son las evidentes sinergias entre ambas categorías, de tal manera que los usuarios de actividades de turismo de naturaleza se suelen alojar en alojamientos de turismo rural (por su ubicación y por sus características y servicios), y a su vez, los clientes de alojamientos rurales, están cada vez más interesados en realizar actividades de turismo de naturaleza (Cazorla, 2014).

De la Encuesta de Ocupación en Alojamientos de Turismo Rural del INE se desprende que el turismo rural es un fenómeno creciente en España. En el periodo 2009-2016 aumentó en un 32% el número de viajeros y un 24% las pernoctaciones.

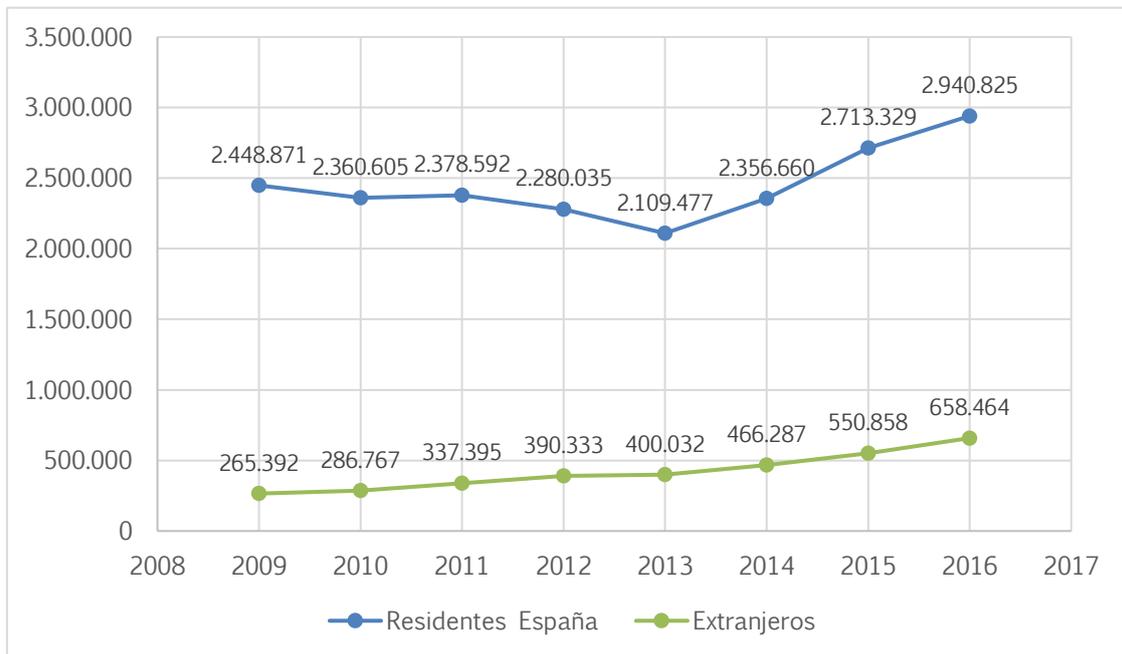
Fig. 164. Evolución de viajeros y pernoctaciones totales en alojamientos de turismo rural 2009-2016



Fuente: elaboración propia a partir del MAPAM (2017)

Resulta relevante destacar que, mientras que en 2009 el 90,2% de los viajeros eran residentes nacionales y el 9,8% extranjeros, los datos de 2016 muestran un notable incremento de los viajeros extranjeros, un 18,3% frente a un 80,7% de viajeros nacionales.

Fig. 165. Evolución de viajeros totales por residencia



Fuente: elaboración propia a partir del MAPAM (2017)

La estancia media se sitúa en 2,5 días en el caso de los viajeros residentes y de 4,30 en los viajeros extranjeros:

Fig. 166. Evolución de la estancia media en alojamientos rurales



Fuente: elaboración propia a partir del MAPAM (2017)

Respecto a los mercados internacionales, los turistas alojados en establecimientos rurales durante 2016 son mayoritariamente alemanes, seguidos de ingleses y franceses. Como puede

observarse en la tabla siguiente destaca el aumento de turistas ingleses, holandeses y alemanes respecto a 2015:

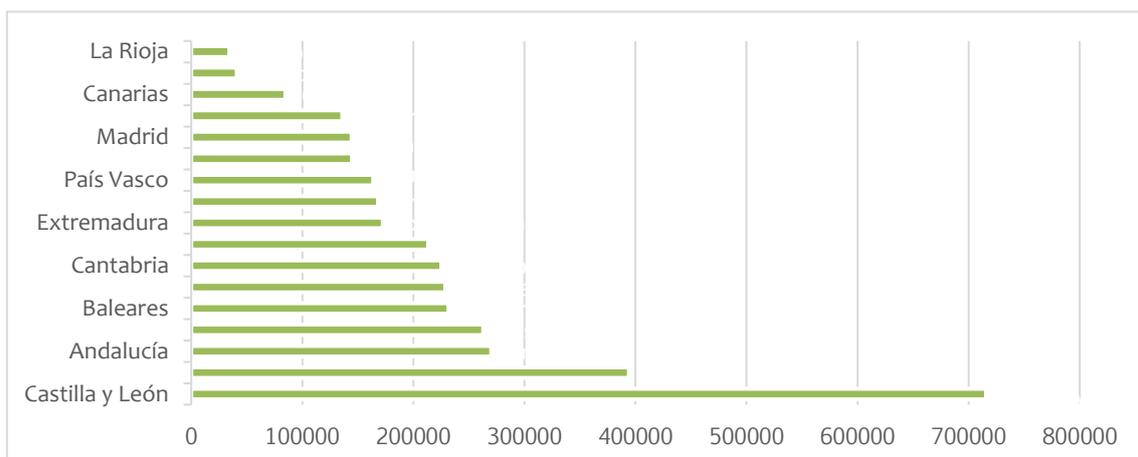
Fig. 167. Turistas internacionales alojados en establecimientos de turismo rural

	2016	2015	Variación
Alemania	156.633	144.250	12.383
Bélgica	28.479	22.022	6.457
Francia	93.158	84.428	8.730
Italia	21.127	20.379	748
Países Bajos	53.457	40.483	12.974
Portugal	11.766	9.059	2.707
Reino Unido	115.276	91.020	24.256
Suiza	23.472	18.423	5.049
Estados Unidos	30.596	27.739	2.857

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2016)

Por destinos, y considerando el *Ranking de pernoctaciones por comunidades autónomas* elaborado por Hosteltur (Hosteltur, 2017), Castilla y León fue el destino preferido en 2016, seguido de Cataluña, Baleares, Andalucía, Asturias, Castilla - La Mancha, Cantabria, Aragón, País Vasco, Galicia, Canarias, Extremadura, Comunidad Valenciana, Navarra, Madrid, Murcia y La Rioja:

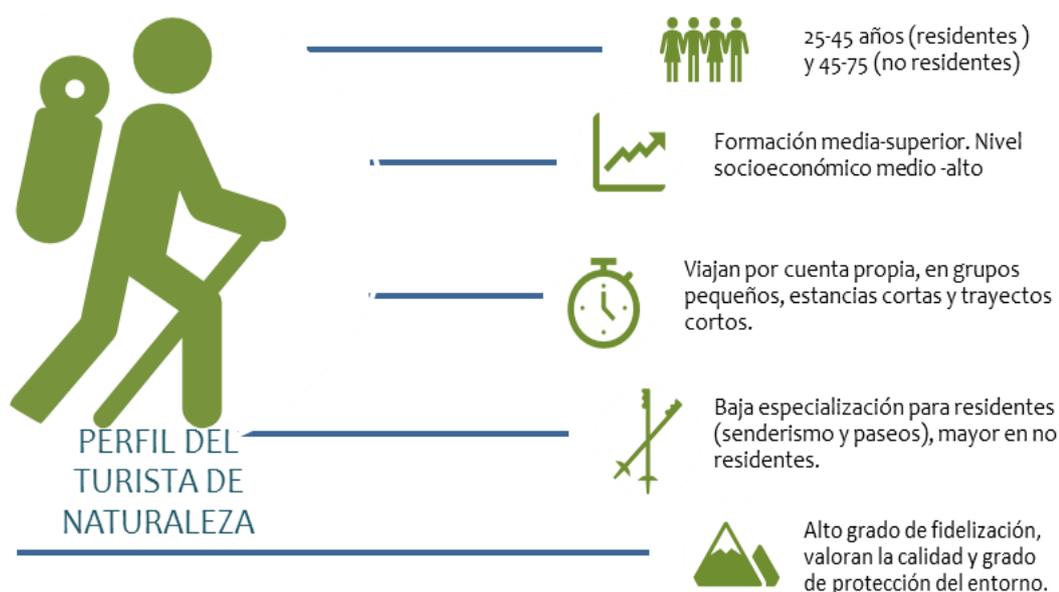
Fig. 168. Ranking de viajeros por comunidades autónomas



Fuente: elaboración propia a partir de Hosteltur (2017)

El turismo de naturaleza se asocia a la práctica turística en la que el cliente elige un destino con un fuerte componente natural, en la mayoría de los casos un espacio natural protegido (aunque no tiene por qué). Por ello, y para poder ilustrar un perfil del turista de naturaleza, podemos recurrir a de datos de visitantes a los Parques Nacionales y otros espacios protegidos, a partir de las actividades ofertadas por empresas relacionadas con el turismo de naturaleza, básicamente. Así, en el Estudio “El Turismo de Naturaleza en España” (MAPAM, 2017), se aporta un perfil de turista de naturaleza, cuyas características principales serían las siguientes:

Fig. 169. Perfil del turista de naturaleza



Fuente: elaboración propia a partir del MAPAM (2017)

Por otro lado, en los últimos años se ha producido un aumento de la demanda de turismo de naturaleza sobre todo en espacios naturales protegidos. Según el citado estudio, el número de visitantes a Parques Nacionales ha aumentado en los últimos 10 años un 34%, hasta alcanzar en 2015 los 14,2 millones. De la misma forma, también ha aumentado el número de visitantes a espacios naturales protegidos en las últimas décadas, en el año 1973 eran 4,2 millones de visitantes y en 2012 alcanzaron los 21 millones de visitantes.

Pero, como se ha indicado⁴⁷ y de acuerdo con Pulido (2005), el turismo es una actividad tremendamente devoradora de espacio, por lo que las políticas turísticas deben garantizar la sostenibilidad del desarrollo turístico con respecto al territorio. Precisamente, el uso turístico de nuestro patrimonio natural y su compatibilidad con su protección y conservación, ha motivado que Turespaña haya apostado por impulsar la creación de productos turísticos de naturaleza, que pueden englobarse en el concepto genérico de Ecoturismo en España. Desde la elaboración en 2004 del Plan de Impulso del Turismo de Naturaleza en España⁴⁸, se ha fomentado la vertiente turística de los mejores de nuestros espacios protegidos y de las empresas que en ellos operan, en el marco de los siguientes proyectos:

Fig. 170. Productos turísticos de naturaleza impulsados por Turespaña

Productos	Descripción
 <p>EUROPARC FEDERATION</p> <p>CARTA EUROPEA DE TURISMO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS</p>	<p>La Carta Europea de Turismo Sostenible fue elaborada por la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC), organización paneuropea creada en 1973, que agrupa alrededor de 500 áreas protegidas, administraciones públicas ambientales, organizaciones no gubernamentales y empresarios de 39 países.</p> <p>La finalidad de la Carta es promover el desarrollo del turismo en clave de sostenibilidad en los espacios naturales protegidos de Europa. La CETS es un método y un compromiso voluntario para aplicar los principios de turismo sostenible, orientando a los gestores de los espacios naturales protegidos y a las empresas para definir sus estrategias de forma participada. De este modo, la adhesión a la CETS es un acuerdo voluntario que compromete a los firmantes que se adhieren a sus principios: gestores del ENP, empresarios turísticos y otros actores locales, a llevar a la práctica una estrategia local a favor de un turismo sostenible.</p>
 <p>UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</p> <p>MAB Red Española de Reservas de la Biosfera</p>	<p>La Red Mundial de Reservas de Biosfera del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO, está formada por una red de lugares de excelencia, que han sido reconocidos por impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y el medio natural en el que aquella se asienta, a fin de promover su desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, el intercambio de conocimiento, la reducción de la pobreza, la mejora del bienestar, el respeto a los valores culturales y</p>

⁴⁷ Véase 3.1.3. El Turismo Sostenible.

⁴⁸ Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6432

la capacidad de adaptación de la sociedad ante los cambios. En otros términos, la Red Mundial de Reservas de Biosfera es un instrumento internacional fundamental para desarrollar y aplicar el desarrollo sostenible en una amplia variedad de contextos.



Conforme a la definición de la UNESCO, un Geoparque es una zona protegida que cuenta con un patrimonio geológico de importancia internacional, y que cumple asimismo con criterios de unidad y estética. Este patrimonio es utilizado para promover el desarrollo sostenible de las comunidades locales establecidas en el lugar.

Geoparque Global es una designación de calidad adoptada en forma voluntaria, y, si bien no es una designación legislativa, los sitios de mayor importancia dentro de Geoparque deben ser protegidos, según corresponda, por la legislación local, regional o nacional.

Fuente: elaboración propia a partir de Turespaña (2017)

4.2. Recursos naturales para el turismo de naturaleza en Extremadura

Según datos de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura⁴⁹, el 30% del territorio de la Comunidad autónoma de Extremadura figura bajo algún tipo de protección ambiental que, junto la presencia de otros recursos naturales de gran valor, unido también a la baja contaminación y baja densidad de población, hace que Extremadura se convierta en un destino turístico idóneo para la observación de la naturaleza.

Fig. 171. Superficie de las Áreas Protegidas de Extremadura (Hectáreas)

Extremadura	4.168.021,60	100 %
Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA)	1.089.232,90	26,1 %
Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)	828.949,17	19,9 %
Espacios Naturales Protegidos (ENP)	314.110,89	7,5 %
Red Natura 2000 (ZEPA + LIC)	1.257.787,05	30,2 %
(Superficies de la Red Natura 2000 por municipios)		
Áreas Protegidas (ZEPA + LIC + ENP)	1.276.288,09	30,6 %

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2017)

⁴⁹ Consultado en www.extremambiente.es (2017)

4.2.1 Espacios protegidos en Extremadura

Según la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, modificada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, la Red de Áreas Protegidas de Extremadura está formada por:

Fig. 172. Red de Áreas Protegidas de Extremadura

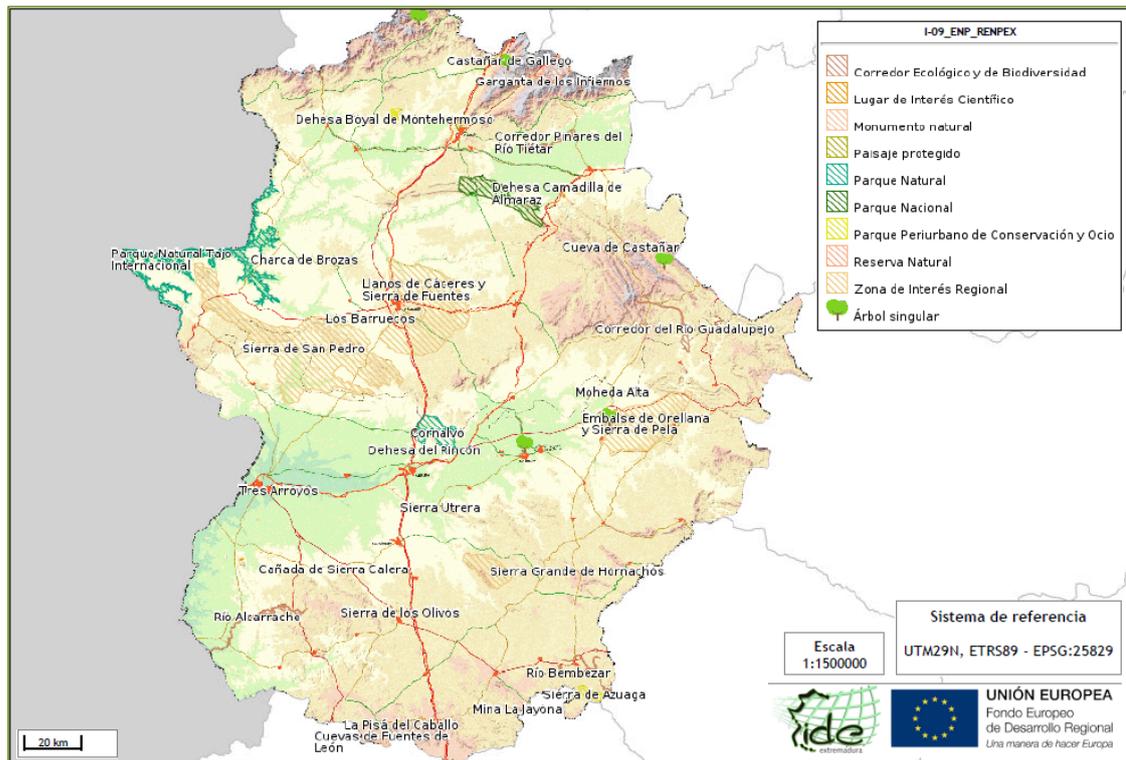
Áreas protegidas	Tipologías asociadas
Espacios Naturales Protegidos	Parques Naturales Reservas Naturales Monumentos Naturales Paisajes Protegidos Zonas de Interés Regional (ZIR) Corredores Ecológicos y de Biodiversidad Parques Periurbanos de Conservación y Ocio Lugares de Interés Científico Árboles Singulares Corredores Ecoculturales
Red Ecológica Europea NATURA 2000	Zonas de Especial Protección para las Aves Lugares de Importancia Comunitaria Zonas de Especial Conservación
Otras figuras de protección de espacios	Parque Nacional de Monfragüe UNESCO Reserva de la Biosfera de Monfragüe UNESCO Reserva de la Biosfera de Tajo Internacional UNESCO Geoparque Global Villuercas-Ibores-Jara Áreas Privadas de Interés Ecológico Zonas Ramsar

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2017)

Respecto a los Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, a diciembre de 2017, se contabilizaban los espacios siguientes:

Fig. 173. Espacios Naturales Protegidos de Extremadura

1. Parque Natural de Cornalvo
2. Parque Natural Tajo Internacional
3. Reserva Natural Garganta de los Infiernos
4. Monumento Natural Cueva del Castañar
5. Monumento Natural Cuevas de Fuentes de León
6. Monumento Natural Mina La Jayona
7. Monumento Natural Los Barruecos
8. Paisaje Protegido Monte Valcorchero
9. Zona de Interés Regional Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes
10. Zona de Interés Regional Sierra de San Pedro
11. Zona de Interés Regional Sierra Grande de Hornachos
12. Zona de Interés Regional Embalse de Orellana y Sierra de Pela
13. Corredor Ecológico "Camino de Trevejo a Jálama"
14. Corredor Ecológico y de Biodiversidad río Guadalupejo
15. Corredor Ecológico y de Biodiversidad Pinares del Tiétar
16. Corredor Ecológico y de Biodiversidad río Bembezar
17. Corredor Ecológico y de Biodiversidad río Alcarrache
18. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Los Baselisos", en el término municipal de Maguilla.
19. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "El Chaparral", en el término municipal de La Albuera.
20. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Dehesa Boyal de Aceituna", en el término municipal de Aceituna.
21. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Las Quinientas", en el término municipal de Berlanga.
22. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Tres Arroyos", en el término municipal de Badajoz
23. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Dehesa Camadilla de Almaraz", en el término municipal de Almaraz.
24. Parque Periurbano de Conservación y Ocio "Dehesa Boyal de Montehermoso", en el término municipal de Montehermoso.
25. Parque Periurbano de Conservación y Ocio Finca La Sierra
26. Parque Periurbano de Conservación y Ocio Dehesa de Moheda Alta
27. Parque Periurbano de Conservación y Ocio La Pisá del Caballo
28. Parque Periurbano de Conservación y Ocio Charca de Brozas y Ejido
29. Decreto 171/2017, de 17 de octubre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico "Minas de Santa Marta", en el término municipal de Santa Marta de los Barros.
30. Lugar de Interés Científico "Sierra del Cordel y Minas de Burguillos del Cerro", en el término municipal de Burguillos del Cerro.
31. Lugar de Interés Científico "Cañada de Sierra Calera", en el término municipal de La Morera.
32. Lugar de Interés Científico "Dehesa del Rincón", en el término municipal de Mirandilla.
33. Lugar de Interés Científico "El Sierro", en el término municipal de Almaraz.
34. Lugar de Interés Científico "El Guapero", en el término municipal de Navalvillar de Pela.
35. Lugar de Interés Científico "Sierra Utrera", en el término municipal de La Zarza.
36. Lugar de Interés Científico "Piedra Furada", en el término municipal de Olivenza.
37. Lugar de Interés Científico "Sierra de los Olivos", en el término municipal de Los Santos de Maimona.
38. Lugar de Interés Científico Volcán de El Gasco.



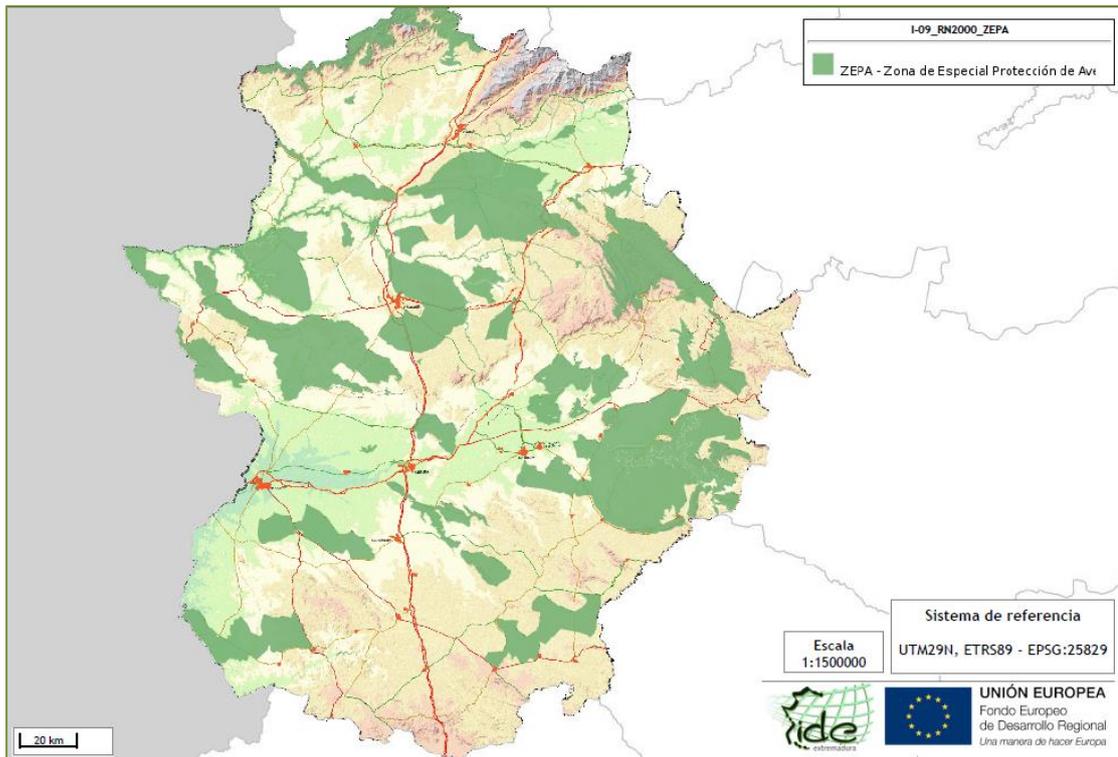
Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

Según la Ley de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, las Zonas de Interés Regional son aquellos lugares que habiendo sido declarados como Zonas de la Red Natura 2000 y presentan elementos o sistemas naturales cuya representatividad, singularidad, rareza, fragilidad o interés aconsejan también su declaración como Espacio Natural Protegido, al objeto de que les sea de aplicación el régimen jurídico previsto para los mismos.

Se consideran Zonas de la Red Natura 2000:

1. Las Zonas de Especial Protección para las Aves declaradas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y demás Directivas que la modifiquen o sustituyan. Las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) son lugares que requieren medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves. Extremadura cuenta con 71 zonas de este tipo:

Fig. 174. Zonas de Especial Protección para las Aves



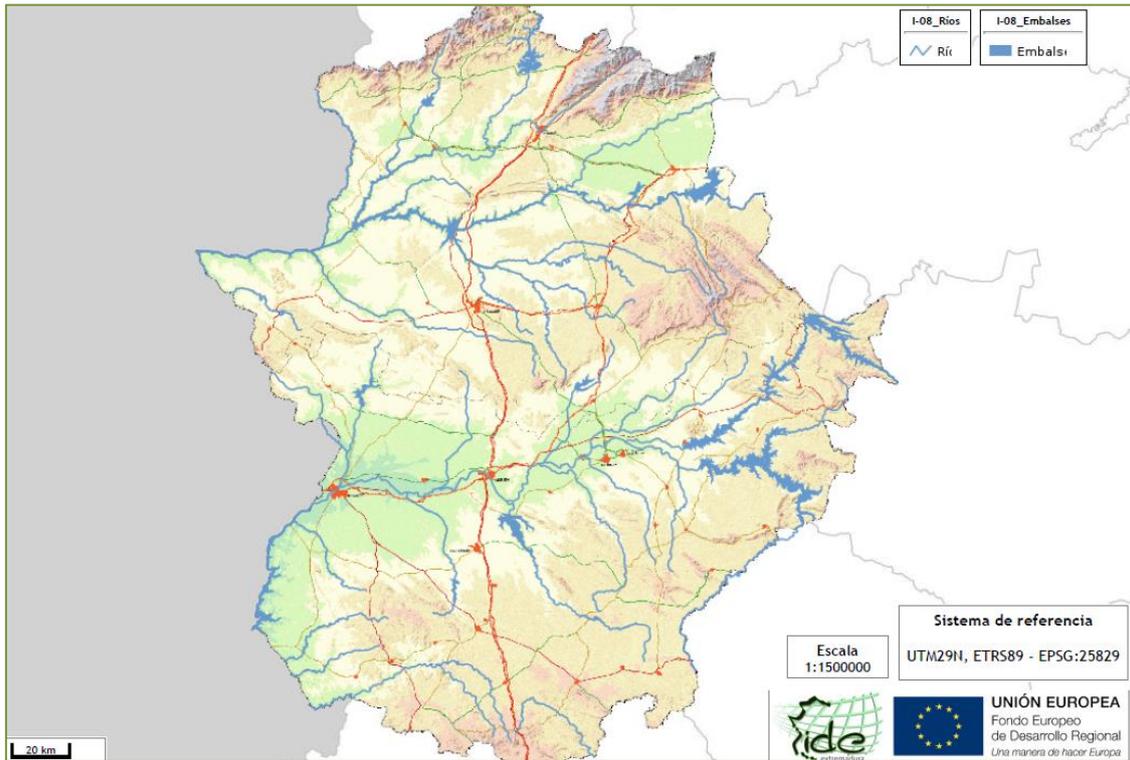
Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

2. Las Zonas Especiales de Conservación declaradas en aplicación del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992. Las Zonas de Especial Conservación son los Lugares de Importancia Comunitaria incluidos en la lista aprobada por la Comisión Europea, una vez que sean declarados por la Comunidad Autónoma de Extremadura mediante norma reglamentaria, y en las cuales se aplican las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar. Los Lugares de Importancia Comunitario son lugares que contribuyen de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural.

4.2.2. Reserva hídrica de Extremadura

Por otro lado, Extremadura concentra la mayor reserva hídrica de España, con un 30% del agua embalsada en toda España. Extremadura suma más de 1.500 kilómetros de costa dulce y cuenta con más de 60 zonas de baños en piscinas naturales, pozas, cascadas, arroyos y gargantas de agua, además de una playa de interior con bandera azul: el Embalse de Orellana.

Fig. 175. Ríos y embalses de Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

4.2.3. Caminos naturales, senderos de Extremadura y vías pecuarias.

La región cuenta con más de 70.000 km de caminos públicos. Esta extensa red de caminos rurales públicos de Extremadura constituye un elemento estructural de comunicación esencial para el desarrollo actual y futuro del medio rural en Extremadura. Los caminos son bienes de dominio público, bajo titularidad municipal en la mayoría de los casos, los cuales no disponen de los medios necesarios para mantenerlos en correcto estado para las necesidades actuales de uso.

Otra materia esencial la constituyen las vías pecuarias. Los desplazamientos ganaderos entre el norte y el sur desarrollaron una red de comunicaciones que se mantiene en la actualidad, extendiéndose por doce comunidades autónomas y cuarenta provincias, con una longitud de 120.000 km y más de 400.000 hectáreas de superficie, de los cuales 7.200 kilómetros discurren por Extremadura, ocupando 30.000 hectáreas. Las vías pecuarias ostentan en la actualidad un extenso valor como patrimonio natural y cultural que, además de seguir prestando servicio al tránsito ganadero, contribuye a la preservación de la flora y fauna silvestres y fomenta usos turístico-recreativos. Por todo ello, las vías pecuarias gozan de gran

valor estratégico en la explotación racional de recursos naturales y en la ordenación del territorio de la región extremeña.

Finalmente, Extremadura cuenta con tres vías verdes: V.V. Vegas del Guadiana, V.V. Mina La Jayona y V.V. Monfragüe⁵⁰. Las Vías Verdes son antiguos trazados ferroviarios que se han reacondicionado para convertirse en caminos destinados a la práctica de senderismo, cicloturismo y rutas a caballo. Tienen la ventaja de que son recorridos con un perfil de dificultad mínima, al estar basados en los trazados del ferrocarril. Está prohibida la circulación de vehículos a motor.

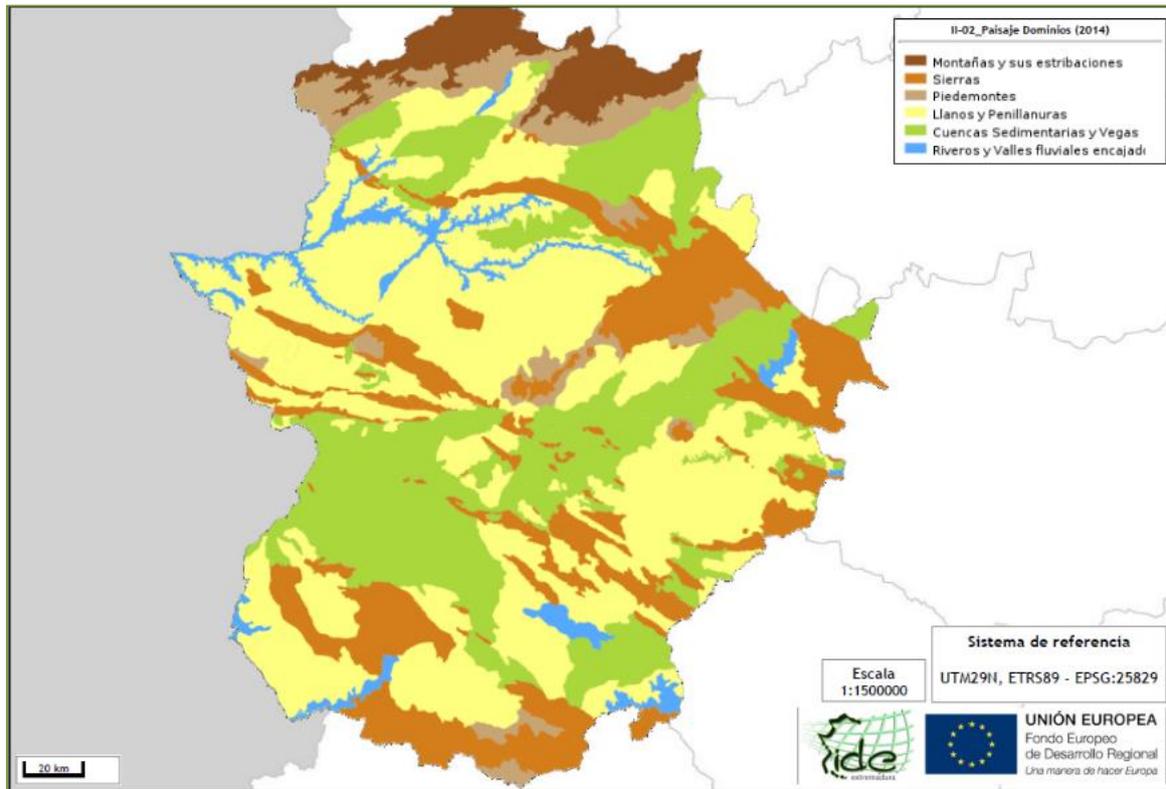
4.2.4. Montes y dehesas

Extremadura es una de las comunidades autónomas con mayor superficie forestal de España; de esta superficie cerca del 10% son bosques, sumando 183.000 hectáreas, distribuidas en 174 montes. Éstos se encuentran localizados en zonas con gran valor forestal, ambiental, ecológico o paisajístico, en espacios naturales protegidos.

Por otro lado, la dehesa es el bosque más característico de Extremadura, ocupa 1,5 millones de hectáreas, el 34% de la superficie total de la región. La dehesa extremeña es un ejemplo de gestión sostenible que mejor representa el entorno de la región y que la convierte en un ecosistema emblemático y distintivo de una parte significativa de nuestro territorio, resultado de la intervención y relación del hombre con el monte mediterráneo, de gran trascendencia y relevancia en el entramado ambiental, social y cultural.

⁵⁰ Ahora en fase de obras, la vía verde Plasencia-Béjar tendrá 48,5 kilómetros. Hará el recorrido de la vieja línea Palazuelo-Astorga (Ruta de la Plata), sin tráfico de pasajeros desde el 31 de diciembre de 1984 y de mercancías desde 1996. Será la cuarta en entrar en servicio en la comunidad autónoma, donde a día de hoy están abiertas la de las Vegas del Guadiana (56 kilómetros entre Logrosán y Villanueva de la Serena), la de la mina La Jayona (veinte kilómetros por la Campiña Sur pacense) y la de Monfragüe (17 kilómetros por los alrededores de Malpartida de Plasencia, en las cercanías del Parque Nacional).

Fig. 176. Tipos de paisajes de Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

4.2.5. Geología y geomorfología

Sobre la base de los paisajes de Extremadura, en el libro "Patrimonio Geológico de Extremadura"⁵¹ se recogen los lugares de interés geológico más representativos de la región.

- Cuevas de Castañar
- Mina la Jayona
- Los Barruecos
- Cuevas de Fuentes de León
- Los pilones
- Yacimiento paleontológico los Santos
- Sinclinal de Herrera del Duque
- Río Tiétar
- Penillanura de La Serena

⁵¹ Fuente: www.extremambiente.es. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía. Junta de Extremadura. Última edición: 2010

- El Glaciar de la Serrá
- El Tercero de Sierra de Barros
- Raña de Cañamero
- Yacimiento Paleontológico de Alconera
- Penillanura trujillano-cacereña
- Falla y dique de Plasencia
- Las Villuercas
- Baneario de Alange
- Mina Monchi
- Meandro de los ríos hurdanos
- Estrecho de la Peña
- Miña La Parrilla
- Canchales o pedreras
- Gargantas de La Vera
- Baños de Montemayor
- Sinforme de Monfragüe

4.2.6. Fauna y flora

La gran diversidad de flora y fauna de Extremadura se conserva gracias a la protección de los espacios naturales, así como a la presencia de paisajes naturales o seminaturales, posibilita la observación de fenómenos naturales, algunos de ellos de carácter estacional, tanto en la fauna salvaje como en la flora de la región, como por ejemplo, **la berrea de los ciervos, la migración de las grullas o el cerezo en flor**. Destacamos a continuación algunos recursos que han despertado el interés científico y turístico en la región.

- **Aves:** El 77,6% del territorio de la región extremeña ha sido incluido dentro del inventario de Áreas Importantes para las Aves de España, tratándose de una situación excepcional tanto a nivel nacional como en el ámbito europeo (SEO/BirdLife, 2011).

Fig. 177. Las Áreas Importantes para las Aves de España



Fuente: SEO/BirdLife (2011)

La importancia ornitológica de Extremadura la expresa la organización SEO BirdLife, en los siguientes términos:

Fig. 178. Extremadura: importancia ornitológica

... La importancia ornitológica de estas sierras se ve representada por especies como el águila imperial ibérica, el alimoche común, el buitre negro, el milano real, el milano negro, el buitre leonado, el águila-azor perdicera, la cigüeña negra, el elanio común, la aguililla calzada, el halcón peregrino y el búho real entre otros. Entre estas sierras se sitúan una serie de penillanuras, donde las dehesas y las zonas esteparias son las protagonistas. En estas últimas destacan las poblaciones de avutarda común y el sisón común. También son muy importantes para el cernícalo primilla, la ganga ortega, la ganga ibérica, el alcaraván común o el aguilucho cenizo. En las dehesas se encuentran también especies invernantes como el milano real, el chorlito dorado o la grulla común. Existen en la región una serie de embalses y tramos fluviales de gran interés para las especies acuáticas, tanto durante la época de cría como en invernada. Un buen ejemplo son las colonias de cría de ardeidas, las de cigüeñuela común, de canastera común o de charrancito entre otras especies. Durante el paso migratorio o la invernada, las principales especies son la espátula común, el ánser común, la aguja colinegra o el cormorán grande. El catálogo regional de especies

amenazadas de Extremadura considera al avetoro común, la garcilla cangrejera, la cigüeña negra y al águila imperial ibérica como en peligro de extinción.

Fuente: (SEO/BirdLife, 2011)

Sin embargo, el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Aves de Extremadura⁵² incluye las siguientes aves en peligro de extinción:

Fig. 179. Aves en peligro de extinción en Extremadura



Fuente: Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Aves de Extremadura. Fotografías del Periódico de Extremadura y del Diario HOY.

- **Mamíferos:** como se comentaba, las condiciones de conservación unido a otras variables socioeconómicas y sociodemográficas, han generado hábitats estables de reproducción animal en bosques y dehesas de Extremadura han generado hábitats estables de reproducción animal en bosques y dehesas de Extremadura que permiten la observación de fenómenos naturales como la berrea del ciervo⁵³. Por otro lado, el Catálogo Regional

⁵² Fuente: www.extremambiente.es. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía. Junta de Extremadura. Última edición: 2005

⁵³ El interés por las especies cinegéticas es una realidad en la comunidad autónoma. En total, siete son las especies que conforman este interés: jabalí, ciervo, cabra montés, corzo, gamo, muflón y arruí. La articulación del binomio Conservación - Caza suscita gran debate a nivel nacional y regional: "Quiénes se oponen a la caza esgrimen argumentos de índole ético —sufrimiento de los animales, matar por placer y no por necesidad— y de conservación —muerte de animales, molestias a otras especies—, para justificar su posicionamiento. Por contra, quienes se postulan a favor de las artes venatorias recurren a variados y diferentes razonamientos para defender la caza: la

de Especies Amenazadas de Fauna de Extremadura⁵⁴ incluye los mamíferos en peligro de extinción. Son los siguientes:

Fig. 180. Mamíferos en peligro de extinción en Extremadura



Fuente: Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Fauna de Extremadura. Junta de Extremadura. 2005.
Fotografías del Periódico de Extremadura y del Diario HOY.

- **Odonatos:** La Comunidad autónoma de Extremadura alberga un 70% de las especies de libélulas y caballitos del diablo de la Península Ibérica. Habitan 55 especies distintas de las 79 de la península.
- **Orquídeas:** Las zonas extremeñas de mayor riqueza de orquídeas son las áreas calizas del sur de Badajoz, las proximidades del parque Nacional de Monfragüe (Cáceres), Gredos

generación de rentas y de empleo, el mantenimiento de una tradición fuertemente arraigada y la posibilidad de practicar esta actividad en términos sostenibles, en cuyo caso la práctica cinegética juega un papel positivo en pro de la conservación, pudiendo compaginar los intereses inherentes al desarrollo sostenible, tanto a nivel socio-cultural, como económico y ecológico” (Gallego, JIR, 2012).

⁵⁴ Fuente: www.extremambiente.es. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía. Junta de Extremadura. Última edición: 2005

(Cáceres) y las comarcas de Villuercas-La Siberia (Badajoz), donde se encuentra más del 80% de toda la diversidad localizada.

4.3. Las políticas públicas de turismo de naturaleza en Extremadura

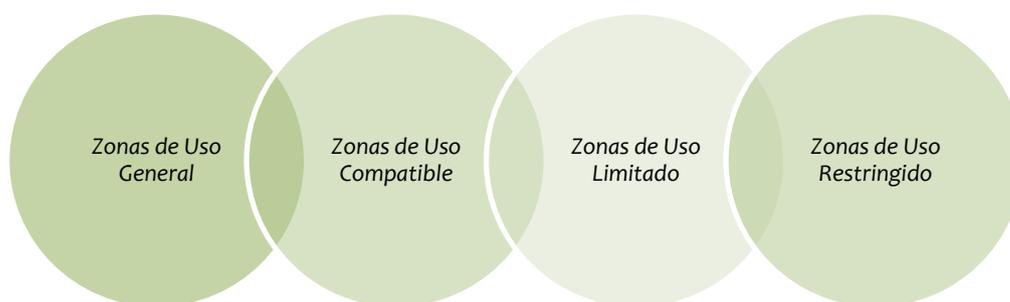
Extremadura tiene un marcado carácter rural y ostenta un alto número de espacios naturales protegidos y, en consecuencia, en el análisis de las políticas turísticas tienen especial consideración tanto las políticas de desarrollo rural como las de conservación de la naturaleza. Si bien nos hemos referido ya a las políticas de desarrollo rural, ahora debemos centrar el análisis en las políticas de conservación ambiental.

Las primeras declaraciones de espacios naturales protegidos se produjeron a finales del siglo XIX con el objetivo de preservar valores naturales y escénicos. Entre sus objetivos se encontraba el de garantizar la conservación de un patrimonio común, así como el libre acceso de todos los ciudadanos a este patrimonio. Así, se consolidaron los sistemas públicos de áreas protegidas, con el objetivo principal de ofrecer espacios intactos para que el público pudiera disfrutar de los valores asociados a la naturaleza (Tolón, 2008). Sin embargo, en el siglo XX se producen dos hechos turísticos trascendentales que inciden directamente en las políticas de conservación de la naturaleza: de un lado, el avance de los sistemas de transporte y en las vías de comunicación, que facilitó la llegada de más viajeros a las zonas protegidas y, en segundo lugar, la tendencia de “turismos alternativos” como consecuencia del hartazgo del “turismo de masas”, también apoyado por el despertar de una “conciencia de sostenibilidad” que también se trasladó a las preferencias turísticas; todo ello generó un aumento de la demanda de estos destinos turísticos de naturaleza.

Si bien en la mayoría de declaraciones de protección de espacios naturales se contemplaban los “usos” recreativos o turísticos, estos sistemas se han financiado de forma pública, vía impuestos, y el uso recreativo ha sido únicamente una parte “sobrevvenida” de la actividad de conservación, pero no algo que haya sido manejado de forma activa (Pulido, 2005). Como consecuencia de lo anterior, las autoridades ambientales establecieron medidas para frenar el deterioro ambiental derivado de la presencia humana en zonas protegidas, y no sólo las relativas a las visitas de los turistas, sino también a determinados usos propios poblaciones locales, dando lugar a manifestaciones de rechazo respecto a las figuras de protección

ambiental⁵⁵. Así, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura (modificada por la Ley 9/2006, 23 diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura), establece los planes de ordenación de los recursos naturales como instrumento básico de planificación para los espacios naturales protegidos. Dichos planes, entre otros contenidos, deben regular tanto el acceso como las actividades productivas y recreativas en estos espacios⁵⁶:

Fig. 181. Zonificación y otros instrumentos de caracterización del territorio



⁵⁵ Respecto a las políticas proteccionistas han surgido detractores que plantean dos tipos de argumentos (Millán, 2001):

1. Considerar un obstáculo para el desarrollo económico de determinadas áreas el hecho de que se declaren protegidas porque ven reducida la capacidad de aprovechamiento por parte de los autóctonos de los recursos. Según ALONSO GARCIA «los Espacios Naturales Protegidos suelen configurarse como núcleos de «empobrecimiento» económico de los habitantes de la zona, es decir, como supuestos en los que el Estado u otras Administraciones Públicas, en aras de la preservación de la biodiversidad que representan, frena los procesos económicos de desarrollo ordinarios para no impactar en los mismos».

2. La declaración de áreas de especial protección fomenta la presencia de visitantes y con ellos el consiguiente deterioro.

⁵⁶ Cabe añadir otro argumento esgrimido por las poblaciones locales basado en la convivencia ancestral entre el hombre y la naturaleza, creando un vínculo que se retroalimenta en condiciones sostenibles. Efectivamente, las poblaciones locales y algunas organizaciones de la sociedad civil son partidarios de que la restricción de actividades agrarias comporta la falta de alimento de la fauna, hecho que también repercute en la flora de la zona y además estas restricciones no son compensadas debidamente. A este último respecto, en una reciente Tesis doctoral (Moreno, 2015), se afirma: “En nuestra opinión, la declaración de un espacio natural protegido, supone la constitución fáctica e involuntaria de una servidumbre de conservación a perpetuidad para el propietario del terreno afectado. (...) Los resultados de nuestra investigación son claros al afirmar que el lucro cesante en los espacios naturales protegidos, no es compensado por el sistema de ayudas y subvenciones actual. Tampoco queda compensado por la normativa administrativa en relación a este tema, ni en base a la jurisprudencia del TS. El motivo es que el propietario de una explotación económica afectada por la declaración del ENP, sólo poseerá un derecho compensatorio cuando se elimine totalmente la posibilidad de ejercer una determinada actividad (agrícola o ganadera), pero no cuando dicha actividad sufra una simple limitación en base a los instrumentos de planeamiento reguladores del ENP. En estos casos, la jurisprudencia entiende que no concursa indemnización alguna, al entenderse la restricción incluida en el título de propiedad.”

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales contarán con la correspondiente zonificación de usos en su ámbito territorial, la cual será establecida conforme a la siguiente clasificación:

A) Zonas de Uso Restringido. Estarán constituidas por aquellas áreas con mayor calidad biológica, o que contengan en su interior los elementos bióticos más frágiles, amenazados o representativos. El paso a estas zonas estará restringido y el acceso controlado.

B) Zonas de Uso Limitado. En ellas se podrá tolerar un moderado uso público que no requiera instalaciones permanentes. Se incluirán dentro de esta clase aquellas áreas donde el medio natural mantiene una alta calidad, pero sus características permiten aquel tipo de uso.

C) Zonas de Uso Compatible. Son las áreas del medio natural cuyas características permiten la compatibilización de su conservación con las actividades educativas y recreativas, permitiéndose por ello un moderado desarrollo de servicios con finalidades de uso público o de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona.

D) Zonas de Uso General. Se incluirán en ellas las áreas que, por su menor calidad relativa dentro del medio natural, o por poder absorber un influjo mayor, puedan utilizarse para el emplazamiento de instalaciones de uso público que redunden en beneficio del disfrute o de la mejor información respecto al patrimonio natural, de modo que en ella se ubicarán las diversas instalaciones y actividades que beneficien el desarrollo socioeconómico de todos los habitantes del territorio.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 8/1998, de 26 de junio

Finalmente, cabe también tomar en consideración el hecho que los servicios de las políticas de conservación de la naturaleza en espacios protegidos han sido, durante mucho tiempo, ofrecer servicios a los visitantes sobre la base del criterio del propio gestor y su disponibilidad de fondos (Pulido, 2005). Sin embargo, a raíz de las restricciones presupuestarias a las que se han visto sometidas los gobiernos, éstos han reparado en la posibilidad de financiar estos servicios a través de ingresos por turismo. Pero asumir esta visión, siguiendo nuevamente a Pulido, implica un giro radical en la mentalidad de gestión de las mismas, en un momento en el que se ven empujadas a manejar sus presupuestos y actividades con un concepto empresarial, y este cambio está generando numerosas resistencias, que pueden resumirse en los siguientes factores:

- Opinión pública acostumbrada a que la naturaleza es un bien público y gratuito.
- Tradición de operación de muchos servicios públicos, entre ellos las áreas protegidas, con precios por debajo del coste de producción.

- Resistencia del sector privado, por temor a perder competitividad si los precios del recurso visitado se elevan.
- Carencia de experiencia en gestión empresarial dentro de las agencias de conservación.
- Preocupación en la opinión pública con relación al desarrollo de la actividad comercial.
- Resistencia del personal a la gestión empresarial.

No se puede olvidar que este cambio implica, además, la necesidad de desarrollar una serie de competencias y habilidades entre el personal directivo y operativo de los parques, de las que, normalmente, no disponen la mayoría de ellos:

- Comprensión de las necesidades y requerimientos de los visitantes.
- Gestión de la calidad del servicio.
- Política de precios para servicios recreativos y de ocio.
- Marketing del ocio y la recreación.
- Economía turística y ambiental.
- Finanzas.
- Gestión turística.

Al mismo tiempo, es necesario desarrollar una cultura de colaboración y cooperación con el entorno, del que muchas áreas protegidas han estado aisladas tradicionalmente. Así, una mejor comprensión de las necesidades de los actores próximos al área se reconoce como fundamental para favorecer la participación y fomentar la implicación económica de otras instituciones y sectores en la necesaria financiación.

En definitiva, el turismo se presenta en la actualidad como una fuente de ingresos para las áreas protegidas, pero sigue suponiendo un riesgo en caso de que sea incorrectamente manejado, escasamente planificado o insuficientemente controlados sus efectos (Pulido, 2005)

4.3.1. Consideraciones sobre oferta y demanda de turismo de naturaleza en Extremadura

Considerando a Blanco y Martínez “en el turismo de naturaleza nos encontramos con una oferta turística bastante despolarizada en el espacio; no existe una concentración de los

equipamientos turísticos en un mismo pueblo o ciudad; su disposición, por el contrario, es más bien dispersa. Se trata de un turismo activo que busca descubrir la realidad donde se inserta, tanto la cultural como la natural, y su práctica se lleva a cabo en áreas poco perturbadas por el hombre. Por ello es muy común la promoción de actividades lúdicas, deportivas, educativas, de entendimiento y de sensibilización cultural” (Blanco, 2013).

4.3.1.1. Empresas y profesionales del turismo de naturaleza

En Extremadura, observamos un incremento del alojamiento rural en el período 2010-2017, sobre todo en la tipología de “casa rural”:

Fig. 182. Evolución del conjunto de viajeros alojados en establecimientos rurales 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alojamiento Rural	660	697	705	705	730	768	743	756

Fuente: elaboración propia a partir de Junta de Extremadura (2016)

Respecto a los viajeros, el alojamiento rural es el segundo tipo de alojamiento en importancia detrás del segmento hotelero. En 2016, alcanzó los 172.562 turistas alojados en el conjunto de sus establecimientos y categorías, de los que el 92,29% lo fueron de procedencia de mercados emisores nacionales, con 159.203 viajeros. Si observamos los datos de ocupación en establecimientos rurales de Extremadura en el período 2010-2016, observamos un crecimiento en las cifras globales de viajeros y un crecimiento importante de turistas internacionales.

Fig. 183. Evolución de viajeros nacionales e internacionales en alojamientos rurales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nacionales	101.866	106.676	112.333	107.044	127.531	152.248	159.203	176.051
Internacionales	5.658	6.879	7.910	5.831	7.545	8.612	13.359	15.573
Total	107.525	113.555	120.243	112.876	135.076	160.860	172.562	191.648

Fuente: Encuesta de ocupación rural. INE. 2018.

El principal mercado emisor nacional es la Comunidad de Madrid, con 53.938 turistas, seguido de la propia Extremadura (45.325 turistas) y Andalucía (20.649 turistas) (Junta de Extremadura, 2017).

Además de las empresas de alojamiento rural y del sector de la restauración (Junta de Extremadura, 2016), encontramos otras dos tipologías relevantes para el turismo de naturaleza: empresas de actividades complementarias y guías de naturaleza. En relación a las primeras, pueden ofertar la práctica de actividades complementarias tales como deportivas, medioambientales, culturales, formativas, recreativas, de ocio, tiempo libre, belleza, salud u otras análogas, pudiendo llevarlas a cabo directamente o mediante terceros. En 2017, Extremadura contabiliza 148 empresas complementarias en el Registro de Actividades y Empresas Turísticas.

Respecto a los guías de naturaleza, la Ley 7/2014, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura, establece expresamente la categoría de Guía de la naturaleza, “*considerándose como tales los expertos en la flora y fauna y sus hábitats, y/o en la conformación geológica o paleontológica de Extremadura*”.

Respecto a los profesionales de guías turísticos, en la página web de Turismo de Extremadura, pueden encontrarse los guías habilitados por la Junta de Extremadura: http://www.turismoextremadura.com/viajar/turismo/es/recursos-turisticos/guia-oficial/index.html_1843728649.html. Además, en la página web de *Birding in Extremadura*, se pueden consultar los guías especializados en avistamiento de aves: <http://www.birdinginextremadura.com/viajar/birding/es/empresas/guias-especializados>.

4.3.1.2. Puntos de información

Extremadura cuenta con infraestructuras y servicios de apoyo a la actividad turística en el medio natural: 21 Centros de Interpretación y 2 Centros de Educación Ambiental, además de otros museos y centros de titularidad municipal de interpretación de recursos naturales.

Este tipo de equipamientos realizan servicios de recepción, información e interpretación de los recursos naturales en un determinado espacio natural. De titularidad pública, habitualmente cuentan con agenda de actividades de interpretación de rutas y de educación ambiental. A continuación, la tabla siguiente muestra la evolución de los visitantes a estos los centros dependientes de la Administración ambiental de Extremadura:

Fig. 184. Número de visitantes a Centros de interpretación medioambientales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
C.I MONFRAGÜE	70.482	70.560	64.953	66.315	60.301	68.756	55.913
C.I. BARRUECOS	6.014	30.973	16.283	12.784	15.931	24.515	30.263
C.I. JERTE	25.784	2.804	22.166	21.378	19.055	14.402	20.832
C.I MINA LA JAYONA	10.459	12.435	10.107	8.827	11.496	14.394	16.002
C.I CABEZUELA DEL VALLE	2.465	4.835	8.029	8.030	11.179	11.204	9.192
C.I. TAJO INTERNACIONAL	-	4.514	6.770	6.751	7.367	8.988	13.337
C.I CORNALVO	9.812	2.227	16.007	8.602	8.919	8.546	9.940
C.I "ALAS" SAN VICENTE DE ALCÁNTARA	5.414	5.251	5.720	6.267	5.077	5.152	5.949
C.E.A. CUACOS DE YUSTE	2.199	3.326	6.738	7.091	7.084	4.799	10.384
C.I CUEVA DE CASTAÑAR	-	8.023	3.300	3.665	4.103	4.670	5.385
C.I "DEHESA DE MOHEDA ALTA" NAV. DE PELA	3.595	4.364	3.333	2.794	1.108	4.300	2.352
C.I LOS HORNOS	3.819	4.338	4.702	4.106	4.408	3.904	4.676
C.I ECOSISTEMAS FLUVIALES PISCIFACTORÍA	3.683	3.373	1.902	2.736	2.812	3.279	1.730
C.I. "LA SIERRA" GUIJO DE SANTA BÁRBARA	2.449	4.807	3.269	3.361	3.391	3.146	2.884
C.I. HORNACHOS	1.603	1.719	2.167	2.144	1.248	1.921	1.408
C.I "EL PÉNDERE" SANTIAGO DE ALCÁNTARA	5.605	7.720	6.172	5.538	2.522	1.665	2.793
C.I FUENTES DE LEÓN	6.083	4.082	2.902	4.006	2.722	961	948
C.I." MINA PASTORA" ALISEDA	624	446	737	904	777	424	702
C.I DE CAÑAMERO	1.938	1.878	1.889	886	-	-	-

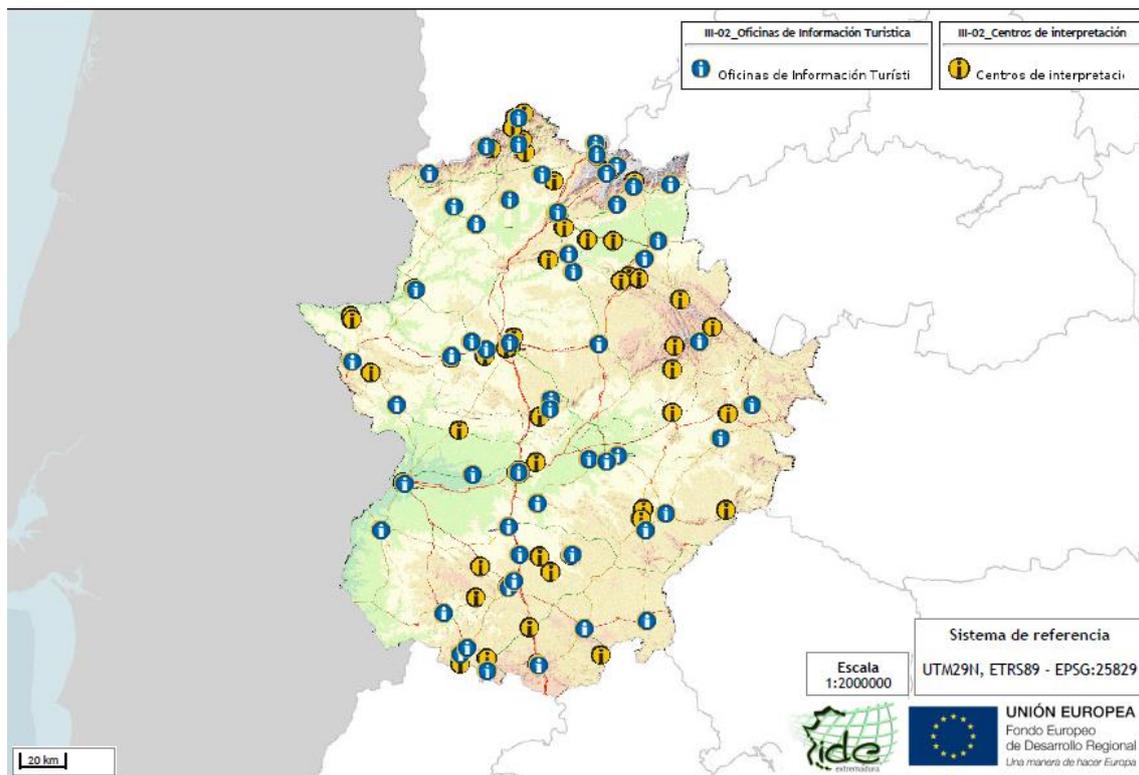
Fuente: Dirección General de Medio Ambiente. Junta de Extremadura (2017)

Los datos de visitantes a los Centros de interpretación de la naturaleza, aunque no recogen la totalidad de los visitantes a entornos naturales, sí que pueden ser útil para una primera aproximación al turismo de naturaleza en Extremadura. Diferentes estudios cifran alrededor

de un 10%-20% el número de turistas de espacios naturales protegidos que visitan su centro de interpretación, por lo que podría estimar el volumen total de visitantes a estos enclaves naturales.

Además, las oficinas de turismo de Extremadura ubicadas en el medio rural también realizan funciones de recepción e información sobre los recursos naturales de interés en la zona.

Fig. 185. Centros de interpretación y oficinas de información turística en Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

4.3.1.3. Miradores

Se trata de lugares generalmente al aire libre y ubicados en puntos de interés paisajístico donde se puede contemplar un paisaje o hábitat de manera sencilla. Desde la plataforma de Turismo de Extremadura⁵⁷ se muestran algunos de los miradores turísticos de región. Sin embargo, existen muchos más que no figuran aquí por carencia en su actualización o por

⁵⁷ Consultado en 2018: *Miradores en Extremadura*
http://www.turismoextremadura.com/viajar/turismo/es/recursos-turisticos/mirador/index.html_1843728648.html

atribuirse a otras unidades administrativas (Dirección General de Medio Ambiente) u otros niveles de administración (Administración General del Estado, Ayuntamientos, etc.).

4.3.1.4. Otros

Finalmente, existen otras infraestructuras del turismo de naturaleza que permiten la observación de la fauna, la interpretación de los recursos naturales y el ocio en el medio natural:

Fig. 186. Otras infraestructuras de turismo de naturaleza



Fuente: elaboración propia a partir de Cazorla (2015)

4.3.2. Actores del turismo de naturaleza

Como se apuntó en el epígrafe anteriormente⁵⁸, la gobernanza sostenible de los destinos, más allá de las competencias de gobiernos y administraciones, se configura como uno de los grandes desafíos actuales. En efecto, si bien el turismo se concibe como el consumo de

⁵⁸ Véase 3.1.3. El Turismo Sostenible.

productos ofertados por un sector productivo, el hecho fundamental es que los productos y los destinos turísticos de naturaleza se configuran a partir de bienes públicos, sobre recursos territoriales y ambientales que dependen de la esfera de actuación pública. Por lo tanto, en política turística es más que necesario la gobernanza de todos los actores de la política turística.

Tradicionalmente, en la gestión de destinos turísticos los actores públicos y privados del territorio se planteaban exclusivamente la gestión de su propia parcela. Sin embargo, el destino turístico es el que realmente se posiciona en la mente del turista. En consecuencia, el destino turístico resulta de la suma de alojamientos, restaurantes, empresas de actividades, agencias de viaje, etc. Y aquí es donde cobra importancia el concepto de gobernanza: es necesario el acuerdo entre los distintos actores de un territorio, acuerdo que, en el ámbito del turismo rural y de naturaleza, es muy complicado dado que, tradicionalmente, las posiciones son muy excluyentes (Pulido,2017).

La gobernanza turística establece estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones. Gobernanza significa que los asuntos públicos dejan de ser competencia exclusiva de las instituciones y actores públicos, para ser competencia de la comunidad, que es corresponsable en la toma de decisiones, en las actuaciones y en sus resultados. Para lograr un turismo sostenible es imprescindible incorporar el concepto de gobernanza (Pulido,2017).

En un sistema de gobernanza todos los actores tienen capacidad y derecho para participar en el desarrollo de su territorio, donde no funcionan los principios de jerarquía ni de mercado, dado que trata de un proceso inclusivo. Y en este sentido, cabe destacar el papel fundamental de las poblaciones locales residentes de los territorios en la implicación de la experiencia turística que se ofrece.

El análisis de las redes de actores, redes de políticas o más utilizado en inglés el término “*policy network*”, es uno de los marcos conceptuales más estudiados en el estudio de las políticas públicas. Este concepto hace referencia a la interacción existente entre los actores, públicos y privados, en la denominada “arena política”, como se indicaba en el apartado

relativo a la fase de diseño de las políticas públicas⁵⁹. No obstante, su presencia se extiende a las fases de implementación y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, y como hemos visto en los modelos de decisión, existen dos enfoques radicalmente distintos que inciden en la distribución de poder de los actores: racionalidad versus incrementalismo. El primero de ellos, concibe las políticas públicas como resultado de la acción de los grupos de expertos y vinculados a la esfera de los actores públicos, mientras que el segundo entiende las políticas públicas como un proceso pluralista en el que los actores con distintos posicionamientos interactúan entre sí con el fin de imponer sus preferencias sobre el resto.⁶⁰

Si trasladamos estas consideraciones teóricas a la realidad, no observamos grandes diferencias, dado que las políticas públicas se formulan desde los centros de decisión pública, con competencias en turismo donde las opciones de presión de los otros actores en el territorio son muy reducidas. De hecho, la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura establece una serie de actores con competencia en materia turística en la región, estableciendo órganos más consultivos que deliberativos y con participación real. Son los siguientes:

Fig. 187. Organización y competencias de la administración turística en Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2/2011, de 31 de enero

⁵⁹ Véase 1.3.1.1 La construcción de los problemas y la incorporación a la agenda.

⁶⁰ Dahl, R.: Who governs? (1961) citado por Chaqués (2004), p- 15.

Para hablar en términos de gobernanza turística, no sólo basta con la creación de procesos participativos, sino que debe avanzarse en la creación de procesos deliberativos en el diseño, elaboración y evaluación de las políticas públicas que se implementan en los territorios. En consecuencia, la anterior estructura piramidal debe adoptar una forma más circular otorgando la misma importancia a todos los actores por el solo hecho de ser “parte interesada” en la política turística de un territorio. Según Hosteltur (2013)“(…) muchas pequeñas empresas pueden encontrar en ese nicho su mercado. Iniciativa privada y cooperación pública son fundamentales, pero quizá a veces tendemos a darle a la Administración demasiado poder -y responsabilidad- y a esperar que lidere un proyecto que simplemente es incapaz de liderar. ¿Por qué no invertir la ecuación y hacer que sea la iniciativa privada quien lidere, y la Administración pública quien secunde y apoye esos proyectos?”:

Fig. 188. Actores y partes interesadas en el turismo de naturaleza



Fuente: elaboración propia

4.3.3. Productos, marcas y eventos turísticos de naturaleza

Las acciones de promoción turística del Destino Extremadura se vehiculan a través de la creación de productos turísticos, marcas turísticas y eventos turísticos. Todos ellos, se promocionan a través de los distintos instrumentos: ferias, acciones en medios, viajes de familiarización y de prensa, edición de materiales, jornadas, etc.⁶¹ En el segmento de turismo de naturaleza de Extremadura, podemos citar los productos, marcas y eventos más relevantes⁶²:

Fig. 189. Productos, marcas y eventos en el segmento de turismo de naturaleza en Extremadura



Birding in Extremadura

<http://www.birdinginextremadura.com/viajar/birding/es/index.html>

Promovido por la Dirección General de Turismo, el club de producto de turismo ornitológico “Birding in Extremadura” es un ejemplo de buena práctica nacional e internacional de la gestión turística de este recurso natural. La aplicación para móviles del club ofrece información detallada de 23 rutas ornitológicas, 150 especies que pueden ser vistas en la región y sus sonidos característicos, 10 hábitats, más de 60 empresas especializadas y 150 puntos de avistamiento.



FIO, Feria Internacional de Turismo Ornitológico

<http://fioextremadura.es/>

Se celebra anualmente en el Parque Nacional de Monfragüe constituye una cita obligada para los profesionales y los aficionados a la naturaleza. Es la decana de las ferias de su especialidad en España. La feria reúne lo mejor del turismo de naturaleza y la ornitología: empresas especializadas, destinos turísticos, asociaciones conservacionistas, encuentros entre profesionales, una programación que combina el aspecto empresarial y el lúdico y, sobre todo, la participación de expertos y público en todas las actividades.

⁶¹ Véase 3.2.4. Instrumentos de comunicación.

⁶² Los contenidos e imágenes se han extraído de Turismo de Extremadura y las direcciones web indicadas.



Festival de la Grullas

<http://festivaldelasgrullas.gobex.es/viajar/festivaldelasgrullas/es/>

Cada temporada, casi a final de año, las grullas comunes europeas migran siguiendo la ruta occidental en busca de alimento y calor para pasar el invierno. Y es precisamente en Extremadura, donde más de 80.000 de estas aves encuentran la mejor morada invernal. Por eso se hace este Festival de las Grullas en el Parque Periurbano Moheda Alta de Navavillar de Pela (Badajoz), uno de sus lugares favoritos, para celebrar su llegada y poder observarlas en un hábitat muy de su gusto.



Rutas ornitológicas

https://issuu.com/Extremadura_Tur/docs/guia_rutas_ornitologicas_ecb9ba18f6f737

Material editado con rutas para la observación de aves en Extremadura que incluye recursos naturales y culturales de la región.



Tajo Internacional

<http://www.turismotajointernacional.com>

Situado al noroeste de la provincia de Cáceres, sigue el recorrido del río Tajo y de sus afluentes, el Erjas y el Sever, que actúan como frontera natural a lo largo de este territorio que consta de 60 kilómetros con una extensión de 25.088 hectáreas que esconde multitud de especies.



Parque Temático Natural Alqueva

<http://alquevaparque.com>

Con el Gran Lago Alqueva como eje central, el Parque Temático Natural Alqueva se presenta como una oferta turística única y muy atractiva para las familias a las que les guste realizar actividades al aire libre y descubrir los secretos que guarda la tradición popular extremeña de este enclave paisajístico de gran belleza. No en vano, este parque ha sido proyectado para aprovechar todos los atractivos de esta rica zona en recursos naturales tanto de España como de Portugal.



Geodisea

www.turismoextremadura.com/viajar/turismo/es/explora/Geodisea

Geodisea es un evento que se celebra entre octubre y noviembre en el Geoparque Villuercas-Ibores-Jara. Un gran territorio que conserva un patrimonio geológico, de valor reconocido por la Unesco, en el que podemos apreciar numerosas señales, a través de sus paisajes, de cómo se ha ido transformando la tierra a lo largo de millones de años.



Extremadura BTT

<http://extremadurabtt.gobex.es>

Extremadura es un territorio idóneo para rodar en bicicleta y disfrutar del paisaje. Escenarios como la Vía de la Plata, desde Europa por la red de caminos Eurovelo, las rutas de largo recorrido que articulan nuestro territorio, o encontrar una pista a tu medida en cualquiera de los centros BTT de la región.



Extremadura Senderismo

<http://extremadurasenderismo.gobex.es/>

Extremadura ofrece cientos de caminos, senderos y pistas por recorrer que discurren por la Vía de la Plata, la Ruta de Carlos V, y territorios como Sierra de Gata, el Parque Natural Tajo Internacional y La Vera. Una experiencia única viajando por senderos y caminos, entre valles, dehesas y sierras.



Extremadura es agua

<http://turismoextremadura.com/viajar/turismo/es/ven-a-extremadura/extremadura-es-agua/>

Campaña publicitaria que pone en valor turístico las 53 zonas de baño naturales y 1.500 kilómetros de costa interior, además de otras modalidades relacionadas con el agua: turismo termal (con siete balnearios de la región, algunos de ellos con vestigios romanos como Alange y Baños de Montemayor); turismo fluvial (incluyendo los barcos turísticos por los ríos Tajo, Alagón y Guadiana); y turismo activo (para la práctica de deportes como vela, piragüismo, buceo, pesca deportiva, barranquismo, etc.).



Otoño en Extremadura

<http://turismoextremadura.com/viajar/turismo/es/ven-a-extremadura/Fiestas-y-eventos-de-otono-en-Extremadura/>

Campaña publicitaria que pone el acento en el paisaje otoñal de la región, que cambia por completo el color de Extremadura. En esta época muchos municipios guardan en sus calendarios algunas de las celebraciones más representativas de la tradición extremeña. Con una oferta importante de actividades de naturaleza, destaca el Otoño Mágico en el Valle de Ambroz, la Otoñada Valle del Jerte y en Sierra de Gata con su programa “Échate a soñar”.



Geoparque Villuercas-Ibores-Jara

https://issuu.com/Extremadura_Tur/docs/catalogo_servicios_geoparque

El Catálogo integra los servicios turísticos de los que dispone el Geoparque Villuercas-Ibores-Jara, en español e inglés. El Geoparque de Villuercas-Ibores-Jara es un macizo montañoso de amplia extensión, 2.544 km² de superficie, situado en el sureste de la provincia de Cáceres, entre las cuencas del Tajo y del Guadiana. Su maRelieve_geositios3yor altura es el “Risco de La Villuerca” (1601 m), y desde su cima se ofrece una magnífica vista que incluye las cadenas montañosas, los valles, las rañas y Guadalupe, al sur, con el Real Monasterio como seña de identidad.



Extremadura paisaje de estrellas (astroturismo)

https://issuu.com/Extremadura_Tur/docs/extremadura_paisaje_de_estrellas

La guía ‘Extremadura, paisaje de estrellas’, editada por la Dirección General de Turismo, propone estas diez zonas de observación donde disfrutar al máximo de la experiencia: Sierra de Gata; Reserva de la Biosfera del Tajo Internacional y Sierra de San Pedro; Tierras de Granadilla; Castro Capote (Higuera la Real); Reserva de la Biosfera de Monfragüe; castillos y dehesas de la Sierra Suroeste de Badajoz; Geoparque Villuercas Ibores Jara; Parque Temático Natural Alqueva; Valle del Jerte; y Valle del Ambroz.



Extremadura Activa (turismo activo)

https://issuu.com/Extremadura_Tur/docs/guia_turismo_activo

Guía editada por la Dirección General de Turismo para practicar turismo activo en Extremadura: senderismo, BTT, rutas a caballo, vuelo/parapente, escalada, actividades acuáticas y mucho más.



Patrimonio Mundial: Reservas de la Biosfera

https://issuu.com/Extremadura_Tur/docs/unescoyreal sitio

Folleto editado por la Dirección General de Turismo que contiene localizaciones declaradas Patrimonio Mundial y Real Sitio por la UNESCO. Entre los destinos de Naturaleza destacan los destinos de Monfragüe, Tajo Internacional y Geoparque Villuercas-Ibores-Jara..

Fuente: elaboración propia a partir de Turismo de Extremadura. 2017

4.4. Diagnóstico del turismo de naturaleza en Extremadura

El DAFO (iniciales de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) es una herramienta que permite analizar la realidad social para poder tomar decisiones de futuro. Habitualmente, el análisis DAFO se divide en dos partes:

- Análisis interno: en esta fase se realiza una valoración de la situación en cuestión considerando sus Fortalezas y sus Debilidades.
- Análisis externo: se trata de identificar aquellos factores externos que pueden afectar a la situación analizada que deberían ser tenidas en cuenta bien para superarlas, en el caso de las amenazas, o bien para aprovechar las oportunidades que brinda el entorno.

Esta herramienta es muy habitual encontrarla en las fases de diagnóstico de situaciones, como fuente de información para la creación de nuevos proyectos o iniciativas turísticas. Recientemente, y con ocasión de las planificaciones turísticas más recientes en la región, se han elaborado DAFO en materia de turismo de naturaleza (Junta de Extremadura, 2016).

4.4.1. Oportunidades

- Crecimiento de la demanda turística a nivel global.
- Incremento de la demanda de turismo especializado en la naturaleza.
- Creciente fragmentación de las motivaciones turísticas que favorecen el desarrollo de destinos alternativos y de productos turísticos especializados.
- Creciente interés de la demanda en relación a la naturaleza como escenario de escapadas y vacaciones.
- Creciente interés por destinos menos masificados, más auténticos y más sostenibles.
- Crecimiento de la demanda turística internacional hacia destinos alternativos en España.
- Aparición de nuevos mercados emisores, de alto poder adquisitivo.
- Posicionamiento de Extremadura a nivel nacional e internacional como destino ornitológico de referencia.
- Creciente interés por parte de entes nacionales e internacionales de referencia, para la potenciación, mejora de la colaboración, promoción y comercialización del ecoturismo.
- Nuevas tecnologías. Permiten mejorar y ampliar los accesos directos al turista interesado en la naturaleza: web, marketing online, redes sociales, ...

4.4.2. Amenazas

- Desarrollo de productos turísticos similares en destinos competidores con mejor posicionamiento competitivo.
- Escenario económico inseguro a nivel internacional.
- Consecuencias de la crisis económica, especialmente en el suroeste de Europa. Disminución de la estancia y del gasto medio diario por turista.
- Alta presencia de productos tecnológicos aplicados al turismo en destinos competidores.
- Websites de destinos competidores con información y comercialización directa.
- Dependencia creciente de nuevos operadores online.

4.4.3. Fortalezas

- Apuesta de la Administración regional por el turismo de naturaleza.
- Existencia de programaciones turísticas a nivel regional.

- Apoyo de asociaciones y grupos de acción local.
- Promoción y comercialización del turismo ornitológico a través del Club de Producto de Birding.
- Red de senderos y site específico de producto. Red de caminos y senderos lo suficientemente amplia como para poder desarrollar diferentes actividades de senderismo, turismo ecuestre, BTT, observación de flora y fauna, etc.
- Recursos e infraestructuras amplios: figuras ambientales protegidas, caminos, flora y fauna, recursos hídricos y centros de interpretación de la naturaleza.
- Eventos relacionados con el Turismo de Naturaleza.
- Incipiente desarrollo de productos nicho: astroturismo, ...
- Clima benigno durante más de 9 meses al año.
- Buena accesibilidad al destino por carretera desde Madrid, Andalucía Occidental, Castilla – La Mancha, Castilla y León y Portugal.
- Aparición de empresas con un alto nivel de preparación técnica en la oferta de turismo activo, flora y fauna, etc., el en destino.
- Sensibilización de las administraciones por el turismo de naturaleza.
- Sector turístico en destino cada vez más sensibilizado y consciente de la importancia de penetrar en nuevos segmentos de demanda, mediante propuestas de valor especializadas.
- Sensibilización por la importancia de conservar y proteger los espacios naturales de Extremadura. Existencia de algunas fuentes de información pública para la gestión del turismo de naturaleza: bases de datos, cartografía temática, encuestas de turismo, ...
- Pertenencia de recursos destacados del destino a redes y proyectos de colaboración nacional y/o internacional: Parques Nacionales, Red Natura 2000 – ZEPA's, Reservas de la Biosfera, Red de Geoparques ...
- Posibilidad de acceder a recursos económicos externos para el desarrollo de proyectos, por ser zona prioritaria de la Unión Europea.

4.4.4. Debilidades

- Falta de continuidad de las políticas de planificación a medio y largo plazo, debido a los ciclos electorales, que dificultan la mejora de la competitividad y de la imagen del turismo en general, y del de naturaleza, en particular.

- Insuficiente coordinación entre actores públicos y colaboración entre la iniciativa privada y el sector público (con excepción del Birding).
- Regulación insuficiente para facilitar las actividades turísticas en la naturaleza.
- Falta de señalización en las infraestructuras de apoyo.
- Falta de estructuración de la oferta. Oferta descoordinada y gestión individualizada por parte de los empresarios.
- Faltan estudios de demanda centrados en el segmento.
- Todavía carencia de profesionalidad y calidad en el la prestación de servicios turísticos en el sector empresarial en muchas zonas.
- Excesivo calor en las semanas centrales de verano, temporada alta para el turismo nacional, limita la capacidad de atracción sobre todo de mercados nacionales más lejanos.
- Mala accesibilidad al destino en transporte aéreo y en tren desde mercados de media y larga distancia.
- Actualmente, competitividad y especialización insuficiente en productos altamente atractivos para el destino.
- Falta de conversión de recursos en productos, y de productos en experiencias concretas.
- Bajo reconocimiento de las figuras de protección del medio natural. Bajo nivel de certificaciones reconocibles.
- Adaptación a la demanda de infraestructuras de información turística e interpretación de recursos naturales: horarios, personal, idiomas, accesibilidad, ...
- Falta de formación en nuevas tecnologías por una parte importante del empresariado, así como en herramientas para la competitividad y especialización de los productos turísticos de naturaleza: calidad, atención al cliente, promoción y comercialización, redes sociales y marketing online, idiomas, ...

BLOQUE II

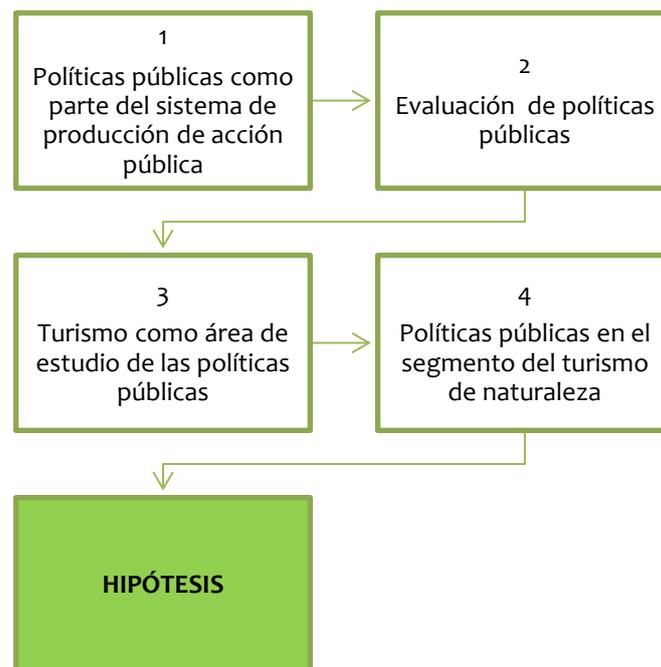
UN MODELO DE
DESARROLLO DE
POLITICAS PÚBLICAS
EN TURISMO. EL CASO
DEL DESTINO DE
NATURALEZA "TAJO
INTERNACIONAL"
INVESTIGACIÓN

5. Hipótesis de la investigación

El desarrollo de esta tesis va de lo general a lo particular, tomando como marco teórico todo lo referente a las políticas públicas, pasando por la relevancia del análisis y evaluación de las mismas y en concreto, en sus impactos; hasta llegar a un campo de aplicación como es el turismo, en los que tratamos de estudiarlo como fenómeno social, económico, territorial, desde el punto de vista de la sostenibilidad turística. Finalmente, se aborda el segmento de naturaleza, donde se enmarca esta fase final de la tesis. Intentaremos extraer información acerca de los efectos o impactos de las políticas públicas llevadas a cabo en el territorio conocido como *Tajo Internacional* desde fuentes de información generales, específicas y otras *ad hoc*.

Nos disponemos a continuación a plantear las hipótesis y, posteriormente, definir una metodología de investigación acorde a las mismas.

Fig. 190. Marco teórico de la investigación



Fuente: elaboración propia

El objetivo general de esta parte de la tesis centrada en la investigación, en línea con el objetivo general de esta tesis, es aportar información sobre los efectos o impactos de las intervenciones públicas de turismo en el *Tajo Internacional*. En consecuencia, la hipótesis

general es que estas intervenciones turísticas han contribuido al desarrollo social y económico del territorio *Tajo Internacional*:

Fig. 191. Hipótesis general de la investigación

Hipótesis general de la investigación

- Las intervenciones turísticas en el territorio *Tajo Internacional* han contribuido a su desarrollo social y económico.

Fuente: elaboración propia

La verificación de esta premisa se realiza a partir de observación de las principales variables de resultado y de impactos, tanto turísticas como socioeconómicas en el territorio. Complementariamente, también desde las percepciones de residentes, establecimientos turísticos y actores locales y de la sociedad civil.

La formulación de la hipótesis incluye a su vez una serie de procedimientos. Una hipótesis es una formulación tentativa y concreta sobre el problema de manera que pueda comprobarse empíricamente (Castejón, 2006). Así, esta hipótesis general de esta investigación puede dividirse en otras parciales a contrastar tras el análisis de la información obtenida.

Fig. 192. Hipótesis parciales de la investigación

H1	Las principales magnitudes turísticas han aumentado en los últimos años, así como el número de visitantes a atracciones turísticas de naturaleza.
H2	Las variables demográficas atienden a una cierta moderación positiva.
H3	Estas actuaciones han mejorado la situación de la zona a través de la creación de empleo y de empresas.
H4	La llegada del turismo a la zona se percibe positivamente por parte de las poblaciones locales (residentes, empresas y actores).
H5	Las poblaciones locales (residentes, empresas y actores) reconocen la importancia del recurso, la adecuación de las intervenciones y han participado en actuaciones relacionadas con las intervenciones

Fuente: elaboración propia

El desglose de la verificación de estas hipótesis se ilustra en la tabla siguiente. Para la observación de *outputs* o resultados, se han seleccionado las variables que informen de la efectiva llegada de visitantes al territorio. Las variables de impacto o de *outcome*, por su parte, pretenden mostrar si se han generado dinámicas de desarrollo en la zona objeto de estudio. Finalmente, y habida cuenta que los impactos turísticos no se pueden imputar únicamente a las variables de output, se ha recabado la percepción de las poblaciones locales residentes (población general, empresas turísticas y agentes institucionales):

Fig. 193. Estructura de verificación de hipótesis de la investigación



Fuente: elaboración propia

6. Diseño metodológico de la investigación

Los métodos de investigación en ciencias sociales son el método experimental, el método selectivo o correlacional y el método observacional (Castejón, 2006). El criterio clasificatorio se deriva directamente del grado de control interno y del nivel de intervención que se realiza en la investigación sobre las variables que explican un fenómeno social. La intervención es máxima en el método experimental que se sitúa en un extremo, mientras que en el extremo contrario se encuentra el método observacional que presenta un mínimo control interno y un grado máximo de naturalidad. El método selectivo o correlacional se sitúa en el centro y

se caracteriza por la disminución del grado de manipulación de las variables por parte del investigador y por la selección de los sujetos en función de determinadas características, como sexo, edad, nivel cultural, actitudes, etc.), con la finalidad de poder estudiar la relación existente entre ellas (Castejón, 2006).

La mayoría de evaluaciones de impacto son de naturaleza cuantitativa y se fundamentan en la creación de grupos de control, con características similares al grupo de tratamiento, que se denomina *población diana* o beneficiaria de los programas. Para ello, se miden determinadas variables en ambos grupos al objeto de tratar de averiguar el impacto del programa con y en ausencia de éste. Sin embargo, bajo estas tesis no se presume la existencia de un colectivo muy determinado o población, por ejemplo, los conductores en intervenciones en materia de seguridad vial, las familias monoparentales en los sistemas de ayudas sociales, los toxicómanos en programas de desintoxicación, etc. Al aplicar esta lógica de cambio en el caso del turismo en entornos rurales-naturales, encontramos que ese colectivo no es específico, sino que va dirigido a la totalidad de la población, porque la teoría del cambio que se presume precisamente apunta al desarrollo social y económico de los territorios: a la estimulación de la creación de empleo y de establecimientos a partir de la puesta en valor turístico de los recursos existentes en el territorio. Todo ello con un claro objetivo de fijar la población al territorio y frenar el envejecimiento poblacional y el desempleo. Siguiendo a AEVAL (2015), los contextos de la intervención son tan extensos que los métodos de impacto son normalmente bastante limitados, que se basan en enfoques fragmentados cuando el objeto, y las políticas públicas no lo son y requieren enfoques integrales y omnicomprensivos, frente a los análisis atomizados y tradicionalmente descontextualizados.

En base a lo anterior, dada la imposibilidad de crear grupos de comparación en el territorio habida cuenta que toda la población es potencialmente beneficiaria, podría pensarse en establecer comparaciones con otro entorno rural-natural de características similares donde no se haya intervenido con políticas turísticas. Para el caso que nos ocupa, en Extremadura existen dos figuras protegidas bajo la denominación de Parque Natural: Tajo Internacional y Cornalvo⁶³. Si bien las intervenciones en materia turística en este segundo espacio han sido muy limitadas, desde el punto de vista turístico no pueden ser comparables, por su

⁶³ Véase el punto 4.2. Recursos naturales para el turismo de naturaleza en Extremadura.

localización, recursos naturales y por las propias variables que influyen en la demanda turística.

A lo largo de esta investigación, hemos partido del convencimiento de que este tipo de intervenciones deben enfocarse bajo metodologías más pluralistas emanado por la cuarta generación de evaluación (Martínez del Olmo, 2005), donde el punto de referencia en este modelo son las preocupaciones, quejas y necesidades de los diferentes agentes críticos que participan en el programa o política evaluada. Entendemos que la información que generan estos procesos debe ser tenida en alta consideración porque constituyen la base para la introducción de pautas de cambio aplicables en el territorio para caminar hacia un turismo sostenible⁶⁴.

En las intervenciones públicas con claro objetivo de desarrollo rural, el turismo puede ser una opción viable por su efecto multiplicador, pero deben trabajarse otras líneas que ayuden al mantenimiento de estas intervenciones. Un aspecto clave en todo este proceso radica en las percepciones de las personas que residen en el territorio, que asisten a menudo a unas intervenciones cuyo centro de decisiones se sitúa en instalaciones administrativas lejanas al territorio de las que disponen de poca información y de las que no se deducen fácilmente sus objetivos. Entendemos que las intervenciones turísticas en entornos rurales deben integrar en el ciclo de las políticas públicas a todas las partes interesadas, pero no sólo a los actores públicos, sino también los residentes, las empresas y la sociedad civil. Una vez las intervenciones finalizan, es el propio territorio (y todos sus actores) quien debe asumir el reto turístico; esto nos lleva de nuevo al concepto de gobernanza turística⁶⁵ y a la capacidad de los territorios de asumir más los enfoques relacionados “*fortalecimiento de la capacidad*” o “*desarrollo institucional*” de los proyectos de cooperación internacional (Cruz Roja Internacional, 1997)⁶⁶ que las actuales lógicas de intervención pública en materia de

⁶⁴ El turismo sostenible tiene el deber de analizar los problemas de la seguridad en el contexto de la actividad turística y atender a estos problemas en todas sus manifestaciones concretas, procedentes del mismo sector, de su entorno social, del medio natural y de la persona del turista o visitante (OMT, 2015): <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284417766>

⁶⁵ La gobernanza turística establece estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones. Gobernanza significa que los asuntos públicos dejan de ser competencia exclusiva de las instituciones y actores públicos, para ser competencia de la comunidad, que es corresponsable en la toma de decisiones, en las actuaciones y en sus resultados. Para lograr un turismo sostenible es imprescindible incorporar el concepto de gobernanza (Pulido, JI, 2017).

⁶⁶ Si bien la “Evaluación del fortalecimiento de la capacidad” en (Cruz Roja Internacional, 1997) hace referencia a la capacidad de las sociedades nacionales de la organización de estados terceros, podría trasladarse como concepto al de Comunidad turística, centrada en variables como el entorno, la motivación, la capacidad

desarrollo rural de la Unión Europea que hasta escasas fechas y con escasas excepciones⁶⁷ no ha captado este mensaje decidiendo desde Europa los programas de desarrollo rural que se generaban desde las administraciones nacionales y regionales que no aplicaban enfoques de abajo-arriba en el diseño y formulación de políticas públicas.

En opinión de Huete (2010), las autoridades responsables de la gestión turística empiezan últimamente a ser conscientes de una realidad incuestionable: la planificación del desarrollo turístico, basada en criterios de sostenibilidad, no es posible si no se conocen y toman en consideración las opiniones y actitudes de la población local. Por lo tanto, se asume que, si los residentes en los destinos turísticos adoptan actitudes contrarias a los intereses de los planificadores, éstos últimos corren el riesgo de no alcanzar sus objetivos. Este axioma lleva treinta años justificando la elaboración de estudios sobre la percepción de las repercusiones del turismo por la sociedad receptora. Los trabajos realizados suelen abordar la percepción de los efectos económicos (Gilbert y Clark, 1997; Haralambopoulos y Pizam, 1996; Johnson, Snepenger y Akis, 1994; Liu y Var, 1986; Perdue, Long y Allen, 1990; Smith y Krannich, 1998; Tosun, 2002), los socioculturales (Brunt y Courtney, 1999; Liu y Var, 1986) y los medioambientales (Bujosa y Rosselló, 2007; Brunt y Courtney, 1999; Gilbert y Clark, 1997).

La evaluación de impacto es el momento de verificar la teoría o hipótesis de cambio. Toda intervención, programa o proyecto, es en sí misma una teoría del cambio: su formulación alberga la intención de modificar una determinada situación en un determinado colectivo o territorio. Una teoría del cambio es una descripción de cómo se supone que una intervención conseguirá los resultados deseados. Describe la lógica causal de cómo y por qué un proyecto, un programa o una política lograrán los resultados deseados o previstos” (Banco Mundial, 2011). Si bien esa teoría del cambio se debe construir en la fase de diseño o formulación de las políticas públicas⁶⁸, el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (2009) considera también que la evaluación toma como referencia el propio ciclo de las políticas públicas para el estudio empírico de la hipótesis o teoría del cambio inicialmente propuesta. Por ello, y para la confección de la teoría del cambio, en el marco de esta investigación,

institucional y el desempeño. Así, afirma: *“Hasta ahora en la cooperación al desarrollo se ha tendido a dar demasiada importancia a las cosas y muy poca a las personas y es necesario invertir esa concepción. Deben ser las personas, con sus problemas y sus intereses, las que pasen a ocupar el centro de nuestras preocupaciones y las que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo”*.

⁶⁷ Véase “2.2.1. Sistema de evaluación en la Unión Europea”.

⁶⁸ Véase 1.3. El análisis de las políticas públicas.

seguiremos las indicaciones de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2015), aplicando la fase: “Análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención”⁶⁹ y del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua), en lo relativo tanto a la descripción del contexto como del funcionamiento de la intervención (Ivàlua, 2009). En esta fase se aborda un análisis en profundidad de la política, programa: contextualización, identificación del problema y de sus causas, instrumentos de intervención y despliegue de la intervención.

El análisis de la lógica de la intervención exige, en primer lugar, la contextualización del recurso, en este caso se trata de un recurso natural, que se pretende poner en valor turístico a partir de la implementación de las intervenciones. Así mismo, resulta particularmente importante el estudio de las condiciones de partida en el territorio, de un lado, y de los condicionantes del propio punto de encuentro entre los criterios de gestión ambientales y los nuevos criterios turísticos, de otro⁷⁰. En segundo lugar, para analizar la lógica de la intervención de una manera ordenada, se atenderá a clasificación de la política turística propuesta por Velasco (2002) en distintos instrumentos de políticas turísticas⁷¹:

Fig. 194. Instrumentos de la política turística



Fuente: elaboración propia a partir de Velasco (2002)

Por las propias características de las intervenciones turísticas en el segmento rural-natural, en la que la puesta en valor turístico de un espacio natural requiere de intervenciones de carácter estructural, referidas a una serie de infraestructuras de apoyo turístico necesarios

⁶⁹ Véase 2.3.1. Gobierno de España.

⁷⁰ Según Pulido (Pulido, 2005), ello es explicable, básicamente, debido a la tradicional condición de servicio público adjudicado a las áreas protegidas desde sus comienzos (Eagles, 2001; Marsh, 2003), que hace que usuarios y gestores tiendan a considerarlas fuera del sistema de intercambios comerciales. Desde este punto de vista, los gestores de áreas protegidas han sido tradicionalmente reacios a enfrentarse a la actividad turística desde la óptica de la gestión comercial, prefiriendo contemplar al turismo como una actividad sobrevenida, en el mejor de los casos, y como un mal necesario en la mayoría.

⁷¹ Véase 3.3. Instrumentos de las políticas públicas turísticas.

para el desarrollo de la actividad turística, que en destinos rurales en general y en el Destino Tajo Internacional, en particular, han sido íntegramente intervenciones de carácter público, debe considerarse este nuevo elemento como instrumento de política turística. Siguiendo la clasificación de la oferta turística de SEGITTUR (2016) podríamos denominar en su conjunto a estos instrumentos estructurales que tienen como objeto aumentar el atractivo turístico del destino como “Instrumentos de apoyo turístico”⁷².

Conviene en este momento enunciar ciertas consideraciones acerca del alcance de la investigación. En primer lugar, y considerando un alcance territorial, el Parque Natural del Tajo Internacional comprende una superficie total de 25.088 hectáreas, que integra total o parcialmente los municipios siguientes: Alcántara, Brozas, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío, Salorino, Herrerueta, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara y Zarza la Mayor. Por motivos de extensión y oportunidad, el alcance de esta investigación se limita a las cinco localidades en cuya delimitación territorial discurre el río Tajo (no sus afluentes); éstas son: Alcántara, Membrío, Carbajo, Santiago de Alcántara, Herrera de Alcántara y Cedillo⁷³. En segundo lugar, y desde una perspectiva o alcance funcional, desde que en el año 2006 se publicara la declaración de Parque Natural Tajo Internacional se han venido realizando numerosas intervenciones con la finalidad de conformar un destino turístico de naturaleza en este territorio mediante distintos instrumentos y desde instancias organizativas diversas. En la presente investigación se identificarán los principales instrumentos que hayan contribuido a la generación de un destino turístico de naturaleza, sin un objetivo exhaustivo y con independencia de sus promotores, antes, al contrario, se pretende mostrar si todas ellas, en conjunto, han generado estructuras de impacto en las variables de resultado, en las variables de impacto o en las percepciones en los actores locales.

El siguiente paso consistirá en trasladar de forma lógica a una tabla todos los elementos, recursos, actividades, productos e impactos de la política pública:

⁷² Para llegar a esta decisión se ha solicitado opinión y valoración de esta consideración a la profesora Velasco, mediante comunicación por correo electrónico (06/03/2018) y teléfono (15/03/2018).

⁷³ En consecuencia, quedan fuera de la presente investigación Brozas, Salorino, Herrerueta, Valencia de Alcántara y Zarza la Mayor, integradas en el Parque por que integran los afluentes del río Tajo en sus términos municipales.

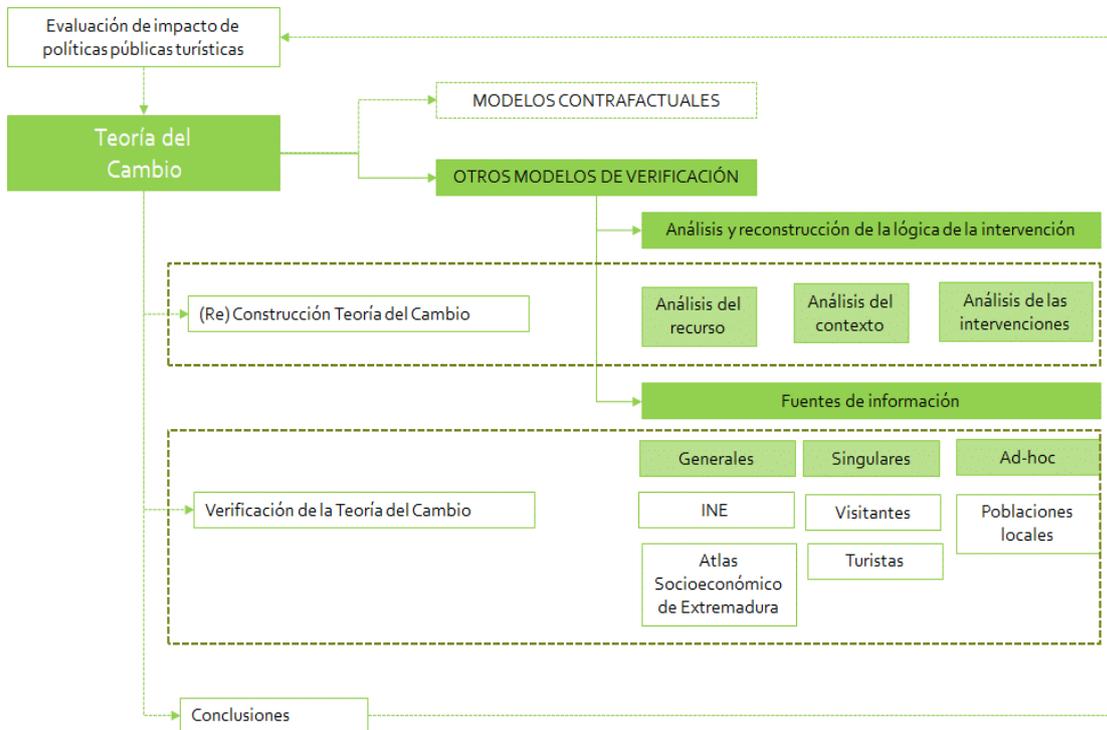
Fig. 195. Tabla para el desarrollo de la teoría del cambio según Iválua

	RECURSOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	IMPACTOS CORTO PLAZO	IMPACTOS LARGO PLAZO
DEFINICIÓN	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos a fin de lograr los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan	Los beneficios o cambios que se esperan detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se esperan lograr al cabo de varios años
DESCRIPCIÓN	...	...	...	...	...
HIPÓTESIS CLAVE	...	...	...	...	...
MEDIDAS	...	...	...	...	...

Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

Sobre la base de la teoría del cambio inferida se abundará sobre su verificación apoyándonos en la observación de datos procedentes de fuentes de información generales, específicas, así como otras creadas ad hoc para esta investigación. En relación a estas últimas, se trata de cuestionarios específicos diseñados bajo la metodología de la Teoría del intercambio social para que sean las poblaciones locales a través de sus percepciones las que califiquen la situación actual del destino Tajo Internacional, transcurridos ya más de 10 años desde que fuera declarado Parque Natural.

Fig. 196. Esquema metodológico de la investigación



Fuente: elaboración propia

En primer lugar, se abordará la tarea de recopilar y presentar el comportamiento de determinadas variables de resultado (*output*) y de impacto (*outcome*) que contribuya a verificar aquellos resultados e impactos que proyecta la teoría del cambio. Los *outputs* se centran en los aquellos productos de las actividades de intervención, es decir, en los resultados. Se determinarán aquellas fuentes de información que nos aporten información acerca de la evolución del número de visitantes en la zona. Para ello, dispondremos los datos de visitantes a los centros de interpretación de la naturaleza y del número de viajeros en el Barco “Balcón del Tajo”. Esta tarea se verá reforzada por los resultados en las percepciones locales acerca del incremento del número de la presencia de turistas en la zona.

En segundo lugar, y al objeto de determinar los *outcomes* o impactos a corto y medio plazo, se examinarán las principales variables relacionadas con la presencia del número de turistas en la zona, derivadas del INE a través del Observatorio de Turismo de Extremadura (2015-2016). Posteriormente, también se considerarán variables socioeconómicas de las localidades objeto de estudio en su evolución temporal al objeto de verificar la hipótesis general mediante la observación de variables y otros índices e indicadores que emanan de la

información publicada en el Atlas Socioeconómico de Extremadura⁷⁴ en sus publicaciones de los años 2009, 2011, 2013 y 2016.

En tercer lugar, se aplican unos instrumentos de percepción de los actores como partes interesadas bajo dos criterios de selección: que estén radicadas efectivamente en el territorio y/o que tengan la consideración de beneficiarios de los programas. En consecuencia, las organizaciones promotoras de los instrumentos programáticos que hayan operado en el territorio Tajo Internacional no se integrarán en el estudio, para eliminar posibles sesgos por la propia participación en el diseño de las políticas públicas. Así, se disponen instrumentos cuantitativos de percepción del turismo por parte de las poblaciones residentes, los establecimientos turísticos y actores públicos locales y de la sociedad civil:

Fig. 197. Partes interesadas en turismo en el Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia

⁷⁴ El Atlas Socioeconómico de Extremadura es una fuente de información secundaria que posibilita la comparativa entre municipios. La información se estructura en nueve capítulos:

- Indicadores económicos
- Indicadores demográficos
- Indicadores sociales
- Áreas comerciales
- Indicadores de emprendimiento
- Evolución de indicadores estadísticos
- Caracterización sociodemográfica por distritos de los municipios más importantes
- Indicadores básicos de las mancomunidades de Extremadura y anexo de mapas temáticos

El cuestionario es el instrumento más utilizado para la obtención de datos en estudios de ciencias sociales. Pese a su rigidez, pues se trata de un listado de preguntas que se han de formular de idéntica manera a todos los entrevistados, presenta ventajas que superan claramente sus inconvenientes. La función del cuestionario en una investigación social es doble. Por un lado, pretende colocar a todos los entrevistados en la misma situación psicológica y, por otro lado, mediante un sistema de anotaciones simples, facilita el examen y asegura la comparabilidad de las respuestas (García, 2005). Se han establecido tres tipos de cuestionario donde se han agrupado a los distintos actores indicados en la imagen anterior:

Fig. 198. Clasificación de actores por cuestionario

Cuestionario	Poblaciones residentes
Percepción en el territorio Tajo Internacional	Establecimientos turísticos
	Actores públicos, institucionales y de la sociedad civil

Fuente: elaboración propia

Las poblaciones residentes son personas que viven habitualmente en las localidades seleccionadas. De éstas, algunas personas se seleccionan para formar parte de los otros dos grupos: establecimientos turísticos y actores públicos, institucionales y de la sociedad civil. Los primeros integran los restaurantes, alojamientos y empresas de actividades, mientras que los segundos integrarían a los ayuntamientos, agentes de empleo y desarrollo local, grupos de acción local, centros de interpretación, oficinas de turismo, actores vinculados al Parque Natural y otras organizaciones.

A las poblaciones locales se les facilitó un cuestionario autoadministrado. El aspecto básico que caracteriza a la encuesta autoadministrada es la ausencia de un entrevistador que lea las preguntas y anote las respuestas. Las encuestas autoadministradas se clasifican considerando la cercanía del entrevistador: presente, aunque sin interactuar con el entrevistado, y ausente. La primera es una variante de la encuesta presencial, en la que el entrevistador reduce notablemente sus funciones, al limitarse a presentar la investigación y tratar de aumentar la cooperación de los entrevistados (Díaz de Rada, 2012).

Para las empresas turísticas, se optó por la encuesta online mediante *Google Forms*, aprovechando la disponibilidad de este medio en la totalidad de las empresas

seleccionadas⁷⁵: todas estas empresas disponen de cobertura móvil con acceso a Internet, así como equipos de acceso (ordenador o en su caso, móvil con datos móviles), habida cuenta que son una herramienta de gestión y comercialización. La encuesta por Internet, es una derivación de las tradicionales encuestas por correo, y presenta como ventaja la posibilidad de acceder a un amplio número de personas con bajo coste y gran rapidez, aspectos difíciles de conseguir en las encuestas administradas (Díaz de Rada, 2012). De igual manera, se procedió con los actores públicos, institucionales y de la sociedad civil, aprovechando igualmente la capacidad de acceso y la habitualidad en el uso del correo electrónico e Internet en sus trabajos cotidianos.

Para la construcción de los cuestionarios se ha aplicado la Técnica Likert⁷⁶ en las escalas de actitud/percepción. Likert propone una técnica de elaboración de escalas que presenta un proceso de construcción más breve y sencillo que la técnica escalar de Thurstone⁷⁷ y que es tan fiable como ésta. Se trata de la técnica más empleada para la construcción de este tipo de escalas.

El modelo metodológico que sirve de base a este procedimiento es un modelo monótono aditivo, en el que los mismos sujetos se gradúan o se escalan ellos mismos respecto al objeto de actitud o percepción.

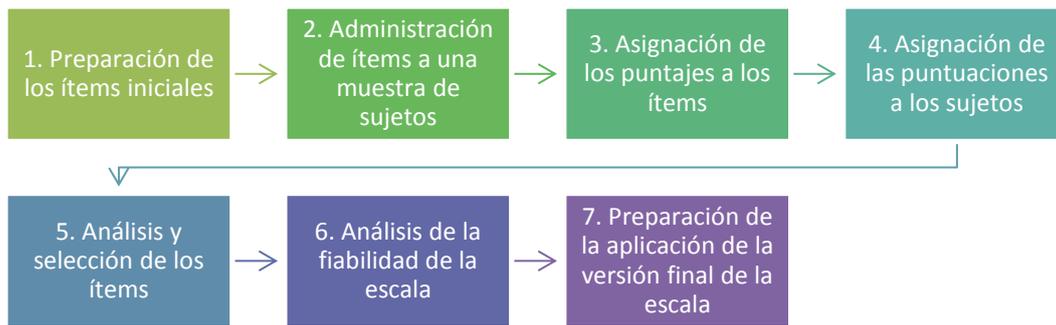
En la escala tipo Likert se ofrece una afirmación al sujeto y se pide que la califique del 0 al 4 o del 1 al 5 (depende) según su grado de acuerdo con la misma. Estas afirmaciones pueden reflejar actitudes positivas hacia algo o negativas. Las primeras se llaman favorables y las segundas desfavorables. Es muy importante que las afirmaciones sean claramente positivas o negativas, por lo que toda afirmación neutra debe ser eliminada. La construcción de cuestionarios bajo una escala Likert supone las siguientes fases (Castejón, 2006) :

⁷⁵ Se seleccionan 32 empresas radicadas en las seis localidades de estudio del directorio de la web www.tajointernacional.com. Concretamente, del directorio del *Club de Destino Gastronómico Tajo Internacional*.

⁷⁶ Desarrollada por Rensis Likert y publicada en 1932: A technique for development of attitude scales. *Archives of Psychology* 1932; 140:44-53.

⁷⁷ La escala del psicólogo norteamericano Louis Thurstone, creada en 1928, es el primer método diseñado para medir actitudes. En esta escala los items deben tener distancias similares entre sí, o sea, es una escala de intervalos iguales.

Fig. 199. Fases en la construcción de cuestionarios bajo una escala Likert



Fuente: elaboración propia a partir de Castejón (2006)

Los enunciados han de referirse al tema o actitud que se pretende medir, y es conveniente tener un conocimiento profundo sobre el tema objeto de estudio. Deben cubrirse los aspectos clave del objeto que se va a evaluar. En la selección de las proposiciones, Likert aconseja, además (Castejón, 2006):

1. Que los enunciados sean expresión del comportamiento deseado y no de hecho. Se trata de formular los enunciados en forma categórica y en sentido del deber ser.
2. Los enunciados deben ser claros, concisos y directos.
3. Para evitar las respuestas estereotipadas, los ítems deben combinarse de tal modo que el 50% de ellos correspondan a la zona positiva de la actitud y la otra mitad a la negativa.
4. Los enunciados deben implicar una sola variable de actitud. Este supuesto es muy importante ya que, si se parte del hecho de que estamos midiendo un objeto unidimensional, se necesitan escalas homogéneas. Los ítems se presentan en un cuestionario o escala de modo que para cada uno de ellos hay distintas alternativas graduadas en intensidad desde “Absolutamente de acuerdo” hasta “Absolutamente en desacuerdo”. La escala numérica debe decirse explícitamente, como, por ejemplo:

1= Totalmente en desacuerdo

2= En desacuerdo

3= Indiferente

4= De acuerdo

5= Totalmente de acuerdo

Además, esta investigación ha añadido una serie de iconos claramente identificables con estas actitudes en los cuestionarios facilitados a las poblaciones locales:

Fig. 200. Iconos en la escala de actitud/percepción de los cuestionarios

1	2	3	4	5
Nada	Algo	Indiferente	Mucho	Muchísimo
				

Fuente: elaboración propia

La puntuación total de un individuo en la escala es la suma de sus puntuaciones a cada ítem. La intensidad de actitud y su valoración depende del número de ítems y de los puntajes asignados, en una medida que está en relación con la amplitud de la variable que se quiere medir. Así, en los cuestionarios se establecen entre 20 y 27 ítems que han sido ponderados cada uno con valores que van de 1 a 5, la amplitud de la variable es de un mínimo de 20-27 puntos y un máximo de 100-135. Respeto al análisis de las respuestas para determinar qué ítems son más adecuados para formar parte de la escala definitiva, este trabajo se ha obviado en esta investigación, dado que estos ítems ya han sido objeto de esta actividad en otros trabajos⁷⁸. Igualmente, el cálculo de la fiabilidad para escalas homogéneas, queda validada de una forma muy aceptada con el coeficiente *alpha* (α) de consistencia interna de Cronbach (1951) en trabajos anteriores.

No obstante, el método de Likert presenta un conjunto de ventajas y desventajas que deben considerarse a la hora de analizar los datos:

⁷⁸ Pearce, (1982). *The social psychology of tourist behaviour*. Syndey: Pergamon.

Perdue, Long & Allen, L., (1987). Rural resident tourism percepción and attitudes. *Annal of Torusism Research*, Issue 14, pp. 420-430.

Teye, Sirakaya & Sömmez, (2002) Resident's attitudes toward tourism development. *Annals of Tourism Research*, pp. 668-688.

Fig. 201. Ventajas y desventajas del método escalar Likert

Ventajas	Desventajas
<ol style="list-style-type: none">1. Permite la utilización de ítems que no están directamente relacionados con la actitud que se pretende medir. En tal sentido, se da la posibilidad de establecer mediciones de carácter indirecto que en el método Thurstone se halla seriamente limitado.2. Su construcción es sencilla. Puede realizarse con un trabajo menor y de modo más rápido que en las escalas Thurstone.3. El número de ítems que se necesitan para su confección suele ser menor que en las de Thurstone. Su fiabilidad suele ser muy elevada, permitiendo, además, el establecimiento de graduaciones o intensidad de respuesta.4. Las posibles respuestas a cada ítem permiten un mayor grado de información sobre la actitud estudiada.	<ol style="list-style-type: none">1. En la escala tipo Likert, la magnitud comparativa no expresa en qué medida es más favorable la actitud de un sujeto respecto de otro. Esto se debe a que el nivel de medida es ordinal.2. La puntuación de un sujeto suele tener un significado algo confuso, ya que se puede obtener el mismo puntaje de actitud con ítems que tienen contenido diverso. Esta crítica se ha formulado igualmente a la técnica Thurstone. Parece que este problema no es serio cuando el sentido de la actitud es congruente, pero da lugar a dificultades cuando se trata de determinar si la puntuación de un individuo puede tener significados diferentes.3. Una cuestión muy importante es la garantía de unidimensionalidad. No obstante, las técnicas de análisis de ítems como el coeficiente de consistencia interna y el análisis factorial, sirven para contrastar empíricamente este supuesto.

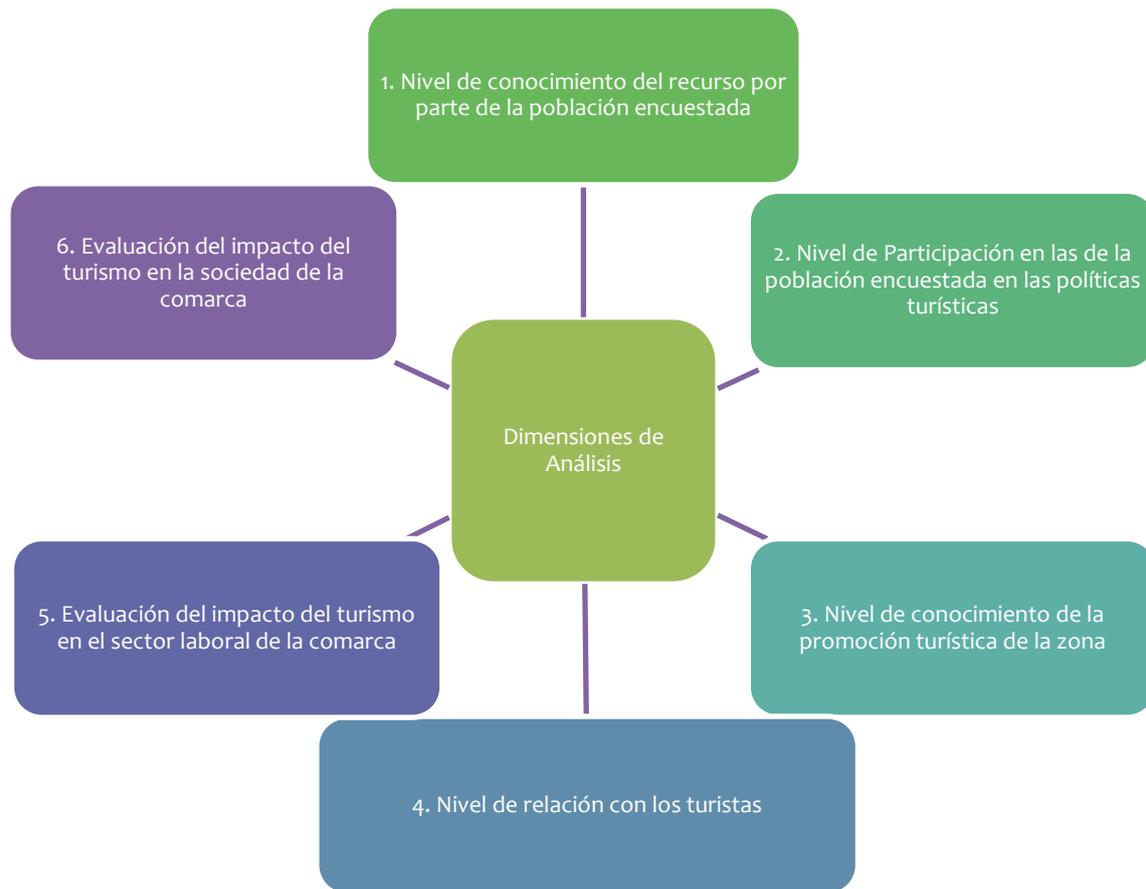
Fuente: elaboración propia a partir de Castejón (2006)

Respecto al análisis de los datos obtenidos a partir de los cuestionarios, se procederá, en primer lugar, a la estructuración de tres niveles de análisis de datos:

1. Análisis y fiabilidad de la muestra.
2. Análisis descriptivo.
3. Análisis correlacional.

En segundo lugar, habida cuenta los tres colectivos encuestados, tanto para el análisis descriptivo como para al análisis correlacional, se procederá a estructurar los resultados de las escalas de actitud en 6 dimensiones analíticas:

Fig. 202. Dimensiones del análisis



Fuente: elaboración propia

Dentro de cada dimensión de análisis, se procederá del siguiente modo:

1. El análisis de la distribución de frecuencias, que mostrará una disposición tabular de datos ordenados de acuerdo a la frecuencia de cada una de las percepciones.
2. Las medidas de posición principales. Todas ellas nos proporcionarán información agrupada en un número alrededor del cual se centra a todo el conjunto de datos.
3. Los métodos selectivos o correlacionales. Considerando a Castejón (Castejón, 2006), los diseños o técnicas correlacionales donde se relacionan dos o más variables pueden clasificarse a grandes rasgos, según el tipo de análisis estadístico empleado en, a) técnicas correlacionales, bivariadas o multivariadas; b) técnicas clasificatorias; c) técnicas predictivas; d) modelos causales.

En la tabla siguiente se presentan de forma esquemática las principales técnicas:

Fig. 203. Diseños y técnicas correlacionales

DISEÑO/TÉCNICA	Técnica de análisis	Utilidad
Técnicas correlacionales bivariadas	Asociación (datos categoriales): el estadístico χ^2 ji cuadrado	El estadístico χ^2 -ji cuadrado- mide el grado de asociación entre variables categóricas (medidas en una escala nominal) de carácter discreto.
	Coeficiente de correlación lineal r de Pearson	Coeficiente de correlación lineal r de Pearson se utiliza en variables continuas medidas en una escala de intervalo o de razón.
Técnicas de reducción de datos y estimación de dimensiones subyacentes	Análisis factorial	Se utiliza para establecer la relación entre más de dos variables.
Técnicas clasificatorias	Análisis de clúster Análisis discriminante	Ofrecen la posibilidad de agrupar sujetos o variables según distintos tipos de afinidad empírica.
Técnicas predictivas	Regresión múltiple: Regresión logística Regresión canónica	La regresión logística se emplea cuando las variables dependientes o independientes son de tipo categorial; la regresión canónica se utiliza cuando hay más de una variable dependiente.
Modelos causales	Modelos de estructuras de covarianza	Las técnicas de estructuras de covarianza tratan de inferir relaciones causales a partir de diseños correlacionales.

Fuente: elaboración propia a partir de (Castejón, 2006)

La técnica en la que se asienta el análisis estadístico de la mayor parte de estos diseños es el coeficiente de correlación lineal r de Pearson, empleado cuando las dos variables son continuas y están medidas en una escala de intervalo o de razón, e incluso cuando las variables están medidas en una escala ordinal, si bien en este último caso es más adecuado el coeficiente de correlación por rangos r_{rho} .

El coeficiente de correlación formulado por Pearson consiste en un procedimiento para medir el grado de covariación entre dos variables. Este tipo de coeficiente se emplea cuando las variables están medidas en una escala de intervalo o de razón, y cuando además existe una relación lineal entre las variables. La suposición de que existe una relación lineal entre las variables, –frente a una relación de otro tipo como la curvilínea, cuadrática, exponencial, etc.– es una justificación importante para el uso de este coeficiente.

El análisis de esta información nos permitirá verificar la hipótesis general de esta investigación, cuyos resultados y conclusiones serán expuestos en el siguiente bloque de contenidos. En consecuencia, el modelo que proponemos en esta tesis comporta una integración de las perspectivas de la Ciencia Política y de la de la Sociología del Turismo, que toma como base los desarrollos en la evaluación de políticas públicas, la cual nos permite analizar las intervenciones y verificar la teoría o hipótesis del cambio, y de la Teoría del Intercambio Social, la cual permite estimar las percepciones de la población sobre los impactos de estas intervenciones, al tiempo que posibilita reflexionar acerca de sostenibilidad del turismo y el desarrollo rural turístico.

7. Las políticas públicas turísticas de naturaleza en el Destino Tajo Internacional

7.1. El Parque Natural Tajo Internacional

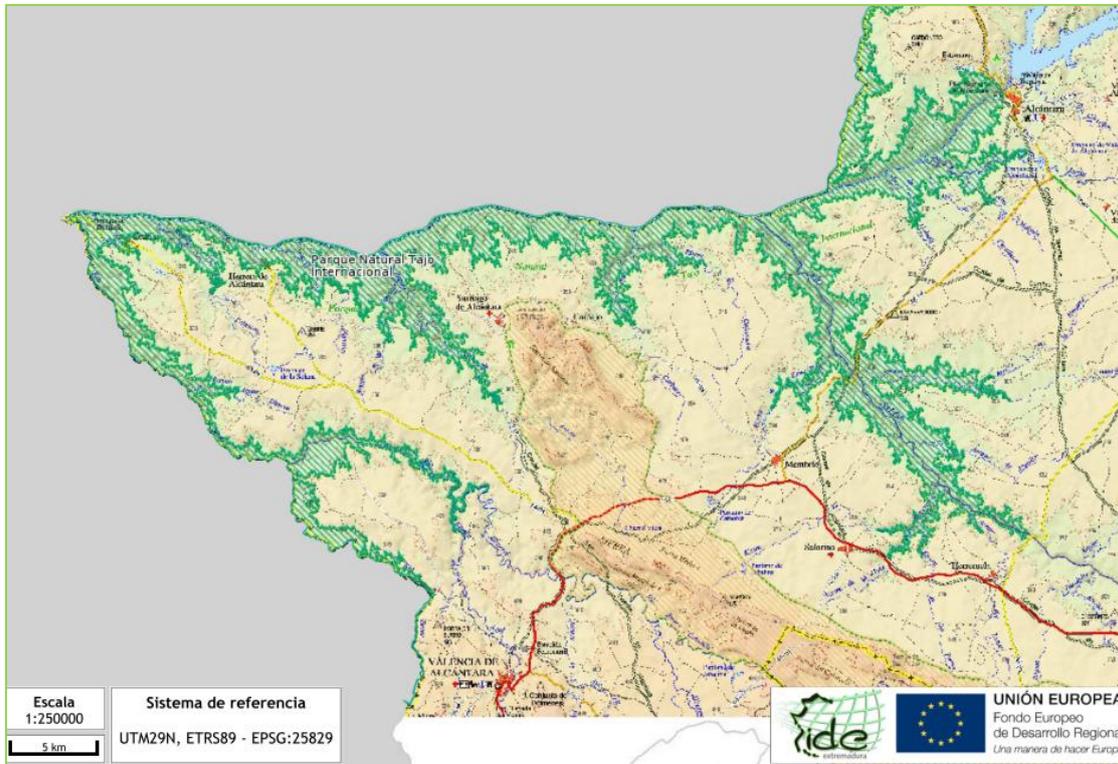
7.1.1. Ámbito geográfico

El Parque Natural Tajo Internacional fue declarado por la Ley 1/2006, de 7 de julio⁷⁹. En su *Exposición de motivos* afirma que el tramo del río Tajo comprendido entre el puente romano de Alcántara y la presa de Cedillo, así como los afluentes que vierten al mismo, configuran un enclave natural de especial relevancia. Con una superficie de 25.088 has, el Parque Natural Tajo Internacional integra total o parcialmente a los siguientes términos municipales: Alcántara, Brozas, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío, Salorino, Herrerueta,

⁷⁹ DOE núm. 80, de 8 de julio de 2006.

Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara y Zarza la Mayor, todos ellos en el suroeste de la provincia de Cáceres de la Comunidad autónoma de Extremadura.

Fig. 204. Ámbito geográfico del Parque Natural Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

La delimitación del Parque Natural del Tajo Internacional es la siguiente:

- Al Norte: Sigue el límite nacional entre España y Portugal desde la presa de Cedillo hasta la desembocadura del río Erjas, siguiendo esta frontera por el río Erjas hasta el castillo de Peñafiel, donde cruza a la margen izquierda ascendiendo hasta la cota 260 m.
- Al Este: Desde el punto anterior discurre por la cota 260, aguas abajo del río Erjas, hasta las proximidades de su desembocadura en el río Tajo, y más concretamente en la Casa de la Hijosa, donde tras un pequeño recorrido por el camino que parte de esta casa en dirección suroeste, corta a la curva de nivel 240 m siguiéndola, ya en la margen derecha del río Tajo continua por esta curva de nivel 240 m hasta las proximidades del Puente Romano de Alcántara, cruzando por éste a la margen izquierda del río Tajo, ascendiendo hasta la cota 260 m.

- Al Sur: Sigue la margen izquierda del río Tajo a cota 260 m aguas abajo, en dirección a la desembocadura del río Salor. Se asciende por la margen derecha de éste siguiendo la cota 260 m hasta el puente viejo de la carretera Herreruela-Brozás, desde aquí se desciende otra vez al Tajo por la margen izquierda del Salor siguiendo la cota 260. A continuación seguimos la margen izquierda del río Tajo a cota 260 m hasta la Rivera de Carbajo, desde aquí ascendemos por la margen derecha, también a cota 260 m, de la Rivera Calatrucha, para volver a descender por su margen izquierda a cota 260 m hacia su desembocadura en la Rivera de Carbajo, ascendiendo por esta, también a cota 260 m, en dirección a su nacimiento, volvemos a descender hasta el Tajo por la margen izquierda de la Rivera de Carbajo a cota 260 m y continuamos por el río Tajo aguas abajo a cota 260 m hasta llegar a las proximidades de la desembocadura de la Rivera Aurela, remontamos esta por la cota 260 m en dirección a su nacimiento en la sierra de Santiago, hasta la carretera de Santiago al cruce con la carretera Cedillo-N-521, y volvemos a descender por la otra margen a cota 260 m hacia el río Tajo, continuamos a cota 260 m hacia la desembocadura del arroyo Cabrioso ascendiéndolo a esa cota y volviendo a descender hacia el río Tajo para seguirlo (cota 260 m), hacia la desembocadura del río Sever, ascendiendo aguas arriba este río a cota 260 m hacia la desembocadura del río Alburrel, siguiendo este en dirección aguas arriba a cota 260 m y posteriormente a la misma cota aguas abajo por la margen izquierda en dirección a su desembocadura, remontando a cota 300 m justamente en frente de la desembocadura del Regato Ladroneras, siguiendo la margen izquierda del río Alburrel hasta alcanzar la cuenca del río Sever y continuamos por su margen derecha hasta que este corta la cota 300 m, de aquí se sigue en dirección a su nacimiento por el límite del cauce público hasta la frontera portuguesa, en el paraje denominado Molino de La Negra.
- Al Oeste: Sigue todo el límite nacional descendiendo hasta la presa de Cedillo.

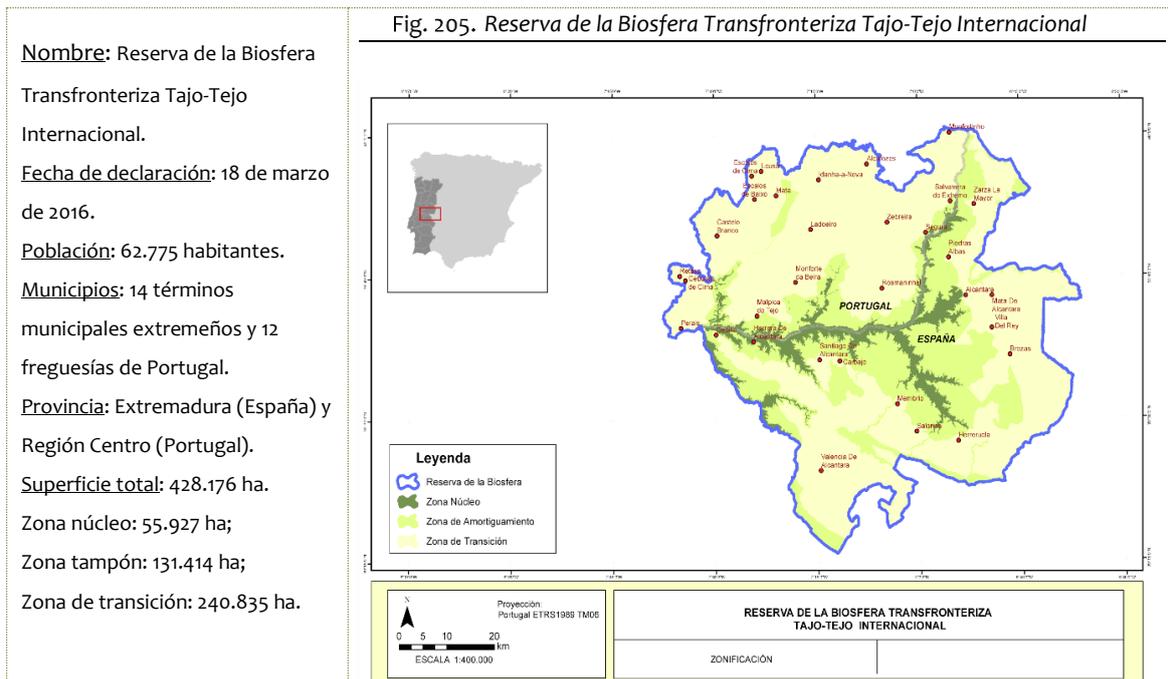
7.1.2. Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional

En la mayor parte de este espacio (desde la desembocadura del río Erjas hasta la presa de Cedillo) el río Tajo hace frontera con Portugal. El Parque Natural Tajo Internacional se extiende, además, en 26.484 hectáreas en su vertiente portuguesa, siendo este territorio declarado como Parque Natural en el año 2000 en Portugal⁸⁰, para posteriormente,

⁸⁰ Decreto Regulamentar n.º. 9/2000, de 18 de agosto. Su plan rector de uso y gestión del parque natural del tajo internacional es el Reglamento do Plano de Ordenamiento do Parque Natural do Tejo Internacional, aprobado

convertirse en el primer Parque Natural Transfronterizo en Europa y ser nombrado Parque Internacional⁸¹, formado por 11 municipios españoles y 2 concelhos portugueses, en base a un acuerdo que tenía por objeto la creación del *Parque Internacional del Tajo-Tejo*, (PITT), así como la creación de instrumentos de cooperación en las acciones necesarias para su gestión entre España y Portugal. Para ello, se constituyeron los siguientes órganos colegiados destinados a coordinar las acciones en materia participación, gestión y desarrollo del PITT: Consejo Consultivo del Parque, Dirección Técnica y Comisión de Planificación y Desarrollo.

La Comisión de Planificación y Desarrollo del Parque Internacional Tajo-Tejo (PITT) acordó en su primera reunión la presentación de la candidatura conjunta de Reserva de la Biosfera Parque Internacional Tajo/Tejo ante el Comité MaB (Hombre y Biosfera) de la Unesco. La candidatura propuesta integraba los dos parques naturales, el español y el portugués y un total de 20 espacios de la Red Natura 2000. Por Resolución de 1 de agosto de 2016 se aprobó por la UNESCO el reconocimiento de Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional (España y Portugal):



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley

mediante Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2008. Recientemente se ha aprobado una ligera modificación regulada en la Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/201, publicada en el Diário da República, 1.ª série — N.º 208 — 28 de outubro de 2013.

⁸¹ Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la constitución del Parque Internacional Tajo - Tejo, hecho en Oporto el 9 de mayo de 2012. BOE núm. 145 de 18 de junio de 2013.

En la citada Resolución, describe este espacio en los siguientes términos:

Fig. 206. Descripción sintética de la Reserva de la Biosfera

La Reserva de la Biosfera Tajo-Tejo Internacional está situada en la región occidental de la península ibérica, compartida entre España y Portugal, que tiene como eje principal el curso del río Tajo. Abarca una superficie de 428.176 ha, de las cuales 259.643 ha corresponden al territorio español. Se trata de un área de baja altitud pero de relieve escarpado como consecuencia del encajamiento del Tajo y sus afluentes en el borde de la penillanura. La vegetación mayoritaria está compuesta por formaciones esclerófilas de encina y alcornoque, así como abundantes manchas de matorral, que se alternan con áreas cultivadas, extensos pastizales y formaciones adehesadas. Entre los taxones vegetales más significativos se encuentran diferentes especies de orquídeas, algunas endémicas, o el lirio amarillo, símbolo del Tajo Internacional.

La vocación mayoritaria del territorio es ganadera y forestal, razón por la cual existe una importante cabaña, sobre todo ovina, bovina y porcina, que constituye la base de la economía local, junto con otras explotaciones tradicionales, como la extracción del corcho, la miel y el cultivo de cereales.

La fauna es típicamente mediterránea y acoge un gran número de taxones amenazados o en peligro de extinción, en algunos casos endémicos de la península. Entre las especies más relevantes se pueden citar el águila imperial ibérica, el águila perdicera, la cigüeña negra, el buitre negro, el alimoche, el cernícalo primilla, la avutarda, el sisón, la nutria, el lagarto verdinegro, los galápagos leproso y europeo y la rana patilarga, además de una completa ictiofauna propia de los ríos mediterráneos.

La población es escasa y se concentra en pequeños o medianos núcleos de características marcadamente rurales. El proceso de envejecimiento y despoblamiento ha sido muy acusado en los últimos años del siglo pasado, especialmente en el lado español, por lo que la debilidad demográfica es uno de los principales retos a los que se enfrentan estas comarcas.

El excelente grado de conservación de la fauna, la flora y el paisaje de la región se traduce en la existencia de numerosos espacios protegidos (parques naturales y enclaves de la Red Natura 2000), lo que unido a sus elevados valores patrimoniales, culturales y etnográficos hacen de ella un excelente lugar para experimentar estrategias de desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley

En el artículo 8 de la Resolución, se refiere a la existencia de un Plan de Actuación elaborado por las Partes en la aplicación del Acuerdo entre ambos países y que deberá definir proyectos

e inversiones para la consecución de los objetivos de creación y desarrollo del PITT. Dicho Plan se llevará a cabo mediante la creación y mantenimiento de un Fondo de Desarrollo. El Fondo de Desarrollo estará conformado por las asignaciones presupuestarias específicas y que al efecto se pueda establecer en los presupuestos de las Partes en sus correspondientes órganos ejecutivos, no implicando contribuciones obligatorias, pudiéndose dotar, igualmente, de otras fuentes de financiación.

7.1.2. Gestión del Parque

En el ámbito regional, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura establece una serie de instrumentos para la gestión de los espacios naturales:

1. Instrumentos de planificación y ordenación (art. 7):
 - a) Las Directrices Básicas de Ordenación de los Recursos Naturales de Extremadura, sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia.
 - b) Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
2. Instrumentos para la gestión y manejo de los espacios naturales (art. 48):
 - c) Los Planes Rectores de Uso y Gestión.
 - d) Los Planes de Gestión para la Conservación y Ocio.
 - e) Las Normas de Conservación.
 - f) Los Planes Especiales.
 - g) Los Planes de Recuperación, de Conservación del Hábitat, de Conservación, de Manejo, de Protección y Mejora y de Reintroducción.

Siguiendo el mandato legal, el Parque Natural del Tajo Internacional cuenta con los instrumentos siguientes:

1. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:
 - Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional.
 - Decreto 176/2006, de 17 de octubre, por el que se modifica el Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural “Tajo Internacional”.

- Decreto 10/2011, de 4 de febrero, por el que se modifica el Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural “Tajo Internacional”

2. Plan Rector de Uso y Gestión:

- Orden de 25 de marzo de 2015 por la que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Tajo Internacional

Por otro lado, la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura dispone en su artículo 38.2 que las juntas rectoras en los parques naturales, reservas naturales y zonas especiales de conservación se configuran como el órgano colegiado básico de participación social en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos. En el caso del Parque Natural del Tajo Internacional, según el Decreto 143/2016, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 138/2006, de 25 de julio, ésta queda conformada por las siguientes partes:

Fig. 207. Composición de la Junta Rectora del Parque Natural Tajo Internacional

Organización	Nº Representantes
Dirección General de Medio Ambiente ⁸²	5
Consejería con competencias en Turismo	1
Consejería con competencias en Agricultura	1
Consejería con competencias en Desarrollo Rural	1
Consejería con competencias en Urbanismo y Ordenación del territorio	1
Consejería con competencias en Educación	1
Consejería con competencias en Patrimonio cultural	1
Propietarios de terrenos	2
Organizaciones conservacionistas	2
Organizaciones agrarias	2
Organizaciones sindicales	1
Ministerio con competencias en materia de Medio Ambiente	1
Diputación de Cáceres	1
Municipios	11
Asociaciones de empresas del sector turístico	1
Sociedades de cazadores	1

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley

⁸² Director General de Medio Ambiente, presidente y vicepresidente de la Junta Rectora, Director Técnico del Parque y representación de Agentes del Medio Rural, según el Decreto 143/2016, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 138/2006, de 25 de julio, por el que se regula la Junta Rectora del Parque Natural del Tajo Internacional.

7.1.3. Objetivos del Parque Natural del Tajo Internacional

El Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Tajo Internacional dispone que la declaración del Parque Natural del Tajo Internacional obedece a los siguientes objetivos:

1. Proteger la integridad y funcionalidad de sus ecosistemas, que constituyen una muestra representativa del sistema natural del monte mediterráneo y la relación de éste con las masas fluviales de ríos y arroyos y los hábitats ribereños asociados a éstas.
2. Asegurar la conservación y, en su caso, la recuperación de los hábitats y las especies presentes en su interior, así como la preservación de la diversidad genética.
3. Contribuir al conocimiento y difusión de los valores del Parque Natural del Tajo Internacional, estableciendo un sistema de uso público compatible con su conservación, y potenciando la actividad investigadora.
4. Contribuir a promover un desarrollo sostenible de las poblaciones situadas en el área de influencia socioeconómica del Parque Natural del Tajo Internacional.
5. Aportar al patrimonio natural extremeño y del resto de España una nueva muestra representativa de los ecosistemas mediterráneos y ribereños, incorporando el Parque Natural del Tajo Internacional, a través de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, a los programas regionales, nacionales e internacionales de conservación de la biodiversidad.
6. Potenciar el carácter de espacio natural protegido transfronterizo y conectar la gestión del mismo para integrarla con los espacios protegidos limítrofes del territorio portugués, en especial con el Parque Natural do Tejo Internacional, que se integra, junto con el Parque Natural del Tajo Internacional español en el Parque Internacional del Tajo-Tejo (PITT).
7. Contribuir a la conservación de los valores culturales y los modos de vida tradicionales compatibles con su conservación.
8. Ordenar su uso y disfrute público sostenible para toda la sociedad, incluidos aquellos que presenten algún tipo de discapacidad.

Por su parte, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional concretaba como objetivo prioritario a cumplir en el Espacio Natural Protegido la conservación y protección de los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, suelos y paisaje, preservando su biodiversidad y manteniendo la dinámica y estructura de sus

ecosistemas, en especial los ligados a los valles encajados del río Tajo y sus afluentes (Erjas, Sever, Salor, Aurela, Carbajo y Calatrucha), albergue de una rica fauna, así como de interesantes muestras de vegetación mediterránea.

Además, añadía otros cuatro objetivos:

1. Restaurar, en lo posible, los ecosistemas y valores del parque natural que hayan sido deteriorados.
2. Garantizar la conservación de las especies de flora y fauna singularmente amenazadas, con especial atención al enebro (*Juniperus oxicedrus subsp. Badia.*), lirio portugués (*Iris lusitanica*), *Drosophyllum lusitanicum*, la orquídea *Serapias perezchiscanoi*, el arce de Montpellier (*Acer monspessulanus*), cangrejo de río autóctono (*Austropotamobius pallipes lusitanicus*), lagarto verdinegro (*Lacerta schreiberi*), la cigüeña negra (*Ciconia nigra*), así como a la rica representación de aves rapaces, tales como águila perdicera (*Hieraetus fasciatus*), águila real (*Aquila chrysaetos*), águila Imperial Ibérica (*Aquila adalberti*), buitre negro (*Aegypius monachus*), alimoche (*Neophron percnopterus*), mamíferos como el Topillo de Cabrera (*Microtus cabrerae*), Nutria común (*Lutra lutra*), Murciélago mediano de herradura (*Rhinolophus mehelyi. Matschie*), Murciélago mediterráneo de herradura (*Rhinolophus euryale*), Murciélago ratonero grande (*Myotis myotis*), Murciélago ratonero mediano (*Myotis blythi*), Murciélago de cueva (*Miniopterus schreibersii*), Murciélago bigotudo (*Myotis mystacina*) y a su singular ictiofauna.
3. Promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Parque Natural, basado en el uso sostenible de los recursos naturales, y mejorar su calidad de vida, de forma compatible con la conservación de sus valores, así como regular el desarrollo de ciertas actividades fuertemente impactantes, previendo y controlando sus posibles efectos negativos.
4. Promover el conocimiento y disfrute de sus valores naturales y culturales, desde los puntos de vista educativo, científico, y turístico, fomentando un uso público ordenado, dentro del más escrupuloso respeto de los valores que se trata de proteger.

Fig. 208. Objetivos del PNTI



Fuente: elaboración propia

7.1.4. Recursos naturales más importantes

La Ley 1/2006, de 7 de julio, estableció que las características naturales más importantes, en orden a la conservación de la zona eran, entre otras, las siguientes:

1. Vegetación de riberos de alto valor ecológico por su excelente grado de conservación y no antropización, en lo que han intervenido decisivamente las elevadas pendientes, que han hecho imposible un uso agrícola.
2. Presencia de enclaves privilegiados desde el punto de vista paisajístico.
3. Existencia de numerosas especies de flora y fauna incluidas en las Directivas sobre Aves y Hábitat (Directiva 79/409/CEE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres y Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) como especies prioritarias, así como en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura (Decreto 37/2001, de 6 de marzo). De las consideradas en este último catálogo, la cigüeña negra, el cangrejo de río autóctono y el águila imperial ibérica están en «peligro de extinción»; el buitre negro y el águila perdicera son «sensibles a la alteración de su hábitat»; el enebro, el quejigo, el lagarto verdinegro, el alimoche, el águila real, el buitre leonado, el águila culebrera y la nutria son «vulnerables». Muchas de dichas especies tienen en el Parque Natural sus áreas de cría aprovechando la presencia de roquedos y cortados que se introducen en las aguas del río Tajo.

4. También cabe destacar la presencia de hábitats prioritarios incluidos en la Directiva sobre hábitats. (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres), lo que motivó su clasificación como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC).

El Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional incluye en su Anexo III, la *Caracterización del Parque Natural del Tajo Internacional*, detallando de manera pormenorizada los recursos naturales existentes en este espacio natural. A continuación, se realiza un extracto de los recursos más interesantes desde el punto de vista del turismo de naturaleza⁸³:

7.1.4.1. Recursos paisajísticos



El paisaje fundamental del Parque lo constituyen los riberos del río Tajo, así como sus afluentes. En una amplia zona estos se encuentran ocupados por el embalse de Cedillo. Se trata de una de las unidades paisajísticas con mayor entidad (85 km.). En estos paisajes contrasta la horizontalidad y color de la lámina de agua con las laderas de fuertes pendientes que definen claramente el valle fluvial, cubiertas con vegetación típica de bosque mediterráneo denso. Existe en el Parque también otro tipo de paisaje que son los riberos de los afluentes del Tajo, como Sever, Salor, Erjas, Rivera de Aurela, etc., y un gran número de arroyos menores de aguas libres. Destaca por sus diferencias paisajísticas, el final del río Sever en España. Caracterizado por un predominio de los bosques de ribera mayoritariamente compuestos por alisos situados en las márgenes del río. Mención especial a destacar son los cañones del río Erjas, situados a la altura de las freguesías portuguesas de

⁸³ Plan de Gestión Integral del Parque Natural Tajo internacional. Dirección General de Medio Ambiente (2015).

Segura y Salvaterra do Extremo (Peñafiel), constituyen unos paisajes de belleza excepcional. Es en estos cañones donde aparecen las denominadas “marmitas de gigante”, oquedades cilíndricas horadadas en la roca del lecho.

Las dehesas presentes en el territorio del Parque Natural son superficies arboladas de encina o alcornoque, que al presentar una baja densidad permiten la existencia de un sotobosque formado por pastos, matorral o cultivos. Esta imagen se ofrece al visitante visualmente unido al ganado (vacuno, porcino, y ovino) ya que se pueden observar casi de forma constante.

La penillanura es similar al paisaje anterior en cuanto a orografía se refiere, pero diferente en lo que respecta a vegetación. La percepción del espacio es de gran amplitud e, igualmente importante, la presencia de ganado, siendo en este caso más típico el vacuno y ovino. Destacan debido a la amplia percepción de este tipo de paisaje los elementos constructivos vinculados a la ganadería, como son los bujíos de pastor (vivienda), apriscos para el ganado, y pequeñas construcciones de piedra situadas en el alto de cerros en forma de cruz denominada “cuatrovientos”, que tenían como misión proteger al pastor de los vientos mientras cuidaba del ganado.

7.1.4.2. Recursos faunísticos



Cigüeña negra
<http://barcodeltajo.com>



Alimoche
www.tajointernacional.com



Aguila real
<http://www.birdinginextremadura.com>

En lo referente a la fauna, la abundancia de agua, la presencia de manchas de matorral bien conservadas junto a las amplias dehesas que rodean al Parque, permiten que la fauna de este espacio sea particularmente abundante. Destacable son las grandes densidades de algunas de las especies de aves más amenazadas de Europa, grandes rapaces y cigüeña negra. Pero junto a ellas no conviene olvidar a un pequeño grupo de especies que han encontrado en la variedad ambiental de este espacio su tabla de salvación. Las aves aparecen como las grandes protagonistas de este espacio, todas las especies de aves que han hecho famosos internacionalmente otros espacios naturales extremeños como el Parque Nacional de

Monfragüe o la Sierra de San Pedro las podremos encontrar dentro de límite del Parque Natural de Tajo Internacional, donde se han citado 181 especies de aves.

Dos especies son las más características del Parque por su altísima densidad, se trata de la cigüeña negra y del alimoche, con una población reproductora de 22 parejas para la cigüeña y 32 parejas para el alimoche. De igual manera la colonia de buitre negro también conviene destacarla superando en la actualidad las 40 parejas. Las tres grandes águilas ibéricas se reproducen aquí, destacando la presencia de águila imperial ibérica que en la actualidad cuenta con 2 y 3 parejas reproductoras según los años y siendo la más numerosa la impresionante águila real que cuenta con 12 parejas. También el águila perdicera tiene una buena población en el espacio con 7 parejas.

Los mamíferos también están bien representados en el Parque con 47 especies, de las cuales 32 se encuentran recogidas en los catálogos regional y nacional de especies protegidas. Cabe destacar la presencia de 18 especies de murciélagos en el área protegida, entre los que destaca el murciélago mediano de herradura (*Rhinolophus mehelyi*), una de las especies más escasas y amenazadas de Europa. Es de señalar la presencia de una pequeña especie exclusiva de la Península Ibérica como es el topillo de Cabrera (*Microtus cabrae*), actualmente en declive. Por último, destacar las importantes poblaciones de pequeños carnívoros. Las especies más destacadas por su abundancia son el tejón, la garduña y el gato montés. La nutria ocupa todos los cauces de agua del Parque.

Con 37 especies de anfibios y reptiles, de los que 9 son endemismos ibéricos y con más de 3 especies catalogadas como vulnerables, el Parque cumple con criterios suficientes para ser una zona de importancia para los anfibios y reptiles en España. Lo más significativo son las poblaciones relictas de dos endemismos ibéricos: la rana patilarga y el lagarto verdinegro.

Tratándose de un espacio dominado por los cursos de agua resulta lógico que los peces tengan una gran importancia dentro de este espacio protegido. La composición de la ictiofauna del Parque Natural presenta un curioso paralelismo. Por un lado, sobre un total de veinte especies, ocho son endemismos ibéricos: barbo comizo (*Barbus comiza*), barbo común (*Barbus bocagei*), colmilleja (*Cobitis paludica*), boga de río (*Chondrostoma polylepis*), pardilla (*Chondrostoma lemmingii*), calandino (*Squalius alburnoides*), bordallo (*Squalius carolitertii*) y cacho (*Squalius pyrenaicus*). Por otro, junto a estas especies, se pueden encontrar en la zona embalsada del río Tajo nueve especies introducidas, siendo la mayor parte de ellas grandes

depredadores fluviales (lucio, lucioperca, black-bass, pez gato, etc.). También cuenta con representación la anguila, que vive de forma residual en el embalse de Cedillo.

De entre los invertebrados es destacable la comunidad de libélulas del río Sever, con especies como la libélula fantasma (*Boyeria Irene*) o las tres especies de caballitos del diablo (*Calopteryx*). La comunidad de mariposas diurnas es también muy rica. Destacan por su abundancia especies como ondas rojas (*Euphydryas aurinia*), cuatro colas (*Charaxes jasius*), limonera (*Gonepteryx rhamni*), cleopatra (*Gonepteryx cleopatra*) o arlequinada (*Zerynthia rumina*).

7.1.4.3. Recursos vegetales



Lirio amarillo
www.tajointernacional.com



Orquídea
www.tajointernacional.com



Cantuesos
www.tajointernacional.com

En lo referente a la vegetación y flora del Parque, actualmente se cuenta con una vegetación en la que destacan más sus formaciones que su riqueza en especies de flora rara o amenazada. La vegetación del Parque, lógicamente, es típicamente mediterránea, aunque, como veremos, la longitud del mismo va a permitir una apreciable diferenciación entre el este más térmico y árido y el oeste con una mayor influencia atlántica que aporta una mayor humedad. Los cauces y riberos que conforman el Tajo Internacional van a permitir, básicamente, dos tipos de formaciones: las formaciones vegetales de ribera en los cauces y las formaciones de monte mediterráneo en los riberos. En la zona más occidental podemos encontrar, en los cursos de agua, bosques de aliso y helecho real, que nada tienen que ver con los matorrales de tamujo que aparecerán allí donde los cauces de agua sufren un fuerte estiaje. Como situación intermedia entre ambos extremos aparecen los restos de antiguos bosques de fresno y sauce. Tampoco los riberos son iguales en toda la superficie del Parque. En las umbrías de su parte occidental aparecen las formaciones de monte mediterráneo más desarrolladas y diversas. En ellos encina, alcornoque, almez y puntualmente quejigo, compiten en igualdad con madroño, lentisco, durillo y brezo entre otros. Otra particularidad de estas umbrías es la gran similitud que presentan con la vegetación que encontramos en

las sierras extremeñas de mediana altitud, hecho que ha dado lugar a que estas umbrías de riberos se consideren auténticas sierras invertidas. En la parte más occidental del Parque nos encontramos con una formación vegetal de características muy singulares. Son formaciones de arbustos en general de medio o gran tamaño y habitualmente muy densas. Sin dudas es una de las formaciones de mayor valor dentro del Parque. La marcada influencia atlántica, unida a la formación de nieblas ha favorecido el asentamiento de uno de los más ricos y diversos bosques de Extremadura, con más de 48 especies de flora leñosa. En las zonas más orientales y en las solanas, la menor humedad provoca un empobrecimiento en especies y la aparición de otras más resistentes a la sequía, como el acebuche, la jara o los matorrales bajos de aulaga y aromáticas. En esta zona la desaparición del encinar ha creado extensos matorrales de retama. En situaciones concretas, allí donde la roca impide el desarrollo de un mínimo suelo, prospera el enebro.

De entre todas las especies de la flora del Parque, posiblemente la más representativa, lo que le ha valido convertirse en emblema de este espacio natural, sea el lirio amarillo⁸⁴ (*Iris lusitanica*), que podríamos considerar un endemismo de la cuenca del Tajo en Cáceres y Portugal y que alcanza aquí sus mayores densidades, siendo especialmente copioso en los riberos de su zona oriental. Otro destacado endemismo lusoextremadureño, la orquídea serapia verde (*Serapias perez-chiscanoi*), mantiene en el Parque la población más norteña conocida, habitando pastizales que en primavera se mantienen húmedos. Por otra parte, hay que mencionar la importante huella que la acción antrópica ha dejado sobre la vegetación del Parque Natural desde la Prehistoria. Hace unos 5.000 años tuvieron lugar los primeros asentamientos humanos en la zona y con ellos comienza el aclarado del bosque en el entorno de los núcleos habitados, casi podemos decir que entonces nació la dehesa. Durante los siguientes miles de años la transformación del bosque virgen en ahuecado fue lenta pero progresiva, hasta llegar hasta la actualidad con miles de hectáreas de bosque adehesadas. En la década de los años 60 se construyen en el río Tajo las presas de Alcántara y Cedillo, paradójicamente, el fuerte impacto ambiental de las presas va a traer consigo una recuperación del monte mediterráneo, que comienza a ocupar las antiguas zonas de cultivo hoy abandonadas, alcanzando en algunas zonas estados próximos a los antiguos bosques primitivos.

⁸⁴ Véase 7.2.3.3. Instrumentos de comunicación

7.1.4. Criterios de gestión

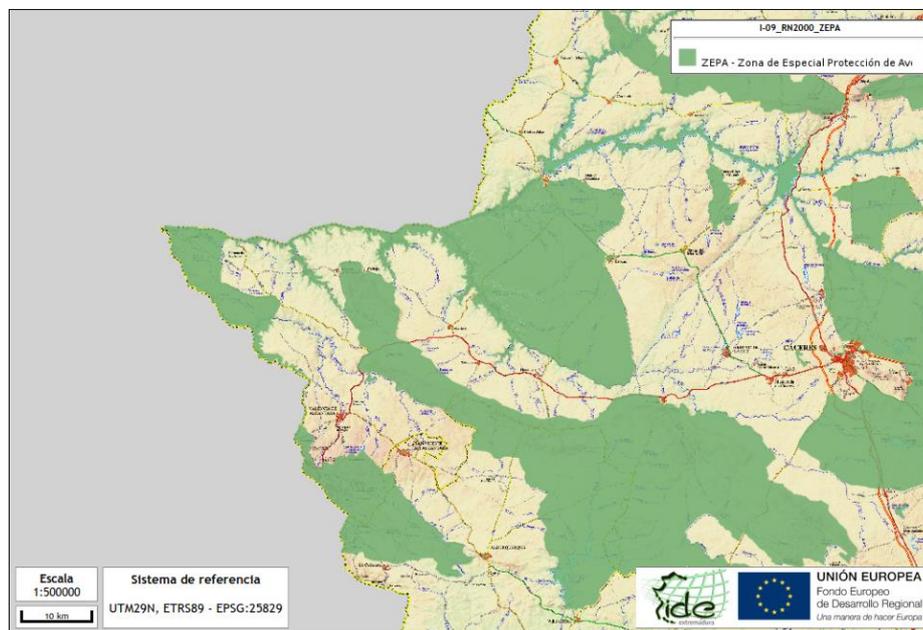
Según lo establecido en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, los criterios de gestión se asientan en los siguientes epígrafes:

1. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se regirá, de forma subsidiaria, por las directrices generales establecidas al respecto en la normativa nacional y autonómica de conservación de los espacios naturales protegidos, fauna y flora silvestre, patrimonio natural y biodiversidad.
2. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional irá dirigida prioritariamente a la conservación los valores naturales y los procesos que los sustentan, contribuyendo a la conservación de los valores culturales y permitiendo el desarrollo ordenado del uso público y de los usos y aprovechamientos de forma compatible con este objetivo.
3. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se regirá por criterios de mínima intervención sobre los procesos ecológicos esenciales.
4. La toma de decisiones relacionada con la gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se fundamentará en información rigurosa y actualizada, y en todo caso en la mejor información disponible, debiendo regirse, en los casos de incertidumbre y ante la posibilidad de efectos potencialmente peligrosos para la conservación de sus valores, por el principio de precaución.
5. Las actuaciones relacionadas con la gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se desarrollarán siguiendo criterios de minimización de los impactos negativos que pudieran generarse sobre los valores objeto de conservación.
6. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se llevará a cabo de forma coordinada con las administraciones con competencias sectoriales en el Parque Natural.
7. Se impulsará el desempeño de un papel activo de la población local y los agentes sociales en la consecución de los objetivos de conservación del Parque Natural del Tajo Internacional.
8. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se llevará a cabo con criterios compatibles con la legislación vigente en materia de sanidad animal y bienestar animal.
9. Se tenderá a restaurar las áreas más degradadas del Parque Natural del Tajo Internacional favoreciendo los procesos evolutivos naturales.
10. La gestión del uso público en el Parque Natural del Tajo Internacional se fundamentará en criterios de calidad, accesibilidad y seguridad, desarrollándose, en todo caso, de forma compatible con la conservación de sus valores naturales y culturales. Tendrá como

objetivos prioritarios la divulgación y el estímulo de actitudes positivas hacia la conservación, de los valores naturales y culturales del Parque Natural del Tajo Internacional, a través de la educación ambiental, la interpretación del patrimonio, la información y el turismo sostenible vinculado a los servicios de uso público.

11. Se propiciará el establecimiento de acuerdos voluntarios con propietarios de fincas públicas o privadas, al objeto de desarrollar en las mismas actuaciones de conservación o gestión contempladas en la “Programación de actividades a desarrollar por la Administración gestora del Parque”.
12. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional se llevará a cabo teniendo en cuenta la existencia de otras áreas de interés para la conservación con las que guarda relación y conectividad, y en particular con los espacios de la Red Natura 2000: I. ZEPA Embalse de Alcántara II. ZEPA-LIC Llanos de Alcántara y Brozas III. ZEPA-LIC Sierra de San Pedro IV. LIC Riveras de Carbajo y Calatrucha V. LIC Rivera de Membrio VI. LIC Riveras de Los Molinos y La Torre VII. LIC Rivera de Aurela VIII. LIC Cedillo y Río Tajo Internacional IX. ZEPA Río Tajo Internacional y Riveros.

Fig. 209. Zonas de especial protección de aves en el PNTI



Fuente: elaboración propia a partir de IDE Extremadura (2017)

13. La gestión del Parque Natural del Tajo Internacional tendrá en cuenta la integración en un espacio internacional y transfronterizo y se realizará de manera coordinada con las

autoridades portuguesas en aras de alcanzar los objetivos de una gestión compartida del Parque Internacional del Tajo-Tejo, (PITT).

7.1.5. Zonificación del territorio

Para establecer los criterios de selección de estas zonas, se ha otorgado la mayor protección a las zonas de destacado valor natural, al tiempo que notablemente vulnerables por su sensibilidad hacia cierto tipo de perturbaciones, situadas en el entorno de los principales cauces fluviales, calificándolas como Zonas de Uso Restringido.

Se ha incluido como Zonas de Uso Limitado aquellas áreas en las que el medio natural mantiene una alta calidad, pero con características que permiten un uso público moderado, que no requiera de instalaciones permanentes.

Se ha incluido como Zonas de Uso Compatible aquellas áreas del medio natural cuyas características permiten la compatibilización de su conservación con las actividades educativas y recreativas, permitiéndose por ello un moderado desarrollo de servicios con finalidades de uso público o de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona.

Se ha incluido como Zonas de Uso General los terrenos en los que deben ubicarse la mayor parte de los usos que precisan el desarrollo de instalaciones de uso público.

En virtud de la aplicación del artículo 11, punto 2 de la Ley 8/1998, se establece una Zona Periférica de Protección del Parque Natural del Tajo Internacional, destinada a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior.

7.1.6. Normativa general de uso

La normativa general de uso condiciona los usos y aprovechamientos considerando la zonificación establecida para el Parque Natural del Tajo Internacional, y calificándolos, en función de sus efectos previsibles sobre los valores del Parque, como permitidos, autorizables e incompatibles

El régimen de usos y aprovechamientos establece la normativa reguladora de aplicación en el ámbito del Parque Natural del Tajo Internacional. De este régimen se exceptúan las actuaciones propias de la gestión del Parque cuyo desarrollo corresponde a su Administración gestora y que han de regirse por los principios orientadores establecidos en

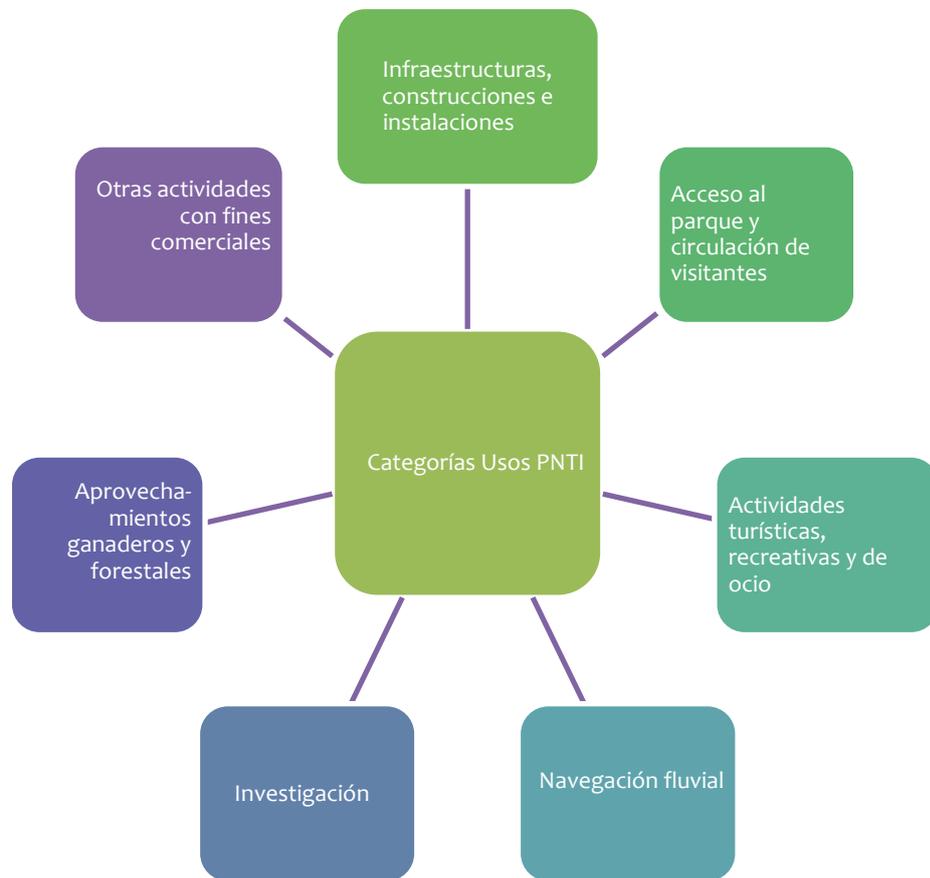
los capítulos Objetivos y Criterios de gestión y Programación de actividades a desarrollar por la Administración gestora del Parque Natural del Tajo Internacional.

Para cada una de las categorías de usos y aprovechamientos propuestas se establece el siguiente esquema de regulación:

1. Normativa general de uso: La normativa general de uso condiciona los usos y aprovechamientos considerando la zonificación establecida para el Parque Natural del Tajo Internacional, y calificándolos, en función de sus efectos previsibles sobre los valores del Parque, como permitidos, autorizables e incompatibles:
 - Usos permitidos. Serán usos y aprovechamientos permitidos, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sectorial, aquellos que por su propia naturaleza sean compatibles con la finalidad de protección del Parque Natural del Tajo Internacional, y todos aquellos que no siendo considerados como incompatibles o autorizables, se contemplen como tales en el presente instrumento de gestión. Todos aquellos usos y aprovechamientos calificados en este Plan como Uso Permitido deberán desarrollarse de acuerdo a las disposiciones que, en su caso, hayan sido establecidas en el mismo.
 - Usos autorizables. El incumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización podrá dar lugar a la revocación de la misma, previa notificación al interesado.
 - Usos incompatibles. Se consideran incompatibles aquellos usos y actividades que no son acordes con las finalidades de conservación del Parque Natural del Tajo Internacional.
2. Normativa de gestión: orienta los usos y aprovechamientos considerados como permitidos o autorizables de acuerdo a la normativa general de uso.
3. Directrices de gestión: orientan la definición y ejecución de los usos y aprovechamientos.

El Plan Rector de uso y gestión del Parque Natural del Tajo Internacional, establece 7 categorías y aprovechamientos:

Fig. 210. Categorías y aprovechamientos: permitidos, autorizables e incompatibles en el PNTI



Fuente: elaboración propia a partir de la Ley

Por la importancia que revisten estos usos y aprovechamientos hacia las poblaciones locales, reproducimos a continuación la Normativa general de uso para cada una de las citadas categorías, que integra los usos permitidos, los usos sujetos a autorización y los usos o actividades incompatibles:

Infraestructuras, construcciones e instalaciones

Actividades autorizables:

- Las obras de demolición, mantenimiento y rehabilitación de viviendas y otras construcciones, infraestructuras e instalaciones existentes.
- Las nuevas infraestructuras e instalaciones no permanentes de carácter científico o para la gestión del Parque, siempre que resulten imprescindibles y sean mínimas. Podrán

autorizarse otras infraestructuras no permanentes, tales como cerramientos, que no estén asociadas a la investigación o gestión.

- La reconstrucción y rehabilitación de muros de piedra.
- Las obras de conservación y mantenimiento de la actual red de carreteras siempre que no impliquen la ampliación de la plataforma o la modificación del trazado.
- Las obras de conservación y mantenimiento de los caminos, pistas y senderos existentes, siempre que se asegure la continuidad de sus actuales características constructivas.
- La creación de la infraestructura imprescindible para la adecuada gestión del espacio para la prevención y extinción de incendios.
- La construcción de instalaciones complementarias derivadas de la adopción de medidas en materia de sanidad animal que pueda establecer la legislación sectorial vigente.
- La instalación de energía solar para autoconsumo, sin cableado aéreo y con la aplicación de medidas de minimización del impacto paisajístico.
- Las obras de reparación, mantenimiento y reposición de las instalaciones de distribución y generación eléctrica existentes en el interior del Parque.
- Con informe favorable de la Junta Rectora, nuevas infraestructuras asociadas a aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos en las instalaciones ya existentes, sin cableado aéreo y con la aplicación de medidas de minimización del impacto sobre los recursos naturales en general y el paisaje y las aves protegidas en particular.
- La construcción de nuevos caminos, pistas y senderos en los siguientes casos:
- Los considerados necesarios para una adecuada gestión del Parque Natural en lo concerniente a la mejora de la accesibilidad y la no discriminación de las personas con discapacidad.
- Senderos rústicos acondicionados para el tránsito a pie.
- Con carácter excepcional, pistas o caminos ligados al uso público, al manejo del medio o a los aprovechamientos tradicionales, únicamente en la Zona de Uso Compatible y Zona de Uso General.

Actividades incompatibles en suelos no urbanizables y suelos no industriales:

- El establecimiento de infraestructuras, instalaciones y construcciones permanentes, salvo los casos contemplados en el apartado anterior referente a las actividades autorizables, tales como:
- Nuevas carreteras, vías férreas, pistas, caminos e instalaciones de tráfico terrestre o aéreo.
- Nuevas edificaciones y construcciones.

- La construcción de cualquier tipo de infraestructura de generación, transporte o distribución de energía, combustible o materias tóxicas y de forma específica los nuevos tendidos aéreos de líneas eléctricas y telefónicas, instalaciones para el transporte de información, fibra óptica, etc., así como la instalación de antenas o torres de telefonía móvil.
- Nuevas infraestructuras asociadas a aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos fuera del ámbito de aplicación del marco definido en el punto anterior como autorizable.
- Nuevas infraestructuras de líneas eléctricas aéreas asociadas a aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos.

Excepcionalmente podrán autorizarse:

- Las infraestructuras, instalaciones y construcciones permanentes estrictamente necesarias para la mejora de la accesibilidad y la no discriminación de las personas con discapacidad, o para una adecuada gestión del Parque, si bien, éstas requerirán el preceptivo informe favorable de la Junta Rectora.
- Las infraestructuras, instalaciones y construcciones permanentes estrictamente necesarias para la mejora de la oferta turística en materia de turismo rural y gastronomía tradicional en aras de mejorar el desarrollo socioeconómico del territorio ligado a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad del Parque, si bien, éstas requerirán el preceptivo informe favorable de la Junta Rectora. Estos elementos deberán estar diseñados en coherencia con el entorno y el paisaje del Parque Natural del Tajo Internacional y deberán ser aprobados por la Administración con competencias sobre el espacio.
- Las infraestructuras de autogeneración de energías renovables para autoconsumo familiar o de las PYMES del territorio.

Acceso al Parque y circulación de visitantes

Actividades permitidas:

- El acceso al Parque a pie, a caballo o en bicicleta, respetándose la propiedad privada, a excepción de la Zona de Uso Restringido, donde el acceso estará limitado a los itinerarios establecidos.
- El acceso a pie y otras formas de desplazamiento autorizados sobre vehículos por las rutas del Parque Natural.
- La circulación de vehículos y bicicletas por las carreteras del Parque Natural del Tajo Internacional.

Actividades autorizables:

- El tránsito a pie o bicicleta en aquellos itinerarios de uso público que requieran ser autorizados.
- El tránsito a caballo por todos los itinerarios habilitados para ello y que así lo requieran.
- El acceso a pie y otras formas de desplazamiento sobre vehículos no motorizados en las vías pecuarias siempre que se respete la prioridad del tránsito ganadero.
- La circulación de vehículos motorizados y ciclomotores en las vías pecuarias habilitadas para ello siempre que se respete la prioridad del tránsito ganadero y a una velocidad máxima de 30 km/h.

Actividades incompatibles:

- El acceso a la Zona de Uso Restringido, salvo en el desarrollo de actividades promovidas por la Administración gestora del Parque Natural. Si bien el acceso a los equipamientos de uso público señalizados serán usos permitidos.
- El acceso de visitantes a la Zona de Uso Restringido.
- La circulación de vehículos fuera de las vías y caminos considerados como permitidos autorizables.
- La cabalgada fuera de los lugares autorizados.
- La circulación de vehículos a motor y ciclomotores con carácter deportivo.
- El acceso y tránsito con quads y motos de trial, cross o similares.
- El estacionamiento de vehículos fuera de los lugares habilitados al efecto.
- El estacionamiento de caravanas o autocaravanas entre las 22 h y las 6 h durante más de cuatro horas seguidas.

Actividades turísticas, recreativas y de ocio

Actividades permitidas:

- Las romerías que tradicionalmente se celebran en el entorno del Parque Natural del Tajo Internacional.
- El baño en las charcas y pequeños embalses de fincas privadas existentes.
- El baño en el río Tajo y sus afluentes, pero sólo en aquellos lugares clasificados como Zonas de Uso General o aquellos a los que se accede a través de caminos o carreteras en Zona de Uso General, manteniendo la zona de seguridad en el caso de la presa de Cedillo.

Actividades autorizables:

- Las actividades profesionales o con fines comerciales relacionadas con el sector turístico desarrolladas por terceros dentro del Parque Natural del Tajo Internacional. Entre ellas, se incluyen las actividades relacionadas con el turismo de naturaleza, como son las rutas guiadas, las actividades asociadas al turismo ornitológico, la fotografía, etc.
- Nuevos alojamientos rurales en construcciones existentes en las localidades que forman parte del Parque Natural del Tajo Internacional.
- Los eventos de carácter puntual que puedan suponer una extraordinaria concentración de personas como ferias, actividades sociales, deportivas o culturales, siempre que sean acordes a los objetivos de conservación del Parque Natural del Tajo Internacional.

Actividades incompatibles:

- El baño en las aguas fluviales del Parque Natural del Tajo Internacional, excluyendo embalses, charcas, y aquellas otras zonas permitidas.
- La liberación de globos de gas o fuego a una altura menor de 1.000 m sobre la cota vertical del terreno, la práctica de aeromodelismo y los deportes aéreos en general.
- La acampada en todas sus modalidades.
- La escalada, el barranquismo, el rafting y, en general, la práctica de deportes de aventura que no se hayan contemplado en las actividades autorizables de este mismo apartado. Salvo aquellas actividades permitidas al amparo del Plan de Uso Público del Parque Natural del Tajo Internacional desarrollado por la Administración gestora del Espacio.
- La extraordinaria concentración de personas que pueda entrar en conflicto con el funcionamiento normal del Parque Natural del Tajo Internacional y vaya en contra de sus valores u objetivos.

Navegación fluvial

Actividades permitidas:

- Se permitirá la navegación por los tres tramos y durante todo el año a las embarcaciones de las autoridades españolas o portuguesas dentro de sus ámbitos de competencia y en el desempeño de sus funciones, en situaciones de socorro y vigilancia

Actividades autorizables:

- Se autorizará la navegación por los tres Tramos y durante todo el año a embarcaciones destinadas a trabajos de investigación científica aprobados por la Administración del Parque Natural.

- La navegación de embarcaciones privadas de recreo dentro del Tramo 1 y desde el 1 de agosto al 31 de diciembre del mismo año.
- La navegación de embarcaciones privadas para la gestión de aprovechamientos tradicionales por los tres Tramos y durante todo el año.
- La navegación de embarcaciones privadas para la gestión de aprovechamientos tradicionales del tipo pesca tradicional por el Tramo 1 y durante todo el año. A los efectos de consideración de pesca tradicional, deberán ser demostrados fehacientemente los antecedentes de actividad pesquera familiar.
- La navegación vinculada a la explotación del embalse que lleve a cabo la entidad concesionaria del mismo, bien directamente o a través de empresa colaboradora debidamente acreditada.
- La navegación a una única embarcación turísticas a motor dentro de los Tramos 1 y 2, en el Tramo 1 durante todo el año y en el Tramo 2 desde el 1 de agosto al 31 de diciembre del mismo año, o durante todo el año SIEMPRE Y CUANDO se haya realizado previamente un seguimiento y monitorización de los efectos que dicha actividad origina sobre las especies protegidas que anidan en el Tramo 1, así como un inventario de las mismas presentes en el Tramo 2; siempre y cuando la situación en cuanto al inventario sea similar en ambos tramos, el estudio concluya que esa actividad no causa efectos desfavorables sobre esas especies y así se acuerde por los gestores del Parque Internacional Tajo-Tejo.
- La navegación de embarcaciones turísticas sin motor, gestionadas por una única empresa con concesión española, dentro de los Tramos 1 y 2, en el Tramo 1 durante todo el año y en el Tramo 2 desde el 1 de agosto al 31 de diciembre del mismo año.
- La construcción de nuevos embarcaderos, que deberá contar además con las oportunas licencias.
- Todas las embarcaciones autorizadas deberán contar con un sistema de matriculación que garantice la visibilidad de la matrícula a las autoridades, el cual irá detallado en la correspondiente autorización.

Actividades incompatibles:

- La navegación libre no estará permitida.
- Las prácticas deportivas con motos de agua, el esquí acuático, el paracaidismo y las competiciones deportivas con embarcaciones durante todo el año.
- El acceso de embarcaciones desde embarcaderos no legalizados.

Investigación

Actividades autorizables:

- Los estudios y actividades de investigación en el Parque Natural del Tajo Internacional.

Aprovechamientos ganaderos y forestales

Actividades permitidas:

- Las labores asociadas a los aprovechamientos forestales, agroganaderos y el manejo apícola que tradicionalmente vienen desarrollándose en el Parque Natural del Tajo Internacional.
- El uso de abonos o enmiendas naturales asociado a los aprovechamientos agrarios permitidos o autorizados.
- La actividad pecuaria en las Vías Pecuarias. Se entiende como tal el uso propio y tradicional de tránsito de ganado.

Actividades autorizables:

- Los aprovechamientos tradicionales.
- El aprovechamiento micológico por personas ajenas a la propiedad de los terrenos.
- La saca de corcho y los tratamientos selvícolas que estén directamente relacionados con esta actividad, así como el mantenimiento de la infraestructura mínima necesaria para su realización, siempre y cuando no supongan daños apreciables sobre la estructura y funcionamiento del ecosistema.
- Las podas y el aprovechamiento de leñas.
- La quema de los restos vegetales procedentes de los usos o actividades relacionados con los aprovechamientos agrícolas y forestales autorizados.
- El depósito de animales muertos procedentes de la ganadería para alimento de aves carroñeras estará permitido en los lugares expresamente autorizados para tal fin.

Actividades incompatibles:

- El tránsito de vehículos y maquinaria agrícola fuera de los caminos existentes, salvo el imprescindible para el adecuado desarrollo de las actividades ligadas a los aprovechamientos permitidos o autorizados.
- El abandono de ganado doméstico vivo.
- El empleo de lodos de depuradora en prácticas agrícolas.
- El uso de sustancias químicas o biológicas activas.

Otras actividades con fines comerciales

Actividades autorizables:

- La fotografía y grabación profesional, siempre que no se requiera la instalación de infraestructuras fijas.
- La distribución de publicidad dentro del Parque cuyo contenido sea acorde a los objetivos del espacio.
- La instalación de máquinas expendedoras de bebidas o alimentos en los embarcaderos de Cedillo, Herrera de Alcántara y Santiago de Alcántara.
- La colocación de elementos publicitarios con fines comerciales en las zonas de uso público, siempre que no entren en contradicción con los valores por los que fue declarado el Espacio.

Actividades incompatibles:

- La venta ambulante.
- La colocación de elementos publicitarios con fines comerciales fuera de las zonas de uso público salvo en los núcleos urbanos, donde será autorizable.

7.2. Principales intervenciones en el segmento de turismo de naturaleza

7.2.1. Definición del problema

Las políticas europeas de desarrollo rural han incidido de manera especial en el fomento del turismo; como anteriormente se ha apuntado, los programas de desarrollo rural contribuyeron a financiar proyectos relacionados, de una forma u otra, con la actividad turística, tales como: infraestructuras turísticas, creación de empresas turísticas, formación de los recursos humanos en temas relacionados con el turismo, promoción turística, etc. (Cánovas & Villarino, 2006). Sin embargo, y como ya se ha comentado, el turismo no constituye un problema social (salvo excepciones muy recientes y muy localizadas), sino que forma parte de la solución de la problemática existente del abandono y falta de oportunidades en el medio rural⁸⁵.

Una extensa parte del territorio español se encuentra en la actualidad muy poco poblada, con densidades municipales muy por debajo de las consideradas críticas como son los 5 hab/Km² y los 10 hab/Km². Esta situación se produce como consecuencia del abandono del medio rural por contingentes de personas situadas en las edades reproductivas,

⁸⁵ Véase punto 3. *El Turismo como área de estudio de las Políticas Públicas.*

especialmente mujeres, y conduce a un incremento del grado de envejecimiento en el medio rural muy superior al ya de por sí habitualmente elevado característico de los países desarrollados (Pinilla, 2017).

En la Comunidad autónoma de Extremadura, y considerando el Documento de Trabajo de Redex “Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016” (Redex, Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016, 2017), el territorio rural extremeño engloba a 384 municipios (el 99% de los municipios), ocupa una extensión de 37.420,88 km² (el 90% de la región) y contiene una población de 747.762 personas (el 68% de la población regional), quedando fuera del mismo los términos municipales de las cuatro grandes ciudades de la región: Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia. Este territorio es un vasto espacio que encierra una gran diversidad paisajística, socioeconómica y cultural. Además, se caracteriza por una escasa y dispersa población, presentando una economía con un fuerte peso del sector agrario y la industria agroalimentaria, que en conjunto representan aproximadamente el 16% del PIB regional, el 31 % del empleo y al 29 % del sector empresarial.

La pérdida de población que ha sufrido la región se debe a la carencia de intervenciones de en políticas de industrialización y urbanización por parte de los gobiernos centrales en los siglos XIX y XX hacia focos donde sí que se produjeron tales intervenciones, tanto dentro del Estado español, como de otros estados europeos. En el ámbito rural, la mejora de las vías de acceso a la región⁸⁶ y las intervenciones en materia de producción agraria⁸⁷ a mediados del siglo XX configuraron un nuevo mapa del territorio rural extremeño, que precisamente coinciden en su mayor parte con las zonas más ricas desde el punto de vista agrario.

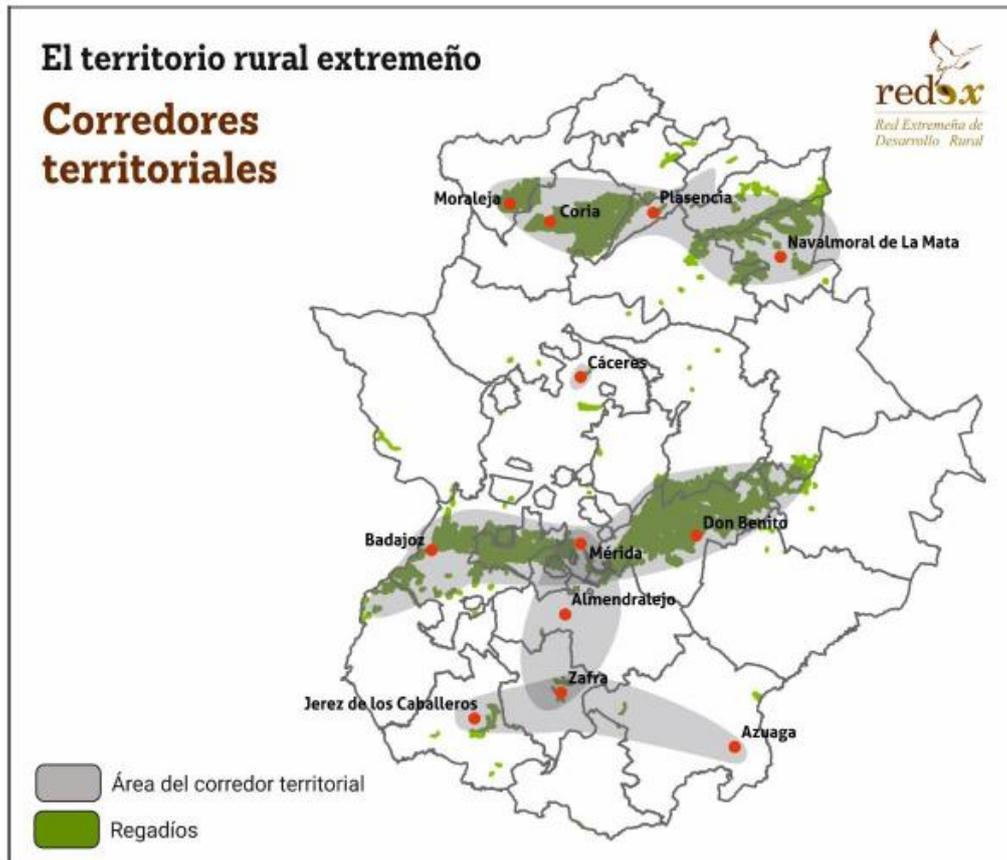
Como puede observarse en el mapa siguiente, el territorio del Tajo Internacional queda fuera de estos ámbitos de actuación, con menor desarrollo socioeconómico y un comportamiento demográfico regresivo. Pero, además, el territorio Tajo Internacional, como ya se ha indicado, al constituir un espacio natural protegido, forma parte de las denominadas “Zonas Desfavorecidas” (Zonas con Limitaciones Naturales Significativas (ZLN) y las Zonas con otras

⁸⁶ El eje norte – sur, conocido como Ruta de la Plata o Vía de la Plata, definido por las carreteras N-630 y la A-66; y el eje Este – Oeste, el antiguo Camino Real de Extremadura (Madrid – Badajoz), definido por la A-5. Sobre estos dos ejes se sitúan las principales poblaciones extremeñas, en la Ruta de la Plata, Plasencia, Cáceres, Mérida, Almendralejo y Zafra. Sobre la A-5, Navalmoral de la Mata, Mérida, Montijo y Badajoz (Redex, Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016, 2017).

⁸⁷ De secano productivo como Tierra de Barros y los regadíos (Vegas del Guadiana, Alagón-Árrago y Tiétar) (Redex, Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016, 2017).

limitaciones específicas (ZLE)), definidas por las circunstancias limitantes que imponen por sus condiciones físicas y funcionales a la producción agrícola y por el riesgo de despoblamiento que lleva aparejado.

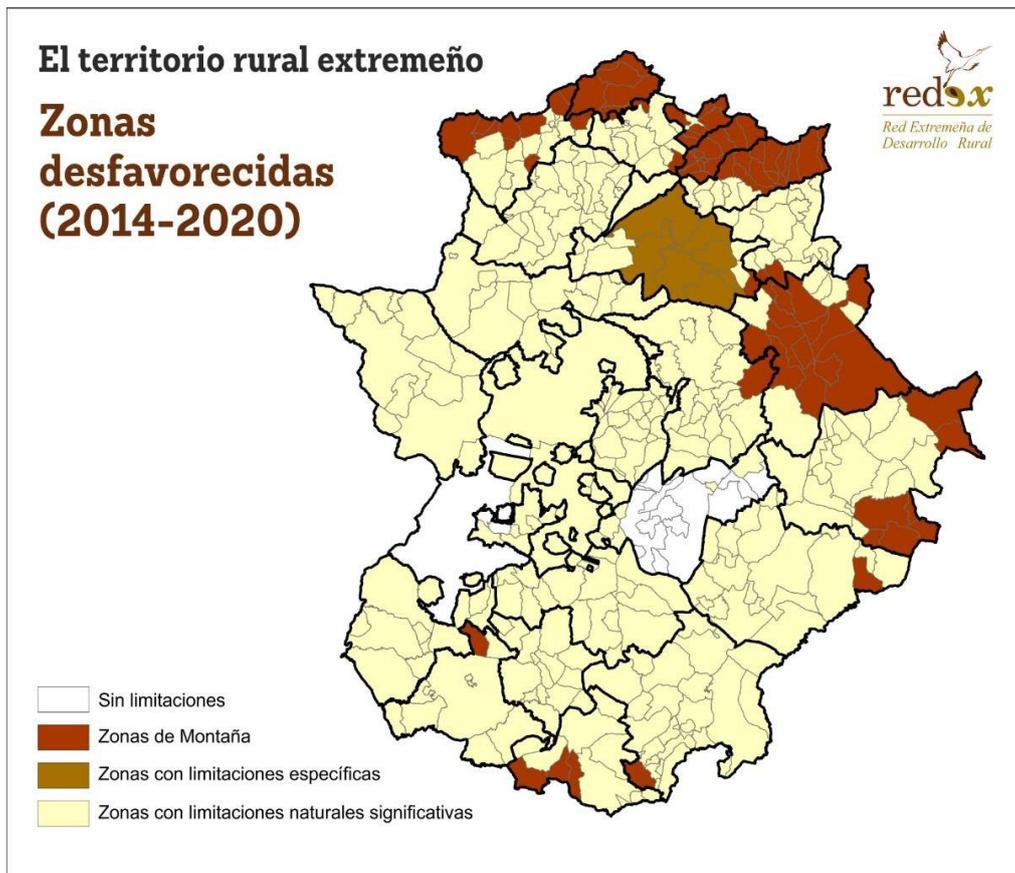
Fig. 211. Corredores territoriales en Extremadura (captura de imagen)



Fuente: Redex (2017)

Respecto a la densidad de población, nuestro territorio rural presenta una densidad muy baja, tan solo 20 hab/km², muy inferior a la nacional (92 hab/km²) e incluso de la regional con 26 hab/km², una de las más bajas de España (Redex, Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016, 2017). En base a las cifras de densidad poblacional, Redex calcula el grado de ruralidad en 2015 en Extremadura y se observa cómo las comarcas con protecciones ambientales UNESCO (Geoparque Mundial Villuercas Ibores Jara, Reserva de la Biosfera Tajo Internacional y Reserva de la Biosfera de Monfragüe) son las que tienen un mayor índice de ruralidad (68,1, 58,7 y 38,7, respectivamente).

Fig. 212. Zonas desfavorecidas de Extremadura (captura de imagen)



Fuente: Redex (2017)

El territorio Tajo Internacional no supera los 10 hab/km² y esta dispersión de la población limita en gran medida sus posibilidades de desarrollo económico. En el cuadro siguiente podemos observar las densidades de población de las localidades objeto de estudio:

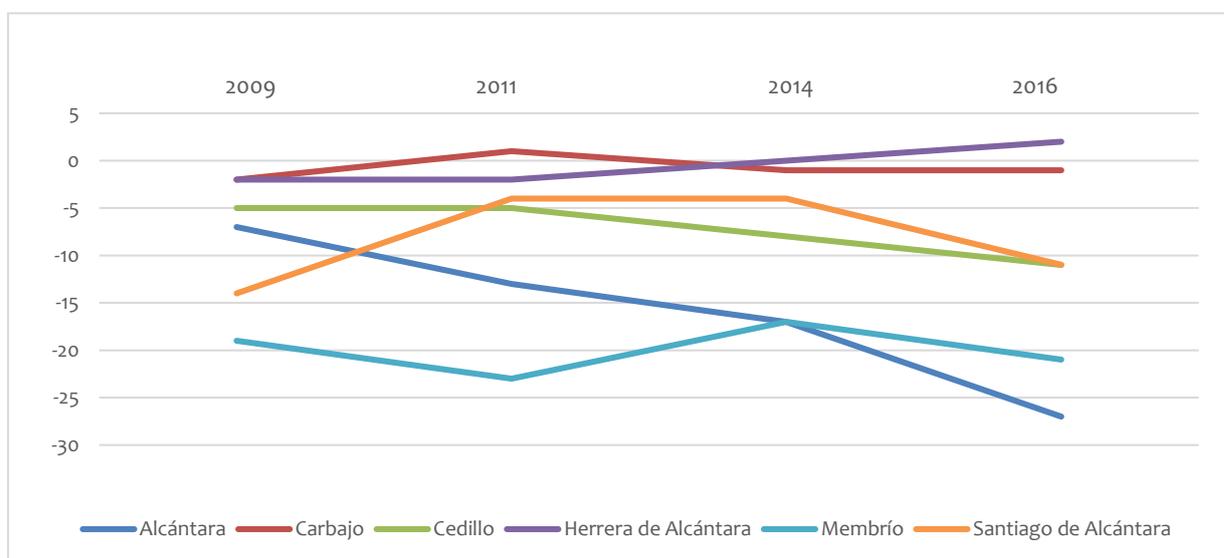
Fig. 213. Información poblacional de las localidades objeto de estudio (2016)

<p>ALCÁNTARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 hab por km² • 29.4% Tercera edad 65 y más 	<p>CARBAJO</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8 hab por km² • 35.6% Tercera edad 65 y más 	<p>CEDILLO</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8 hab por km² • 31.4% Tercera edad 65 y más
<p>HERRERA DE ALCÁNTARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 hab por km² • 32.6% Tercera edad 65 y más 	<p>MEMBRÍO</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 hab por km² • 32.7% Tercera edad 65 y más 	<p>SANTIAGO DE ALCÁNTARA</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6 hab por km² • 41.7% Tercera edad 65 y más

Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas Socioeconómico de Extremadura 2016 (IEEX, 2009-2016)

Todo ello genera baja natalidad por lo que el crecimiento vegetativo (la diferencia entre las tasas de natalidad y mortalidad) acaba siendo negativo. Las localidades objeto de estudio obtienen saldos negativos en prácticamente todas las anualidades, el descenso es más acusado en las localidades más pobladas.

Fig. 214. Evolución del crecimiento vegetativo 2009-2016



Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas Socioeconómico de Extremadura 2016 (IEEX, 2009-2016)

El análisis poblacional del Atlas Socioeconómico de Extremadura (IEEX, 2009-2016) clasifica los municipios en términos de expansión o de desertización y desde una perspectiva comparada en dos periodos: 2006-2011 y 2011-2016, en Tendencia hacia la expansión (T. Expansión) o en Tendencia hacia la desertización (T. Desertización). Como podemos observar en la tabla siguiente la situación para las localidades objeto de estudio, apareciendo con signo positivo aquellos municipios que, estando en tendencia hacia desertización, presentan una tasa media de variación anual mayor en el segundo periodo que en el primero y figuran con signo negativo aquellos municipios que, estando en tendencia hacia la desertización, presentan una tasa media de variación anual menor en el segundo periodo que en el primero.

Fig. 215. Análisis poblacional 2006-2011 y 2011-2016

MUNICIPIO	Situación 2006-2011	Situación 2011-2016	Situación global
Alcántara	-0,8%	-1,4%	Tendencia a la Desertización (-)
Carbajo	-2,2%	-0,8%	Tendencia a la Desertización (+)
Cedillo	-2,2%	-1,0%	Tendencia a la Desertización (+)

Herrera de Alcántara	-1,3%	-0,1%	Tendencia a la Desertización (+)
Membrío	-2,4%	-2,7%	Tendencia a la Desertización (-)
Santiago de Alcántara	-2,6%	-2,3%	Tendencia a la Desertización (+)

Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas Socioeconómico de Extremadura 2016 (IEEX, 2009-2016)

Así pues, este tipo de zonas, se encuadrarían, según la clasificación del Informe IESA⁸⁸ (IESA, 2009) en la tipología “áreas del interior rural con importantes déficits estructurales y problemas demográficos”, que suelen estar alejadas de los centros urbanos, sufrir importantes déficits estructurales, tener bajos niveles de población, estar escasamente equipadas y disponer de un sistema alimentario poco dinámico, debido a que o bien la actividad agraria no ha desarrollado un sector industrial o comercial vinculado a ella o bien a que la agricultura es poco competitiva. En cualquier caso, su sistema alimentario local no desempeña el papel de ser un motor capaz de garantizar las rentas de su población, una población que apenas consigue reproducirse social y económicamente. El resto de la actividad económica es igualmente débil, y a este particular, podemos considerar el indicador “Número de personas afiliadas total entre población total expresado en porcentaje” del Informe de Afiliación a la Seguridad Social, relativo al cuarto trimestre de 2017 (IEEX, 2018), pudiendo observar que estos porcentajes se encuentran alrededor del 25% y el 35% para las localidades objeto de estudio.

Fig. 216. Afiliados totales entre población total expresado en porcentaje (2017)

Afiliados totales entre población total expresado en porcentaje (2017)					
Alcántara	Carbajo	Cedillo	Herrera de Alcántara	Membrío	Santiago de Alcántara
29,7%	34,6%	33,8%	32,6%	32,6%	26,5%

Fuente: elaboración propia a partir de (IEEX, 2018)

Tampoco se ha dado una respuesta política a esta grave problemática, como ya se ha indicado anteriormente⁸⁹. El Informe del Centro de Estudios de Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, CEDDAR (Pinilla, 2017) apunta en este sentido que “la Constitución de 1979 y su descentralización autonómica, exitosa en la primera tarea, no ha logrado, en cambio,

⁸⁸ Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Se trata de Primer Documento DEL DESARROLLO RURAL AL DESARROLLO TERRITORIAL Reflexiones a partir de la experiencia española (IESA). Véase 3. El Turismo como área de estudio de las Políticas Públicas.

⁸⁹ (García, 2014). Véase punto 3. El Turismo como área de estudio de las Políticas Públicas.

consolidar un sistema eficaz y estable para la solución de los problemas territoriales en España, ni en los aspectos económicos ni en los políticos. Conviene que, en consecuencia, y por omisión, la política regional, la que atiende a los problemas concretos del territorio y sus gentes de manera estructurada y estratégica, la que además de proveer servicios eficientes dentro de unas competencias administrativas se pregunta por el desarrollo, por el futuro de sus ciudadanos y su bienestar presente, ha sido inexistente, se dejaba en manos de Bruselas, tanto desde el gobierno central como desde los autonómicos”.

En conclusión, existe una grave problemática en el medio rural español que, en el caso de Extremadura, se inicia con las migraciones masivas durante los últimos años de la dictadura franquista a grandes focos de producción industrial españoles y europeos que no han hallado una solución efectiva ni en el diseño de las estructuras políticas y administrativas democráticas ni en el encaje comunitario posterior. Las previsiones acerca de la “solución turística” en muchas áreas rurales fueron excesivamente optimistas, la solución turística era sólo parte de la solución y no la “panacea” que muchos vieron en ella (Pulido J. , 2011). Todo apunta a una suma de soluciones que debe abordarse de manera integral en el destino. Como veremos a continuación, en la zona del Tajo Internacional se ha intervenido en el territorio de manera intensa desde diversas áreas funcionales. Siendo este, el turismo, un sector tan transversal, se impone una lógica propia que exige cooperar. La unidad básica para una planificación turística coherente es el destino. Sin embargo, la idea de destino sigue suscitando cierto nivel de indeterminación debido a que los actores públicos son decisores legítimos dentro de espacios territoriales rígidos y se organizan funcionalmente en materias con límites competenciales estrictos, generalmente relacionados con ámbitos de desempeño tradicionales (Velasco M. , Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos, 2015). Pero la gestión de un destino turístico exige la acción coordinada que debe converger en nuevas fórmulas de gestión basadas en la creación de instrumentos de cooperación interadministrativa y que deben completarse con la incorporación de actores privados y con la participación de diferentes agentes sociales para conseguir una toma de decisiones realmente eficiente.

Si bien es el destino turístico el que realmente se posiciona en la mente del turista, lo cierto es que el destino está conformado por una pluralidad de empresas que son la cara visible del turismo: alojamientos, restaurantes, agencias de viaje, empresas de actividades, etc., además de las poblaciones locales, que tanto aportan en los procesos de interacción con los turistas

y en el recuerdo de experiencias inolvidables. Todos ellos, todos, junto a los actores públicos, deben participar en la construcción y desarrollo del destino en pie de igualdad. Y esta lógica adquiere carácter obligatorio en aquellos destinos de interior, donde resulta más complicado conseguir posicionamientos competitivos diferenciados, de manera que las ventajas competitivas sólo son exitosas si se forjan en comunidad y bajo los principios de cooperación y responsabilidad.

7.2.2. Principales instrumentos de intervención

En el caso que nos ocupa, desde que en el año 2006 se publicara la declaración de Parque Natural Tajo Internacional, se han venido realizando numerosas intervenciones para el desarrollo rural de la zona y, más concretamente, muchas de ellas con la finalidad de conformar un destino turístico de naturaleza en este territorio mediante distintos instrumentos y desde instancias organizativas diversas.

Siguiendo la clasificación de los instrumentos de políticas públicas turísticas⁹⁰ propuesta por (Velasco, 2002), a continuación, se estructuran los instrumentos de política turística más relevantes aplicados al territorio Tajo Internacional, del punto de vista de los actores públicos promotores (instrumentos organizativos) de los restantes instrumentos: Programáticos, Financieros, Comunicación y de Mejora del conocimiento. Se omiten los instrumentos normativos, dado que mayoritariamente los instrumentos acompañan soporte legal. Por otro lado, se añade un nuevo instrumento que hace referencia al conjunto de instrumentos estructurales que tienen como objeto aumentar el atractivo turístico del destino como Instrumentos “de Apoyo turístico”⁹¹. Para ello, crearemos una matriz de doble entrada que cruce los instrumentos organizativos con el resto de instrumentos aplicados al territorio con una finalidad turística en el segmento de naturaleza⁹²:

⁹⁰ “Los instrumentos son categorías ideales que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política”. Véase 3.3. Instrumentos de las políticas públicas turísticas.

⁹¹ Véase 6. Diseño metodológico de la investigación.

⁹² Dada la transversalidad del sector turístico seguramente existan muchos más instrumentos financieros y de mejora del conocimiento que se hayan aplicado en el territorio, como, por ejemplo, las ayudas a la creación de empresas, a la mejora del comercio minorista o a otros sectores productivos de las que se hayan beneficiado personas físicas o jurídicas y que contribuyen a la conformación del destino. Se incluyen aquí las más relevantes desde el punto de vista de turismo de naturaleza, y en la medida de lo posible, pertinentes desde la aplicación en el propio territorio.

Fig. 217. Principales instrumentos de política turística

ORGANIZATIVOS	PROGRAMÁTICOS	FINANCIEROS	COMUNICACIÓN	DE MEJORA DEL CONOCIMIENTO	DE APOYO TURÍSTICO
DG Medio ambiente					
DG Desarrollo rural -GAL					
DG Turismo					
SEXPE					
Diputación de Cáceres: OADL / Desarrollo Sostenible					
Diputación de Cáceres: Turismo					
Mancomunidad Sierra de San Pedro					
Ayuntamientos					

Fuente: elaboración propia

7.2.2.1 Instrumentos programáticos

Proyectos Tæjo Internacional

Los proyectos Tæjo Internacional I y II, situados temporalmente entre 2007-2013 han significado la mayor fuente de intervenciones en materia turística de naturaleza en Extremadura⁹³. Sobre la base de *Plan de Desarrollo Turístico del Parque Natural Tajo Internacional*⁹⁴ elaborado por el Organismo Autónomo de Desarrollo Local de la Diputación de Cáceres, esta organización ha liderado estos proyectos en el marco del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal.

El Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, aprobado por la Comisión Europea el 25 de octubre de 2007, promueve el desarrollo de las zonas fronterizas entre España y Portugal. El Programa POCTEP permite aprovechar las amplias redes de cooperación existentes que se han venido desarrollando desde 1989, con ejecución de proyectos de infraestructuras materiales, a las que se han incorporado progresivamente

⁹³ De reciente aprobación, el proyecto Tæjo Internacional Rede, supone el tercer proyecto con temática turística en el territorio.

⁹⁴ Descargable en: <https://adturistico2011.files.wordpress.com/2011/11/tajo-internacional.pdf>

otros sectores como el turismo, servicios sociales, medio ambiente, innovación tecnológica, sanidad, educación o cultura.

En el ámbito del sector turístico en el ámbito rural, podemos destacar los proyectos siguientes, aprobados para el período 2007-2013 (POCTEP, 2017)

Proyectos POCTEP para el período 2007-2013

Denominación	Resumen
<i>Tæjo Internacional</i>	Contribuir, mediante estrategias de cooperación territorial que valoren los recursos naturales, culturales e históricos, al desarrollo social y económico en el espacio fronterizo demarcado por el Tajo Internacional.
<i>Acciones para la dinamización y potenciación de la actividad social, cultural y económica del medio rural transfronterizo</i>	Fijar la población del medio rural transfronterizo mediante la aplicación de actuaciones, procesos y programas enfocados a dinamizar y potenciar las actividades sociales, laborales, culturales y económicas de los pueblos de Extremadura, Alentejo y Centro.
<i>Tæjo Internacional II</i>	Contribuir al desarrollo socioeconómico del ámbito territorial transfronterizo de Tajo /Tejo Internacional incrementando el valor de su desarrollo turístico sostenible y la conservación de su medio natural
<i>Círculo Turístico Por Tierras Rayanas</i>	Hacer desaparecer el denominado “efecto de frontera” a través de esta alianza turística estratégica, con el propósito de constituir a este nuevo itinerario turístico de interior en el centro de los mercados emisores hispano-lusos
<i>Proyecto Estructurante para o Desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva</i>	<i>Aproveitar o Grande Lago Alqueva para desenvolver de forma harmoniosa e equilibrada o território adjacente de um lado e de outro da fronteira apostando estrategicamente no sector do turismo e nas potencialidades do meio rural.</i>

Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

Para el período 2014-2020, contempla los proyectos siguientes:

Fig. 218. Proyectos POCTEP para el período 2007-2013

Denominación	Resumen
<i>Rotas e Desenvolvimento Cultural Lago Alqueva 2020</i>	<i>O projeto tem como objetivo o desenvolvimento de um programa inovador e estruturante de produtos e serviços turísticos assente nos recursos endógenos do espaço de cooperação e de base sustentável ao nível económico, ambiental e social. Pretende-se assim</i>

Denominación	Resumen
Deporte y Naturaleza en la EUROACE	desenvolver o Destino Alqueva ao criar motivos de atratividade com base no seu rico património cultural e natural que permitem uma diferenciação face a outros destinos rurais.
Tæjo Internacional Rede	Conseguir que el territorio EUROACE se configure como un destino de excelencia internacional para la práctica deportiva, especialmente para personas mayores, con diversidad funcional y para el deporte en familia.
Tæjo Internacional Rede	TAEJO REDTI pretende Impulsar el crecimiento sostenible de “TAEJO Internacional” mediante la gestión eficiente de sus recursos naturales, culturales y turísticos a través de redes que potencien sus espacios naturales y patrimoniales al mismo tiempo que favorezcan la puesta en valor del turismo en el territorio.

Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

En consecuencia, el territorio Tajo Internacional ha sido beneficiario de proyectos POCTEP en los últimos diez años:

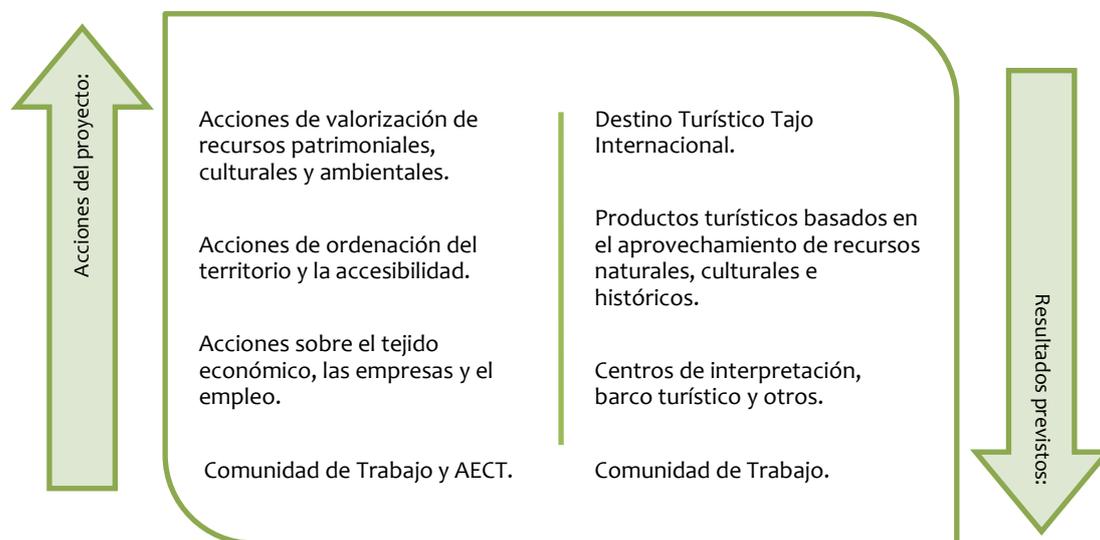
Fig. 219. Iniciativas POCTEP en el territorio Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia

El proyecto Tæjo Internacional, aprobado en 2007, tenía como objetivo principal contribuir, mediante estrategias de cooperación territorial que valoren los recursos naturales, culturales e históricos, al desarrollo social y económico en el espacio fronterizo demarcado por el Tajo Internacional (POCTEP, 2017), con la siguiente estructura de acciones y resultados previstos:

Fig. 220. Acciones y Resultados previstos del proyecto Tæjo Internacional



Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

Este tipo de proyectos son gestionados y ejecutados por un partenariado, uno de los cuales es designado como beneficiario principal. En el caso del proyecto Tæjo Internacional, el beneficiario principal es la Diputación Provincial de Cáceres (OADL). El resto de la estructura de beneficiarios, así como las cantidades inicialmente aprobadas para cada uno de ellos, se muestra en la página siguiente:

Fig. 221. Partenariado del proyecto Tæjo Internacional

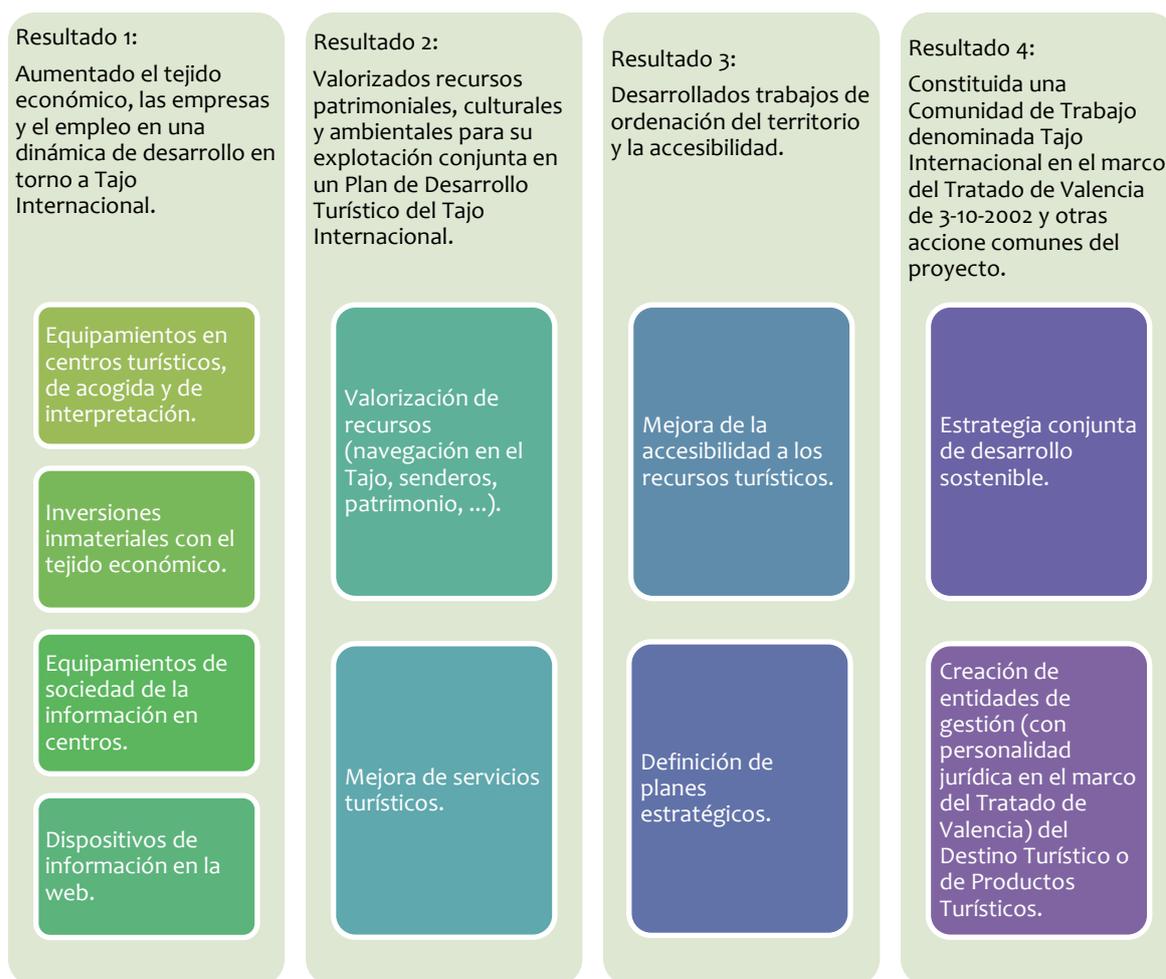
Beneficiario Principal	Diputación de Cáceres	1.875.000
Beneficiario nº 1	Municipio de Idanha-a-Nova	222.187,50
Beneficiario nº 2	Municipio de Castelo Branco	300.000
Beneficiario nº 3	Municipio de Penamacor	300.000
Beneficiario nº 4	Municipio de Vila-Velha de Ródão	250.000
Beneficiario nº 5	Municipio de Nisa	230.000
Beneficiario nº 6	Municipio de Castelo de Vide	110.000
Beneficiario nº 7	Municipio de Portalegre	110.000

Beneficiario nº 8	Municipio de Marvão	110.000
Beneficiario nº 9	Municipio de Gavião	230.000
Beneficiario nº 10	DG Medio Natural (Jta. Extremadura)	468.750
Beneficiario nº 11	DG Desarrollo e Infraestructuras Rurales (Jta. Extremadura)	468.750
Beneficiario nº 12	DG Turismo (Jta. Extremadura)	468.750
Beneficiario nº 13	DG de Urbanismo y Ordenación (Jta. Extremadura)	468.750

Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

Desde la página web de la Diputación de Cáceres se desarrollan los resultados esperados y las acciones para lograrlos:

Fig. 222. Resultados esperados y las acciones del proyecto Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia a partir de la web de la Diputación de Cáceres (2016)

El segundo de los proyectos, aprobado en el mismo período de programación 2007-20013, llevó por nombre Tæjo Internacional II y planteó un objetivo principal en la misma línea del proyecto anterior, centrado en *contribuir al desarrollo socioeconómico del ámbito territorial transfronterizo de Tæjo /Tejo Internacional incrementando el valor de su desarrollo turístico sostenible y la conservación de s medio natural* (POCTEP, 2017).

Fig. 223. Acciones y Resultados previstos del proyecto Tæjo Internacional II



Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

Respecto a la estructura del parternariado, su composición se ve ampliada tanto en la parte española como en la portuguesa:

Fig. 224. Partenariado del proyecto Tæjo Internacional II

Beneficiario Principal	Diputación de Cáceres	1.412.612,02
Beneficiario 2	Câmara Municipal de Idanha-a-Nova	175.000,00
Beneficiario 3	Câmara Municipal de Castelo Branco	185.00,00
Beneficiario 4	Câmara Municipal de Penamacor	200.00,00
Beneficiario 5	Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão	175.00,00
Beneficiario 6	Câmara Municipal de Nisa	150.00,00
Beneficiario 7	Câmara Municipal de Castelo de Vide	75.00,00
Beneficiario 8	Câmara Municipal de Portalegre	100.00,00
Beneficiario 9	Câmara Municipal de Marvão	100.00,00

Beneficiario 10	Câmara Municipal de Gavião	125.000,00
Beneficiario 11	DG de Medio Ambiente. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía (JEX)	1.125.000,00
Beneficiario 12	DG de Desarrollo Rural. Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía (JEX)	618.750,00
Beneficiario 13	DG de Turismo. Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo (JEX)	562.500,00
Beneficiario 14	DG de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo (JEX)	468.750,00
Beneficiario 15	SEXPE - SERVICIO EXTREMEÑO PÚBLICO DE EMPLEO	112.500,00
Beneficiario 16	ICNF, I.P. - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.	75.000,00
Beneficiario 17	NaturTejo – EIM (Empresa Intermunicipal)	80.000,00
Beneficiario 18	DG de Deportes. Consejería de Presidencia (JEX)	637.500,00

Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

Para este segundo proyecto, también se publicaron los resultados esperados y las acciones para lograrlos en la página web de la Diputación de Cáceres, pero éstos son los mismos que en el proyecto anterior, por lo que no se reproducen a continuación.

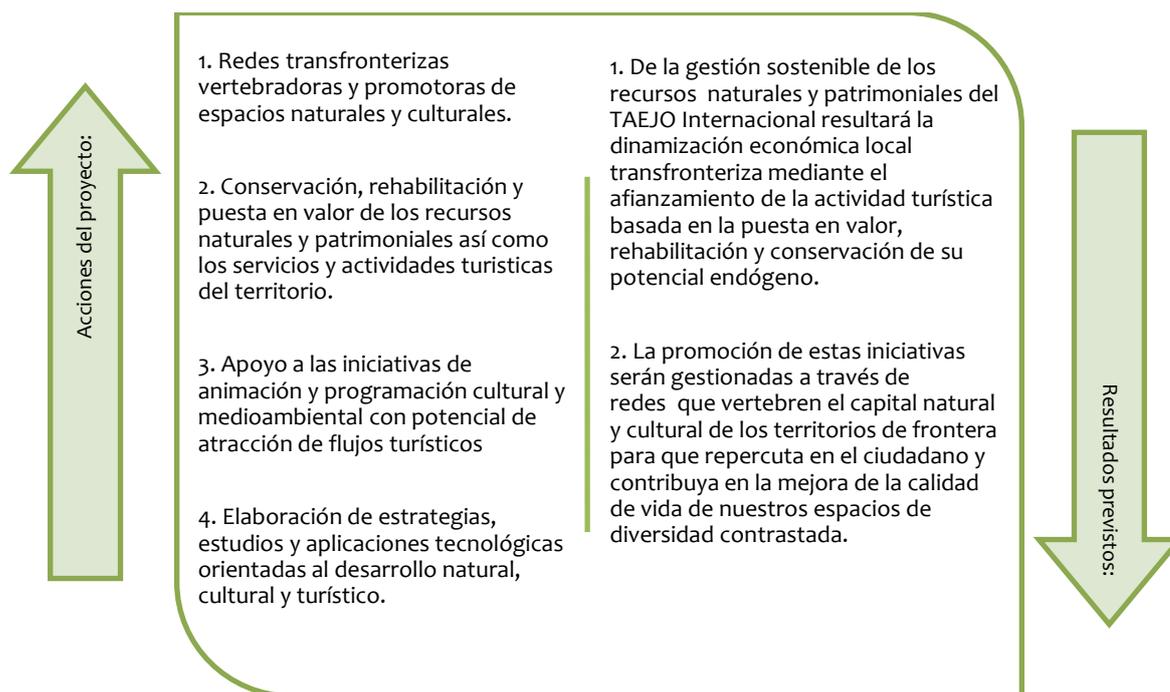
Finalmente, en el nuevo período de programación 2014-2020, resulta aprobado el proyecto *Taejo Internacional Rede (TAEJO REDTI)*, con un periodo de ejecución de 01/01/2014 hasta 31/12/2019, que pretende *“impulsar el crecimiento sostenible de “TAEJO Internacional” mediante la gestión eficiente de sus recursos naturales, culturales y turísticos a través de redes que potencien sus espacios naturales y patrimoniales al mismo tiempo que favorezcan la puesta en valor del turismo en el territorio. La estrategia es la solución a problemas de conservación hispano lusos en el Parque Internacional por lo que las actuaciones deben ser afrontadas de manera conjunta siguiendo una misma línea de gestión sostenible, siendo imprescindible la aplicación de criterios de cooperación transfronteriza y esenciales los trabajos conjuntos del partenariado”* (POCTEP, 2017).

La estructura del partenariado es muy similar al proyecto anterior, siendo nuevamente la Diputación Provincial de Cáceres el principal beneficiario, con los siguientes socios o beneficiarios:

1. Municipio de Idanha-a-Nova – Câmara Municipal
2. Municipio de Castelo Branco
3. Municipio de Penamacor
4. Município de Vila Velha de Ródão
5. Municipio de Nisa
6. Municipio de Castelo de Vide
7. Municipio de Portalegre
8. Municipio de Marvão
9. Municipio de Gavião
10. Naturtejo, Empresa de Turismo, EIM – Naturtejo, EIM
11. DG. Medio Ambiente. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio.
Junta de Extremadura
12. DG. Desarrollo Rural. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio.
Junta de Extremadura
13. DG. Turismo. Consejería de Economía e Infraestructuras. Junta de Extremadura
14. DG. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas
Agrarias y Territorio Junta de Extremadura
15. Servicio Extremeño Público de Empleo
16. Fundación Ciudad de Ammaia
17. DG. Deportes. Consejería de Presidencia. Junta de Extremadura

Para esta tercera edición, el proyecto plantea los siguientes resultados y actividades para lograrlos:

Fig. 225. *Acciones y Resultados previstos del proyecto Tæjo Internacional II*



Fuente: elaboración propia a partir de POCTEP (2017)

Determinados instrumentos que se describirán a continuación se incluyen dentro del ámbito de estos proyectos Tajo Internacional I y II. Sin embargo, también se hará referencia a otros instrumentos que, aunque proceden de otros ámbitos sectoriales (medio ambiente, desarrollo rural o formación para el empleo), también se han implementado en el territorio con un objeto de desarrollo turístico o bien hacia la protección de los recursos naturales, entendido como atractivo turístico.

7.2.2.2. Instrumentos de comunicación

La Ley de Turismo de Extremadura, Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura, en su Capítulo II, del Título Preliminar, en relación a la promoción turística, señala en el artículo 4, las competencias autonómicas; en el artículo 5, las competencias turísticas de las Diputaciones Provinciales; y, en el artículo 6, las competencias turísticas de los municipios. Es decir, establece las competencias de las distintas Administraciones Públicas autonómicas y locales, en materia turística, a las que se otorgan competencias concretas, en consonancia con las políticas de desarrollo rural de la Junta de Extremadura.

Fig. 226. Competencias en promoción turística

"Artículo 4. Competencias autonómicas.

Corresponde a los órganos de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, en función de sus competencias, las siguientes atribuciones en materia de turismo:

(...) h. La protección, promoción y fomento de la imagen de Extremadura y de sus recursos turísticos, tanto en el interior como en el exterior de la misma, sin perjuicio de las atribuciones de otras Administraciones en esta materia.

Artículo 5. Competencias turísticas de las Diputaciones Provinciales.

1. Corresponden a las Diputaciones Provinciales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones en materia de turismo:

(...) e. La participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación y promoción turística de Extremadura.

f. La colaboración con la Administración Estatal, Autonómica y Local y otras entidades locales para la promoción de zonas y recursos comunes.

g. La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas.

2. Las Diputaciones Provinciales ejercerán sus competencias turísticas en colaboración con la Consejería competente en materia de turismo y con las demás Administraciones Turísticas de su ámbito territorial.

Artículo 6. Competencias turísticas de los Municipios.

1. Corresponden a los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones en materia de turismo:

(...) b. Promover y fomentar los recursos, actividades, fiestas u otros aspectos en relación con el turismo que sean de su interés, en coordinación con la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura competente en la materia.

c. Colaborar con la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como con las Diputaciones Provinciales y otras entidades locales para la promoción de zonas y recursos comunes.

(...) k. Participar en los procesos de elaboración de planes de ordenación y promoción turística de Extremadura.

2. Los municipios podrán recabar la colaboración de la Mancomunidad a la que pertenezcan para el ejercicio de las funciones que les atribuye la normativa turística.

3. Los Municipios ejercerán sus competencias turísticas en colaboración con la Consejería competente en materia de turismo y con las demás Administraciones Turísticas de su ámbito territorial.

Artículo 10. Participación de empresas, cámaras de comercio, agrupaciones y asociaciones.

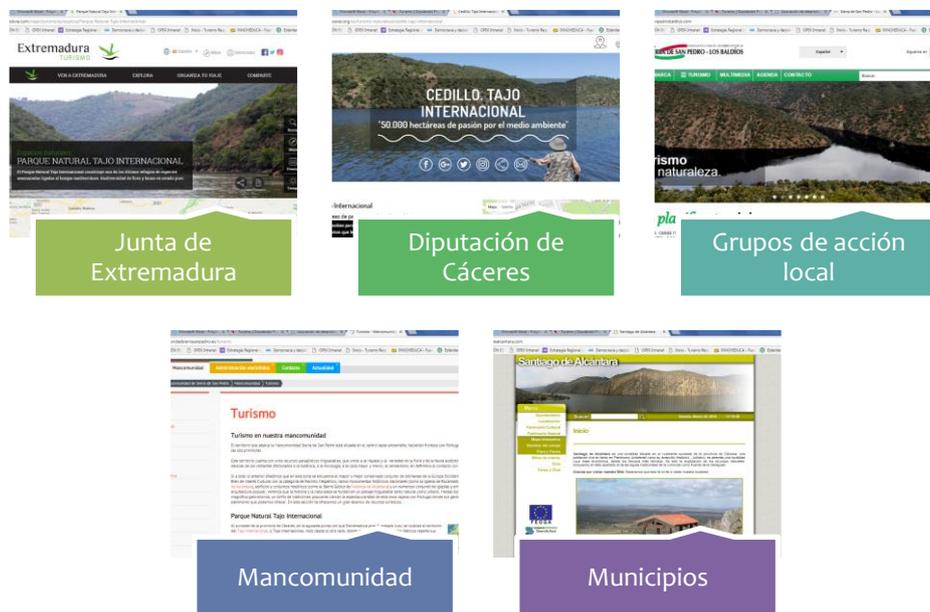
1. La Administración turística fomentará la participación real y efectiva de empresas públicas y privadas, de las cámaras de comercio de Extremadura, de las agrupaciones y asociaciones empresariales y profesionales en el desarrollo de sus políticas y en la promoción de la Comunidad Autónoma de Extremadura como destino de calidad, buscando la máxima colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas con competencia en el ámbito turístico, así como entre éstas y el sector privado.

2. Igualmente, apoyará las actuaciones de las empresas, agrupaciones y asociaciones que tengan por objeto la promoción y divulgación de la oferta turística extremeña, estableciendo las ayudas y otorgando las subvenciones que se estimen necesarias para estimular su participación en las acciones que se determinen en planes o programas turísticos. “

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley

En consecuencia, todos los niveles de administración turística ostentan competencias en promoción turística. Considerando las sedes web de cada uno de estos niveles, observamos secciones dedicadas al Destino Tajo Internacional, en la imagen siguiente:

Fig. 227. Tajo Internacional en las sedes web de la administración turística de Extremadura



Fuente: elaboración propia

Respecto a la marca del destino Tajo Internacional, cabe destacar que, como recurso natural integrado en la Red de Espacios Protegidos de Extremadura, se disponía de la imagen de una

cigüeña negra, como elemento distintivo del espacio natural, de aspecto similar a la imagen del Parque Natural do Tejo Internacional en Portugal:

Fig. 228. Figuras gráficas del Parque Natural Tajo-Tejo Internacional



Parque Natural Tajo Internacional - España



Parque Natural do Tejo Internacional - Portugal

Fuente: elaboración propia a partir de las webs del parque español y portugués

Sin embargo, el proyecto POCTEP Tajo Internacional optó por elaborar una identidad corporativa donde la imagen de la marca se centraba en el lirio amarillo⁹⁵.

Fig. 229. Marca turística Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia a partir de www.tajointernacional.com

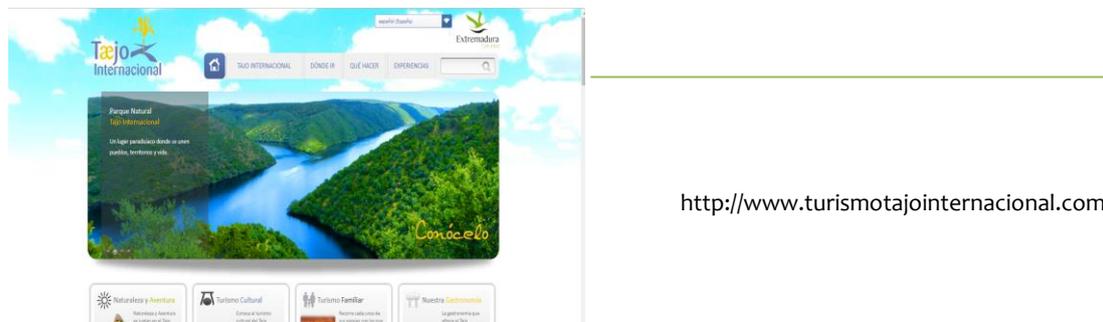
En los proyectos Tajo Internacional la acción promocional se orientó en su primera edición mayoritariamente al segmento de turismo de naturaleza, para posteriormente ampliar al segmento gastronómico y cultural⁹⁶. Las actuaciones relativas a la promoción turística en el proyecto Tajo Internacional I y II se asumieron mayoritariamente desde la Dirección General de Turismo quién asumió la creación de la marca Tajo Internacional, el desarrollo del Portal web interactivo Tajo Internacional, que posteriormente se convirtió en una web turística: www.turismotajointernacional.com para la promoción del Tajo Internacional, con inclusión

⁹⁵ Véase 7.1.4. Recursos naturales más importantes.

⁹⁶ Destacan a este respecto la creación del Club de producto Tajo Internacional Destino Gastronómico, así como las acciones para valorizar la cultura megalítica y dolménica en el territorio.

de empresas turísticas, calendario de eventos, experiencias y propuestas y e información detallada del destino. La web aparece en seis idiomas y lectura fácil.

Fig. 230. Web turística para la promoción del Tajo Internacional (Captura de imagen)



Fuente: www.turismotajointernacional.com

A título no exhaustivo, a continuación, se indican las acciones de promoción turística más relevantes realizadas en los proyectos Tæjo Internacional I y II, prioritariamente en el segmento de turismo de naturaleza⁹⁷:

Fig. 231. Principales acciones promocionales Tæjo Internacional I y II

•Ferias

- Dentro de la acción promocional de la Junta de Extremadura.
- Presencia destacada en FIO (Feria Internacional de Ornitología)

•Press/fam trips

- Viajes de prensa genérico con prensa española y portuguesa y prensa internacional especializada en ornitología
- Promoción del Tajo Internacional con periodistas y bloggers

•Acciones en medios/online

- Inserciones en medios de comunicación especializados
- Publicidad en buscadores de internet
- Publicidad en radio
- Publicidad en cines
- Publi-reportajes
- Viajes promocionales Tæjo Internacional
- Espacio radiofónico especializado en turismo con cobertura nacional y regional
- Post patrocinados
- Tajo Internacional destino familiar

⁹⁷ A partir de los datos de los proyectos Tæjo Internacional I y II proporcionados por la Diputación de Cáceres.

•Jornadas

- Dinamización turística en torno al turismo activo
- Dinamización turística en torno al agroturismo
- Jornadas empresariales diversas
- Jornadas de experiencias turísticas

•Edición de material

- Vídeos promocionales
- Documental audiovisual para la televisión
- Rutas oficiales del parque y establecimientos y empresas turísticas
- Fichas de fauna y flora
- Mapas turísticos
- Cuadernos didácticos para los centros de interpretación
- Experiencias turísticas

•Otros

- Street marketing
- Material de merchandising
- Promoción en eventos del territorio

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Diputación de Cáceres

Cabe destacar así mismo el Plan de promoción turística del Parque Tajo Internacional llevado a cabo en el proyecto Tæjo Internacional II, basadas en ilustraciones:

Fig. 232. Ilustración del Plan de promoción turística del Parque Tajo Internacional (2014)



Fuente: www.tajointernacional.com

Este plan de medios se publicitó en diversos soportes: banners, cuñas de radio, videos promocionales, book de fotografías y gráficas, plan de publicidad online, notas de prensa, notas de prensa y dossier de prensa y presentaciones del destino, entre otras.

7.2.2.3. Instrumentos de mejora del conocimiento

Velasco define los instrumentos de investigación y prospectiva como aquellos orientados a la mejora y difusión de conocimientos (Velasco M. , 2011). Se incluyen en este apartado las principales categorías identificadas⁹⁸ en los proyectos Tæjo Internacional I y II:

- Puntos de información interactivos en establecimientos y otros puntos relevantes.
- Bibliografía temática de turismo y medio natural para centros de interpretación.
- Sensibilización y valorización del parque a profesionales.
- Jornadas y talleres concienciación medioambiental para escolares.
- Programa de mejora de las competencias.⁹⁹
- Programa de acercamiento a los visitantes.
- Libro institucional Tajo Internacional.
- Dispositivos de seguimiento/monitorización de aves.
- Estudios científicos de especies y hábitats.
- Estudios de ordenación del territorio y cartográficos.
- Estudio de percepción ciudadana e influencia e impacto socioeconómico que el PN Tajo Internacional.
- Plan de Seguimiento Ambiental basado en indicadores para el Parque Natural del Tajo Internacional

7.2.2.4. Instrumentos de apoyo turístico

Los instrumentos de apoyo turístico resultan fundamentales para la conformación de la oferta de un destino turístico de naturaleza. En el contexto del territorio Tajo Internacional, estos instrumentos se han materializado en 3 elementos principales¹⁰⁰: el barco turístico, los centros de interpretación y las rutas de observación de la naturaleza.

⁹⁸ A partir de los datos de los proyectos Tæjo Internacional I y II proporcionados por la Diputación de Cáceres.

⁹⁹ Cabe destacar además la implantación del Programa Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo promovidos por Ayuntamientos y Mancomunidad que han integrado especialidades formativas relacionadas con la interpretación de rutas de naturaleza, trabajos en el medio natural y especialidades en restauración.

¹⁰⁰ A partir de los datos de los proyectos Tæjo Internacional I y II proporcionados por la Diputación de Cáceres. No obstante, cabe destacar la aportación de los programas PRODER y LEADER en la creación de infraestructuras turísticas, así como a través de las unidades de obra vinculadas al Programa Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, que financiaron establecimientos de oferta turística municipales.

Fig. 233. Instrumentos de apoyo turístico en el Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por Diputación de Cáceres y www.tajointernacional.com

Centros de interpretación

Los centros de interpretación se encuentran en Alcántara, Cedillo y Santiago de Alcántara, todas ellas localidades objeto de este estudio, que, junto a Herrera de Alcántara, conforman así mismo, los puntos de navegación de la embarcación turística “Balcón del Tajo” y también une a todas ellas en la ruta “Camino natural del Tajo”.

Fig. 234. Centros de interpretación



Centro de Interpretación del Parque Natural Tajo Internacional (Alcántara)

Este centro, ubicado en una casa solariega del s.XVI, ofrece completa información sobre el Parque, sus rutas y pueblos. En su interior cuentan con todo tipo de recursos didácticos, talleres y actividades para hacer al visitante partícipe de los valores del Parque.

Centro de Visitantes del Parque Natural Tajo Internacional "El Casón", Museo Etnográfico (Cedillo)

El Casón, conocido popularmente como "Museo del Pueblo", contiene una muestra de etnografía, biblioteca, un mirador desde el que observar el río Tajo, Portugal y el propio pueblo, y servicios como el de rutas guiadas. En este mismo centro se ubica el Aula de Naturaleza "Tajo Internacional", que dispone de información básica para visitar el Parque, así como de una sala con muestras de flora y fauna, un juego de plantas aromáticas, maqueta de un dolmen, una representación de una cueva y otra de un chozo de pastores.



Centro de Interpretación de la Naturaleza "El Péndere" (Santiago de Alcántara)

Ubicado en la Ermita de El Péndere (s.XIII), este centro cuenta con una sala del paisaje y de los ecosistemas, flora y fauna, dioramas, paneles, maqueta interpretativa y proyección de audiovisual y de un planisferio sobre la cúpula de la ermita para comunicar los valores del Tajo Internacional y divulgar los recursos locales. Disponen de visitas guiadas siempre que se dé previo aviso y tienen 9 rutas señalizadas por el entorno municipal.

Fuente: elaboración propia a partir de www.tajointernacional.com

Rutas y miradores de observación de la naturaleza

Los paisajes del Parque Natural Tajo Internacional pueden contemplarse gracias a la existencia de rutas repartidas tanto por la parte portuguesa como por la española. En la parte española se localizan 10 rutas, de las cuales 8 discurren a través de una o más localidades objeto de estudio.

Fig. 235. Rutas en el Parque Natural Tajo Internacional



Fuente: "Rutas del PN Tajo Internacional"

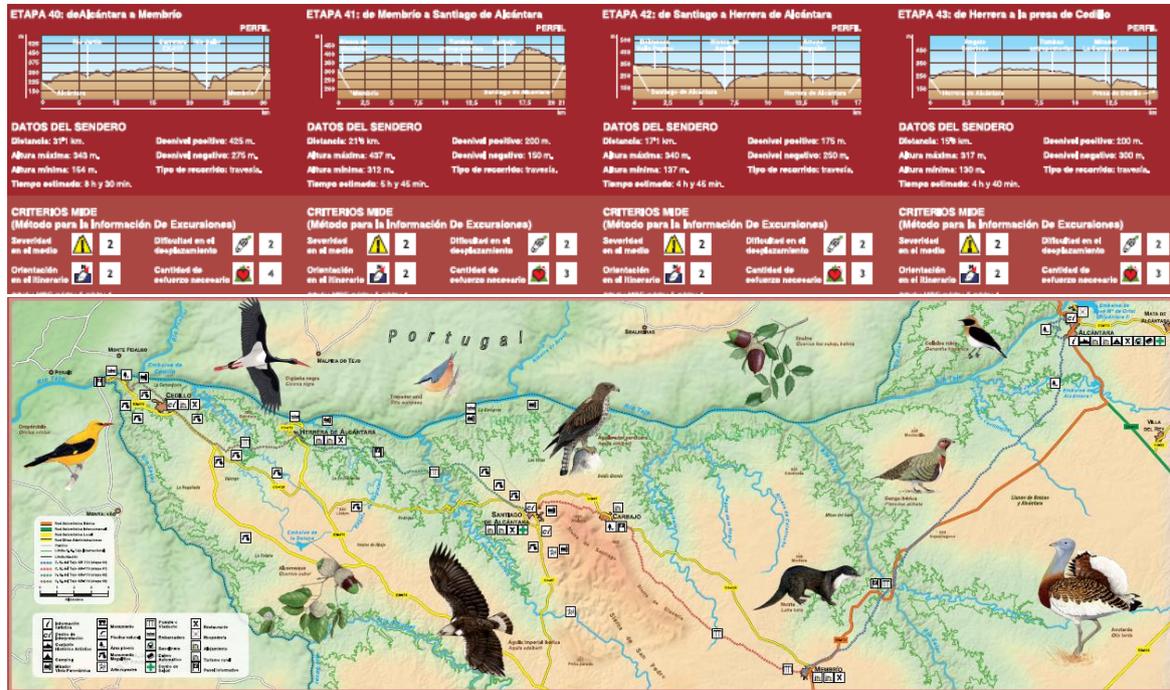
El Camino Natural del Tajo nos transporta por más de 1000 kilómetros a la vera del río más largo de la Península Ibérica. Desde su nacimiento en los Montes Universales, en la Sierra de Albarracín, hasta la frontera portuguesa en Cedillo, recorre un sinfín de paisajes, a la par que gran parte de la historia y cultura de la Iberia interior, atravesando de este a oeste las provincias de Teruel, Guadalajara, Madrid, Toledo y Cáceres (MAPAMA, 2017). Este Camino Natural ha sido homologado como sendero de gran recorrido (GR-113) por la Federación Española de Deportes de Montaña (FEDME)¹⁰¹.

¹⁰¹ Según la FEDME, se identifican 4 tipos de senderos Fuente especificada no válida.:

1. Senderos de Gran Recorrido: Se identifican con los colores blanco y rojo y con las siglas GR
2. Senderos de Pequeño Recorrido: Se identifican con los colores blanco y amarillo y con las siglas PR
3. Senderos Locales: Se identifican con los colores blanco y verde y con las siglas SL

La última fase de este gran recorrido se sitúa entre las localidades de Alcántara y Cedillo, que, a su vez, se subdivide en 4 etapas:

Fig. 236. Camino natural del Tajo (Captura de imagen)



Fuente: "Rutas del PN Tajo Internacional: Camino Natural del Tajo"

El resto de rutas que transitan por las localidades objeto de estudio se reseñan en la tabla siguiente:

4. Variantes, enlaces, enlaces internacionales y derivaciones: La rotulación de una variante será la del sendero del cual nace y al que confluye + punto + número correlativo.

Fig. 237. Rutas en el Tajo Internacional



La Miñola

La ruta parte de la localidad de Cedillo y llega hasta la presa del embalse homónimo, el punto más occidental de la provincia de Cáceres, pasando antes por el mirador y el refugio de la Miñola que ofrecen magníficas vistas de los riberos del río Sever, tanto de la orilla española como de la portuguesa; uno de los paisajes más espectaculares del Parque Natural.



Mari Loza- (SL-CC 141)

La ruta parte de Herrera de Alcántara por la calleja de Mari Loza, para dirigirse a un mirador a orillas del Tajo primero y al embarcadero después, desde donde se puede acceder a un segundo mirador junto a un grupo de casas de antiguos pescadores.



La Geregosa- (PR-CC 95)

La ruta parte desde el Centro de Interpretación de la Naturaleza "El Péndere", en Santiago de Alcántara, y llega hasta la orilla del río Tajo donde se encuentra la fuente de la Geregosa, considerado uno de los manantiales de agua termal de mayor calidad localizado en Extremadura.



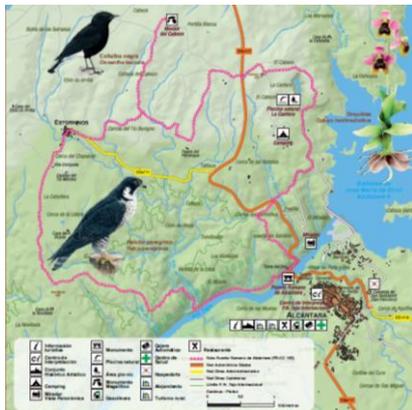
Mirador de las Viñas (PR-CC 96)

La ruta parte de la carretera de Santiago de Alcántara a Carbajo y llega hasta el mirador de Las Viñas que, desde su ubicación en los riberos del Tajo, ofrece unas vistas inmejorables del gran río. Antes, la ruta pasa junto a una gran torre de madera que actúa como mirador y observatorio ornitológico.



Mirador de Negrals (SL-CC 137)

La ruta parte de Herrera de Alcántara para dirigirse al mirador de Negrals, tras vadear el arroyo de mismo nombre, por el camino del Puerto Viejo.



Puente Romano de Alcántara (PR-CC 105)

Se trata de una ruta circular con inicio y final en el puente Romano de Alcántara, pasando por la Cantera, el menhir del Cabezo a través de una derivación de ida y vuelta, y la localidad de Estorninos

Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.turismotajointernacional.com>

Todas las rutas se incluyeron en la App Rutas Tajeo Internacional:¹⁰²

Fig. 238. App Rutas Tajeo Internacional



Fuente: <http://www.turismotajointernacional.com>

Respecto a los miradores, observatorios y otras zonas de esparcimiento en la naturaleza, estos suman un total de 23 estructuras, 17 de las cuales se encuentran ubicados en las localidades objeto de estudio. Sobre ellos, destaca el único Observatorio de aves del Parque Natural en la ruta del Mirador de las Viñas. Se trata de una espectacular torre de observación desde la que es posible admirar la belleza del paisaje más agreste y genuino del Tajo Internacional. Desde el mirador pueden observarse cómodamente las paredes de pizarra que caen sobre el río y donde nidifican buitre leonado, cigüeña negra y alimoche¹⁰³.

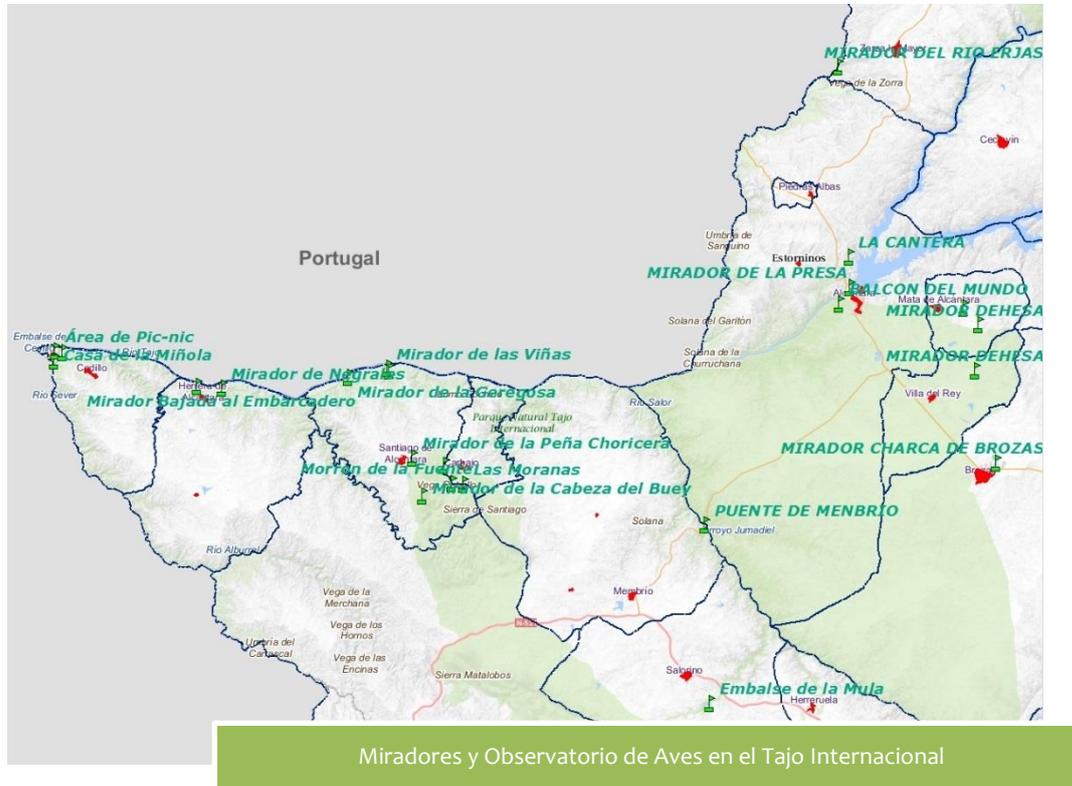
¹⁰² En la actualidad no está operativa, aunque figura disponible.

¹⁰³ Texto extraído del Club Birding in Extremadura:

<http://www.birdinginextremadura.com/viajar/birding/es/extremadura-aves/detalles/8610ef66-df63-11e3-9129-e41f13b8b5fa/>

El mapa siguiente muestra todas estas estructuras en el territorio, señaladas con un icono de color verde:

Fig. 239. Miradores y Observatorio de Aves en el Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia

Rutas fluviales: Barco turístico “Balcón del Tajo”

Una de las principales atracciones turísticas para la visita del Tajo Internacional es la realización de alguna de sus rutas fluviales, interesantes recorridos que son posibles gracias al barco "Balcón del Tajo".

La actividad ofrece una forma diferente pero esencial de conocer la comarca, desde el agua, inmerso entre sus roquedos y riberos, pudiendo observar especies amenazadas de singular belleza como la cigüeña negra, el buitre leonado y el alimoche, que crían en sus cantiles, o disfrutar de sus exuberantes umbrías y solanas cubiertas de vegetación mediterránea. El barco realiza varias rutas:

Fig. 240. Rutas fluviales del Tajo Internacional



“La última frontera natural” (Cedillo - Herrera de Alcántara- Cedillo): ruta de 22 km y 2 horas de duración que puede realizarse durante todo el año. Punto de salida y llegada: Cedillo



“Corazón del Tajo” (Herrera de Alcántara -Santiago de Alcántara- Herrera de Alcántara): ruta de 22 km y 2 horas de duración aproximada cuya realización sólo es posible entre el 1 de agosto y el 15 de enero para evitar molestias a las especies de aves reproductoras de este tramo.



“Descubre Portugal” (Cedillo-Lentiscais- Castelo Branco- Lentiscais- Cedillo): esta ruta por territorio portugués puede realizarse durante todo el año con ciertas condiciones entre los meses de febrero y agosto. Tiene un recorrido de 24 km y 2 horas aproximadas de duración.

Fuente: elaboración propia a partir de www.turismotajointernacional.com y www.barcodeltajo.com

La embarcación tiene capacidad para 80 personas, 16 de ellas en asientos al aire libre en la cubierta superior y 64 a cubierto. En el interior del barco se dispone de modernos recursos divulgativos para hacer las veces de un centro de interpretación sobre el agua, mostrando al

público durante todo el recorrido la fauna y flora observada y resolviendo dudas y curiosidades de los visitantes.

En fechas recientes, se han implementado dos nuevas rutas que parten del río Tajo desde Alcántara hacia el norte, pero remontan inmediatamente las aguas del río Alagón atravesando lugares de alto interés paisajístico y ornitológico como la Peña Cepeda, el Canchal de las Ranas y los Canchos de Ramiro.

7.2.2.5 Instrumentos financieros

Como se indicó en el bloque primero de este documento, según la clasificación de instrumentos de intervención en política turística de Velasco, los instrumentos financieros son distintos estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada del sector turístico sin distinciones, a un subsector turístico concreto, o a parte de la iniciativa privada. Suele estar vinculado a un plan o un programa y, desde una perspectiva más general, a los objetivos generales de la política turística. La articulación de los instrumentos financieros puede realizarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley: créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etc. (Velasco ~~A.~~, 2005).

Dado el estrecho vínculo entre las políticas turísticas y las políticas de desarrollo rural, desde 2006 se han sucedido dos programaciones comunitarias en materia de desarrollo rural: son los Programas de Desarrollo Rural, más conocidos por sus siglas: PDR. El Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Extremadura 2007-2013 responde a las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1698/2005 de 20 de septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Dicho Reglamento consolida el nuevo escenario en el que la política de desarrollo rural ha dejado de ser un instrumento de la Política de Cohesión y ha pasado a acompañar y completar la Política Agrícola Común (PAC). En este contexto, la nueva política de desarrollo rural se centra en tres ámbitos fundamentales:

1. El aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.
2. El medio ambiente.
3. La economía y la población rurales, en sentido amplio.

Para el periodo 2014-2020, de acuerdo con la estrategia Europa 2020 y los objetivos generales de la PAC, los objetivos estratégicos a largo plazo para la política de desarrollo rural son tres:

1. Fomentar la competitividad de la agricultura.
2. Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima.
3. Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

En consecuencia, los distintos PDR otorgan gran protagonismo a las unidades administrativas con competencias en medio ambiente y desarrollo rural.

En primer lugar, a la Dirección General de Medio Ambiente corresponde la programación y propuesta de actuaciones en relación con las áreas naturales protegidas, la biodiversidad y los montes de gestión pública. Por lo tanto, sus políticas públicas se centran en el “recurso natural” como factor clave del destino de naturaleza. En este marco, destacan los instrumentos financieros orientados a preservar el patrimonio natural, tales como las Ayudas al Desarrollo Sostenible 2007-2014, Subvenciones a la regeneración y otras mejoras en terrenos adhesionados y Subvenciones para la ordenación de los montes y fomento de la regeneración con fines productivos. Las *Ayudas al desarrollo sostenible* tienen como objeto principal el desarrollo sostenible en Áreas Protegidas en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitats importantes que pretende compatibilizar la conservación del medio natural con el adecuado desarrollo sostenible en estas zonas. Se han beneficiado de estas ayudas aquellas explotaciones agrarias o forestales incluidas en espacios de la Red Natura de Extremadura y otros parajes de alto valor natural. Estas ayudas al desarrollo sostenible han sido reguladas por las disposiciones siguientes:

- *Decreto 3/2006, de 10 de enero, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y hábitats de especies protegidas.*
- *Decreto 122/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante y se convocan las mismas para el ejercicio 2009*
- *Decreto 266/2009, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 122/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante y se convocan las mismas para el ejercicio 2009.*
- *Decreto 230/2012, de 23 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 42/2012, de 23 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo*

sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante y se convocan las mismas para el ejercicio 2012.

- Decreto 55/2014, de 8 de abril, por el que se modifica el Decreto 42/2012, de 23 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante y se convocan las mismas para el ejercicio 2012
- Decreto 129/2016, de 2 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en Áreas Protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante.
- Orden de 7 de noviembre de 2016 por la que se convocan ayudas para el desarrollo sostenible en áreas protegidas, en zonas de reproducción de especies protegidas o en hábitat importante, para el periodo 2017-2019.

Según datos de la Dirección General de Medio Ambiente¹⁰⁴ de la Junta de Extremadura, el total de ayudas concedidas a personas físicas y jurídicas en el territorio del Tajo Internacional, entre los años 2007 a 2014, asciende a cerca de 753.000 euros.

En segundo lugar, otra línea de ayudas son las *Subvenciones a la regeneración y otras mejoras en terrenos adhesionados* cuyas bases se regulan en el Decreto 22/2013 del 5 de marzo y en el Decreto 92/2014, de 27 de mayo. El objeto de este instrumento es establecer un régimen de subvenciones para las actuaciones a realizar en los terrenos forestales adhesionados de la Comunidad Autónoma de Extremadura que se puedan acoger a la línea de inversiones no productivas. Según datos de la Dirección General de Medio Ambiente¹⁰⁵ de la Junta de Extremadura, el total de ayudas concedidas a personas físicas y jurídicas en el territorio del Tajo Internacional, entre los años 2007 a 2014, asciende a 6 millones de euros.

Finalmente, las Subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura están reguladas por el Decreto 31/2017, de 21 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura (DOE de 27 de marzo de 2017) y la Orden de 12 de abril de 2017 por la que se convocan subvenciones para el fomento de la calidad del sector turístico de Extremadura, para el ejercicio 2017. Con los datos de la Dirección General de Turismo de la Junta de

¹⁰⁴ Datos del Estudio de la percepción ciudadana, influencia e impacto socio-económico que el Parque Natural del Tajo Internacional ejerce en los términos municipales en los que se circunscribe (2015).

¹⁰⁵ Datos del Estudio de la percepción ciudadana, influencia e impacto socio-económico que el Parque Natural del Tajo Internacional ejerce en los términos municipales en los que se circunscribe (2015).

Extremadura (2016)¹⁰⁶, podemos afirmar que ninguna de las localidades objeto de estudio han sido beneficiarias de subvenciones entre 2010 y 2015.

En segundo lugar, a la Dirección General de Desarrollo Rural corresponden las competencias relativas al desarrollo rural en general y, particularmente, las funciones de diseño, elaboración y coordinación de proyectos y programas, y la gestión y coordinación de fondos europeos e iniciativas comunitarias en materia de desarrollo rural, siempre que no estén específicamente atribuidas a otros órganos. Las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP) se definen como el “conjunto coherente de operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales, y que contribuyen a la realización de la estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, diseñado y puesto en práctica por un Grupo de Acción Local”¹⁰⁷. Los grupos de acción local de Extremadura han programado sus actuaciones en base a instrumentos programáticos en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020¹⁰⁸.

Redex ¹⁰⁹ ha publicado recientemente el balance entre 2009 y 2015 de las intervenciones de los 24 grupos de acción local seleccionados de la región, que pone de manifiesto la

¹⁰⁶ Consulta efectuada en diciembre de 2016 al Registro de Empresas de Actividades Turísticas.

¹⁰⁷ Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁰⁸ La iniciativa comunitaria LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, en francés “Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural”) fue una iniciativa puesta en marcha por la Unión Europea en los años 90 del siglo pasado, que trataba de luchar contra el despoblamiento del medio rural a través de la diversificación de la economía mediante la participación activa de la población interesada, de las empresas, de las asociaciones y de la administración de las zonas rurales beneficiarias. Esta participación se canalizó y normalizó por medio de los grupos de acción local, que han sido los responsables del diseño y ejecución de sus programas de desarrollo rural. Más tarde, el Gobierno español impulsó una iniciativa similar conocida como PRODER (Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales). Hasta la actualidad se han desarrollado cuatro periodos de programación, que engloban a seis iniciativas (LEADER, LEADER II, PRODER, LEADER +, PRODER II y FEADER).

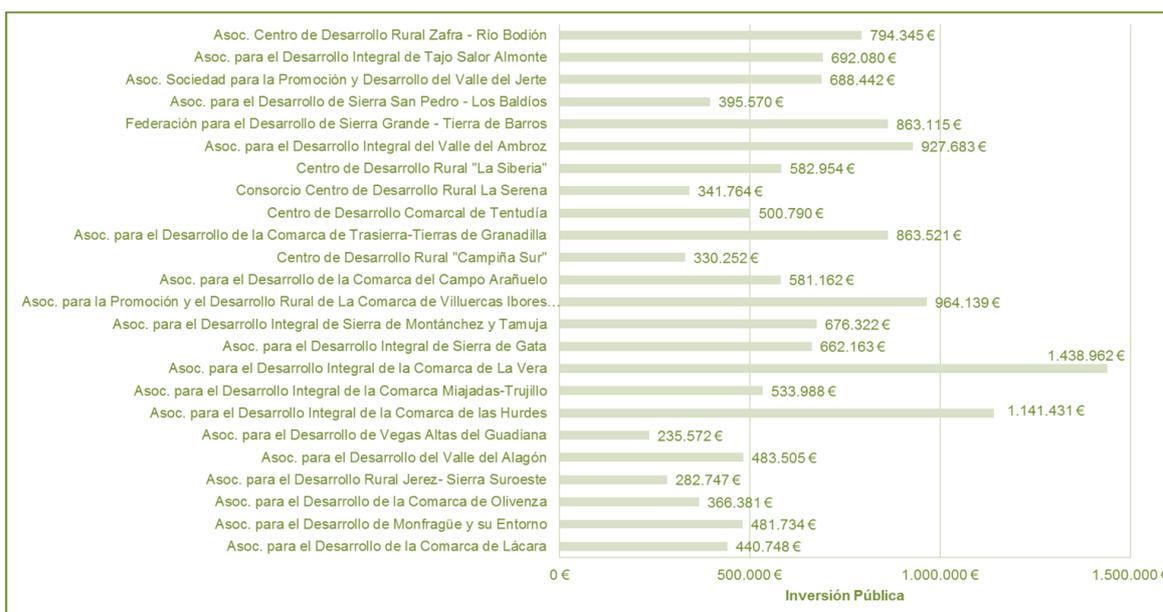
Para el periodo 2014-2020, de acuerdo con la estrategia Europa 2020 y los objetivos generales de la PAC, los objetivos estratégicos a largo plazo para la política de desarrollo rural son tres:

- Fomentar la competitividad de la agricultura.
- Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima.
- Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo.

¹⁰⁹ La Red Extremeña de Desarrollo Rural (Redex), constituida en 1998, es una entidad sin ánimo de lucro integrada por los 24 Grupos de Acción Local de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El ámbito territorial de actuación de la Red Extremeña de Desarrollo Rural es el conformado por los territorios de los 24 Grupos de Acción Local de Extremadura. Este territorio engloba a 384 municipios (el 98 por cien de la Región) y cuenta con el 69 por cien de la población regional.

importancia de políticas de desarrollo rural para el impulso del turismo en Extremadura (Redex, Balance Programa LEADER 2009-2015 Grupos de Acción Local, 2016). De las medidas del Programa de Desarrollo inversión realizada resulta relevante la medida 313 “Fomento de actividades turísticas” con 706 proyectos ejecutados. La imagen siguiente muestra las inversiones de todos los grupos de acción local en Extremadura en la acción “Fomento de actividades turísticas” del Programa de Desarrollo Rural. En el ámbito geográfico que ocupa nuestra investigación, debemos considerar dos grupos de acción local: la Asociación para el Desarrollo Integral de Tajo Salor Almonte (TAGUS), que integra a Alcántara, y la Asociación para el Desarrollo de Sierra San Pedro - Los Baldíos, que integra a Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío y Santiago de Alcántara. Estas inversiones superan el millón de euros en el periodo 2009-2015, tal y como se puede observar en la tabla siguiente:

Fig. 241. Inversiones en turismo por parte de los Grupos de Acción Local en Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir Balance 2009-2015 (Redex, 2016)

No obstante, dado que el área de competencia de los grupos de acción local incide de manera decisiva en desarrollo territorial de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo, y teniendo en cuenta los objetivos de la presente investigación, se hace necesario observar también otras medidas de actuación. Uno de los pilares de actividad más decisivos de las estrategias de desarrollo local son las convocatorias de concesión de ayudas en las medidas y submedidas incluidas en el Programa de Desarrollo Rural para el desarrollo de la comarca. En el cuadro siguiente se pueden observar el montante

económico de las actuaciones llevadas a cabo por los grupos TAGUS y Sierra de San Pedro- Los Baldíos en el período 2009-2015¹¹⁰. Destaca las inversiones en materia de desarrollo local en casi 7 millones de euros, donde estarían incluidas las actividades de fomento del turismo, pero también otras vinculadas indirectamente como la creación de empresas, la conservación y mejora del patrimonio rural, la formación en agentes económicos y sociales o la diversificación hacia actividades no agrícolas.

Fig. 242. Cuadro de medidas de los grupos de acción local (Captura de imagen)

Asociación para el Desarrollo Integral de Tajo Salor Almonte (TAGUS)

Cuadro de medidas	MEDIDAS SUBMEDIDAS	INVERSIÓN PÚBLICA
	Medida 411 – Estrategias de desarrollo local sobre competitividad	49.992 €
	Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales	49.992 €
	Medida 413 – Estrategias de Desarrollo Local: Mejora de la calidad de vida y de la economía en las zonas rurales.	4.051.569 €
	Diversificación hacia actividades no agrícolas	
	Ayudas a la creación y al desarrollo de microempresas	1.216.529 €
	Fomento de actividades turísticas	692.080 €
	Servicios básicos para la economía y la población rural	936.663 €
	Renovación y desarrollo de poblaciones rurales	221.683 €
	Conservación y mejora del patrimonio rural	226.045 €
	Formación e información de los agentes económicos y sociales	664.192 €
	Adquisición de capacidades en la elaboración y aplicación estrategia de desarrollo local	94.378 €
	Medida 421 – Cooperación transnacional e interterritorial	21.256 €
	Medida 431 –Funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción territorial	951.653 €
	TOTAL	5.074.470 €

Asociación para el Desarrollo de Sierra San Pedro - Los Baldíos

Cuadro de medidas	MEDIDAS SUBMEDIDAS	INVERSIÓN PÚBLICA
	Medida 411 – Estrategias de desarrollo local sobre competitividad	266.328 €
	Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales	266.328 €
	Medida 413 – Estrategias de Desarrollo Local: Mejora de la calidad de vida y de la economía en las zonas rurales.	2.687.051 €
	Diversificación hacia actividades no agrícolas	28.547 €
	Ayudas a la creación y al desarrollo de microempresas	561.112 €
	Fomento de actividades turísticas	395.570 €
	Servicios básicos para la economía y la población rural	1.283.679 €
	Renovación y desarrollo de poblaciones rurales	122.240 €
	Conservación y mejora del patrimonio rural	138.030 €
	Formación e información de los agentes económicos y sociales	139.973 €
	Adquisición de capacidades en la elaboración y aplicación estrategia de desarrollo local	17.900 €
	Medida 421 – Cooperación transnacional e interterritorial	36.062 €
	Medida 431 –Funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción territorial	862.521 €
	TOTAL	3.851.962 €

Fuente: elaboración propia a partir Balance 2009-2015 (Redex, 2016)

¹¹⁰ No ha sido posible la desagregación de actuaciones por las localidades objeto de estudio.

7.2.3. Construcción de la teoría del cambio

Como se mencionó anteriormente¹¹¹, los objetivos de las políticas públicas deben estar relacionados con la situación problemática que se pretende solucionar, pero en práctica sucede que los objetivos suelen estar redactados de forma excesivamente genérica, incluso intencionadamente confusos; en consecuencia, expresiones como “Contribuir a mejorar...”, “Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía...” o “Promocionar e incentivar...”, probablemente tengan más que ver con la propuesta de valor del programa que con sus objetivos estratégicos (Iválua, 2009). Alternativamente, se definen los objetivos operativos del programa, esto es, cómo funciona o cómo se estructura o qué es, con expresiones como “Crear un nuevo modelo...”, “Poner en marcha un nuevo procedimiento...”.

Si atendemos a los proyectos Tæjo Internacional I y II, sus objetivos prioritarios eran, respectivamente: es “Contribuir, mediante estrategias de cooperación territorial que valoren los recursos naturales, culturales e históricos, al desarrollo social y económico en el espacio fronterizo demarcado por el Tajo Internacional” y “Contribuir al desarrollo socioeconómico del ámbito territorial transfronterizo de Tajo /Tejo Internacional incrementando el valor de su desarrollo turístico sostenible y la conservación de su medio natural” (POCTEP, 2017).

Para el logro de estos objetivos, se plantea la realización de una serie de actividades, mediante uno o varios de los instrumentos de las políticas turísticas, cuyos resultados e impactos converjan en esa misma misión. En el epígrafe anterior se realizó un recorrido por los principales instrumentos llevados a cabo en el territorio con una finalidad de construir un destino turístico de naturaleza. Y, anteriormente, se definió una problemática social relacionada con el declive económico y social de determinadas áreas rurales, como la que es aquí objeto de estudio.

Sin embargo, como decíamos al principio¹¹², las problemáticas sociales tienen soluciones complejas. No existe una correlación clara e inequívoca entre el problema y su solución. Antes al contrario, existen distintas alternativas y muchas de estas “vías de solución” no siempre son realizables por parte del decisor debido a que son alternativas en la que no es competente en esa área de actuación, sino que depende de otras unidades de decisión, de otros organismos. Además, para dotar de más complejidad al asunto, ocurre que cualquier

¹¹¹ Véase 2.4.1. La verificación de la teoría del cambio

¹¹² Véase 1.3.1 Fase de Formulación

decisión que se tome implicará que alguien gana y otro pierde debido a que en cualquier ámbito de las políticas públicas hay múltiples actores implicados y las decisiones que se tomen podrán favorecer a unos y perjudicar a otros (Subirats, 2016).

La vía de la “solución turística” al problema del medio rural español ha sido aplicada ampliamente tanto en España como en determinadas regiones de Europa. Como también se ha señalado anteriormente¹¹³, esta opción fue auspiciada y animada por la Unión Europea. En 2011 se debatió en el seno del Parlamento Europeo el Informe “*Sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*”¹¹⁴ (Parlamento Europeo, 2011).

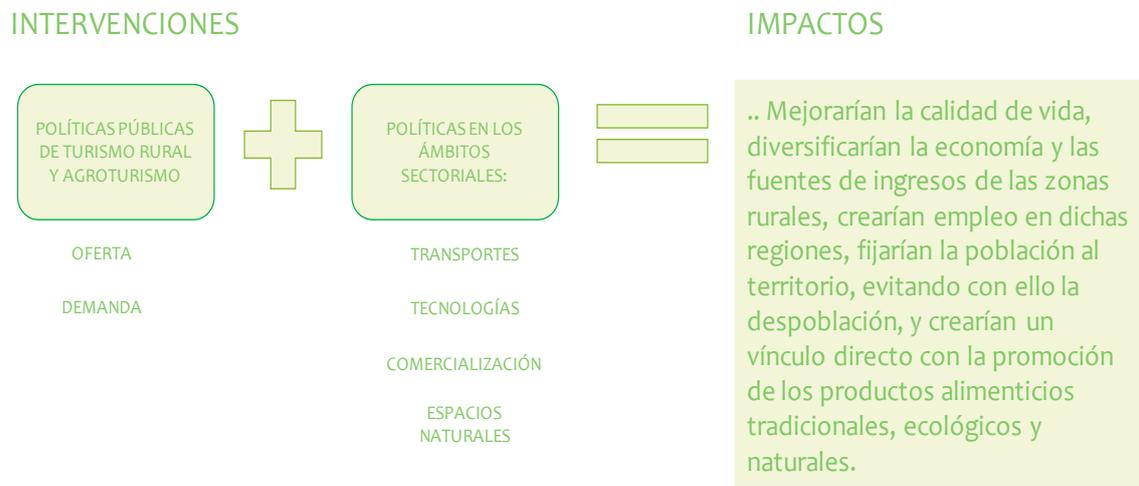
En este debate se planteó la puesta en marcha de políticas públicas de turismo rural y agroturismo en la medida en que se consideraban sectores que mejorarían la calidad de vida, diversificarían la economía y las fuentes de ingresos de las zonas rurales, crearían empleo en dichas regiones, fijarían la población al territorio, evitando con ello la despoblación, y crearían un vínculo directo con la promoción de los productos alimenticios tradicionales, ecológicos y naturales.

Este informe, destacaba que para conseguir estos objetivos, debían activarse otras políticas en los ámbitos sectoriales que favorezcan estos desarrollos, como garantizar el pleno acceso a la red de transportes, construir las infraestructuras de Internet y de tecnologías de la información adecuadas en estas zonas, mejorar la capacidad comercializadora de los agricultores y su acceso a los mercados locales, de forma que las empresas del sector de la hostelería y la restauración puedan comprar con mayor facilidad los productos locales que necesitan, centrar el interés en los espacios naturales y las zonas protegidas para hacerlos más accesibles al turismo, etc.

¹¹³ Véase 3. El Turismo como área de estudio de las Políticas Públicas.

¹¹⁴ Aunque la opción del turismo como elemento del desarrollo rural está presente mucho antes en la UE en los planes de desarrollo rural de los años 80 y 90 del siglo pasado.

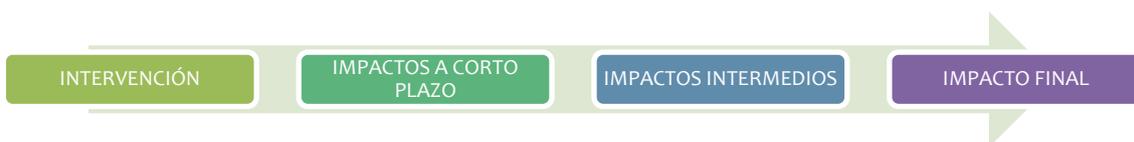
Fig. 243. Visión de cambio de las políticas de turismo rural y agroturismo



Fuente: elaboración propia a partir de Parlamento Europeo (2011)

La teoría del cambio debe contribuir a explicar los procesos que permiten pasar de un escenario inicial con una determinada situación socioeconómica, antes de los procesos de implementación, a un escenario final, después de la implementación de las actividades, con una situación económica y de bienestar superior¹¹⁵. De lo que se trata, a continuación, es establecer los componentes de las teorías del cambio estableciendo para tratar de identificar la estructura de impactos que el programa prevé generar, distinguiendo entre impactos a corto, medio y largo plazo:

Fig. 244. Estructura de los impactos de una intervención

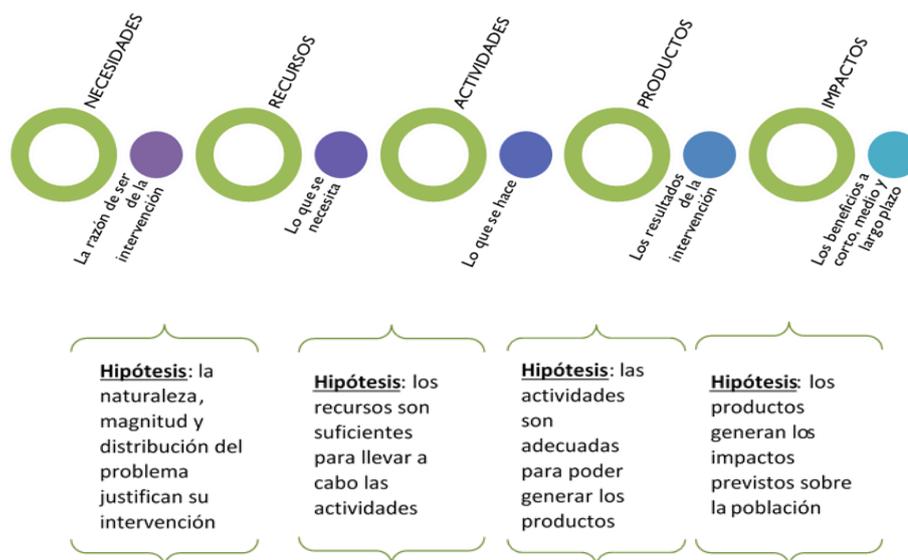


Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

¹¹⁵ Habitualmente y como se ha comentado con anterioridad, la teoría del cambio se aplica sobre programas concretos, sin embargo, aquí estamos proyectando esta teoría sobre un territorio donde se han aplicado una pluralidad de programas, si bien, como hemos indicado, destacan especialmente los proyectos POCTEP sobre el Tajo Internacional.

La teoría del cambio trata de desagregar la hipótesis causal general en un conjunto de hipótesis parciales, que sumadas se esperan aporten la solución al problema o necesidad social por la cual surgió el programa o la política pública:

Fig. 245. Hipótesis parciales de la teoría del cambio

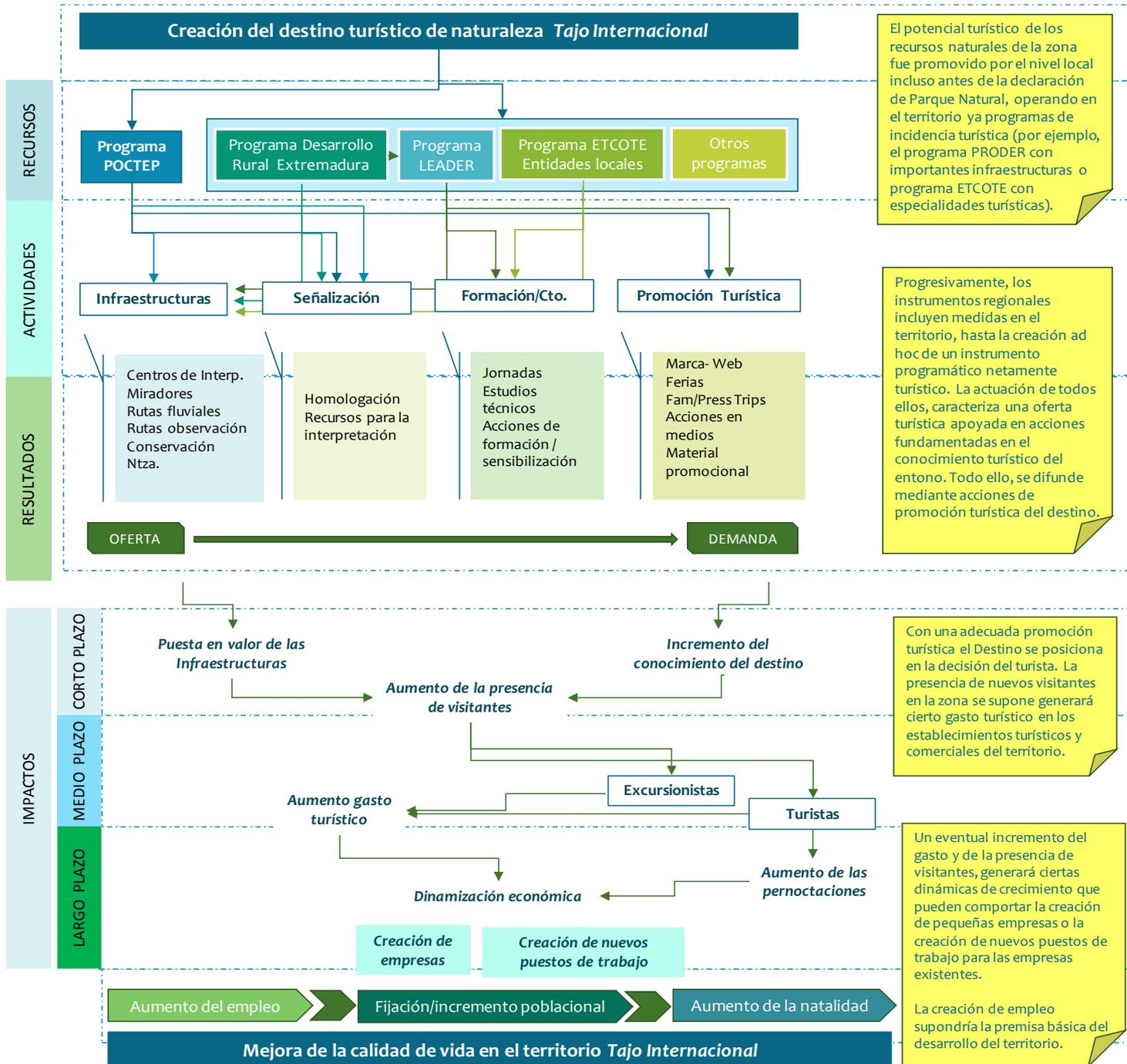


Fuente: elaboración propia a partir de Iválua (2009)

Para proceder de manera ordenada, Iválua (2009) aconseja confeccionar plasmar gráficamente, mediante una tabla o diagrama de flujos, los componentes de la teoría del cambio proyectada¹¹⁶. A continuación, y en base a todo lo que antecede, se plantea una teoría del cambio del territorio Tajo Internacional que parte de la decisión pública de poner en valor turístico el Parque Natural Tajo Internacional, a través de múltiples intervenciones, donde el papel de la Administración provincial resulta transcendental, liderando los proyectos Tajo Internacional, a la que se adherirán socios de la Administración regional con competencias en el territorio, implementando intervenciones en el territorio cuyos resultados se despliegan tanto para la conformación de una oferta adecuada como para la estimulación de la demanda turística. Todos ello, así como los impactos a corto, medio y largo plazo de esta hipótesis de cambio, puede observarse en la tabla siguiente:

¹¹⁶ Véase 2.4.1. La verificación de la teoría del cambio.

Fig. 246. Teoría del cambio del Destino Tajo Internacional



Fuente: elaboración propia

En conclusión, en este capítulo hemos abordado el caso particular del territorio Tajo Internacional, desde su contextualización como recurso natural hasta las intervenciones que se han implementado en el territorio con una finalidad de desarrollo turístico de una zona que arrastra ciertas problemáticas estructurales relacionadas con el declive socioeconómico de las poblaciones locales.

Así hemos intentado mostrar una visión genérica de estas intervenciones e inferir, sobre la lógica de las actuaciones llevadas a cabo, una estructura de impacto a corto, medio y largo plazo, que contribuirían al logro de los objetivos estratégicos inicialmente planteados tanto por los instrumentos programáticos que han operado en el territorio, como por los de la presente investigación.

Sin embargo, hasta el momento esta es una visión teórica, únicamente se ha fundamentado con datos del territorio la existencia de una situación problemática relacionada con el desarrollo rural del territorio. La verificación de la teoría del cambio, comporta observar los impactos en el territorio, es decir, si lo que se infiere en el gráfico anterior ha sucedido en realidad o no. Para ello, y como hemos demostrado anteriormente, las evaluaciones de impacto resultan difícilmente aplicables a este tipo de análisis de tipo holístico como resulta nuestro caso, en primer lugar, y sin la generación de grupos de comparación equiparables al caso de estudio, en segundo lugar.

En consecuencia, se plantea una estructura de verificación basada en fuentes de información primaria y secundaria oficiales de carácter estadístico al objeto de observar el comportamiento de determinadas variables de resultado e impacto y posteriormente, recabar las percepciones locales sobre algunas de estas variables y, en general, de todo este proceso de construcción de un destino turístico de naturaleza.

8. Observación del impacto en variables de *output* y *outcome* en el Destino Tajo Internacional

8.1. Variables de *output* turísticas

Bajo esta denominación, se pretende abundar en la presencia de visitantes en el territorio Tajo Internacional. Para ello, observaremos el comportamiento de determinadas variables en las series temporales disponibles, de datos más concretos a otros más genéricos: número de visitas a los centros de interpretación del Tajo Internacional, número de visitantes al Barco turístico “Balcón del Tajo”, número de viajeros, pernoctaciones y estancia media del territorio turístico Tajo Internacional, Sierra de San Pedro y contribución porcentual de este territorio al conjunto del turismo regional.

8.1.1. Visitantes a los recursos turísticos

En los últimos años ha habido un intenso proceso de creación de oferta turística mediante centros de interpretación de entornos naturales y rurales. Animado por un contexto económico expansivo y por la elegibilidad de los fondos comunitarios hacia este tipo de infraestructuras han surgido un gran número de centros de características similares que buscan fomentar el conocimiento de aspectos singulares de los territorios donde se ubican y aumentar la oferta turística como motor del desarrollo económico territorial (Arcila, 2015).

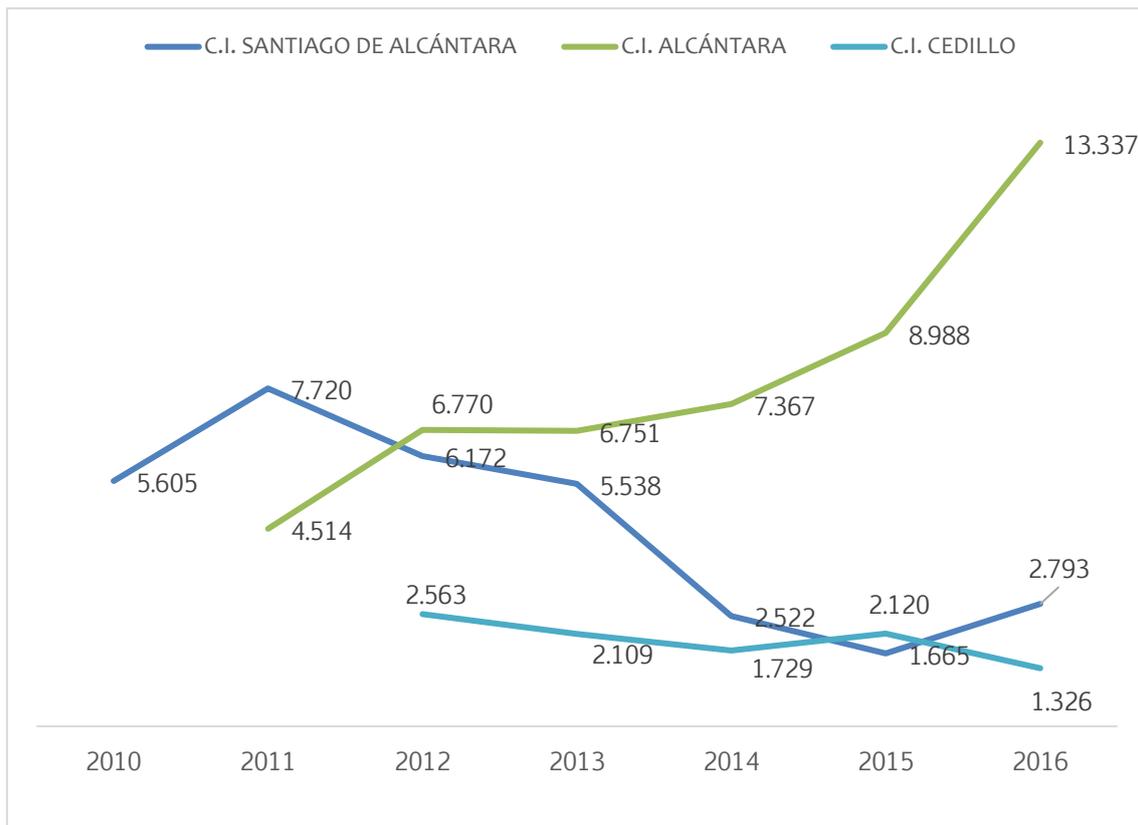
Sin embargo, estos centros adolecen de ciertas tensiones de índole técnica, que parten de la propia conversión de bienes de patrimonio natural en recursos turísticos, y de índole económica, sobre todo a causa de la recesión económica, habida cuenta que la gran mayoría de ellos se sustenta, principalmente, en fondos públicos cuyo origen principalmente son la administración local o provincial o regional.

En la zona del Tajo Internacional, actualmente se cuenta con tres centros de interpretación. Con los datos facilitados por la Dirección General de Medio Ambiente¹¹⁷, el Centro de interpretación “Tajo Internacional”, en funcionamiento desde 2011, situado en Alcántara muestra una tendencia positiva en el número de visitantes alcanzando más de 13.000 visitas

¹¹⁷ Datos facilitados de los Centros radicados en Alcántara y Santiago de Alcántara por la Dirección General de Medio Ambiente. Los datos relativos al Centro de Interpretación radicado en Cedillo han sido facilitados por el propio personal del Centro, dependiente del ayuntamiento de la localidad, y desde fechas recientes, cofinanciado por la Diputación de Cáceres.

en 2016, explicado en parte por la distinción de “Mejor Rincón 2014” de la Guía Repsol¹¹⁸. Por su parte, el Centro de Interpretación de Santiago de Alcántara, en funcionamiento desde 2003, observa un descenso en el número de visitantes, en parte contrarrestado por los nuevos centros de Cedillo y Alcántara. Respecto a la distribución mensual, el mayor número de visitantes se concentra en los meses de marzo, abril y agosto¹¹⁹. Por su parte, el Centro de Interpretación situado en Cedillo muestra cierta regularidad en el número de visitantes.

Fig. 247. Número de visitantes a los centros de interpretación



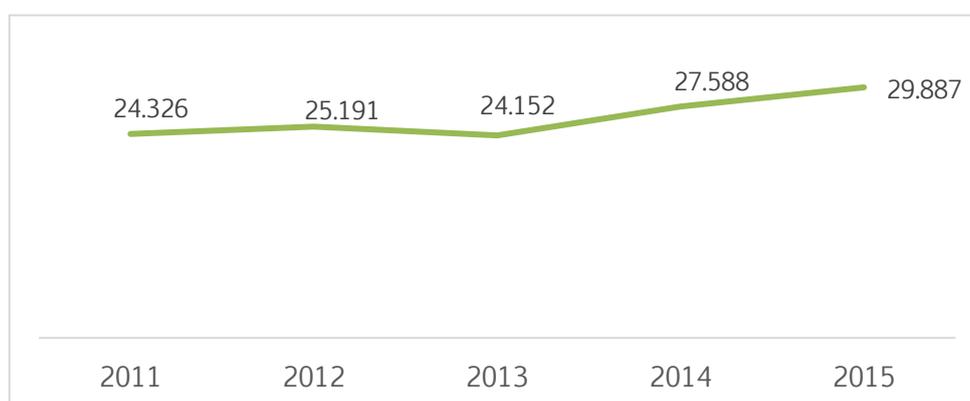
Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la Dirección General de Medio Ambiente. Junta de Extremadura (2017)

¹¹⁸ “El Puente de Alcántara aumenta su turismo en más de un 30% tras obtener el 'Mejor Rincón'”. Leer más: <http://www.europapress.es/turismo/destino-espana/turismo-urbano/noticia-puente-alcantara-aumenta-turismo-mas-30-obtener-mejor-rincon-20150611093126.html> (c) 2015 Europa Press.

¹¹⁹ Datos facilitados por la Dirección General de Medio Ambiente.

Sin duda, el producto estrella del proyecto Tajo Internacional ha sido el establecimiento de un barco turístico que navega el curso del río dentro del Parque. Según datos facilitados por la empresa concesionaria del servicio¹²⁰, más de 130.000 personas visitaron el Barco entre 2011 y 2015.

Fig. 248. Visitantes Barco Turístico Balcón del Tajo 2011-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por Factor Ocio (OPTITUR), 2016.

Considerando los datos de 2015, la mayoría de los visitantes a alguna de las rutas del Barco proceden de la propia Extremadura, seguido de Castilla y León, Madrid, Cataluña, País Vasco y Andalucía. Respecto a mercados internacionales, Portugal es el primer país de origen de los usuarios del Barco, seguido de Gran Bretaña, Alemania, Holanda y Bélgica.

8.1.2. Oferta y demanda turística

Desde el Observatorio de Turismo de Extremadura se dispone de información INE de los años 2016 y 2017 sobre el territorio *Tajo Internacional*, *Sierra de San Pedro*, que incluye las siguientes localidades:

- Alburquerque, Alcántara, Aliseda, Arroyo de la Luz, Brozas, Carbajo, Casar de Cáceres, Cedillo, Codosera (La), Garrovillas de Alconétar, Herrera de Alcántara, Herrerueta, Hinojal, Malpartida de Cáceres, Mata de Alcántara, Membrío, Monroy, Navas del Madroño, Piedras Albas, Salorino, San Vicente de Alcántara, Santiago de Alcántara, Santiago del Campo, Talaván, Valencia de Alcántara, Villa del Rey y Villar del Rey.

¹²⁰ Factor Ocio, SL es la empresa concesionaria del servicio de navegación del Barco (<http://www.factorocio.es>).

En consecuencia, aunque aporta información sobre la presencia de visitantes en la zona, ésta debe ser analizada con cautela, habida cuenta que integra núcleos de población superiores a 2.000 habitantes, además de constituir destinos turísticos de cierta relevancia¹²¹:

Fig. 249. Territorio turístico Tajo Internacional-Sierra de San Pedro (captura de imagen)



Fuente: Observatorio de Turismo de Extremadura. Junta de Extremadura (2017)

Considerando los datos de oferta del territorio Tajo Internacional-Sierra de San Pedro del Observatorio de Turismo de Extremadura¹²² (2016) y los datos del Registro de Empresas y Actividades Turísticas (2015) para las localidades objeto de estudio, podemos dimensionar este hecho. En la tabla siguiente podemos observar que, mientras el territorio Tajo Internacional, Sierra de San Pedro computa 86 establecimientos de alojamiento, en las localidades objeto de estudio, esta oferta de alojamiento se reduce a 16. Para el caso de la

¹²¹ Existen localidades fuera del ámbito de este estudio que cuentan con importantes recursos turísticos como Alburquerque, Valencia de Alcántara o Malpartida de Cáceres, así como importantes fiestas de interés turístico como la Boda Regia en Valencia de Alcántara, el Día de la Luz en Arroyo de la Luz, el Festival Medieval de Alburquerque o la Fiesta de la Tenca en la Mancomunidad Tajo-Salor.

¹²² Que se extrae del Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Junta de Extremadura.

oferta de restauración (restaurantes, caterings y salones de banquetes), de 114 se reduce a 15 establecimientos de restauración.

Fig. 250. Oferta turística en el territorio Tajo Internacional, Sierra de San Pedro

	Territorio Tajo Internacional, Sierra de San Pedro	Territorio Tajo Internacional objeto de estudio
Aloj. Hotelero	22	5
Aloj. Extrahotelero	64	13
Establ. Restauración	107	9
Total	193	27

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Turismo de Extremadura (2016) y Registro de Empresas y Actividades Turísticas (2018). Junta de Extremadura

Por otro lado, considerando los datos del Registro de Empresas y Actividades Turísticas de 2015 y 2018 de las 6 localidades objeto de estudio, la estructura es muy similar con tendencia a la disminución del número establecimientos turísticos:

Fig. 251. Cuadro comparativo de la oferta turística en las localidades objeto de estudio

	2015	2018
Alojamiento hotelero	4	5
Alojamiento extrahotelero	18	13
Restauración	12	9
Agencias de viajes	0	0
Actividades complementarias	4	5
Guías	0	0
Total	38	32

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de Empresas y Actividades Turísticas (2015 y 2018). Junta de Extremadura

Teniendo en cuenta estas circunstancias, tanto el número de viajeros que visitaron el territorio Tajo Internacional, Sierra de San Pedro, como la cifra de pernoctaciones muestran

una tendencia positiva en el período 2015-2017¹²³, siendo el territorio turístico de Extremadura que más crece en volumen de pernoctaciones en 2017 (+25,80%):

Fig. 252. Viajeros y pernoctaciones Territorio Tajo Internacional, Sierra de San Pedro

Año	2015	2016	2017
Viajeros			
Tajo Internacional, Sierra de San Pedro	37.794	41.193	46.011
	% var. anual	+9,00%	+11,70%
Pernoctaciones			
Tajo Internacional, Sierra de San Pedro	64.336	72.883	91.657
	% var. anual	+13,30%	+25,80%

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Turismo de Extremadura (2017). Junta de Extremadura

La estancia media anual también experimenta un crecimiento importante:

Fig. 253. Estancia media Territorio Tajo Internacional, Sierra de San Pedro

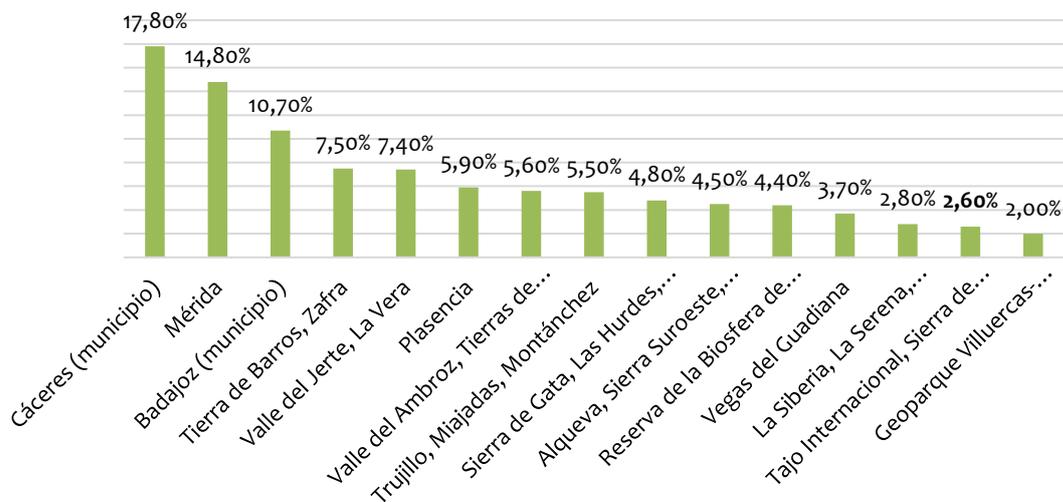
Año	2015	2016	2017
Estancia media			
Tajo Internacional, Sierra de San Pedro	1,70	1,77	1,99

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Turismo de Extremadura (2017). Junta de Extremadura

Sin embargo, estas cifras aplicadas al conjunto de la región revelan que este territorio se sitúa en los últimos puestos del ranking de viajeros y pernoctaciones. Concretamente, de los 15 territorios turísticos analizados por el Observatorio de Turismo de Extremadura, ocupa la posición 14 en volumen de viajeros, y la número 13 en pernoctaciones, tal y como se puede observar en las tablas contiguas:

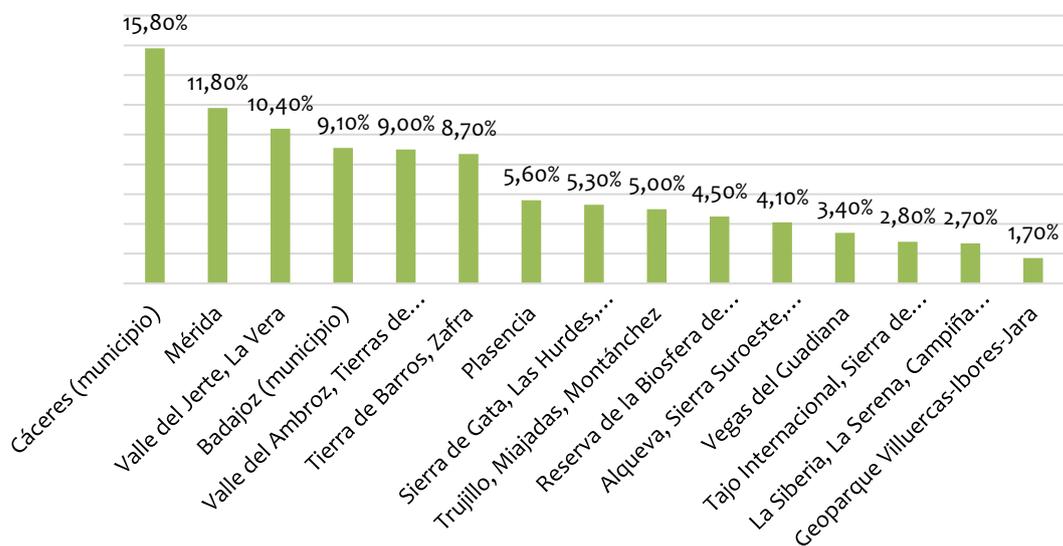
¹²³ No se dispone de información anterior basada en datos INE.

Fig. 254. Distribución porcentual de los territorios turísticos sobre el total de viajeros de Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Turismo de Extremadura (2017). Junta de Extremadura

Fig. 255. Distribución porcentual de los territorios turísticos sobre el total de pernoctaciones de Extremadura



Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Turismo de Extremadura (2017). Junta de Extremadura

8.1.3. Perfil del turista que visita las oficinas de turismo

Finalmente, podemos considerar un documento que elabora el Observatorio de Turismo de Extremadura que recoge la información facilitada por usuarios que visitan las oficinas de

turismo del territorio¹²⁴. Si bien no se pueden considerar, en sentido estricto, representativos del conjunto de la demanda turística de Extremadura, sí que aporta cierta información de interés sobre este perfil del turista¹²⁵. Las principales conclusiones se expresan en la siguiente tabla:

Fig. 256. Conclusiones del Estudio de usuarios de oficinas de turismo (Tajo Internacional, Sierra de San Pedro)

SEXO	 50,7%	 49,2%
EDAD	36- 55 años: 45,5% 56 y 65 años: 20,6% 26 y 35 años: 11,3%	
PROCEDENCIA	Nacional: 87,1% • Extremadura: 39,2% • Madrid: 18,4% • Andalucía: 6,6% • Cataluña: 4,5%	Internacional: 12,8% • Portugal: 20,7% • Francia: 18,0% • Alemania: 15,3% • Reino Unido: 8,1% • Bélgica: 5,4%
ORGANIZACIÓN DEL VIAJE	Internet: 41,0%	En pareja: 46,0% Amigos: 27,9% En familia: 21,7%
ALOJAMIENTO Y PERNOCTACIÓN	En Extremadura: 75,7% Casa particular (propia, familiares o amigos): 22,5%	5 o más noches: 36,0%
MOTIVACIÓN DEL VIAJE	Cultural: 83,1% Gastronomía: 29,0% Turismo en ríos, gargantas o embalses: 24,2%; Observación de aves: 16,2%	
PRINCIPALES VISITAS	Alcántara: 65,8% Cáceres: 58,3%	Parque Natural Tajo Internacional: 33,1%

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de Turismo de Extremadura (2017)

¹²⁴ Integra las oficinas de turismo de Valencia de Alcántara, Alburquerque, Alcántara, Aliseda, Arroyo de la Luz y Malpartida de Cáceres.

¹²⁵ Metodología:

- El universo poblacional considerado es el total de visitantes (turistas y excursionistas) que han pasado por las oficinas de turismo del territorio analizado durante el año 2017.
- El período de encuestación ha sido el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017.
- La técnica utilizada ha sido la del cuestionario en papel autoadministrado por turistas y excursionistas que visitaron las oficinas de turismo del territorio en cuestión, y enviado posteriormente por el personal de dicha Red mediante documento de Google Docs.
- El número total de encuestas procesadas ha sido de 866 (754 a españoles; 111 a extranjeros; 1 sin identificación de nacionalidad).

8.2. Variables de outcome socioeconómicas

En este nuevo apartado pretendemos mostrar la evolución temporal de algunas variables trascendentales para el desarrollo socioeconómico del territorio objeto de estudio. Observaremos los datos del Documento de Trabajo “Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016” (Redex, Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016, 2017) en una primera aproximación comarcal. Para una aproximación municipal, consideramos los datos del Atlas Socioeconómico de Extremadura en sus respectivas ediciones de 2009, 2011, 2014 y 2016, dado que permite extraer datos municipales de las localidades objeto de estudio¹²⁶.

8.2.1. Población

La comarca Sierra de San Pedro-Los Baldíos, que incluye 5 de las 6 localidades objeto de estudio, y la comarca Tajo-Salor-Almonte, que incluye la localidad de Alcántara, han perdido en su conjunto, entre 2007 y 2015, 1.759 y 1.530 habitantes, respectivamente (Redex, 2017)

Fig. 257. Evolución de la población 2007-2015 (captura de imagen)

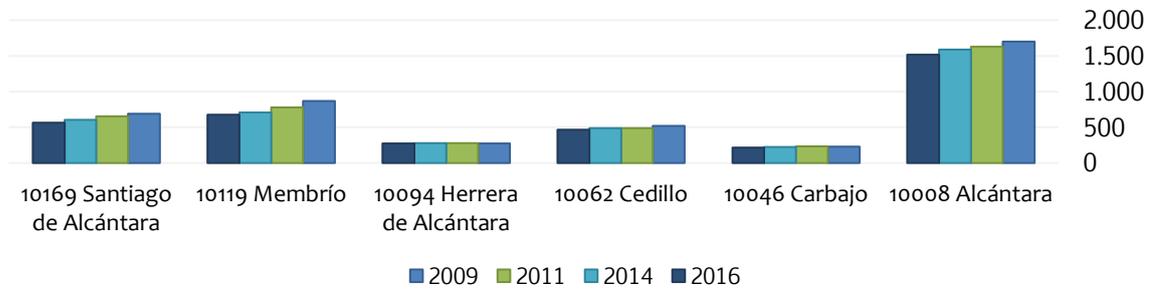
Comarcas	GALs	2015	% Población regional	Variación 2007/2015	Variación (%) 2007/2015	Variación (%) 2001/2006	Densidad 2015
Lácar	ADECOM LÁCARA	61.970	5,67	3.429	5,86	-0,1	75,53
Monfragüe y su Entorno	ADEME	12.038	1,1	-137	-1,13	-2,9	6,62
Olivenza	ADERCO	32.406	2,96	62	0,19	0,8	19,67
Sierra Suroeste	ADERSUR	31.126	2,85	-1434	-4,4	-1,9	20,37
Valle del Alagón	ADESVAL	38.362	3,51	-336	-0,87	-3,8	21,88
Vegas Altas del Guadiana	ADEVAG	88.410	8,09	2234	2,59	3,2	53,49
Las Hurdes	ADIC-HURDES	6.338	0,58	-277	-4,19	-5,1	12,69
Miajadas-Trujillo	ADICOMT	31.624	3	-1.638	-4,97	0,4	14,52
La Vera	ADICOVER	24.886	2,28	-972	-3,76	-1,9	28,18
Sierra de Gata	ADISGATA	21.933	2,01	-1.761	-7,43	-3,8	17,44
Sierra de Montánchez y Tamuja	ADISMONTA	18.481	1,7	-1.606	-8	-3,1	19,2
Villuercas Ibores Jara	APRODERVI	13.719	1,26	-1.271	-8,48	-10,1	5,39
Campo Arañuelo	ARIABOR	36.110	3,3	357	1	5,8	35,13
Campaña Sur	CAMPIÑA SUR	31.186	2,85	-1.896	-5,73	3,7	11,55
Trasierra-Tierras de Granadilla	CEDER CÁPARRA	9.115	0,83	-520	-5,4	-6,4	12,88
Tentudía	CEDECO TENTUDÍA	20.833	1,91	-1.031	-4,72	-3,6	16,22
La Serena	CEDER LA SERENA	41.069	3,76	-3.560	-7,98	-6	14,75
La Siberia	CEDER LA SIBERIA	25.196	2,31	-1.032	-3,93	-6,7	8,56
Valle del Ámbroz	DIVA	7.967	0,73	133	1,7	-0,1	34,02
Sierra Grande - Tierra de Barros	FEDESIBA	84.773	7,76	3.138	3,84	4,4	44,09
Sierra San Pedro - Los Baldíos	SIERRA SAN PEDRO LOS BALDIOS	24.604	2,25	-1.759	-6,67	0	9,66
Valle del Jerte	SOPRODEVAJE	11.181	1,02	-199	-1,75	-3,6	29,87
Tajo-Salor - Almonte	TAGUS	27.327	2,5	-1.530	-5,3	-2,2	12,56
Zafra - Río Bodión	ZAFRA RÍO BODIÓN	46.731	4,31	313	0,67	0,1	42,36
Territorio rural		747.762	68,41	-11.293	-1,49	-0,9	20,01
Extremadura		1.092.997		3.007	0,28	1,2	26,25
España		46.624.382		1.423.645	3,15	8	94,31

Fuente: elaboración propia a partir de (Redex, 2017)

¹²⁶ No obstante, esta publicación elabora unos índices que reflejan el peso relativo de los municipios sobre el total de la región, en tanto por 10.000. Ello comporta, como veremos a continuación, que los índices son muy bajos para las localidades más pequeñas.

A partir del Padrón de Habitantes del INE (IEEX, 2009-2016), podemos observar descensos generalizados en todas las poblaciones objeto de estudio:

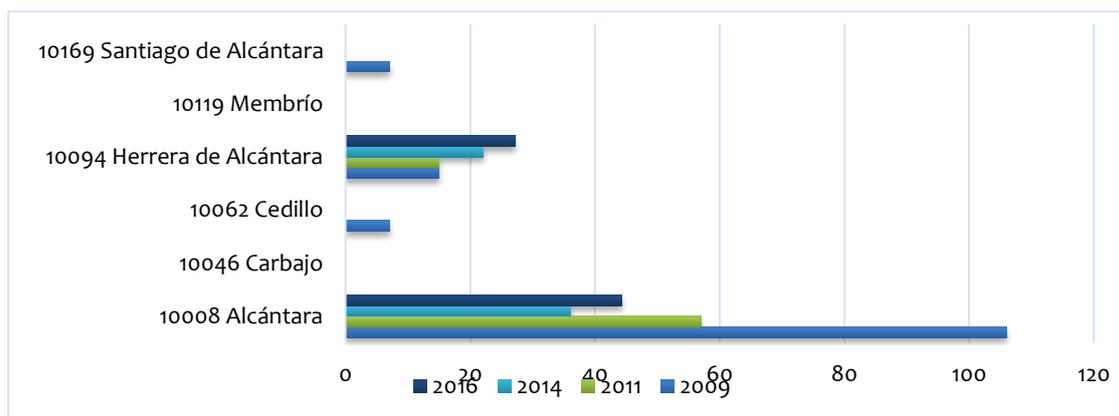
Fig. 258. Población residente 2009-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de IEEX, 2009-2016)

El Atlas Socioeconómico de Extremadura viene elaborando un índice relacionado con la población no residente relacionada con el turismo que contabiliza el número de turistas que visitan el municipio, referido anualmente. El número de turistas se obtiene a partir del número de pernoctaciones totales reales (regladas más no regladas) y se adiciona el número de excursionistas (turistas que no pernoctan). Para ello utiliza datos INE, datos del Instituto de Estudios Turísticos y otros. Según este índice, las localidades de Alcántara y Herrera son las que más presencia de turistas detecta:

Fig. 259. Población no residente (por turismo) 2009-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de IEEX (2009-2016)

8.2.2 Tasa de paro

Considerando los datos aportados por Redex (2017), la pérdida de puestos de trabajo en el periodo 2007-2016 para las comarcas de Sierra de San Pedro-Los Baldíos y Tajo Salor- Almonte es muy importante, alcanzando caídas que superan el 11% y el 10%, respectivamente:

Fig. 260. Evolución ocupados agosto 2007 – 2016 (captura de imagen)

Comarca	Grupo de Acción Local	Afiliados 08-2016	% afiliados región	Variación 2007-2016	% Variación 2007-2016	% Variación 2015-2016
Badajoz-Cáceres-Mérida-Plasencia	CIUDADES	150.424	40,02	-11.037	-6,84	0,74
Lácara	ADECOM LÁCARA	17.335	4,61	-294	-1,67	2,28
Monfragüe y su Entorno	ADEME	2.868	0,76	-486	-14,49	-0,86
Olivenza	ADERCO	9.680	2,58	-563	-5,90	-0,72
Sierra Suroeste	ADERSUR	9.792	2,60	-1.497	-13,26	1,59
Valle del Alagón	ADESVAL	10.945	2,91	-1.924	-14,95	-1,54
Vegas Altas del Guadiana	ADEVAG	31.154	8,29	930	3,08	3,23
Las Hurdes	ADIC-HURDES	1.668	0,44	-82	-4,69	3,22
Misjedes-Trujillo	ADICDMT	9.839	2,62	-898	-8,36	-0,38
La Vera	ADICOVER	7.769	2,07	-1.012	-11,52	-2,07
Sierra de Gata	ADISGATA	6.192	1,65	-714	-10,34	-0,53
Sierra de Montánchez y Temuja	ADISMONTA	4.621	1,23	-257	-5,27	-0,17
Villuercas Iboras Jara	APRODERVI	3.703	0,99	-303	-7,56	-0,13
Campo Arañuelo	ARJABOR	12.941	3,44	-1.000	-7,17	-2,60
Campiña Sur	CAMPINA SUR	10.282	2,74	-904	-8,08	-1,48
Trasierra-Tierras de Granadilla	CEDER CÁPARRA	2.452	0,65	-263	-9,69	-3,27
Tentudía	CEDECO TENTUDIA	3.806	1,54	-9	-0,13	-2,44
La Serena	CEDER LA SERENA	9.754	2,59	-1.081	-9,98	-0,26
La Siberia	CEDER LA SIBERIA	6.045	1,61	-409	-6,34	-1,11
Valle del Ambroz	DIVA	2.242	0,60	-248	-9,96	-1,97
Sierra Grande - Tierra de Barros	FEDESIBA	25.979	6,91	-713	-2,68	0,18
Sierra San Pedro - Los Baldíos	S.SAN PEDRO LOS BALDIOS	6.115	1,63	-808	-11,67	1,44
Valle del Jerte	SOPRODEVAJE	4.024	1,07	-184	-4,37	-3,82
Tajo-Salor- Almonte	TAGUS	6.148	1,64	-738	-10,72	-1,00
Zafra- Río Bodión	ZAFRA RIO BODION	13.744	3,66	-1.081	-7,29	0,64
	EXTREMADURA RURAL	221.098	58,82	-14.540	-6,17	0,08
	España	17.452.445	-	-1.995.523	-8,38	2,76
	Extremadura	375.909	2,15	-22.548	-5,66	0,35

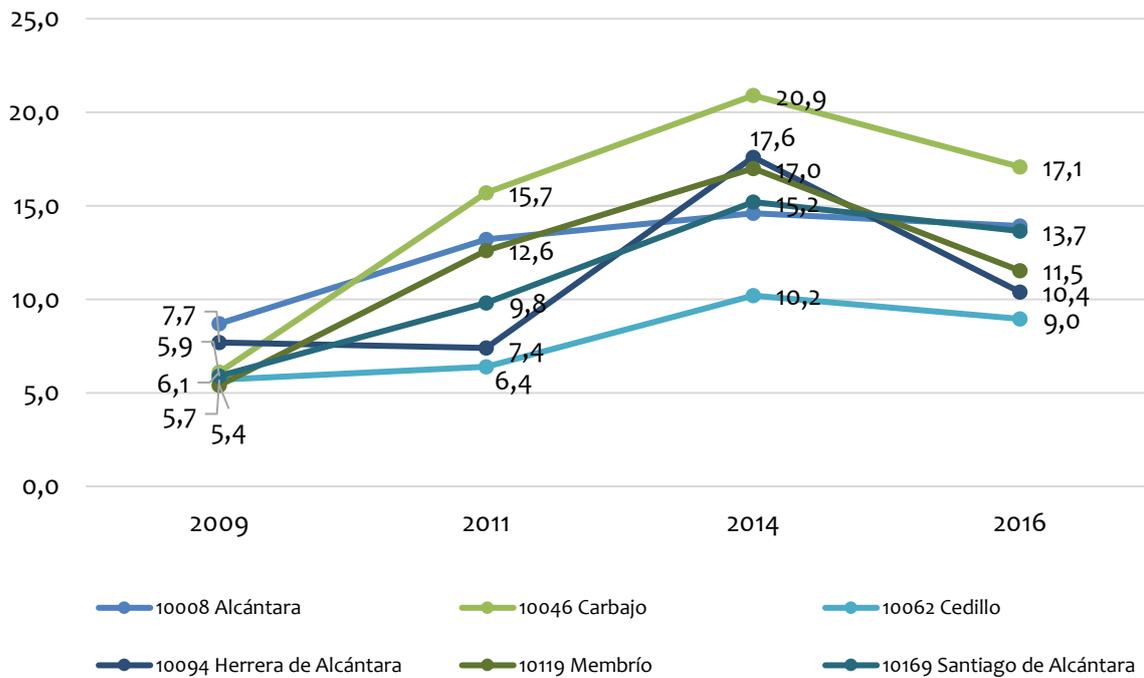
Fuente: elaboración propia a partir de Redex (2017)

Según esta misma fuente, la tasa potencial de empleo rural ha pasado del 61 % a finales de 2006 al 53 % en la actualidad, una notable caída. La comarca Sierra San Pedro - Los Baldíos fue del 48,19% y la comarca Tajo-Salor – Almonte fue de 47,41%. No obstante, respecto al período 2015-2016, los datos municipales observan cierta recuperación en los niveles de ocupación, hecho que se corresponde con la evolución de la tasa de paro¹²⁷, que muestra en 2016 un descenso importante en todas las localidades (IEEX, 2009-2016). Lógicamente, este indicador aporta poca información para el estudio, dado que existen múltiples instrumentos desde

¹²⁷ Tasa de paro: Número de parados registrados en las Oficinas del SEPE (antiguo INEM) en cada municipio por anualidades, relativizado por la población de 15 a 64 años (población potencialmente activa) del mismo municipio. Población de 15 a 64 años) *100. (IEEX, 2009-2016).

distintas áreas sectoriales que probablemente hayan contribuido a la recuperación de este indicador. De otro lado, cabe recordar la situación de recesión económica vivida en años precedente, que ha dado síntomas de recuperación a partir de 2015.

Fig. 261. Tasa de paro municipal 2009-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de IEEX (2009-2016)

8.2.3. Índices de actividad económica e industrial

Respecto a la estructura ocupacional, Redex recoge estos datos en la tabla siguiente (Redex, 2017). Como se puede observar, pese a que, en su conjunto, se indica que las actividades agrarias continúan manteniendo un enorme peso en la estructura ocupacional, con el 30% de los ocupados, las cifras del sector servicios oscilan entre el 40% y el 60%; para las comarcas Sierra de San Pedro-Los Baldíos y Tajo Salor- Almonte los mayores porcentajes de ocupación se concentran en el sector servicios, superando el 50% y el 60%, respectivamente.

Cabe destacar el peso del sector Industria en la comarca Sierra de San Pedro-Los Baldíos con un 13,69% y el peso de la construcción en la comarca de Tajo Salor- Almonte, con un 11,29%. Como veremos a continuación, en contraste con los datos del Atlas Socioeconómico de

Extremadura, estas cifras no se corresponden con la realidad de los municipios objeto de estudio. En la comarca Sierra de San Pedro-Los Baldíos el peso industrial se corresponde, principalmente, con las localidades de San Vicente de Alcántara, Alburquerque y Valencia de Alcántara, mientras que en la comarca Tajo Salor- Almonte el peso del sector de la construcción puede atribuirse en parte a Alcántara, pero, sobre todo, a otras localidades cercanas a la ciudad de Cáceres, como Malpartida de Cáceres, Casar de Cáceres o Arroyo de la Luz.

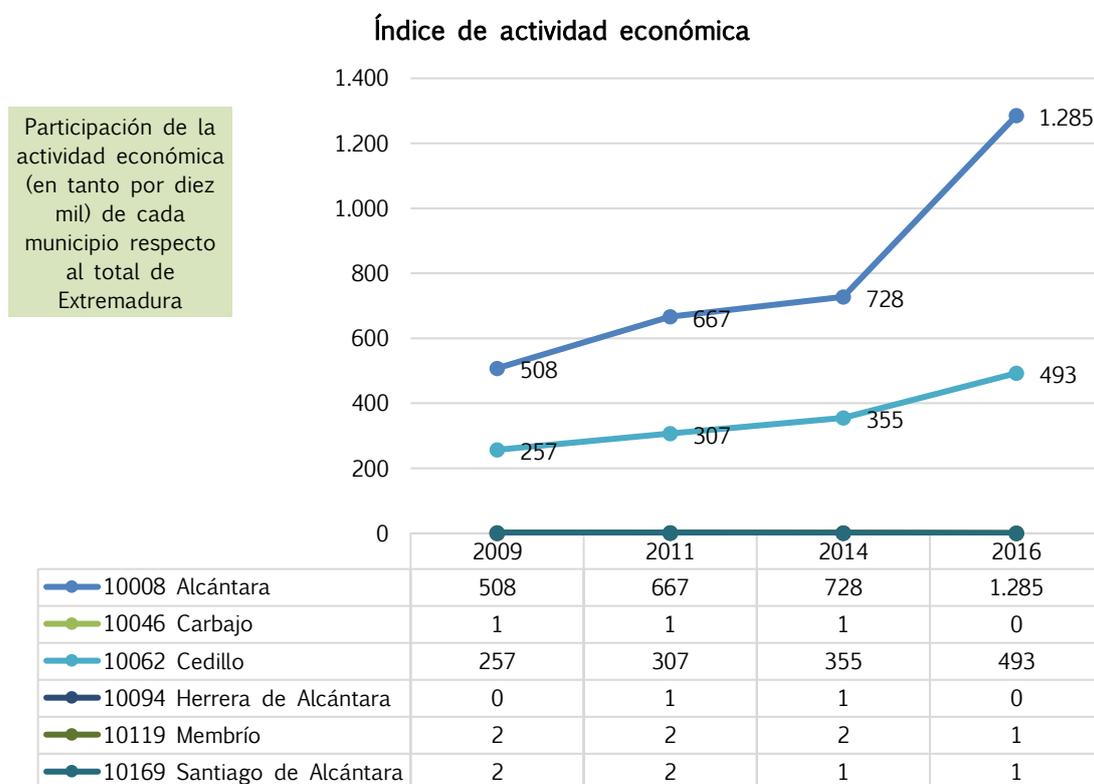
Fig. 262. Ocupados por sector económico agosto 2016 (Captura de imagen)

Comarca	Grupo de Acción Local	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Badajoz-Cáceres-Mérida-Plasencia	CIUDADES	3,81	5,25	4,21	86,69
Lácar	ADECOM LACARA	37,95	6,94	5,83	49,23
Monfragüe y su Entorno	ADEME	19,88	13,94	9,65	56,42
Olivenza	ADERCO	41,78	6,26	5,85	46,10
Sierra Suroeste	ADERSUR	26,53	16,93	5,28	51,15
Valle del Alagón	ADESVAL	31,35	6,87	8,26	53,40
Vegas Altas del Guadiana	ADEVAG	30,60	7,47	5,29	56,59
Las Hurdes	ADIC-HURDES	40,51	3,64	8,54	47,26
Miajadas-Trujillo	ADICOMT	23,03	9,69	8,55	58,57
La Vera	ADICOVER	35,46	8,86	7,23	48,31
Sierra de Gata	ADISGATA	38,54	5,57	7,82	47,94
Sierra de Montánchez y Tamuja	ADISMONTA	27,42	6,59	8,54	57,22
Villuercas Ibores Jara	APRODERVI	31,23	6,28	9,83	52,44
Campo Arañuelo	ARJABOR	29,30	14,58	5,65	50,37
Campaña Sur	CAMPINA SUR	36,64	5,65	5,05	52,62
Trasierra-Tierras de Granadilla	CAPARRA	41,19	8,24	7,79	42,64
Tentudía	CEDECO TENTUDIA	28,57	10,86	7,42	53,07
La Serena	CEDER LA SERENA	24,59	10,40	6,85	58,03
La Siberia	CEDER LA SIBERIA	34,02	6,46	6,18	53,21
Valle del Ambroz	DIVA	12,68	13,81	7,71	65,58
Sierra Grande - Tierra de Barros	FEDESIBA	28,53	9,70	6,28	55,45
Sierra San Pedro - Los Baldíos	S.SAN PEDRO LOS BALDIOS	26,30	13,69	6,41	53,57
Valle del Jerte	SOPRODEVAJE	61,49	1,95	4,19	32,29
Tajo-Salor - Almonte	TAGUS	16,24	8,92	11,29	63,36
Zafra- Río Bodión	ZAFRA RIO BODION	20,45	12,29	5,39	61,79
	EXTREMADURA RURAL	30,66	9,06	6,56	53,63
	España	6,31	12,15	6,07	75,47
	Extremadura	22,33	7,88	5,83	63,88

Fuente: elaboración propia a partir de (Redex, 2017)

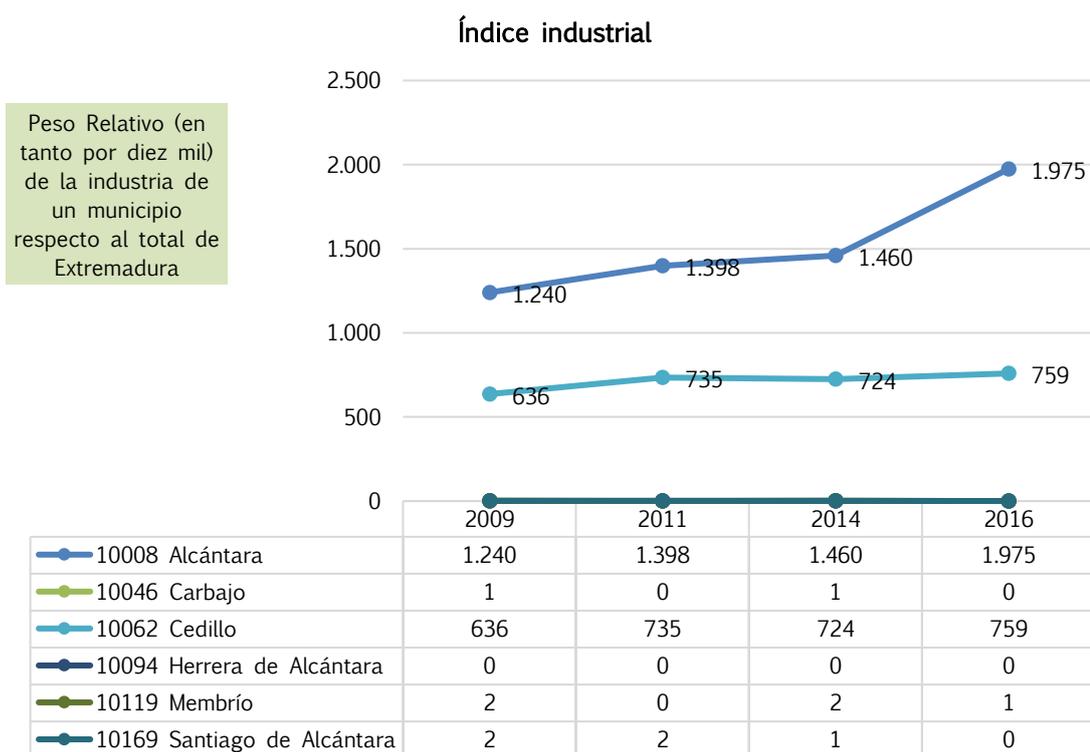
El Atlas Socioeconómico de Extremadura establece una serie de índices de actividad económica y de actividad industrial a nivel municipal. La evolución del índice de actividad económica¹²⁸ observa una recuperación con los datos de 2016, sin embargo, solo lo hace para las localidades de Alcántara y Cedillo, el resto, antes de mejorar, retroceden respecto a anotaciones anteriores, excepto para la población de Santiago de Alcántara que se mantiene en 1 punto. De manera similar se comporta el índice de actividad industrial¹²⁹, aportando cifras positivas para Alcántara y Cedillo, y esta vez sí, retrocediendo para el resto de las poblaciones de Carbajo, Herrera de Alcántara, Membrío y Santiago de Alcántara.

Fig. 263. Índice de actividad económica e industrial municipal 2009-2016



¹²⁸ Índice de actividad económica. Índice comparativo del conjunto de la actividad económica municipal. Se obtiene en función del impuesto correspondiente al total de actividades económicas empresariales (industriales, comerciales y de servicios) y profesionales (secciones 1ª y 2ª del IAE). El valor del índice expresa la participación de la actividad económica (en tanto por diez mil) de cada municipio respecto al total de Extremadura (total euros recaudación impuesto en Extremadura = 10.000).

¹²⁹ Índice industrial. Índice comparativo de la importancia de la industria (incluida la construcción) de cada municipio. Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades industriales. El valor del índice refleja el peso Relativo (en tanto por diez mil) de la industria de un municipio respecto al total de Extremadura (total Euros de recaudación de impuestos (IAE) en Extremadura = 10.000 unidades).



Fuente: Elaboración propia a partir de IEEX (2009-2016)

8.2.4. Índices de actividad turística

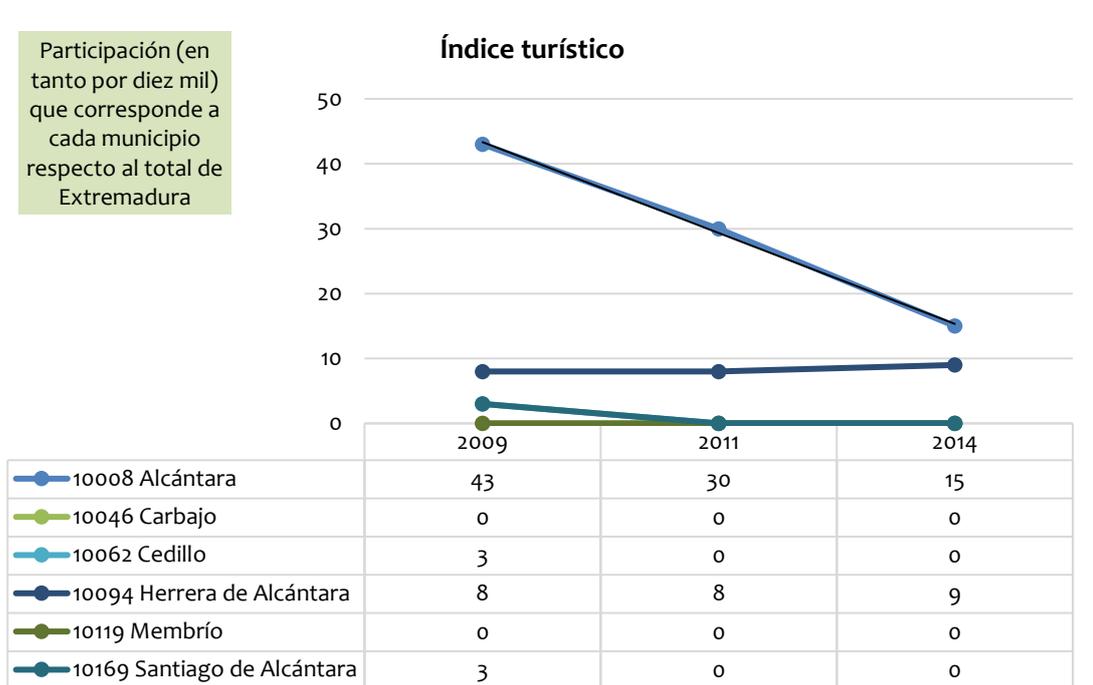
El Atlas Socioeconómico de Extremadura elabora tres índices relacionados con la actividad turística:

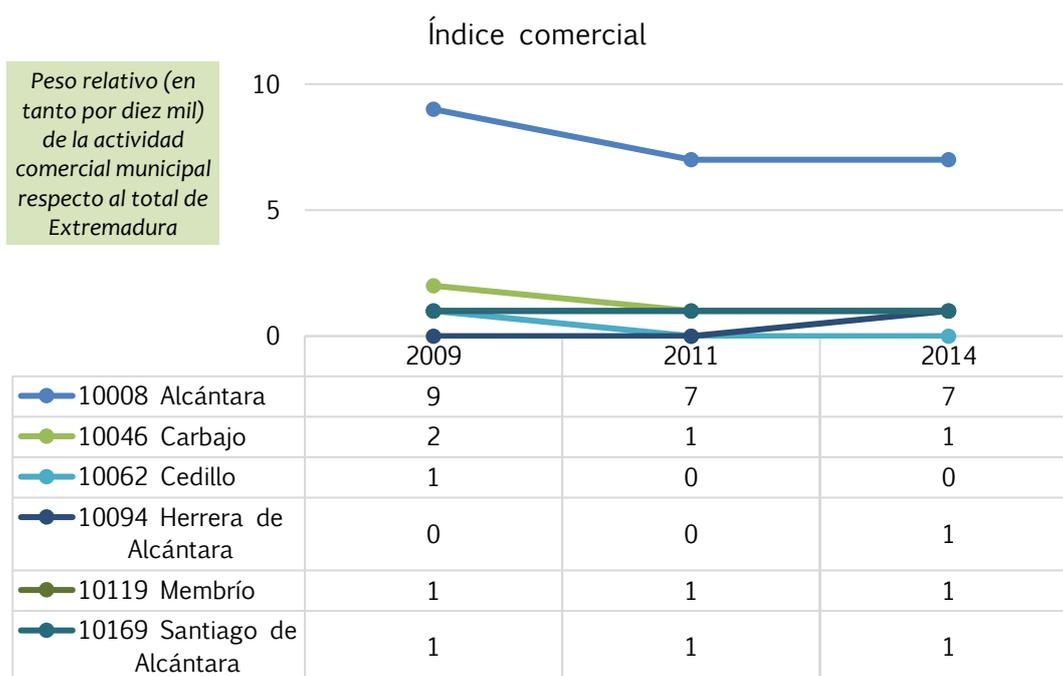
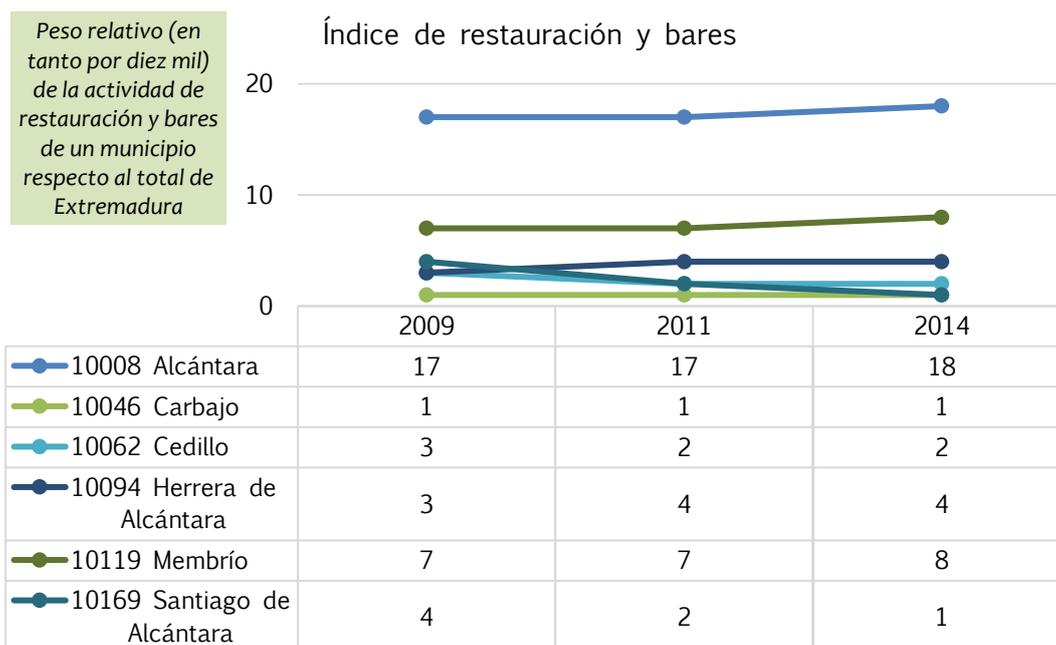
- **Índice comercial.** Índice comparativo de la importancia del comercio (comercio mayorista y minorista conjuntamente) de cada municipio. Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades del comercio mayorista y comercio minorista conjuntamente. El valor del índice refleja el peso relativo (en tanto por diez mil) de la actividad comercial municipal respecto al total de Extremadura (total euros de recaudación de impuestos en Extremadura = 10.000 unidades).
- **Índice de restauración y bares.** Índice comparativo de la importancia de la restauración y bares (restaurantes, cafeterías, bares, etc.) de cada municipio. Este índice se elabora en función del impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades de restauración y bares. El valor del índice refleja el peso relativo (en tanto por diez mil) de la actividad de restauración y bares de un municipio respecto al total de Extremadura (total euros de recaudación de impuestos en Extremadura =10.000 unidades).

- **Índice turístico.** Índice comparativo de la importancia turística de cada municipio. Se obtiene en función de la cuota o impuesto de actividades económicas (IAE) correspondiente a las actividades turísticas, el cual se basa a su vez en la categoría de los establecimientos turísticos (hoteles y moteles, hoteles-apartamentos, hostales y pensiones, fondas y casas de huéspedes, campings y apartamentos gestionados por empresas), número de habitaciones y ocupación anual (todo el año o parte del año); por lo que constituye prácticamente un indicador de la oferta turística. El valor del índice indica la participación (en tanto por diez mil) que corresponde a cada municipio respecto al total de Extremadura (total euros recaudación impuesto en Extremadura = 10.000).

Esta información se dispone para los ejercicios 2009, 2011 y 2014 pero, lamentablemente, en la última publicación del Atlas Socioeconómico de Extremadura no ha confeccionado estos índices en la versión publicada en 2017 (con datos relativos a 2016), hecho que imposibilita observar si en estos índices se observa la recuperación que han protagonizado los índices genéricos comentados en el epígrafe anterior.

Fig. 264. Índices relacionados con el turismo 2009-2014





Fuente: Elaboración propia a partir de (IEEX, 2009-2016)

El índice turístico experimenta un descenso en el período 2009-2014; de hecho, cuatro de los seis municipios el índice es igual a cero. El municipio de Alcántara registra el descenso más severo, únicamente Herrera de Alcántara observa un aumento en un punto de 2014. Respecto al Índice de restauración y bares, los resultados muestran valores igualmente bajos, pero con

mayores tendencias positivas. Finalmente, y respecto al índice comercial, los resultados son muy bajos, mostrando evoluciones diferentes.

Fig. 265. Tendencias de los índices relacionados con el turismo en los municipios 2019-2014

Tendencia 2009-2014	Índice turístico	Índice de restauración y bares	Índice comercial
10008 Alcántara	▼	▲	▼
10046 Carbajo	—	—	▼
10062 Cedillo	▼	▼	▼
10094 Herrera de Alcántara	▲	▲	▲
10119 Membrío	—	▲	—
10169 Santiago de Alcántara	▼	▼	—

Fuente: Elaboración propia a partir de (IEEX, 2009-2016)

9. Percepción del impacto del turismo en el territorio Tajo Internacional

9.1. El estudio de las actitudes hacia el turismo

Como ya se introdujo en el bloque primero de este documento¹³⁰, los estudios en el ámbito de la sociología del turismo dedicados a analizar la valoración de los efectos del turismo por parte de la sociedad “anfitriona” han sido orientados desde diversos enfoques teóricos. De entre ellos, quizá el más empleado sea la Teoría del intercambio social (TIS), cuya idea central propone que los residentes apoyarán el desarrollo turístico siempre y cuando perciban que los beneficios potenciales serán mayores que los costes (Huete, 2010).

Sanchez-Oro (2017) fundamenta el objeto de estudio en la detección de los factores que pueden condicionar el desarrollo de la actividad turística, la calidad del servicio que se presta, su sostenibilidad a medio plazo y el impacto que estas tienen en las redes sociales locales. Entre las variables de triangulación que se suelen utilizar para explicar las percepciones y los condicionamientos de ambas partes del binomio se encuentran la formación, las rentas complementarias obtenidas por actividades para el turismo y el régimen de incentivos; cuyo

¹³⁰ Véase 3.1.4 Teoría del Intercambio social en la gestión de destinos sostenibles.

peso, en cada caso, será necesario conocer y, el nivel de exposición al fenómeno turístico por parte de la población residente o anfitriona.

A su juicio, son muchos los trabajos que se centran en el análisis las características que definen los flujos turísticos y sus diversas tipologías; en cambio, son escasas las aportaciones que se dedican a recoger las opiniones y percepciones de la población local receptora que mantienen una relación con estos flujos, en unos casos directa, indirecta y ocasionalmente, pero que contribuye a generar un clima social específico sobre la industria turística, que puede condicionar su desarrollo.

Sin embargo, existen tantos estudios como conclusiones distintas. Partiendo de Huete (2010) y Sánchez-Oro (2017), a continuación, se enuncian algunas conclusiones sobre estudios que se han basado en la Teoría del intercambio social (TIS):

Fig. 266. Algunas percepciones las poblaciones locales sobre la actividad turística

Autor	Estudio	Conclusiones
Pizam, 1978	“Tourism’s Impacts: The Social Costs to the Destination Community as Perceived by Its Residents”.	Los empleados en la industria turística expresan opiniones más positivas sobre el desarrollo turístico que quienes no lo están.
Smith y Krannich, 1998	“Tourism Dependence and Resident Attitudes”.	Los residentes en comunidades económicamente dependientes del turismo perciben los impactos de forma más negativa que los habitantes en comunidades menos dependientes.
Teye, Sönmez y Sirakaya, 2002	“Residents’ Attitudes Toward Tourism Development”.	Las personas que trabajan en negocios relacionados con el turismo tienen una actitud negativa hacia esta actividad.
Belisle y Hoy, 1980; Mansfeld, 1992	“The Perceived Impact of Tourism by Residents”; “Group-Differentiated Perceptions of Social Impacts Related to Tourism Development”.	Una menor distancia entre las viviendas de los residentes y los lugares más frecuentados por los turistas implica valoraciones más positivas.
Jurowski y Gursoy, 2004	“Distance effects on residents’ attitudes toward tourism”.	La actitud negativa se deriva de la mayor proximidad. Según estos expertos los residentes ven en los turistas una competencia para el consumo de unos recursos escasos y, además, estas personas consideran que la afluencia de turistas es la causa de los problemas de congestión del tráfico, ruidos y otras incomodidades que soportan cada día.

Brunt y Courtney, 1999; Cavus y Tanrisevdi, 2003;	“Host Perceptions of Sociocultural Impacts”; “Residents’ Attitudes toward Tourism Development: A Case Study in Kusadasi, Turkey”; “Group-Differentiated Perceptions of Social Impacts Related to Tourism Development”;	Cuanto más tiempo lleva viviendo una persona en una localidad turística más crítica es su actitud hacia el turismo
Mansfield, 1992;	“The Attitude of Bakewell Residents to Tourism and Issues in Community Response Tourism”;	
Ryan y Montgomery, 1994;	“Measuring Residents’ Attachment Levels in a Host Community”.	
Um y Crompton, 1987		
Brougham y Butler, 1981	“A Segmentation Analysis of Resident Attitudes to the Social Impacts of Tourism”;	Los residentes recién llegados son los más críticos quizás porque opinan que el turismo puede poner en peligro la tranquilidad que buscan al cambiar de residencia.
Faulkner y Tideswell, 1997	“A framework for monitoring community impacts of tourism”.	

Fuente: elaboración propia a partir de Huete (2010)

Ciertamente, concluye Huete (2010), no existe consenso a la hora de identificar los factores que determinan la percepción del desarrollo turístico por las comunidades receptoras. La complejidad de la realidad turística, y la casi infinita variedad de contextos en la que se manifiesta, ha impedido elaborar explicaciones con validez universal.

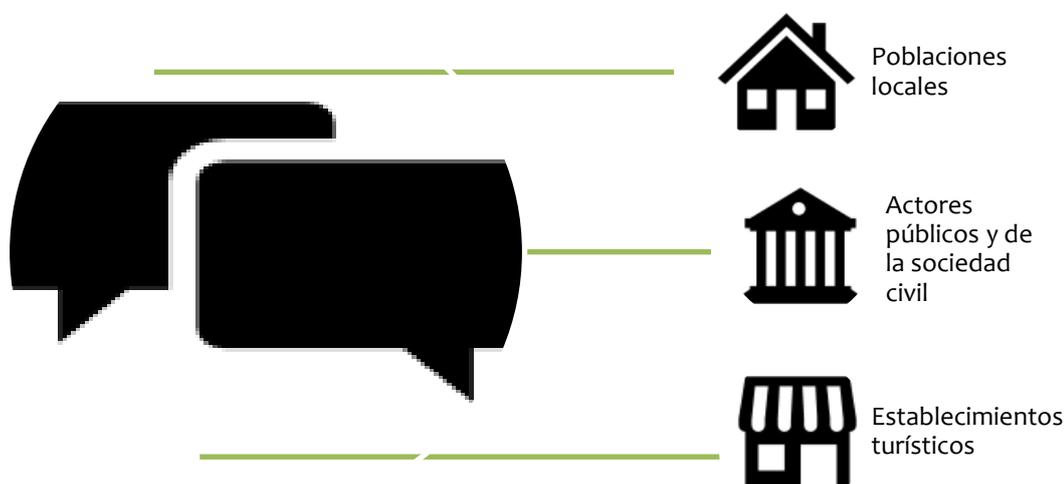
Así pues, los estudios efectuados parecen sugerir que las percepciones de las poblaciones sobre el turismo deben integrarse en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas turísticas. Para el caso que nos ocupa en la presente investigación, se trata de la construcción de un destino turístico de naturaleza en un horizonte temporal de unos diez años, aproximadamente, mediante los distintos instrumentos de política turística desplegados en el territorio Tajo Internacional, tal y como hemos visto en apartados precedentes.

9.2 Características de la muestra y valores estadísticos de fiabilidad de escalas.

Para recabar las percepciones sobre esta transformación del territorio en un destino turístico de naturaleza, se han diseñado tres tipos de cuestionarios dirigidos para tres categorías de

informantes diferentes: población general, actores públicos y de la sociedad civil y empresas turísticas¹³¹:

Fig. 267. Tipos de cuestionarios para la medición de las actitudes hacia el turismo



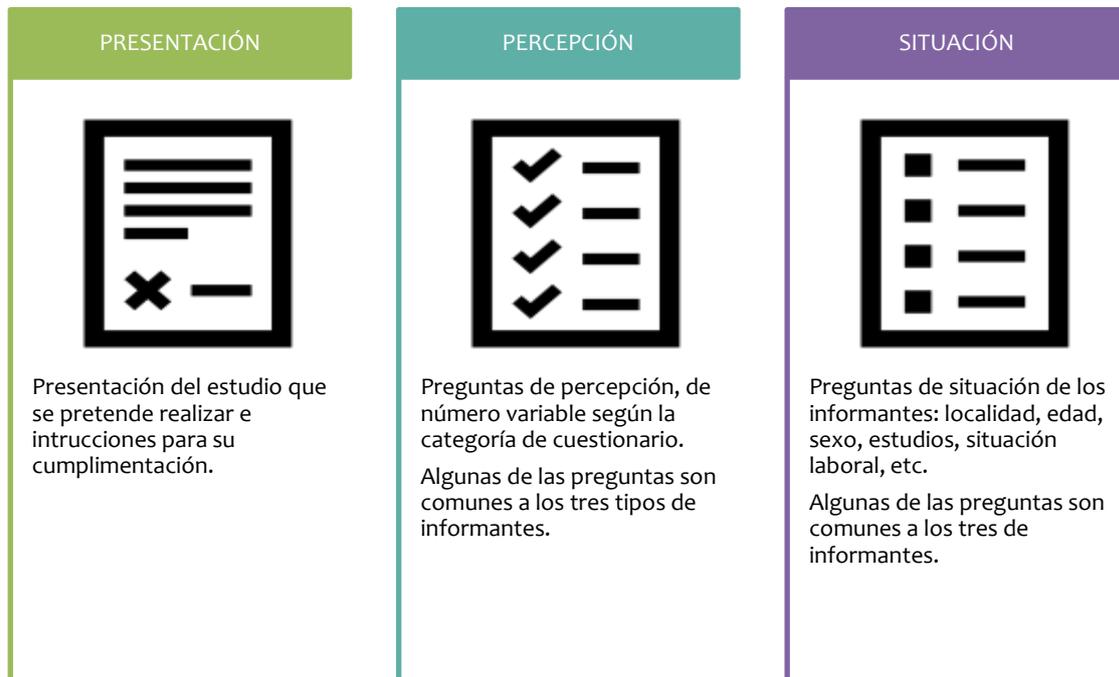
Fuente: elaboración propia

Para las poblaciones residentes, se presentó un cuestionario en formato papel autoadministrado para la población general residente en las localidades seleccionadas del destino Tajo internacional, mientras que para el resto (empresas y actores institucionales) se administró en formato digital. La herramienta empleada para la creación de estos dos tipos de cuestionarios fue *Google Forms*. La difusión y respuesta al cuestionario se llevó a cabo por esta vía para facilitar a los encuestados el acceso al mismo, completarlo de manera ágil y una mayor conveniencia y adaptación a su disponibilidad horaria. Esta herramienta también permite una recepción inmediata de las respuestas.

Respecto al contenido de los cuestionarios, todos ellos presentan una estructura similar, compuesta por 3 bloques: presentación, escalas de percepción y preguntas de situación.

¹³¹ Véase Anexo I (Cuestionario población general), II (Cuestionario a establecimientos turísticos) y III (Cuestionario a actores institucionales y de la sociedad civil).

Fig. 268. Contenido de los cuestionarios



Fuente: elaboración propia

Para el bloque de preguntas relativas a la percepción, como ya se ha apuntado anteriormente, se han aplicado las escalas Likert de actitud/percepción. Likert propone una técnica de elaboración de escalas mediante la cual los mismos informantes se gradúan o se escalan ellos mismos respecto al objeto de actitud o percepción.

La validez de un instrumento se refiere al grado en que el instrumento mide aquello que pretende medir. Y la fiabilidad de la consistencia interna del instrumento se puede estimar con el alfa de Cronbach. La medida de la fiabilidad mediante el alfa de Cronbach asume que los ítems (medidos en escala tipo Likert) miden un mismo constructo y que están altamente correlacionados. Cuanto más cerca se encuentre el valor del alfa a 1 mayor es la consistencia interna de los ítems analizados. La fiabilidad de la escala debe obtenerse siempre con los datos de cada muestra para garantizar la medida fiable del constructo en la muestra concreta de investigación.

Para los cuestionarios elaborados en la presente investigación, los valores alpha de Cronbach se expresan en la tabla siguiente. Como puede observarse este estadístico aporta valores

cercanos a 1, dado que se trata de escalas amparadas en otros estudios similares de percepción de actitudes:

Fig. 269. Estadísticos de fiabilidad

Cuestionarios	α				
Poblaciones locales	Estadísticos de fiabilidad				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Alfa de Cronbach</th> <th>N de elementos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,890</td> <td>27</td> </tr> </tbody> </table>	Alfa de Cronbach	N de elementos	0,890	27
Alfa de Cronbach	N de elementos				
0,890	27				
Actores públicos y de la sociedad civil	Estadísticos de fiabilidad				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Alfa de Cronbach</th> <th>N de elementos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,961</td> <td>23</td> </tr> </tbody> </table>	Alfa de Cronbach	N de elementos	0,961	23
Alfa de Cronbach	N de elementos				
0,961	23				
Empresas turísticas	Estadísticos de fiabilidad				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Alfa de Cronbach</th> <th>N de elementos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,859</td> <td>21</td> </tr> </tbody> </table>	Alfa de Cronbach	N de elementos	0,859	21
Alfa de Cronbach	N de elementos				
0,859	21				

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

9.2.1. Población general residente

Las encuestas se realizaron entre los meses de mayo y junio de 2017, de manera simultánea en todas las localidades indicadas. El ámbito del estudio integra a una población de 3.826 habitantes de las localidades Alcántara, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío y Santiago de Alcántara, de la cual se seleccionaron la población de edades comprendidas entre los 15 y los 74 años de edad, obteniendo un universo de 2.724 habitantes.

Fig. 270. Universo de estudio

Intervalos de Edad	Alcántara	Carbajo	Cedillo	Herrera de Alcántara	Membrío	Santiago de Alcántara
15-19	68	6	17	5	25	14
20-24	82	8	17	13	32	29
25-29	79	16	23	16	32	29
30-34	78	9	19	11	30	29
35-39	79	10	27	15	34	21
40-44	119	13	41	18	40	27

45-49	121	15	47	16	54	42
50-54	162	23	40	22	56	39
55-59	110	20	26	22	59	48
60-64	75	5	25	17	48	31
65-69	82	13	31	19	37	39
70-74	98	5	38	18	39	51
TOTAL	1.153	143	351	192	486	399

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón 2015 (INE, IEEX)

Considerando un margen de error del 5% para un nivel de confianza del 95%, se establece una muestra por valor de 337 personas, al que se aplica un muestreo aleatorio estratificado por localidades. La estratificación consiste en una tipificación del universo en un número de categorías de tal forma que cada una ellas reúnan a las unidades que, al menos en determinados aspectos, sean similares y distintas entre sí (Rodríguez, 2005). Se obtienen así los siguientes resultados:

Fig. 271. Muestreo aleatorio estratificado por localidades

Nº	Localidad	Nº de sujetos en el estrato	% de sujetos en el estrato	Muestra estrato	del estrato
1	Alcántara	1.153	42,30%	143	
2	Carbajo	143	5,20%	18	
3	Cedillo	351	12,90%	43	
4	Herrera de Alcántara	192	7,00%	24	
5	Membrío	486	17,80%	60	
6	Santiago de Alcántara	399	14,60%	49	
	Total	2.724	100%	337	

Fuente: elaboración propia

Los cuestionarios recogidos finalmente ascienden a 159, que supone un 47% del total de la muestra, y que se distribuyen en los estratos como figura a continuación:

Fig. 272. Resultados de las encuestas por localidades

Nº	Localidad	Nº de sujetos en el estrato	Muestra del estrato	Cuestionarios recogidos
1	Alcántara	1.153	143	30
2	Carbajo	143	18	7
3	Cedillo	351	43	20
4	Herrera de Alcántara	192	24	17
5	Membrío	486	60	52
6	Santiago de Alcántara	399	49	33
	Total	2.724	337	159

Fuente: elaboración propia

A continuación, se procede a expresar los resultados obtenidos mediante SPSS en relación a las preguntas de situación al objeto de caracterizar la muestra (n=159):

Fig. 273. Caracterización de la muestra: población general residente

Localidad en la que reside habitualmente		Porcentaje válido
Válidos	Alcántara	18,9
	Carbajo	4,4
	Cedillo	12,6
	Herrera de Alcántara	10,7
	Membrío	32,7
	Santiago de Alcántara	20,8
	Total	100,0

¿Desde cuándo reside su familia en este lugar?		Porcentaje válido
Válidos	Desde siempre (o varias generaciones)	67,3
	Desde que se instalaron mis padres	5,7
	Es usted quién se ha instalado aquí	20,1
	Ns/Nc	6,9
	Total	100,0

Sexo		Porcentaje válido
Válidos	Hombre	42,4
	Mujer	54,4
	Ns/Nc	3,2
	Total	100,0

Edad		Porcentaje válido
Válidos	16-25	7,5
	26-35	16,4
	36-50	37,1
	51-65	23,9
	más de 66	8,2
	Ns/Nc	6,9
	Total	100,0

Estudios		Porcentaje válido
Válidos	Sin estudios	5,7
	Primarios	30,6
	ESO	15,3
	Bachillerato	12,7
	FP	20,4
	Universitarios	14,6
	Otros	,6
	Total	100,0

Situación laboral		Porcentaje válido
Válidos	Trabaja	62,3
	Jubilado/a o pensionista (antes ha trabajado)	10,7
	Pensionista (antes no ha trabajado)	3,1
	Parado/a y ha trabajado antes	12,6
	Parado/a y busca su primer empleo	1,3
	Estudiante	4,4
	Trabajo doméstico no remunerado	3,1
	Otra situación:	1,3
	Ns/Nc	1,3
Total	100,0	

¿Está satisfecho de vivir aquí?		Porcentaje válido
Válidos	Mucho	52,8
	Bastante	27,0
	Regular	18,2
	Poco	1,3
	Nada	,6
	Total	100,0

Opinión general de su pueblo		Porcentaje válido
Válidos	Muy buena	4,4
	Buena	29,6
	Regular	42,1
	Mala	18,2
	Muy mala	5,0
	NS/NC	,6
	Total	100,0

Opinión general de su comarca		Porcentaje válido
Válidos	Buena	29,6
	Regular	49,1
	Mala	12,6
	Muy mala	6,9
	NS/NC	1,9
	Total	100,0

Fuente: elaboración propia (SPSS)

Los resultados revelan que se han obtenido respuesta por parte de todas las localidades objeto de estudio, en proporciones aceptables de representatividad de población, excepto en el caso de la localidad de Alcántara.

Más del 65% de los informantes manifiestan residir en las localidades objeto de estudio “Desde siempre (o varias generaciones)”. Existe, por otro lado, cierta paridad en la muestra, siendo ligeramente superiores en número los informantes de sexo femenino. Respecto a edad de los informantes, más del 60% declara incluirse entre los segmentos de “36-50” y “51-65” años.

En relación a la situación académica y profesional, más del 90% de los informantes dispone de algún tipo de formación: el 30,6% dispone de estudios primarios, seguido del 20,4% que dispone de estudios de formación profesional y del 15,3% con ESO. También, más del 60% de los encuestados declaran estar trabajando en la actualidad.

En relación a la valoración general del entorno donde viven, cerca del 80% de las personas encuestadas han contestado sentirse “Muy satisfecho/a” y “Bastante satisfecho/a” de vivir en su pueblo, aunque más del 65% reconoce que la situación general de su pueblo es “Regular”, “Mala” o “Muy Mala”. En cambio, cuando se pregunta su opinión general hacia la comarca, más del 75% aporta valoraciones de “Muy Buena” y “Buena”.

9.2.2. Actores públicos y de sociedad civil

Como se ha indicado en el apartado dedicado a la metodología de la investigación, se parte de dos criterios de selección de los informantes dentro de esta categoría: que estén radicados efectivamente en el territorio¹³² y, preferentemente, en las localidades objeto de estudio, y/o que tengan cierta consideración de beneficiarios de los programas. En consecuencia, los 29 informantes proceden de las siguientes organizaciones, que cumplimentaron los cuestionarios entre los meses de febrero y marzo de 2018 a través de un formulario *Google Forms*:

Fig. 274. Actores públicos y de la sociedad civil propuestos

Entidad	Número de informantes propuestos
Ayuntamientos	6
Agentes de Desarrollo Local	6
Centros de Interpretación	5
Oficinas de turismo	1
Grupos de acción local	2
Organizaciones conservacionistas	1
Junta Rectora PNTI	4
TOTAL	29

Fuente: elaboración propia

No obstante, el número de respuestas obtenidas es 15, por lo que, nuevamente, obtenemos información cercana al 50% de la muestra. A continuación, se procede a expresar los resultados obtenidos mediante SPSS en relación a las preguntas de situación al objeto de caracterizar la muestra (n=15):

Fig. 275. Caracterización de la muestra: actores públicos y de la sociedad civil

Localidad donde se encuentra su organización	Porcentaje válido
Válidos Alcántara	26,7
Cedillo	6,7
Herrera de Alcántara	6,7
Membrío	13,3
Santiago de Alcántara	26,7
Ns/Nc	20,0
Total	100,0

¹³² Además, teniendo en cuenta la experiencia en el territorio, se ha seleccionado a los informantes que estaban en activo en el año 2015, año de inicio de la presente tesis doctoral.

Tipo de organización (de la que forma parte actualmente o haya formado parte)		Porcentaje válido
Válidos	Adm. Local	6,7
	Grupo de Acción Local (GAL)	13,3
	Centro de interpretación	26,7
	Oficina de Turismo	6,7
	Agente de Desarrollo Local (ADL)	20,0
	ONG	13,3
	Otros actores vinculados al PN Tajo Internacional	13,3
	Total	100,0

Años de trabajo		Porcentaje válido
Válidos	1-2	6,7
	3-4	40,0
	más de 10	53,3
	Total	100,0

Nivel de estudios		Porcentaje válido
Válidos	Bachillerato	13,3
	Universitarios	86,7
	Total	100,0

Cualificación profesional		Porcentaje válido
Válidos	Otros	6,7
	AEDL	6,7
	Gerente-presidente	20,0
	Informador turístico	6,7
	Técnico medio	26,7
	Técnico Superior	33,3
	Total	100,0

Edad		Porcentaje válido
Válidos	26-35 años	20,0
	36-50 años	40,0
	51-65 años	26,7
	Más de 66 años	13,3
	Total	100,0

Sexo		Porcentaje válido
	Hombre	60,0
	Mujer	40,0
	Total	100,0

¿Está satisfecho/a de trabajar en esta zona?		Porcentaje válido
Válidos	Mucho	60,0
	Bastante	26,7
	Regular	6,7
	Mala	6,7
	Total	100,0

Situación general de los pueblos		Porcentaje válido
Válidos	Muy buena	6,7
	Regular	46,7
	Mala	26,7
	Muy mala	20,0
	Total	100,0

Situación general de la comarca		Porcentaje válido
Válidos	Regular	60,0
	Mala	20,0
	Muy Mala	20,0
	Total	100,0

Fuente: elaboración propia (SPSS)

La distribución porcentual de frecuencias aporta información relevante de este segmento de informantes. En primer lugar, el 80% de los informantes ubican sus respectivos trabajos en las localidades objeto de estudio, mientras que el 20% indica “Ns/Nc”; este hecho se explica porque el trabajo se encuentra en otra localidad de la zona, pero fuera del ámbito de estudio (por ejemplo, Valencia de Alcántara) o fuera de la zona (por ejemplo, sucede con representantes de la Junta Rectora del Parque). Aproximadamente, la mitad de los informantes trabajan en centros de interpretación o como agentes de desarrollo local (46,7%). Respecto a su situación académica y profesional, más del 85% declara disponer de estudios universitarios, así como la práctica totalidad dispone de experiencia en el puesto de trabajo entre 3 y 10 años, donde desarrollan mayoritariamente puestos de carácter técnico (60%). También, mayoritariamente, los informantes de este segmento son hombres (60%) y con edades comprendidas entre 36 y 65 años (más del 65%).

Pese al alto grado de satisfacción en relación a su trabajo (más del 85% manifiesta estar “Muy satisfecho” y “Bastante satisfecho”), en las opiniones sobre la situación de las localidades objeto de estudio, no hay resultados positivos: cerca de la mitad declaran una situación “Regular” y la otra mitad opina que la situación es “Mala” y “Muy mala”. En opinión de los actores públicos y de la sociedad civil, la situación de la comarca es “Regular” para el 60% y “Mala” y “Muy mala”, para el resto (40%).

9.2.3. Empresarios/as del sector turístico

Se diseñó una encuesta online, mediante *Google Forms*, dirigida a establecimientos turísticos que operan en el destino Tajo Internacional. Dado que desde el Registro de Empresas de Actividades Turísticas de la Junta de Extremadura no ofrece en la mayoría de direcciones de correo electrónico y no se encuentra debidamente actualizado, se opta por un directorio de 35 empresas de restauración, alojamiento y otras actividades complementarias turísticas y comerciales más actualizado¹³³. A la encuesta respondieron 15 empresarios/as entre los meses de junio y julio de 2017. A continuación, se procede a expresar las distribuciones porcentuales de frecuencias a partir de SPSS en relación a las preguntas de situación al objeto de caracterizar la muestra de ese nuevo segmento de informantes (n=15):

Fig. 276. Caracterización de la muestra: empresarios/as turísticos

Localidad donde se encuentra su empresa		Porcentaje válido
Válidos	Alcántara	26,7
	Carbajo	20,0
	Herrera de Alcántara	20,0
	Membrío	6,7
	Santiago de Alcántara	13,3
	Otras	13,3
	Total	100,0
Años de trabajo		Porcentaje válido
Válidos	1-2	26,7
	3-4	13,3
	5-10	26,7
	más de 10	33,3
	Total	100,0

¹³³ Extraído desde el sitio web: www.turismotajointernacional.com.

Nivel de estudios		Porcentaje válido
Válidos	Primarios	6,7
	ESO	6,7
	Bachillerato	20,0
	FP	20,0
	Universitarios	46,7
	Total	100,0

Número de empleados		Porcentaje válido
Válidos	1 empleado	60,0
	2 empleados	20,0
	Entre 5 y 10 empleados	20,0
	Total	100,0

Sector de actividad de la empresa		Porcentaje válido
Válidos	Alojamiento hotelero	6,7
	Alojamiento rural	20,0
	Bar-Cafetería	6,7
	Empresa de Actividades	53,3
	Agroalimentario	13,3
	Total	100,0

Edad		Porcentaje válido
Válidos	16-25	6,7
	26-35	40,0
	36-50	33,3
	51-65	20,0
	Total	100,0

Sexo		Porcentaje válido
Válidos	Hombre	73,3
	Mujer	26,7
	Total	100,0

¿Está satisfecho/a de trabajar en esta zona?		Porcentaje válido
Válidos	Mucho	33,3
	Bastante	26,7
	Regular	40,0
	Total	100,0

Situación general de los pueblos		Porcentaje válido
Válidos	Bastante buena	6,7
	Regular	53,3
	Mala	33,3
	Muy Mala	6,7
	Total	100,0

Situación general de la comarca		Porcentaje válido
Válidos	Regular	60,0
	Mala	33,3
	Muy Mala	6,7
	Total	100,0

Fuente: elaboración propia (SPSS)

Se han obtenido respuestas por parte de informantes de la práctica totalidad de las localidades objeto de estudio¹³⁴. El 60% de las empresas que han contestado el cuestionario declaran disponer de una experiencia laboral superior a 5 años, y aproximadamente la mitad dispone de estudios universitarios (46,7%). La mayoría de informantes son de sexo masculino (73,3%) con edades comprendidas entre los 26-50 años (la suma de ambos intervalos alcanza un 63,3%).

Respecto a la tipología de empresas que regentan, destaca la tipología de “Empresa de actividades”, con el 53,3%, seguido del “Alojamiento rural” con una representación del 20%. El 60% de estas empresas están compuestas por un único trabajador.

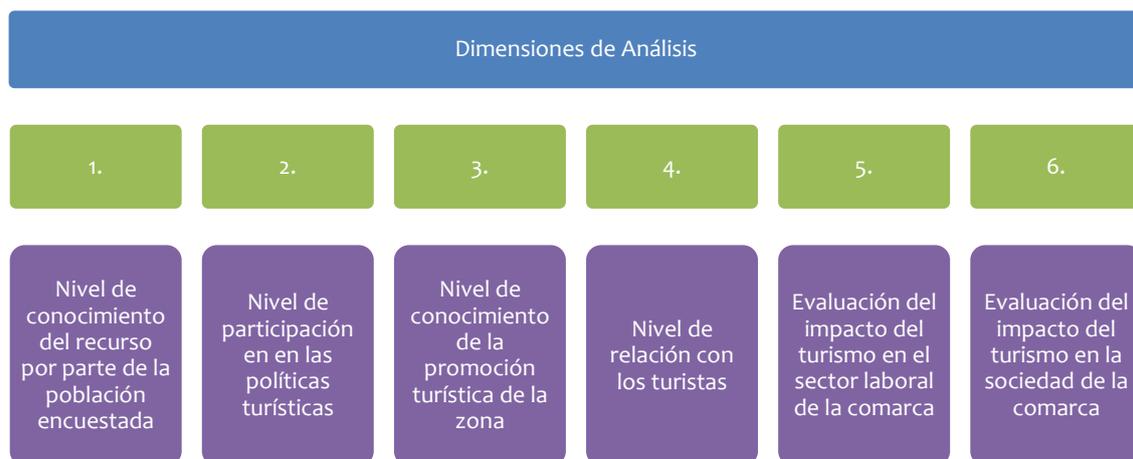
Respecto a las opiniones relacionadas con la zona donde trabajan, el 60% manifiesta estar “Muy satisfecho” y “Bastante satisfecho”; sin embargo, sobre la situación general de los pueblos y el entorno, los informantes coinciden en aportar valoraciones de “Regular” y “Mala”, en porcentajes del 80% y del 90%, respectivamente.

9.3. Análisis descriptivo

Como se ha indicado anteriormente, en los cuestionarios se han incluido preguntas de percepción comunes y/o similares para los tres tipos de informantes: población general, actores institucionales y empresas. Este hecho nos permite afrontar el análisis descriptivo agregando las escalas de percepción y distinguiendo 6 dimensiones analíticas:

¹³⁴ En la categoría “Otras” son empresas con sede social fuera de las localidades objeto de estudio, pero que operan en el Tajo Internacional.

Fig. 277. Dimensiones del análisis descriptivo



Fuente: elaboración propia

Estas dimensiones o categorías se crean a partir de la atribución de las escalas de percepción de cada uno de los tres segmentos de informantes a las citadas dimensiones. Para cada una de las escalas se ha calculado la media y desviación típica mediante SPSS.

9.3.1. Nivel de conocimiento del recurso

Esta dimensión pretende analizar las percepciones sobre el conocimiento que tienen los informantes sobre los recursos naturales que integra el Tajo Internacional, así como el grado de interacción y valoración de los recursos turísticos.

La tabla siguiente muestra las preguntas incluidas en la escala a cada uno de los segmentos de informantes y que forman parte de esta dimensión:

Fig. 278. Escalas incluidas en la Categoría “Nivel de conocimiento del recurso”

Población general	Actores institucionales	Empresas turísticas
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.
10. Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos.	2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc.	5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...

11. He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque.	3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.	6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...
12. He visitado los centros de interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara.	19. Los centros de interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc.	7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.
13. He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque.	20. La oferta turística en la zona es adecuada.	
	21. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada.	

Fuente: elaboración propia

9.3.1.1. Población general residente

Las medidas de centralidad (media) y dispersión (desviación típica) dentro de esta dimensión de análisis para el segmento de población local se expresan en la tabla siguiente. La media y la desviación típica permiten obtener información sobre cómo se distribuyen los datos de las distintas escalas de valoración. Para la escala “El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor” se observa que las opiniones se sitúan mayoritariamente alrededor de la escala 4 (“Mucho”), dado que la desviación típica es muy baja (0.936).

Fig. 279. Media y desviación típica. Nivel de conocimiento del recurso - población general

	1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor	10. Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos	11. He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque	12. He visitado los centros de interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara	13. He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque
N	158	158	158	157	157
Media	4,09	3,39	2,09	2,34	2,31
Desv. Típ.	0,936	1,250	1,196	1,249	1,187

Fuente: elaboración propia

En cambio, la distribución del resto de valoraciones se sitúa en una media menor, incrementándose la desviación estándar, que indica que existen valores significativos en los

extremos de la distribución. La tabla siguiente muestra las distribuciones porcentuales de las frecuencias para las escalas incluidas en esta dimensión y segmento de informante:

Fig. 280. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento del recurso - población general

	El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor. (n=158)	Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos. (n=158)	He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque. (n=158)	He visitado los centros de interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara. (n=157)	He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque. (n=157)
Nada	2,5	5,1	41,8	31,2	26,8
Algo	5,7	30,4	31	32,5	43,3
Indiferente	7	5,7	5,7	12,7	6,4
Mucho	49,4	38,6	19,6	17,8	19,1
Muchísimo	35,4	20,3	1,9	5,7	4,5
Total	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia

Efectivamente, más del 80% de los informantes admiten estar “Mucho” o “Muchísimo” de acuerdo con la afirmación “El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor”. A las preguntas sobre la interacción con los recursos turísticos, las respuestas son más dispersas, destacando que más de un 60% declara conocer y haber visitado algunos recursos, aunque el alrededor del 40% no ha viajado en el barco turístico, más del 60% no ha visitado los centros de interpretación y el 70% no ha visitado otros pueblos del Parque.

9.3.1.2. Actores públicos y de sociedad civil

La tabla siguiente recoge la media y desviación típica de las escalas del cuestionario realizado para actores institucionales que han atribuidas a esta dimensión de análisis centrada en los recursos naturales y turísticos de la zona:

Fig. 281. Media y desviación típica. Nivel de conocimiento del recurso - actores públicos y sociedad civil

		1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc.	3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.	19. Los centros de interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc.	20. La oferta turística en la zona es adecuada.	21. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada
N	Válidos	15	15	15	15	15	14
Media		4,47	3,60	3,53	3,40	2,47	1,86
Desv. Típ.		0,834	1,242	0,990	1,352	0,915	0,949

Fuente: elaboración propia

Podemos observar alto grado de acuerdo entre los actores del territorio al manifestar el alto valor de los recursos naturales del Parque. Igualmente, se observan actitudes positivas, así como desviaciones típicas bajas en materia de conocimientos disponibles para explicar los recursos de la zona. Las opiniones sobre oferta y accesibilidad otorgan valoraciones medias más negativas (2,47 y 1,86, respectivamente), con desviaciones típicas inferiores a 1, lo que indica que la distribución de respuestas se agrupa alrededor de la media. La tabla siguiente muestra las distribuciones porcentuales de las frecuencias para las escalas incluidas en esta dimensión y segmento de informante:

Fig. 282. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento del recurso - actores públicos y sociedad civil

	1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc.	3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.	19. Los centros de interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc.	20. La oferta turística en la zona es adecuada.	21. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada
Nada	-	6,7	-	13,3	13,3	42,9
Algo	6,7	13,3	13,3	13,3	40,0	35,7
Indiferente	-	20,0	40,0	13,3	33,3	14,3
Mucho	33,3	33,3	26,7	40,0	13,3	7,1
Muchísimo	60,0	26,7	20,0	20,0	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

Las atribuciones porcentuales de las opiniones declaradas, admiten valoraciones positivas en lo que se refiere a al valor de los recursos naturales, a la disposición de conocimientos para

explicar los recursos turísticos ambientales del Parque y a la adaptación de los centros a la demanda, registrándose opiniones “Mucho” y “Muchísimo” de más del 90%, más del 60% alrededor del 50% y del 60%, respectivamente para cada una de las escalas. Sin embargo, las opiniones se sitúan en el otro extremo de la escala (“Nada” y “Algo” de acuerdo) en lo relativo a la adecuación de la oferta turística y en la accesibilidad al destino.

9.3.1.2. Empresarios/as del sector turístico

Finalmente, a continuación, se ilustra la media y desviación típica de las escalas incluidas el cuestionario a establecimientos turísticos de la zona y atribuidas a este nivel de conocimiento del recurso:

Fig. 283. Media y desviación típica. Nivel de conocimiento del recurso – empresarios/as turísticos

		1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor	5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...	6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...	7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.
N	15	15	15	15	15
Media		4,78	3,73	3,53	2,73
Desv. Típ.		0,414	0,961	1,506	1,033

Fuente: elaboración propia

La tabla siguiente muestra las distribuciones porcentuales de las frecuencias para las escalas incluidas en esta dimensión y segmento de informante:

Fig. 284. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento del recurso - empresarios/as turísticos

	1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor	5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...	6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...	7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.
Nada	-	-	13,3	13,3
Algo	-	13,3	20,0	26,7
Indiferente	-	20,0	-	33,3
Mucho	20,0	46,7	33,3	26,7
Muchísimo	80,0	20,0	33,3	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

El valor de la media se sitúa por encima de la valoración media de la escala de valoración en las opiniones declaradas en relación a la disposición de conocimientos para explicar los recursos ambientales y turísticos del Parque (más del 65%), pero cabe destacar que más de un 30% se muestra de “Nada” o “Algo” de acuerdo en la capacidad de explicar los recursos naturales del Parque. En las respuestas sobre la disposición de material promocional de los recursos, la media arroja un valor de 2,73, con una desviación típica superior a 1 punto, hecho que indica que las valoraciones son dispersas entre el empresariado de la zona.

9.3.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas

Esta segunda dimensión pretende analizar las opiniones sobre el nivel de participación de los distintos informantes en la formulación de las políticas turísticas que se han llevado a cabo en el Tajo Internacional, así como el grado de percepción de la coordinación entre los distintos actores en el territorio. La tabla siguiente muestra las preguntas incluidas en la escala a cada uno de los segmentos de informantes y que forman parte de esta dimensión:

Fig. 285. Escalas incluidas en la Categoría “Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas”

Población general	Actores institucionales	Empresas turísticas
2. He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional.	7. He participado en reuniones sobre las iniciativas turísticas en el Tajo Internacional.	2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.
9. He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades.	12. Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.
26. Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque	13. Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones “cíviles”: asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc.) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	
	22. ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales.	
	23. ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...	

Fuente: elaboración propia

9.3.2.1. Población general residente

Los valores de la media de las opiniones sobre la participación de las poblaciones locales en iniciativas relacionales con el Parque se sitúan muy por debajo del valor medio de la escala de valoración, como puede observarse en la tabla siguiente:

Fig. 286. Media y desviación típica. Nivel de participación y coordinación – población general

	He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional.	He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades.	Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque.
N	159	159	159
Media	1,68	1,97	1,78
Desv. Típ.	1,027	1,217	,952

Fuente: elaboración propia

Si agregamos las valoraciones de la escala referida a “Nada” o “Algo” de acuerdo, encontramos porcentajes cercanos al 80%: (84,3%, 76.7%, 80.5%), para los ítems relativos a la participación en reuniones, en las actividades o en las nuevas iniciativas, respectivamente, tal y como muestran las distribuciones porcentuales de las frecuencias para las escalas incluidas en esta dimensión y segmento de informante:

Fig. 287. Distribución porcentual. Nivel de participación y coordinación - población general

	He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional.	He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades.	Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque.
Nada	59,1	47,8	49,7
Algo	25,2	28,9	30,8
Indiferente	7,5	6,3	11,9
Mucho	5,0	11,9	6,9
Muchísimo	3,1	5,0	,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.2.2. Actores públicos y de sociedad civil

El valor de la media respecto al nivel de participación observa un incremento respecto a grupo de informantes anteriores.

Fig. 288. Media y desviación típica. Nivel de participación y coordinación - actores públicos y sociedad civil

		7. He participado en reuniones sobre las iniciativas turísticas en el Tajo Internacional.	12. Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	13. Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones "civiles": asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc.) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	22. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales.	23. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...
N	Válidos	15	15	15	15	15
	Media	3,80	2,07	2,40	2,20	2,53
	Desv. Típ.	1,146	1,033	1,121	1,014	1,187

Fuente: elaboración propia

No obstante, se observan desviaciones típicas por encima de 1 punto, hecho que indica una mayor dispersión en las opiniones de los informantes, como se muestra a continuación. Así, la distribución porcentual de frecuencias indica que el 80% ha participado en reuniones relacionadas con iniciativas turísticas, si tomamos las respuestas "Indiferente", "Mucho" y "Muchísimo".

En cambio, las opiniones para el resto de preguntas, esta situación se revierte, encontrando valoraciones del 80% y superiores, si consideramos las respuestas "Nada", "Algo" y "Indiferente". Cabe destacar que, al respecto de las opiniones sobre coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales, más del 65% de éstas declaran estar "Nada" o "Algo" de acuerdo.

Fig. 289. Distribución porcentual. Nivel de participación y coordinación - actores públicos y sociedad civil

	7. He participado en reuniones sobre las iniciativas turísticas en el Tajo Internacional.	12. Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	13. Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones “civiles”: asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc.) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	22. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales.	23. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...
Nada	-	33,3	26,7	26,7	20,0
Algo	20,0	40,0	26,7	40,0	33,3
Indiferente	13,3	13,3	26,7	20,0	26,7
Mucho	33,3	13,3	20,0	13,3	13,3
Muchísimo	33,3	-	-	-	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.2.3. Empresarios/as del sector turístico

La media estadística y desviación típica respecto de las valoraciones del sector empresarial turístico de las localidades objeto de estudio en preguntas relacionadas con la participación presentan valores aceptables, a pesar de una dispersión importante. En cambio, en lo que se refiere a la coordinación entre empresarios, la media es más baja, pero más significativa.

Fig. 290. Media y desviación típica. Nivel de participación y coordinación – empresarios/as turísticos

	2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.	19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.
N	15	15
Media	3,40	2,47
Desv. Típ.	1,352	,834

Fuente: elaboración propia

Pueden explicarse estos valores porque, respecto a la temática de participación, más del 70% declaran haber participado en reuniones, mientras que para la cuestión de la coordinación no se registran valoraciones más positivas (“Mucho” y “Muchísimo”).

Fig. 291. Distribución porcentual. Nivel de participación y coordinación - empresarios/as turísticos

	2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.	19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.
Nada	13,3	20,0
Algo	13,3	13,3
Indiferente	13,3	66,7
Mucho	40,0	-
Muchísimo	20,0	-
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)

Mediante esta agrupación analítica se pretende extraer información de los tres grupos de informante sobre las percepciones sobre las acciones de difusión y dinamización del destino Tajo Internacional. Así mismo, para el segmento de empresarios/as de la zona, se han incorporado aspectos sobre formación recibida, dado que disponen de canales propios de promoción turística y difusión del destino. La tabla siguiente muestra las preguntas incluidas en la escala a cada uno de los segmentos de informantes y que forman parte de esta dimensión:

Fig. 292. Escalas incluidas en la Categoría "Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas"

Población general	Actores institucionales	Empresas turísticas
17. Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí.	4. Estos recursos naturales han sido puestos en valor turístico de forma adecuada.	3. He recibido formación para adquirir y/o reciclar mis conocimientos en el sector turístico.
20. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	15. Las acciones de promoción turística del destino Tajo internacional son adecuadas.	4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.
21. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.		17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.
25. Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas.		18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas
27. Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.		

Fuente: elaboración propia

9.3.3.1. Población general residente

Las medidas de centralidad (media) y dispersión (desviación típica) dentro de esta dimensión de análisis para el segmento de población local se expresan en la tabla siguiente:

Fig. 293. Media y desviación típica. Nivel de conocimiento de la promoción turística – población general

	Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí.	Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas	Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas.	Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.
N	159	152	158	157	153
Media	3,28	2,39	2,39	1,91	2,12
Desv. Típ.	1,037	1,068	1,240	1,040	1,041

Fuente: elaboración propia

Las percepciones sobre la señalización de la zona obtienen una media positiva, situándose las valoraciones mayoritarias (más del 80%) en las escalas “Algo”, “Indiferente” y “Mucho”. Sin embargo, la organización de eventos y actividades registran las medias muy bajas, dado que más del 70% de los informantes declara estar “Nada” o “Algo” de acuerdo con las afirmaciones que se indican, como puede observarse en la tabla siguiente:

Fig. 294. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento de la promoción turística – población general

	Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí.	Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas	Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas.	Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.
Nada	3,8	23,0	28,5	43,3	30,7
Algo	22,6	34,9	35,4	35,7	42,5
Indiferente	25,2	23,0	10,1	9,6	11,8
Mucho	39,0	17,8	20,9	9,6	13,7
Muchísimo	9,4	1,3	5,1	1,9	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.3.2. Actores públicos y de sociedad civil

El valor de la media de las respuestas sobre la puesta en valor turístico de los recursos naturales y su promoción se sitúa por debajo de la escala “Indiferente”:

Fig. 295. Media y desviación típica. Nivel de conocimiento de la promoción turística - actores públicos y de sociedad civil

		4. Estos recursos naturales han sido puestos en valor turístico de forma adecuada.	15. Las acciones de promoción turística del destino Tajo internacional son adecuadas.
N	15	15	15
Media		2,60	2,40
Desv. Típ.		1,121	,910

Fuente: elaboración propia

Si bien cabe resaltar la dispersión de respuestas en la percepción sobre la puesta en valor, encontrando opiniones “Nada” de acuerdo que suman el 20% frente a otras que valoran “Mucho” tal afirmación, con un 26,7%. Destaca, así mismo las percepciones negativas hacia las acciones de promoción, con un 46,7%, tal y como se puede observar en la tabla siguiente:

Fig. 296. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento de la promoción turística -actores públicos y de sociedad civil

	4. Estos recursos naturales han sido puestos en valor turístico de forma adecuada.	15. Las acciones de promoción turística del destino Tajo internacional son adecuadas.
Nada	20,0	20,0
Algo	26,7	26,7
Indiferente	26,7	46,7
Mucho	26,7	6,7
Muchísimo	-	-
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.3.3. Empresarios/as del sector turístico

La tabla siguiente recoge la media y desviación típica de las escalas del cuestionario realizado para empresas turísticas que han sido atribuidas a esta dimensión de análisis:

Fig. 297. Nivel de conocimiento de la promoción turística – empresarios/as turísticos

		3. He recibido formación para adquirir y/o reciclar mis conocimientos en el sector turístico.	4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.	17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.
N	15	15	15	15	15
Media		3,00	2,67	2,00	2,87
Desv. Típ.		1,414	1,397	,756	,915

Fuente: elaboración propia

Los aspectos referidos a la formación registran opiniones en todas las escalas de percepción, hecho que hace incrementar la dispersión en torno al valor que aporta la media: mientras que un 40% declara estar “Nada” o “Algo” de acuerdo, un 46,6% manifiesta su total conformidad (“Mucho” y “Muchísimo”). Respecto a las valoraciones relativas a la promoción turística, en este caso la media es representativa, ya que no existen valoraciones positivas (“Mucho” y “Muchísimo”).

Fig. 298. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento de la promoción turística – empresarios/as turísticos

	3. He recibido formación para adquirir y/o reciclar mis conocimientos en el sector turístico.	4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.	17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.
Nada	20,0	33,3	26,7	6,7
Algo	20,0	6,7	46,7	26,7
Indiferente	13,3	26,7	26,7	40,0
Mucho	33,3	26,7	-	26,7
Muchísimo	13,3	6,7	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.4. Nivel de relación con los turistas

Esta nueva dimensión pretende analizar las opiniones sobre el nivel de interacción con los turistas que visitan la zona, así como su nivel de aceptación en términos de convivencia. La tabla siguiente muestra las preguntas incluidas en la escala a cada uno de los segmentos de informantes y que forman parte de esta dimensión:

Fig. 299. Escalas incluidas en la Categoría “Nivel de relación con los turistas”

Población general	Actores institucionales	Empresas turísticas
3. Me gusta que vengan turistas a ver la zona.	8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.	13. La población local es amable con los turistas.
8. Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque.		

Fuente: elaboración propia

9.3.4.1. Población general residente

Las medidas de centralidad (media) y dispersión (desviación típica) dentro de esta dimensión y segmento, son las siguientes:

Fig. 300. Media y desviación típica. Nivel de relación con los turistas – población general

		3. Me gusta que vengan turistas a ver la zona.	8. Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque.
N	159	159	152
Media		4,00	2,08
Desv. Típ.		1,053	1,171

Fuente: elaboración propia

Del valor de la media podemos inferir una alta aceptación del turismo por parte de las poblaciones locales: un 80% declara estar muy de acuerdo en que vengan turistas a la zona, aunque el nivel de interacción es más bajo, tal y como se puede observar en la tabla siguiente:

Fig. 301. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento de la promoción turística – empresarios/as turísticos

	3. Me gusta que vengan turistas a ver la zona.	8. Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque.
Nada	5,1	41,9
Algo	5,1	27,7
Indiferente	9,5	14,2
Mucho	45,6	12,9
Muchísimo	34,8	3,2
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.4.2. Actores públicos y de sociedad civil

Los actores públicos refrendan la percepción positiva de las poblaciones locales hacia la llegada de turistas a la zona:

Fig. 302. Media y desviación típica. Nivel de relación con los turistas – actores públicos y de sociedad civil

		8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.
N	15	15
Media		3,47
Desv. Típ.		1,407

Fuente: elaboración propia

No obstante, estas percepciones por parte de los actores institucionales no son tan rotundas como las manifestadas por las poblaciones locales, tal y como puede observarse en la tabla siguiente:

Fig. 303. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento de la promoción turística - actores públicos y de sociedad civil

	8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.
Nada	13,3
Algo	13,3
Indiferente	13,3

Mucho	33,3
Muchísimo	26,7
Total	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.4.3. Empresarios/as del sector turístico

Al igual que sucede con el segmento de informantes anterior, también las empresas turísticas de la zona valoran positivamente la hospitalidad de las poblaciones locales hacia los turistas, con una media bastante significativa situada en 3,60.

Fig. 304. Media y desviación típica. Nivel de relación con los turistas – empresarios/as del sector turístico

		13. La población local es amable con los turistas.
N	15	15
Media		3,60
Desv. Típ.		,828

Fuente: elaboración propia

En consecuencia, no se registran valoraciones “Nada” de acuerdo y las atribuidas a la escala “Algo” dispone de un 6,7% del total de las opiniones:

Fig. 305. Distribución porcentual. Nivel de conocimiento de la promoción turística – empresarios/as del sector turístico

		13. La población local es amable con los turistas.
Nada		-
Algo		6,7
Indiferente		40,0
Mucho		40,0
Muchísimo		13,3
Total		100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral

En este nivel de análisis se pretende obtener información acerca de la percepción que tienen los informantes sobre si el turismo genera crecimiento económico en la zona. La tabla siguiente muestra las preguntas incluidas en la escala a cada uno de los segmentos de informantes y que forman parte de esta dimensión:

Fig. 306. Escalas incluidas en la Categoría “Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral”

Población general	Actores institucionales	Empresas turísticas
-------------------	-------------------------	---------------------

4. En esta zona, el turismo genera beneficios para todos	5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.	9. He ampliado mi negocio en los últimos años.
6. El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.	6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran.	10. He contratado personal en los últimos años.
7. Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.	17. Los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones	14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.
18. Mi trabajo depende del turismo en la zona.	18. Los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad.	15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura.
24. Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.		16. Los turistas compran productos de la zona para llevárselos a su lugar de residencia.
		20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada.
		21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.

Fuente: elaboración propia

9.3.5.1. Población general residente

Los valores de la media de las opiniones sobre la capacidad que ven en el turismo para crear beneficios y empleo se sitúan por debajo del valor medio de la escala de valoración, como puede observarse en la tabla siguiente:

Fig. 307. Media y desviación típica. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral – población general

	4. En esta zona, el turismo genera beneficios para todos.	6. El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.	7. Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.	18. Mi trabajo depende del turismo en la zona.	24. Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.
N	159	156	157	158	156
Media	2,72	1,76	1,56	1,47	2,22
Desv. Típ.	1,389	,987	,956	1,127	1,120

Fuente: elaboración propia

Si bien la percepción de los beneficios a la comunidad registra cierta disparidad de opiniones recogida en una alta desviación típica, la opinión respecto la creación de empleo se concentran en las escalas “Nada” y “Algo”, mayoritariamente. No obstante, cabe destacar

que más del 80% declara que su trabajo no depende del turismo en la zona y que cerca de un 70% considera que los turistas no dejan dinero en la zona, tal y como puede observarse en la tabla siguiente:

Fig. 308. Distribución porcentual. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral – población general

	4. En esta zona, el turismo genera beneficios para todos.	6. El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.	7. Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.	18. Mi trabajo depende del turismo en la zona.	24. Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.
Nada	25,6	50,0	67,5	82,3	30,1
Algo	25,0	35,4	18,5	4,4	39,7
Indiferente	12,2	5,1	4,5	3,2	10,3
Mucho	25,6	7,6	9,6	4,4	17,9
Muchísimo	11,5	1,9		5,7	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.5.2. Actores públicos y de sociedad civil

En este segmento de informantes, las percepciones sobre la capacidad del turismo de generar crecimiento local se sitúan por debajo del valor medio de la escala de valoración, si bien los valores de dispersión revelan diversidad en las opiniones. Respecto a las preguntas de percepción sobre empresas de la zona, las opiniones muestran mayor concentración en torno a la media.

Fig. 309. Media y desviación típica. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral – actores públicos y de sociedad civil

	5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.	6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran	17. En su opinión, y por lo que conoce, los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones.	18. En su opinión, y por lo que conoce, los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad.
N	15	15	15	15
Media	2,60	2,53	2,33	2,47
Desv. Típ.	1,298	1,187	,976	,915

Fuente: elaboración propia

Respecto a la distribución de frecuencias, cabe destacar que no se han registrado percepciones para la escala 5 (“Muchísimo”) para ninguna de las preguntas realizadas. Los informantes se sitúan preferentemente en las valoraciones de 1-3 (“Nada”, “Algo” e

“Indiferente”). Aunque, resulta relevante que el 40% de los informantes conviene estar muy de acuerdo en que “Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio”.

Fig. 310. Distribución porcentual. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral – actores públicos y de sociedad civil

	5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.	6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran	17. En su opinión, y por lo que conoce, los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones.	18. En su opinión, y por lo que conoce, los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad.
Nada	26,7	26,7	26,7	13,3
Algo	26,7	20,0	20,0	40,0
Indiferente	6,7	26,7	46,7	33,3
Mucho	40,0	26,7	6,7	13,3
Muchísimo	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.5.3. Empresarios/as del sector turístico

Los valores de la media para las preguntas relacionadas con la gestión de los establecimientos se aproximan al valor medio de la escala de valoración, pese a superar la unidad en términos de desviación típica, como se observa a continuación:

Fig. 311. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral – empresarios/as turísticos

	9. He ampliado mi negocio en los últimos años.	10. He contratado personal en los últimos años.	14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.	15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura.	16. Los turistas compran productos de la zona para llevarse a su lugar de residencia.	20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada.	21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.
N	15	15	15	14	14	15	15
Media	2,80	2,20	3,57	3,64	3,33	4,00	3,21
Desv. Típ.	1,014	1,265	1,222	1,082	1,047	1,000	1,251

Fuente: elaboración propia

En el particular de las percepciones aportadas, cabe destacar que, existe una tendencia positiva en la ampliación de los negocios, así como un 20% declara haber contratado a personal en los últimos años. Respecto a cuestiones de prestación del servicio, se observan porcentajes muy positivos relacionados con los alimentos locales (el 70% declaran utilizar

estos productos) y los servicios de página web y wifi (el 60% y 40% manifiestan contar con estos servicios).

Fig. 312. Distribución porcentual. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral – empresarios/as turísticos

	9. He ampliado mi negocio en los últimos años.	10. He contratado personal en los últimos años.	14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.	15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura	16. Los turistas compran productos de la zona para llevárselos a su lugar de residencia	20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada	21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.
Nada	6,7	46,7	14,3	7,1	6,7	-	14,3
Algo	40,0	6,7	-	7,1	13,3	6,7	7,1
Indiferente	20,0	26,7	14,3	14,3	26,7	26,7	35,7
Mucho	33,3	20,0	57,1	57,1	46,7	26,7	28,6
Muchísimo	-	-	14,3	14,3	6,7	40,0	14,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona

Finalmente, esta última dimensión pretende extraer información sobre los efectos generales que se plantean a partir en las dimensiones social, ambiental y económica que proyecta el turismo en la zona del Tajo Internacional.

Fig. 313. Escalas incluidas en la Categoría “Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona”

Población general	Actores institucionales	Empresas turísticas
5. El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.	9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona.	8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.
14. Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.	10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la gestión turística del Tajo Internacional.	11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales.
15. Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.	16. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona.	12. También vienen turistas de fuera de España.
16. Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos		1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.

19. Viene mucho turismo al Parque.		
22. El turismo deteriora nuestros recursos naturales.		
23. Los turistas me molestan.		

Fuente: elaboración propia

9.3.6.1. Población general residente

Las medidas de centralidad (media) y dispersión (desviación típica) dentro de esta dimensión de análisis para el segmento de población local se expresan en la tabla siguiente:

Fig. 314. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona – población general

	5. El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.	14. Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.	15. Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.	16. Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos.	19. Viene mucho turismo al Parque.	22. El turismo deteriora nuestros recursos naturales.	23. Los turistas me molestan.
N	158	157	159	159	158	158	157
Media	2,20	2,92	3,09	3,42	2,64	1,65	1,47
Desv. Típ.	1,263	1,061	1,072	1,033	1,124	,852	1,738

Fuente: elaboración propia

La población local no percibe que el turismo frene la despoblación de los pueblos (cerca del 70%), aunque considera alrededor del 30% de los informantes que viene más turismo al Parque, y que hay turistas que repiten su visita. Igualmente, existen opiniones mayoritarias que no creen que el turismo destruya los recursos naturales (81%) o que la presencia de turistas constituya una molestia (86%).

Fig. 315. Distribución porcentual. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona – población general

5. El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.	14. Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.	15. Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.	16. Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos.	19. Viene mucho turismo al Parque.	22. El turismo deteriora nuestros recursos naturales	23. Los turistas me molestan

Nada	43,9	10,1	5,0	4,4	16,5	56,3	79,6
Algo	15,9	25,8	28,9	15,7	36,1	24,7	6,4
Indiferente	20,4	30,8	26,4	25,8	16,5	17,1	12,7
Mucho	15,9	28,9	30,8	42,1	29,1	1,3	,6
Muchísimo	3,8	4,4	8,8	11,9	1,9	,6	,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.6.2. Actores públicos y de sociedad civil

En este segmento de informantes, las percepciones sobre los efectos del turismo en la sociedad se sitúan en valores cerca del valor medio de la escala de valoración, si bien los valores de dispersión revelan ciertas percepciones en los valores extremos.

Fig. 316. Media y desviación típica. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona – actores públicos y de sociedad civil

	9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona.	10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la gestión turística del Tajo Internacional.	16. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona.
N	15	15	15
Media	2,93	3,07	2,53
Desv. Típ.	1,280	1,335	1,246

Fuente: elaboración propia

Un 40% de los informantes consideran que se ha incrementado “Mucho” y “Muchísimo” el número de turistas en la zona. Respecto a la capacidad del territorio para la gestión turística del destino, la distribución de percepciones aparece dividida: mientras que un 46% no está de acuerdo (“Nada” y “Algo”), otro 40% declara estar muy de acuerdo (“Mucho” y “Muchísimo”).

Fig. 317. Distribución porcentual. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona – actores públicos y de sociedad civil

	9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona.	10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la gestión turística del Tajo Internacional.	16. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona.
Nada	20,0	6,7	20,0
Algo	13,3	40,0	40,0
Indiferente	26,7	13,3	13,3
Mucho	33,3	20,0	20,0

Muchísimo	6,7	20,0	6,7
Total		100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.3.6.3. Empresarios/as del sector turístico

Las medidas de dispersión (desviación típica) dentro de esta dimensión y segmento se sitúan por debajo de 1, lo que infiere que los valores medios son representativos de la distribución.

Fig. 318. Media y desviación típica. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona – empresarios/as del sector turístico

	8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.	11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales.	12. También vienen turistas de fuera de España.	1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.
N	15	14	15	15
Media	3,21	3,73	2,87	4,80
Desv. Típ.	,802	1,033	,915	,414

Fuente: elaboración propia

Efectivamente, si consideramos la distribución de frecuencias porcentuales observamos que no existen valores en los extremos de la escala de valoración que confirman la presencia de más turismo en la zona en los últimos años. Igualmente, el 60% percibe que también llega turismo internacional al destino. Finalmente, y con un 80%, las empresas turísticas confían en que el turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona.

Fig. 319. Distribución porcentual. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona – empresarios/as del sector turístico

	8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.	11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales.	12. También vienen turistas de fuera de España.	1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.
Nada	-	-	-	-
Algo	21,4	13,3	40,0	-
Indiferente	35,7	26,7	40,0	-
Mucho	42,9	33,3	13,3	20,0
Muchísimo	-	26,7	6,7	80,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia

9.4. Análisis correlacional

A lo largo de este bloque de investigación, hemos observado determinadas variables y percepciones que aporten información a la noción de “cambio” en el territorio del Tajo Internacional, todo ello, con el objeto de verificar una determinada teoría hipótesis del cambio que se espera por parte de los promotores de esas políticas públicas, entrando en el análisis sociológico, donde el término «causa» ha estado siempre presente (García, 1985). Sin embargo, como hemos indicado anteriormente, y a diferencia de los estudios de ciencias naturales o exactas, la propia debilidad de la aproximación interpretativa del análisis de la causación social hace que, difícilmente, se pueda demostrar con la suficiente convicción que un determinado factor causal juega realmente un papel decisivo como precipitante.

Dentro de los estudios del análisis causal de la realidad social, diversos estudios se centraban en delimitar claramente la noción de causalidad, por un lado, y de correlación, por otro. La correlación entre dos variables viene establecida por los datos empíricos, mientras que la relación causal es postulada por la teoría, esto es, la correlación sirve para predecir y la causalidad, además, para explicar (García, 1985).

Los coeficientes de correlación son medidas que indican la situación relativa de los mismos sucesos respecto a las dos variables, es decir, son la expresión numérica que nos indica el grado de relación existente entre dos variables y en qué medida se relacionan. Son números que varían entre los límites +1 y -1. Su magnitud indica el grado de asociación entre las variables:

- El valor $r = 0$ indica que no existe relación entre las variables: ocurra lo que ocurra con una de las dos variables, no sabemos nada de la otra. Son independientes.
- El valor $r = 1$ indica una correlación perfecta positiva: al crecer o decrecer X, crece o decrece Y).
- El valor $r = -1$ indica una correlación perfecta negativa: al crecer o decrecer X, decrece o crece Y).

Para ayudarnos a interpretar su cuantía, considerando como una medida de tamaño de efecto, podríamos aplicar los mismos puntos de corte que en el caso del chi cuadrado:

- $r < 0,10$: efecto nulo.
- $0,10 \leq r < 0,30$: efecto muy bajo.

- $0,30 \leq r < 0,50$: efecto moderado.
- $r \geq 0,50$: efecto alto.

No obstante, podríamos ampliar estos puntos, resultando una escala más detallada:

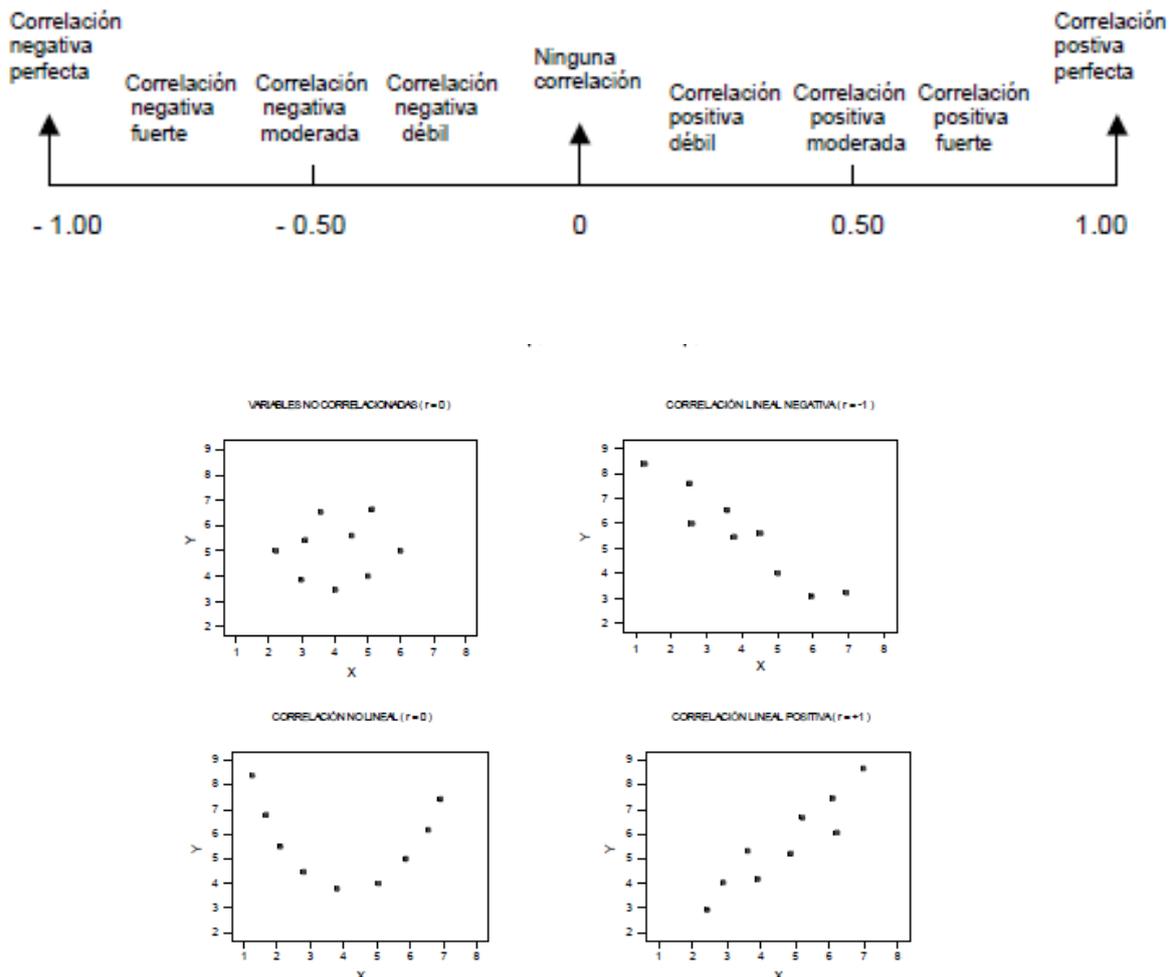
Fig. 320. Interpretación de los coeficientes de correlación

Valor	Significado
-1	Correlación negativa grande y perfecta
-0,90 a -0,99	Correlación negativa muy alta
-0,70 a -0,89	Correlación negativa alta
-0,40 a -0,69	Correlación negativa moderada
-0,20 a -0,39	Correlación negativa baja
-0,01 a -0,19	Correlación negativa muy baja
0	Correlación nula
0,01 a 0,19	Correlación positiva muy baja
0,20 a 0,39	Correlación positiva baja
0,40 a 0,69	Correlación positiva moderada
0,70 a 0,89	Correlación positiva alta
0,90 a 0,99	Correlación positiva muy alta
1	Correlación positiva grande y perfecta

Fuente: elaboración propia

En particular, nos interesa cuantificar la intensidad de la relación lineal entre dos variables. El parámetro que nos da tal cuantificación es el coeficiente de correlación lineal de Pearson r , cuyo valor oscila entre -1 y $+1$. r mide relación lineal, es decir, relación que puede ser representada mediante una línea recta. Si hay relación entre dos variables, pero no cumple esa condición de linealidad, entonces r puede suministrar incluso el valor 0, el que ocurra $r = 0$ sólo nos dice que no hay correlación lineal, pero puede que la haya de otro tipo:

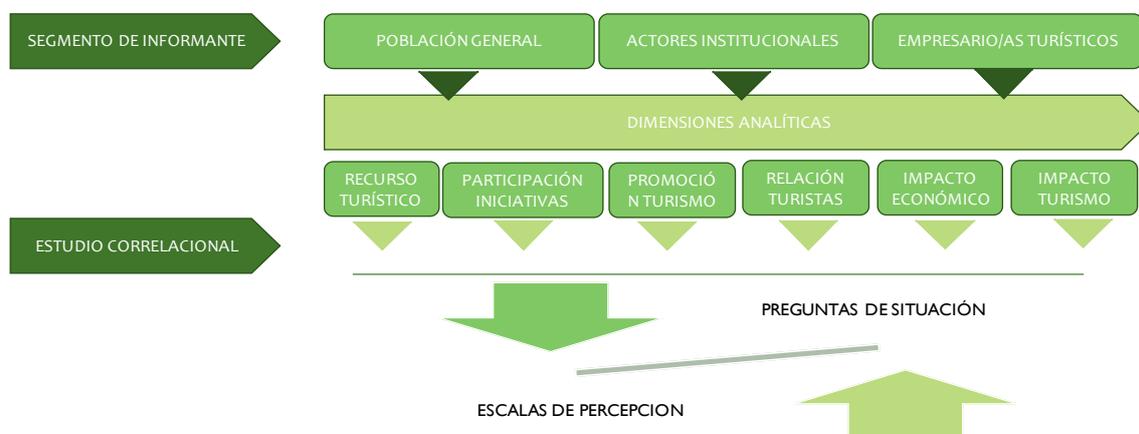
Fig. 321. Representación gráfica de r de Pearson (captura de imagen)



Fuente: elaboración propia a partir de UOC (2018)

Como se observa en los diagramas anteriores, el valor de r se aproxima a $+1$ cuando la correlación tiende a ser lineal directa (mayores valores de X significan mayores valores de Y), y se aproxima a -1 cuando la correlación tiende a ser lineal inversa. A continuación, se expresa el coeficiente r de Pearson, mediante SPSS, para cada una de las escalas de percepción en relación a las preguntas de situación, incluidas en cada una de las 6 dimensiones analíticas presentadas por segmento de informante. Gráficamente, se expresa la metodología a continuación:

Fig. 322. Esquema del análisis correlaciona



Fuente: elaboración propia

9.4.1. Población general residente

La tabla siguiente muestra la distribución de las escalas de valoración del cuestionario proporcionado a las poblaciones locales residentes en cada una de las dimensiones o categorías de análisis:

Fig. 323. Categorías de análisis para la población general residente

NIVEL 1. Nivel de conocimiento del recurso	NIVEL 2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas	NIVEL 3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	2. He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional.	17. Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí.
10. Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos.	9. He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades.	20. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.
11. He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque.	26. Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque.	21. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.

12. He visitado los centros de interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara.		25. Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas.
13. He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque.		27. Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.
NIVEL 4. Nivel de relación con los turistas	NIVEL 5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral	NIVEL 6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona
3. Me gusta que vengan turistas a ver la zona	4. En esta zona, el turismo genera beneficios para todos	5. El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.
8. Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque	6. El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.	14. Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.
	7. Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.	15. Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.
	18. Mi trabajo depende del turismo en la zona.	16. Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos
	24. Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.	19. Viene mucho turismo al Parque.
		22. El turismo deteriora nuestros recursos naturales.
		23. Los turistas me molestan.

Fuente: elaboración propia

A continuación, se calcula la correlación (Pearson) de estas escalas para las principales variables de situación, a saber: sexo, edad, estudios, situación laboral, satisfacción de residir en su pueblo, opinión general de su pueblo y opinión general de su comarca.

9.4.1.1. Nivel de conocimiento del recurso

La tabla siguiente muestra los resultados de la r de Pearson para las escalas incluidas en la dimensión que pretende analizar la valoración de los recursos naturales y los recursos y destinos turísticos de naturaleza asociados:

Fig. 324. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento del recurso por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	Nivel de conocimiento del recurso						
SEGMENTO DE INFORMANTES	POBLACIÓN GENERAL DE LA COMARCA						
	r de Pearson						
	Sexo	Edad	Estudios	Situación laboral	¿Está satisfecho de vivir aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	0,085	-0,126	0,232	-0,125	0,147	0,008	0,012
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
10. Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos.	-0,107	-0,187	0,250	0,082	-0,047	0,091	0,057
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
11. He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque.	0,076	-0,153	0,206	-0,037	-0,061	0,074	-0,019
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
12. He visitado los centros de interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara.	0,023	-0,103	0,332	-0,129	-0,063	0,060	0,056
N de casos válidos	156	157	155	157	157	157	157
13. He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque.	-0,087	0,010	0,101	-0,139	0,049	-0,133	-0,094
N de casos válidos	156	157	155	157	157	157	157

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Las mayores correlaciones positivas se observan cuando las escalas de percepción se correlacionan con el nivel de estudios, de manera que las percepciones son más positivas a medida que aumenta el nivel de estudios de los informantes. No obstante, se trata de correlaciones bajas que oscilan entre 0,20 y 0,30. Con un nivel de correlación menor (0,14) se detecta que, a mayor reconocimiento del valor de los recursos naturales del Parque Tajo Internacional, también es mayor la satisfacción de residir en su localidad.

9.4.1.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas

La siguiente tabla muestra las correlaciones del segmento de la población local residente.

Fig. 325. Matriz de correlaciones “Nivel de participación y coordinación por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	Nivel de conocimiento del recurso						
SEGMENTO DE INFORMANTES	POBLACIÓN GENERAL DE LA COMARCA						
	r de Pearson						
	Sexo	Edad	Estudios	Situación laboral	¿Está satisfecho de vivir aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca
He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional	-0,041	-0,108	0,260	-0,186	-0,024	-0,066	-0,077
N de casos válidos	158	159	157	159	159	159	159
He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades	-0,117	-0,103	0,338	-0,011	-0,117	-0,040	-0,105
N de casos válidos	159	157	159	159	159	158	159
Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque	-0,045	-0,226	0,312	0,064	-0,160	-0,361	-0,378
N de casos válidos	158	159	157	159	159	159	159

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Se detectan correlaciones bajas de los ítems de esta dimensión con el nivel de estudios, de manera que las percepciones son más positivas a medida que aumenta el nivel de estudios de los informantes.

9.4.1.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)

La tabla siguiente muestra la r de Pearson calculada para las escalas relativas a aspectos relacionados con la percepción sobre la promoción del Parque:

Fig. 326. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento de la promoción turística por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	Nivel de conocimiento del recurso						
SEGMENTO DE INFORMANTES	POBLACIÓN GENERAL DE LA COMARCA						
	r de Pearson						
	Sexo	Edad	Estudios	Situación laboral	¿Está satisfecho de vivir aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca
Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí	0,119	0,102	0,062	-0,024	-0,041	-0,246	-0,223
N de casos válidos	158	159	157	159	159	159	159
Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas	0,193	0,011	0,067	0,110	-0,122	-0,419	-0,434
N de casos válidos	151	152	150	152	152	152	152
Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas	0,037	-0,062	0,203	0,070	-0,254	-0,477	-0,474
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas	-0,025	-0,077	0,158	0,013	-0,260	-0,498	-0,426
N de casos válidos	156	157	155	157	157	157	157
Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque	0,004	-0,091	0,277	-0,118	-0,226	-0,245	-0,313
N de casos válidos	152	153	151	153	153	153	153

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

No existen correlaciones positivas relevantes entre el Nivel de conocimiento de la promoción turística y cada una de las variables de situación de los informantes.

9.4.1.4. Nivel de relación con los turistas

A continuación, se muestra la r de Pearson calculada para las escalas de percepción concernientes con la interacción y receptividad hacia el turismo en la zona:

Fig. 327. Matriz de correlaciones “Nivel de relación con los turistas por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de relación con los turistas POBLACIÓN GENERAL DE LA COMARCA						
	r de Pearson						
	Sexo	Edad	Estudios	Situación laboral	¿Está satisfecho de vivir aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca
3. Me gusta que vengan turistas a ver la zona	0,033	-0,120	0,197	-0,025	-0,205	-0,222	-0,278
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
8. Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque	-0,074	-0,132	0,182	-0,040	-0,112	-0,275	-0,280
N de casos válidos	154	155	153	155	155	155	158

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Al igual que en casos anteriores se detecta una muy baja relación (0,19) entre el nivel de estudios y la propensión a que vengan más turistas e interactuar con ellos.

9.4.1.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral

A continuación, se expresa los resultados de las correlaciones efectuadas para aquellas escalas de actitud que valoran los efectos del turismo como motor de crecimiento económico y laboral en la zona:

Fig. 328. Matriz de correlaciones “Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral de la comarca POBLACIÓN GENERAL DE LA COMARCA						
	r de Pearson						
	Sexo	Edad	Estudios	Situación laboral	¿Está satisfecho de vivir aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca
4. En esta zona, el turismo genera beneficios para todos	0,090	-0,009	0,100	0,102	-0,113	-0,323	-0,364
N de casos válidos	155	156	154	156	156	156	156
6. El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.	0,062	-0,091	0,209	0,053	-0,191	-0,401	-0,413
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
7. Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.	0,079	-0,103	0,204	-0,016	-0,244	-0,457	-0,369
N de casos válidos	156	157	155	157	157	157	157

18. Mi trabajo depende del turismo en la zona.	0,018	-0,005	0,294	-0,111	-0,053	-0,026	-0,069
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
24. Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.	-0,056	-0,154	0,243	0,038	-0,100	-0,416	-0,423
N de casos válidos	155	156	154	156	156	156	156

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Considerando nuevamente el nivel de estudios, su correlación es ligeramente positiva (entre 0,20 y 0,29) respecto a las escalas presentadas a los residentes locales, destacando que esta correlación es mayor si el trabajo del informante depende del turismo de la zona.

9.4.1.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona

En la tabla siguiente se pueden observar los valores r de Pearson para aquellas escalas de percepción de los efectos de la presencia del turismo en el territorio Tajo Internacional en relación con las variables de situación del informante:

Fig. 329. Matriz de correlaciones “Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la comarca						
	POBLACIÓN GENERAL DE LA COMARCA						
	r de Pearson						
	Sexo	Edad	Estudios	Situación laboral	¿Está satisfecho de vivir aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca
5. El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.	0,161	0,027	0,129	0,006	-0,142	-0,337	-0,369
N de casos válidos	156	157	155	157	157	157	157
14. Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.	0,031	-0,129	0,178	0,029	-0,139	-0,263	-0,234
N de casos válidos	158	159	157	159	159	159	159
15. Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.	-0,070	-0,073	0,115	-0,039	-0,058	-0,277	-0,249
N de casos válidos	158	159	157	159	159	159	159
16. Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos.	-0,017	-0,002	0,109	0,088	-0,072	-0,158	-0,168
N de casos válidos	158	159	157	159	159	159	159
19. Viene mucho turismo al Parque.	0,060	-0,225	0,167	0,068	-0,224	-0,369	-0,384
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
22. El turismo deteriora nuestros recursos naturales.	0,058	-0,111	0,064	0,046	0,061	0,176	0,075
N de casos válidos	157	158	156	158	158	158	158
23. Los turistas me molestan.	0,043	-0,049	0,054	0,036	0,193	0,082	0,032
N de casos válidos	156	157	155	157	157	157	157

De nuevo se observan bajas correlaciones positivas entre las escalas relacionadas con el impacto del turismo en la zona (concretamente, “Viene mucho turismo al Parque”) y el nivel de estudios.

9.4.2. Actores públicos y de sociedad civil

La tabla siguiente muestra la distribución de las escalas de valoración del cuestionario proporcionado a los actores públicos y de la sociedad civil del territorio en cada una de las dimensiones o categorías de análisis:

Fig. 330. Categorías de análisis para actores públicos y sociedad civil

NIVEL 1. Nivel de conocimiento del recurso	NIVEL 2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas	NIVEL 3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	7. He participado en reuniones sobre las iniciativas turísticas en el Tajo Internacional.	4. Estos recursos naturales han sido puestos en valor turístico de forma adecuada.
2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc.	12. Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	15. Las acciones de promoción turística del destino Tajo internacional son adecuadas.
3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.	13. Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones “civiles”: asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	
19. Los centros de interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc.	22. Ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales.	
20. La oferta turística en la zona es adecuada.	23. Ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...	
21. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada.		
NIVEL 4. Nivel de relación con los turistas	NIVEL 5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral	NIVEL 6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona
8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.	5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.	9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona.
	6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran.	10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la

		gestión turística del Tajo Internacional.
	17. Los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones	16. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona.
	18. los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad.	

Fuente: elaboración propia

9.4.2.1. Nivel de conocimiento del recurso

La tabla siguiente muestra los resultados de la r de Pearson para las 5 escalas incluidas en esta primera categoría que pretende analizar la valoración de los recursos naturales y los recursos y destinos turísticos de naturaleza asociados por parte de actores institucionales en el territorio:

Fig. 331. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento del recurso por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de conocimiento del recurso ACTORES INSTITUCIONALES					
	r de Pearson					
	Estudios	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca	Años de trabajo	Tipo de organización
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor. N de casos válidos	-0,016 15	0,264 15	-0,463 15	-0,434 15	0,378 15	0,321 15
2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc. N de casos válidos	0,033 15	-0,404 15	-0,749 15	-0,653 15	0,101 15	-0,128 15
3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora. N de casos válidos	0,014 15	-0,143 15	-0,698 15	-0,592 15	0,000 15	-0,079 15
19. Los centros de interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc. N de casos válidos	-0,030 15	-0,731 15	0,189 15	0,026 15	-0,140 15	-0,219 15
20. La oferta turística en la zona es adecuada. N de casos válidos	-0,237 15	-0,703 15	-0,201 15	-0,490 15	0,138 15	-0,204 15
21. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada N de casos válidos	0,383 14	-0,095 14	-0,351 14	-0,261 14	0,294 14	0,258 14

Se identifican ciertas correlaciones positivas, bajas y muy bajas (0,23 a 0,38), entre la valoración de los recursos naturales del Parque y las variables de los informantes relacionadas con la satisfacción de trabajar en el territorio, con el tipo de organización a la que pertenecen o con el nivel de estudios.

9.4.2.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas

Esta dimensión pretende analizar las percepciones de este segmento de informantes de su participación e implicación, así como su opinión sobre la coordinación de los diversos actores en el territorio, para correlacionarlas con las respuestas de situación de los informantes, tal y como refleja la tabla siguiente:

Fig. 332. Matriz de correlaciones “Nivel de participación y coordinación por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de participación y coordinación en las políticas públicas ACTORES INSTITUCIONALES					
	r de Pearson					
	Estudios	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca	Años de trabajo	Tipo de organización
2. He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional. N de casos válidos	0,106 15	-0,424 15	-0,259 15	-0,166 15	0,495 15	-0,185 15
9. He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades. N de casos válidos	0,026 15	-0,350 15	-0,231 15	-0,468 15	0,549 15	0,032 15
26. Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque N de casos válidos	-0,036 15	-0,462 15	-0,192 15	-0,431 15	0,449 15	0,074 15
22. Ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales. N de casos válidos	0,080 15	-0,526 15	-0,239 15	-0,408 15	0,435 15	-0,015 15
23. Ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas... N de casos válidos	0,011 15	-0,648 15	-0,242 15	-0,494 15	0,265 15	-0,226 15

Se observan correlaciones positivas moderadas (entre 0,40 a 0,50) entre estas escalas relacionadas con la participación en reuniones, de las poblaciones locales y la coordinación entre administraciones públicas, en relación al número de años de trabajo de los informantes.

9.4.2.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)

Bajo esta tercera categoría se agrupan las escalas relacionadas con la percepción sobre la promoción turística que se ha realizado sobre el destino turístico. Las correlaciones con las variables de situación se muestran en la tabla siguiente:

Fig. 333. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento de la promoción turística por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona...					
	ACTORES INSTITUCIONALES					
	r de Pearson					
	Estudios	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca	Años de trabajo	Tipo de organización
4. Estos recursos naturales han sido puestos en valor turístico de forma adecuada. N de casos válidos	-0,145 15	-0,518 15	-0,228 15	-0,569 15	0,225 15	-0,041 15
15. Las acciones de promoción turística del destino Tajo internacional son adecuadas. N de casos válidos	-0,045 15	-0,655 15	-0,311 15	-0,625 15	0,346 15	-0,200 15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Se observan relaciones positivas bajas entre la escala de actitud que mide el nivel de acuerdo respecto de las acciones de promoción del destino y los años de trabajo y el tipo de organización a la que pertenece.

9.4.2.4. Nivel de relación con los turistas

A continuación, la tabla siguiente refleja los valores r de Pearson calculada para la escala de percepción concerniente con la interacción y receptividad hacia el turismo en la zona para actores institucionales:

Fig. 334. Matriz de correlaciones “Nivel de relación con los turistas por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de relación con los turistas					
	ACTORES INSTITUCIONALES					
	r de Pearson					

	Estudios	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca	Años de trabajo	Tipo de organización
8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.	0,135	0,156	-0,418	-0,257	0,537	0,352
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Se identifican relaciones positivas moderadas entre la escala de actitud que mide el nivel de receptividad de las poblaciones locales hacia el turismo y los años de trabajo y el tipo de organización a la que pertenece.

9.4.2.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral

La tabla siguiente muestra los resultados de las correlaciones efectuadas para aquellas escalas de actitud que valoran los efectos del turismo como motor de crecimiento económico y laboral en la zona:

Fig. 335. Matriz de correlaciones “Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral ACTORES INSTITUCIONALES					
	r de Pearson					
	Estudios	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca	Años de trabajo	Tipo de organización
5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio. N de casos válidos	-0,125 15	-0,629 15	-0,353 15	-0,625 15	0,534 15	-0,123 15
6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran N de casos válidos	0,011 15	-0,516 15	-0,242 15	-0,494 15	0,584 15	-0,130 15
17. Los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones N de casos válidos	0,139 15	-0,402 15	-0,253 15	-0,530 15	0,258 15	-0,220 15
18. Los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad. N de casos válidos	0,207 15	-0,617 15	0,020 15	-0,207 15	0,138 15	-0,121 15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Las escalas de actitud relacionadas con la capacidad del turismo para crear empleo en la zona guardan una relación moderada (0,50) con la variable “Años de trabajo”.

9.4.2.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona

Finalmente, en la tabla siguiente se pueden observar los valores *r* de Pearson para aquellas escalas de percepción relacionadas con el impacto del turismo en el territorio Tajo Internacional en relación con las variables de situación del informante:

Fig. 336. Matriz de correlaciones “Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la comarca					
	ACTORES INSTITUCIONALES					
	r de Pearson					
	Estudios	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Opinión Pueblo	Opinión Comarca	Años de trabajo	Tipo de organización
9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona. N de casos válidos	-0,338 15	-0,638 15	-0,340 15	-0,701 15	0,443 15	-0,203 15
10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la gestión turística del Tajo Internacional. N de casos válidos	0,020 15	0,200 15	-0,582 15	-0,427 15	0,472 15	0,081 15
16. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona. N de casos válidos	0,011 15	0,013 15	-0,717 15	-0,471 15	-0,051 15	0,150 15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

De nuevo, se detectan relaciones moderadas (0,40) con la variable “Años de trabajo” respecto de las escalas de actitud relacionadas con el impacto del turismo en la zona, concretamente con las escalas que miden la percepción del incremento de turistas en la zona y con la capacidad de la gestión turística del propio territorio.

9.4.3. Empresarios/as del sector turístico

La tabla siguiente muestra la distribución de las escalas de valoración del cuestionario proporcionado a empresas y establecimientos turísticos del territorio en cada una de las dimensiones o categorías de análisis:

Fig. 337. Categorías de análisis para empresarios/as

NIVEL 1. Nivel de conocimiento del recurso	NIVEL 2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas	NIVEL 3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona
5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...	2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.	3. He recibido formación para adquirir y/o reciclar mis conocimientos en el sector turístico.

6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...	19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.	4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.
7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.		17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.
		18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas
NIVEL 4. Nivel de relación con los turistas	NIVEL 5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral	NIVEL 6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona
13. La población local es amable con los turistas.	9. He ampliado mi negocio en los últimos años.	8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.
	10. He contratado personal en los últimos años.	11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales.
	14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.	12. También vienen turistas de fuera de España.
	15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura.	1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.
	16. Los turistas compran productos de la zona para llevárselos a su lugar de residencia.	
	20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada.	
	21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.	

Fuente: elaboración propia

9.4.3.1. Nivel de conocimiento del recurso

La tabla siguiente muestra los resultados de la r de Pearson para las escalas incluidas en la dimensión que pretende analizar la valoración de los recursos naturales y los recursos y destinos turísticos de naturaleza asociados por parte de las empresas radicadas en el territorio:

Fig. 338. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento del recurso por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de conocimiento del recurso								
	EMPRESARIOS								
	r de Pearson								
	Localid.	Años de trabajo	Estud.	Nº Empl.	Sector activ.	Edad	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Op. Pueblo	Op. Comarca
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	-0,401	-0,140	-0,431	0,215	-0,269	-0,192	-0,106	0,047	0,108
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15

5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...	0,238	0,100	0,391	-0,046	-0,010	0,220	-0,062	-0,040	-0,248
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...	0,110	-0,167	0,168	-0,473	0,498	0,404	0,132	0,309	0,094
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.	0,221	-0,019	0,310	0,173	0,092	0,051	-0,292	-0,038	-0,447
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

Se observan relaciones moderadas (superiores a 0,40) entre la escala sobre la disposición de conocimientos sobre los recursos naturales con el sector de actividad al que pertenecen las empresas y con la edad.

9.4.3.2. Nivel de participación y coordinación en las políticas turísticas

Esta dimensión pretende analizar las percepciones de este segmento de informantes de su participación e implicación, así como su opinión sobre la coordinación las empresas de la zona, para correlacionarlas con las respuestas de situación de los informantes, tal y como refleja la tabla siguiente:

Fig. 339. Matriz de correlaciones "Nivel de participación y coordinación por variables de situación"

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de participación y coordinación en las políticas públicas EMPRESARIOS								
	r de Pearson								
	Localid.	Años de trabajo	Estudios	Nº Empl.	Sector activ.	Edad	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Op. Pueblo	Op. Comarca
2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.	0,425	0,642	0,182	0,264	-0,273	0,587	-0,143	-0,244	0,017
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.	-0,241	-0,532	-0,170	0,321	-0,189	-	-0,142	-0,209	-0,437

N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
--------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

De la tabla se desprenden relaciones moderadas (0,4-0,6) entre la escala de participación en reuniones de contenido turístico con la localidad donde está establecida la empresa, la edad y los años de dedicación de los informantes, por este orden de menor a mayor relación.

9.4.3.3. Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)

Las correlaciones entre las escalas de percepción relativas a la formación y promoción turística formuladas a empresarios y las variables de situación se muestran en la tabla siguiente:

Fig. 340. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento de la promoción turística por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de conocimiento de la promoción turística de la zona y formación específica (Empresarios)								
	EMPRESARIOS								
	r de Pearson								
	Localid.	Años de trabajo	Estud.	Nº Empl.	Sector activ.	Edad	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Op. Pueblo	Op. Comarca
3. He recibido formación para adquirir y/o reciclar mis conocimientos en el sector turístico.		0,655	0,434	0,126	-0,074	0,337	-0,114	-0,411	-0,158
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.	0,347	0,469	0,386	-0,032	0,116	0,189	-0,154	-0,278	-0,053
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	-0,092	0,230	0,664	0,236	0,230	0,000	0,000	-0,385	-0,443
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas	-0,045	0,274	0,175	-0,049	-0,043	0,029	0,012	-0,021	-0,008
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

La escala de percepción de en referencia a la formación recibida sobre el sector turístico observa correlaciones moderadas con las variables que miden los años de trabajo y el nivel de estudios. Con menor grado de intensidad, se identifica la relación entre la formación

recibida sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos y los años de trabajo. Respecto a la escala relativa a la percepción de la promoción del Parque, también existe una relación moderada (0,66) con el nivel de estudios que declaran los informantes.

9.4.3.4. Nivel de relación con los turistas

En la tabla siguiente puede observarse el valor r de Pearson calculada para la escala de percepción sobre la amabilidad de las poblaciones locales hacia los visitantes en el Parque. En este caso, observamos una relación de intensidad moderada entre dicha escala y en número de empleados de la empresa.

Fig. 341. Matriz de correlaciones “Nivel de conocimiento de la promoción turística por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de relación con los turistas								
	EMPRESARIOS								
	r de Pearson								
	Localid.	Años de trabajo	Estudios	Nº Empl.	Sector activ.	Edad	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Op. Pueblo	Op. Comarca
13. La población local es amable con los turistas	0,184	0,000	-0,162	0,484	-0,017	-0,192	-0,449	-0,187	-0,162
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

9.4.3.5. Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral

A continuación, se expresa los resultados de las correlaciones efectuadas las 7 escalas de actitud que, en esta dimensión, tratan de valorar los efectos del turismo como motor de crecimiento económico y laboral en la zona con las variables de situación de los informantes:

Fig. 342. Matriz de correlaciones “Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS SEGMENTO DE INFORMANTES	Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral de la comarca								
	EMPRESARIOS								
	r de Pearson								
	Localid.	Años de trabajo	Estudios	Nº Empl.	Sector activ.	Edad	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Op. Pueblo	Op. Comarca
9. He ampliado mi negocio en los últimos años.	0,416	0,228	0,209	0,132	0,199	0,000	-0,303	-0,363	-0,396
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
10. He contratado personal en los últimos años.	0,049	0,137	0,229	0,669	-0,242	-0,063	-0,396	-0,705	-0,741
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15

14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.	0,383	0,535	0,445	0,285	0,124	0,106	0,215	-0,410	-0,236
N de casos válidos	14	14	14	14	14	14	14	14	14
15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura.	0,389	0,513	0,511	0,276	0,178	0,072	0,162	-0,402	-0,314
N de casos válidos	14	14	14	14	14	14	14	14	14
16. Los turistas compran productos de la zona para llevárselos a su lugar de residencia.	-0,198	-0,295	-0,036	0,468	-0,388	-0,405	-0,412	-0,185	-0,249
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada.	-0,658	-0,347	-0,056	0,000	-0,139	0,000	-0,162	0,097	-0,112
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.	0,092	0,437	0,401	0,292	0,100	-0,124	0,140	-0,666	-0,503
N de casos válidos	14	14	14	14	14	14	14	14	14

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

En esta dimensión se observan algunas relaciones de intensidad moderada, en las siguientes escalas:

- La ampliación del negocio en los últimos años con el municipio donde se localiza el establecimiento.
- La contratación de personal en los últimos años con el número de empleados de la empresa.
- La puesta a disposición y/o utilización de productos locales y regionales con los años de trabajo en la empresa y el nivel de estudios.
- La compra de productos locales por parte de los turistas con el número de empleados.
- La puesta a disposición de los clientes de servicio wifi con los años de trabajo en la empresa y el nivel de estudios.

9.4.3.6. Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona

Finalmente, en la tabla siguiente se pueden observar los valores r de Pearson para aquellas escalas de percepción relacionadas con el impacto del turismo en el territorio Tajo Internacional en relación con las variables de situación del informante:

Fig. 343. Matriz de correlaciones “Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la zona por variables de situación”

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS
SEGMENTO DE INFORMANTES

		Nivel de impacto del turismo en la sociedad de la comarca							
		EMPRESARIOS							
		r de Pearson							
	Localid.	Años de trabajo	Estudios	Nº Empl.	Sector activ.	Edad	¿Está satisfecho de trabajar aquí?	Op. Pueblo	Op. Comarca
8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.	0,108	0,101	0,477	0,178	0,444	-0,015	-0,048	-0,369	-0,369
N de casos válidos	14	14	14	14	14	14	14	14	14
11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales	0,188	-0,075	0,148	0,173	-0,076	0,051	-0,057	0,056	-0,014
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
12. También vienen turistas de fuera de España.	-0,083	0,021	0,236	0,633	-0,271	-0,058	-0,430	-0,445	-0,496
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15
1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.	-0,401	-0,140	-0,431	0,215	-0,269	-0,192	-0,351	0,047	0,108
N de casos válidos	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos mediante SPSS

La percepción que tienen los empresarios/as de la zona guarda una relación moderada con el nivel de estudios que detentan y con el sector de actividad al que se dedican. Con un nivel de intensidad superior, se observa la percepción de la llegada de turistas extranjeros con la variable que mide el número de empleados declarado por el establecimiento.

9.5. Análisis de componentes principales

En casos como el que nos ocupa, en que se han recogido un gran número de variables de forma simultánea, podemos recurrir a técnicas de análisis factorial para averiguar si las preguntas del cuestionario se agrupan de alguna forma característica. El análisis factorial es una técnica de reducción de datos que sirve para encontrar grupos homogéneos de variables a partir de un conjunto numeroso de variables. Esos grupos homogéneos se forman con las variables que correlacionan mucho entre sí y procurando, inicialmente, que unos grupos sean independientes de otros. Por ello, para garantizar que los datos se ajustan, o no, a un modelo de análisis factorial es interesante someterlos al test de esfericidad de Bartlett (su significación será mejor cuando esté por debajo 0.05); y el índice KMO de Kaiser-Meyer-Olkin (si se aproxima a 1 su significación es elevada). El test KMO y prueba de Bartlett permiten concluir que el análisis factorial es factible, ya que el p-valor (Sig.) < 0,05, aunque la correlación entre todas variables es alta (el valor obtenido por el test de KMO es 0.856).

Fig. 344. KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		,842
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado gl Sig.	1701,519 351 ,000

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

9.5.1. Población general residente

El análisis evidencia una estructura compuesta por cinco factores que explican cerca del 60% de la varianza:

Fig. 345. Varianza total explicada -Población local residente

Componente	Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	8,486	31,43	31,430
2	2,855	10,574	42,004
3	1,812	6,713	48,716
4	1,571	5,82	54,536
5	1,304	4,828	59,365

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

El factor 1 reúne varios atributos asociados con la capacidad del turismo como elemento de fijación de población, gracias a su capacidad para generar beneficios y empleo. El factor 2 recogería algunos atributos relacionados con la participación e involucración de los informantes en actividades en el Parque.

Fig. 346. Matriz de componentes principales- Población general residente

	Matriz de componentes ^a					
	Componente					
	1	2	3	4	5	6
El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	,289	,142	-,266	,239	,509	,370
He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional.	,222	,648	-,181	,206	-,113	,193
Me gusta que vengan turistas a ver la zona.	,581	,129	-,265	,148	,066	-,187
En esta zona, el turismo genera beneficios para todos.	,646	-,346	-,061	-,122	,173	-,239
El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.	,722	-,242	-,127	-,128	,136	-,249
El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.	,693	-,173	,221	,085	-,199	-,359
Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.	,667	-,333	,047	,250	-,187	,015
Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque.	,571	,141	-,085	,511	-,151	-,028
He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades.	,453	,652	,218	,068	-,211	,133
Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos.	,354	,620	,229	,064	,216	-,256
He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque.	,295	,540	,299	-,048	-,164	-,357
He visitado los centros de interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara.	,421	,553	-,013	-,302	-,046	,085
He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque.	,513	,435	-,155	,071	,066	-,142
Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.	,539	,037	,271	,049	,313	,185
Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.	,548	-,018	-,313	-,034	,362	-,056
Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos.	,586	,000	-,145	,121	,365	-,244
Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí.	,526	,182	-,154	-,453	,245	,225
Mi trabajo depende del turismo en la zona.	,371	-,044	-,154	,606	-,152	,247
Viene mucho turismo al Parque.	,697	-,008	,189	-,194	-,113	,061
Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	,595	-,149	,111	-,442	-,038	,172
Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas	,756	-,370	-,002	,024	-,046	,065

El turismo deteriora nuestros recursos naturales.	-,284	-,240	,583	,328	,321	-,023
Los turistas me molestan.	-,308	,040	,677	,150	,376	,022
Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.	,734	-,294	-,064	,078	-,067	-,060
Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas.	,723	-,282	,134	,018	-,194	,219
Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque.	,743	-,186	,259	-,029	-,067	,202
Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.	,647	,086	,414	-,141	-,063	,195

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a. 6 componentes extraídos

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

9.5.2. Actores públicos y de sociedad civil

El análisis evidencia una estructura compuesta por cinco factores que explican más del 88% de la varianza:

Fig. 347. Varianza total explicada- Actores públicos y de sociedad civil

Componente	Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	13,367	58,116	58,116
2	2,989	12,994	71,111
3	1,648	7,167	78,278
4	1,281	5,572	83,849
5	1,116	4,854	88,703

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

El primero de los factores explica cerca del 60% de la varianza y agrupa las percepciones relacionadas con la capacidad endógena de dinamización del destino turístico.

Fig. 348. Matriz de componentes principales- Actores públicos y de sociedad civil

Matriz de componentes ^a					
	Componente				
	1	2	3	4	5
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.	,553	,596	-,218	-,377	,122
2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc.	,787	,099	,236	-,124	,481
3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.	,785	,147	,121	-,268	,315
4. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.	,901	-,195	-,190	-,154	-,169
5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.	,896	,204	,195	,253	-,101
6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran	,782	,238	-,036	,262	,272
7. He participado en reuniones sobre las iniciativas turísticas en el Tajo Internacional.	,541	-,088	,272	,588	,379
8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.	,452	,732	,028	,229	-,343
9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona.	,854	,170	,250	,017	,002
10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la gestión turística del Tajo Internacional.	,545	,742	-,060	,091	,041
11. Las poblaciones locales están de acuerdo de las restricciones de uso del Parque.	,886	,194	,224	,081	-,213
12. Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	,814	-,089	-,447	,232	-,029
13. Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones "civiles": asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.	,894	-,097	-,089	,059	-,181
14. Se organizan en el territorio actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.	,814	-,283	-,030	,112	-,296

15. Las acciones de promoción turística del destino Tajo internacional son adecuadas.	,938	,073	-,020	-,065	,085
16. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona.	,707	,013	,251	-,484	-,238
17. En su opinión, y por lo que conoce, los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones.	,752	-,172	-,359	-,272	,213
18. En su opinión, y por lo que conoce, los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad.	,619	-,639	-,242	,240	-,022
19. Los centros de interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc.	,334	-,725	,526	-,071	,096
20. La oferta turística en la zona es adecuada.	,816	-,305	,383	-,172	-,104
21. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada	,652	-,337	-,615	-,031	,133
22. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales.	,919	-,015	-,049	-,069	,040
23. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...	,890	-,180	,014	,046	-,282
Método de extracción: Análisis de componentes principales.					
a. 5 componentes extraídos					

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

9.5.3. Empresarios/as del sector turístico

El análisis evidencia una estructura compuesta por cinco factores que explican más del 88% de la varianza:

Fig. 349. Varianza total explicada- Empresarios/as del sector turístico

Componente	Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	6,998	33,325	33,325
2	4,704	22,399	55,724
3	2,659	12,662	68,386
4	1,936	9,221	77,607
5	1,526	7,267	84,874

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS

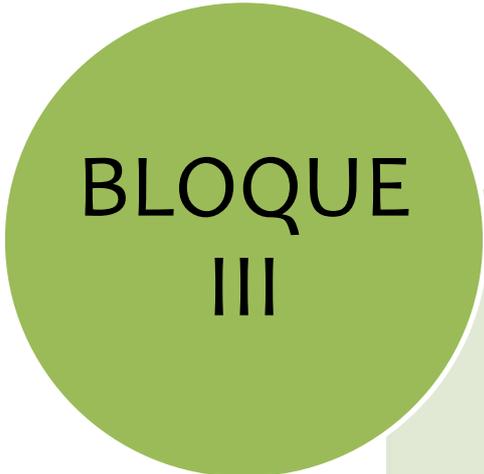
El primero de los factores explica más del 30% de la varianza y agrupa la capacidad de las empresas para ofrecer servicios y generar beneficios.

Fig. 350. Matriz de componentes principales- Empresarios/as del sector turístico

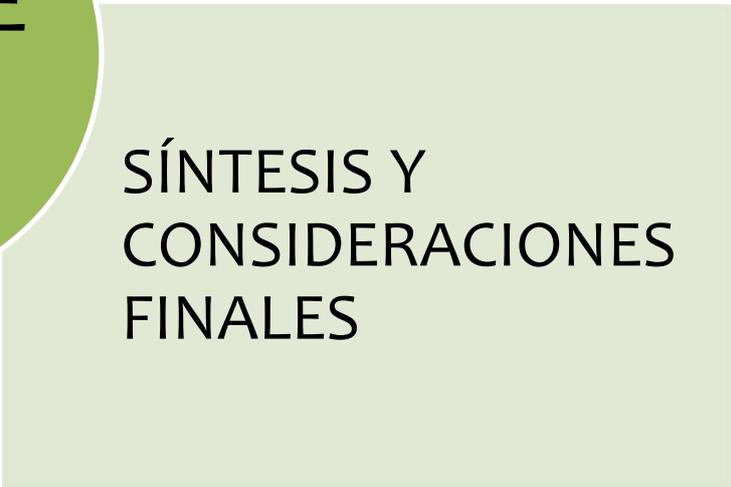
Matriz de componentes ^a	Componente					
	1	2	3	4	5	6
1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.	-,512	-,058	-,063	,395	,700	,223
2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.	,578	-,459	-,347	,320	-,065	,385
3. He recibido formación para adquirir y/o reciclar mis conocimientos en el sector turístico.	,801	-,305	-,281	-,215	-,101	,310
4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.	,727	-,280	-,378	-,245	,194	,211
5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...	,765	,509	-,213	-,073	,115	,150
6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...	,475	,661	-,386	-,324	,114	,005
7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.	,680	,338	,220	,179	,351	,240

8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.	,796	,080	-,085	-,046	,152	-,494
9. He ampliado mi negocio en los últimos años.	,873	-,260	-,124	,038	-,170	,141
10. He contratado personal en los últimos años.	,720	,084	,453	,220	-,315	,114
11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales.	,576	-,057	-,186	,666	,053	-,365
12. También vienen turistas de fuera de España.	,366	,461	,708	-,024	,031	,314
13. La población local es amable con los turistas.	,198	-,622	,272	,615	-,033	,024
14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.	,548	-,704	,211	-,017	,250	-,244
15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura.	,551	-,668	,321	-,050	,298	-,169
16. Los turistas compran productos de la zona para llevárselos a su lugar de residencia.	,388	,590	,327	,270	-,280	-,046
17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.	,672	,240	,282	-,444	,342	-,208
18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.	,475	-,073	-,545	,002	-,420	-,207
19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.	,308	,722	,371	,184	-,217	-,069
20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada.	,078	,812	-,183	,222	,318	-,092
21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.	,090	-,539	,656	-,447	-,084	-,003
Método de extracción: Análisis de componentes principales.						
a. 6 componentes extraídos						

Fuente: elaboración propia a partir de SPSS



**BLOQUE
III**



**SÍNTESIS Y
CONSIDERACIONES
FINALES**

10. Síntesis y consideraciones finales

10.1. El desbordamiento del sistema de producción de acción pública y el colapso de las políticas públicas

Podría caracterizarse la “acción pública” como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos (Thoenig, 1997).

El sistema de producción de acción pública constituye la base de legitimación de los sistemas democráticos actuales. Un ciclo que parte de la ciudadanía que, tomando en este momento el rol de elector (Carrillo, 2008), hace uso de su derecho al voto hacia unos determinados partidos políticos y, mediante un sistema representativo, configuran un Gobierno encargado de dirigir el despliegue de la denominada acción pública (*legitimación*), a partir de su programa de gobierno y de las estructuras de acción predeterminadas garantes del sistema, todo ello canalizado a través de la Administración Pública (*compromiso*). Las políticas públicas son, en definitiva, las armas con las que la política pretende hacer efectivas sus promesas (Brugué, 2014).

Esta lógica de legitimidad democrática irá expandiéndose en las democracias occidentales hacia la mitad y segunda mitad del siglo XX. La intervención social que tenía como finalidades garantizar las condiciones socioeconómicas de la población y controlar la evolución de la economía, consolidará los denominados Estados del Bienestar registrando crecimientos continuados en las principales magnitudes macroeconómicas (Requejo, 1994). Sin embargo, la crisis estructural de los años setenta del siglo pasado dio lugar a una nueva línea de pensamiento que abogaba por la resituación de los Estados de Bienestar, poniendo precisamente en tela de juicio la efectividad tanto de la racionalidad técnica como de la racionalidad ética que se postulaba. Este planteamiento derivaría en un nuevo modelo que se ha denominado “Nueva Gestión Pública”, que defiende la introducción de técnicas de gestión empresarial en la Administración Pública, tanto en la asignación de recursos (para resolver el problema de las ineficiencias de la Administración Pública Tradicional), como en la creación de un sistema de incentivos (esto otro, como medida para solucionar el problema “ético”), de manera que si antes el procedimiento administrativo era formal y rígido, ahora este mismo procedimiento se vuelve más flexible, integrando objetivos y evaluaciones internas (gestión pública) y externas (hacia el ciudadano, ahora bajo un rol de cliente).

A partir de este momento, las distintas democracias occidentales construyeron sus nuevas estructuras políticas y administrativas introduciendo pautas de continuidad y cambio en función de los contextos políticos existentes. En España, en opinión de Jiménez Asensio (2016), hubo más continuidad que cambio. Tal y como afirma el autor, el legado institucional recibido del franquismo puede considerarse como “un pesado fardo” a pesar de los grandes avances que supuso el régimen constitucional vigente en relación con los largos años de la dictadura franquista. Por su parte Ramió (2016) defiende que el diseño del nuevo sistema de acción pública no ha creó “anclajes institucionales” lo suficientemente robustos y esto ha supuesto que, en materia de políticas públicas, los procesos de implementación se hayan viciado por la intrusión de redes clientelares, que desvirtúan y lacran la acción pública en España, en el sentido que ha deteriorado la segunda parte del ciclo de la acción pública, aquella que hace referencia al valor del *compromiso*.

Así pues, señala Jiménez Asensio (2016) que la percepción idílica de la Transición española parece haber dado un vuelco radical: *“todos nuestros males, al parecer, vienen de un proceso de Transición que fue equivocado y sentó las bases de la actual y profunda crisis institucional”*. Coincide Villoria (2015) afirmando que las instituciones generadas desde la Transición dificultan el control y la *accountability* de forma excesiva, son poco incentivadoras de la representatividad y favorecen la opacidad y, con ello, el abuso de poder y la corrupción. Además, España es el último país avanzado en poseer ley de transparencia y uno de los pocos que no ha regulado su función directiva y ello implica una forma caótica de tomar las decisiones y genera baja calidad de la política institucional.

Esta debilidad estructural del sistema de acción pública, unida a los grandes acontecimientos del siglo XX: crisis financiera del Estado, cambio ideológico hacia el mercado, globalización económica y acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ha provocado el desbordamiento de las políticas públicas. La utilización del término “desbordamiento” por parte de Brugué (2014:39) transmite con gran claridad la situación: *“Usamos el término desbordamiento como una forma de conectar con la metáfora de la modernidad líquida (...) tanto la política como las políticas públicas se encuentran desbordadas y hacen aguas por los cuatro costados. Intentar desplegar las intervenciones públicas que nos habían dotado de solidez durante el pasado siglo es, hoy por hoy, como intentar contener el agua con las manos desnudas, una misión imposible”*.

En efecto, transmite una idea estar en dos realidades a distintas velocidades: de un lado, un contexto global y complejo que se mueve muy rápidamente y, de otro lado, un sistema de acción con una maquinaria lenta que cuando implementa soluciones, ya han surgidos nuevos problemas. En consecuencia, una política desbordada genera políticas públicas impotentes.

Siguiendo a Brugué (2014) el “desbordamiento” de las políticas públicas contempla un triple enfoque: desbordamiento escalar, desbordamiento discursivo y desbordamiento estructural.

En primer lugar, el desbordamiento escalar de las políticas públicas se debe a que están pensadas para operar en una escala territorial y temporal que no se ajusta a la realidad actual; mientras que el contexto actual es global y rápido, el ámbito de las políticas públicas es local y se mueve a medio y largo plazo. Brugué asimila esta situación a “los de aquel equipo de tercera división forzado a competir en la *Champions League*”.

En segundo lugar, y derivado del hecho anterior, la impotencia de la política para llegar en tiempo y forma a la sociedad es aprovechada por la teoría económica para imponerse, socavando a menudo la noción de “interés público” y pervirtiendo el sistema de acción pública y de actores públicos. En este sentido, las políticas públicas se mueven en una disciplina que no le es propia y en este caso, Brugué ilustra este escenario “*similar al de aquel equipo de fútbol obligado a competir en un campeonato de baloncesto*”.

Finalmente, el tercer escenario de desbordamiento, de carácter estructural, podría resumirse en la complejidad de los problemas actuales y la incapacidad del sistema de acción pública para producir soluciones efectivas. El esquema lógico de las políticas públicas fue diseñado de manera racional para aportar soluciones eficientes a un determinado problema, pero la realidad actual no acepta respuestas escaladas y economizadas: “*la realidad es demasiado compleja, sofisticada y diversa como para someterse a las restricciones de una comprensión parcial*”. Para este tercer caso Brugué no aporta un símil deportivo, pero podríamos permitirnos visualizar a ese pobre equipo de fútbol obligado a competir en un campeonato de baloncesto donde, además, el árbitro procede del mundo del balonmano.

A todo este escenario asiste la ciudadanía con sentimientos desde la perplejidad hasta el enfado. España, al igual que en otras democracias occidentales del sur de la Unión Europea, observa cómo su ciudadanía responde con porcentajes negativos a cuestiones que tienen que ver con la confianza en la clase política o transparencia en las instituciones que le

gobierna. Uno de los principales problemas que perciben los ciudadanos de estos países es el de la corrupción de los dirigentes de instituciones públicas (CIS, 2015). En comparación con los Estados miembros de la Unión Europea (Comisión Europea, 2014), los datos de percepción de corrupción en instituciones públicas en España muestran una tendencia creciente, por encima de la media comunitaria. Por otro lado, la ciudadanía percibe también de forma muy negativa la falta de solución pública para los problemas que afectan a estos países en general y a España particularmente, como es el paro, el fracaso escolar, la violencia de género, etc. Varias décadas después de la inclusión en la *agenda política* de tales problemas éstos persisten e incluso se agravan. Si bien las inversiones en planes y programas para mitigar estas problemáticas se han ido sucediendo con mayor o menor intensidades y éxitos, pero lo cierto es que se impone una percepción negativa en cuanto a su resolución. En el fondo lo que subyace es una evidente pérdida de eficacia administrativa y una quiebra de las fuentes de legitimidad social vinculada a ella.

Todo parece apuntar que esta situación de desbordamiento podría superarse a través de nuevas formas de aproximación y análisis de la complejidad. Las aportaciones acerca de la *Nueva Gobernanza* y principios de *Buena Administración* apuntan en este sentido, asumiendo la imposibilidad de ejercer las tareas gubernamentales en solitario y proponiendo formas relacionales de gobernar, y planteando la necesidad de sustituir las visiones más tecnocráticas y gerenciales por aproximaciones que ponen el acento en el pluralismo y la colaboración. Tal y como señala Cerrillo (2005), la *Buena Administración* comporta la superación los paradigmas gerenciales intensivos en la importación de métodos del sector privado para resituarse en un nivel relacional o deliberativo, en la cual la principal preocupación no sería tanto como mejoramos la eficiencia en la prestación de los servicios sino cómo mejoramos el contenido de las políticas públicas. A su vez, *Gobernanza* significa una nueva forma de gestión, más cooperativa, en la que las instituciones y actores públicos y cooperan en la formulación y aplicación de la intervención institucional.

10.2. Políticas públicas o la política en acción

Para conceptualizar las políticas públicas habitualmente se recurre a la distinción entre los términos *polity*, *politics* y *policies*. Se entiende por *Política* (*polity*) al sistema institucional (gobierno, congreso, partidos, etc.), con personas al frente de estas organizaciones que desarrollan la acción política: *Políticos* (*politics*), pero, sin embargo, existe un gran sesgo en la percepción de lo considerado como *Políticas* (*policies*). Las políticas públicas son el punto

de encuentro entre la política y la vida de los ciudadanos, donde la acción política toma su verdadero valor.

Subirats (2016) define una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo o situación insatisfactoria que debe eliminarse o, en su caso, mitigar sus efectos. cuando hablamos de problema, debemos preguntarnos qué significa este término desde el punto de vista político. De hecho, existen muchas problemáticas sociales donde no se actúa y existen al menos cuatro motivos¹³⁵ que responden a esta cuestión: conflictividad o relevancia social del problema, complejidad del problema, relevancia que en cada momento histórico se le otorgue a este problema y permanencia o resistencia del asunto.

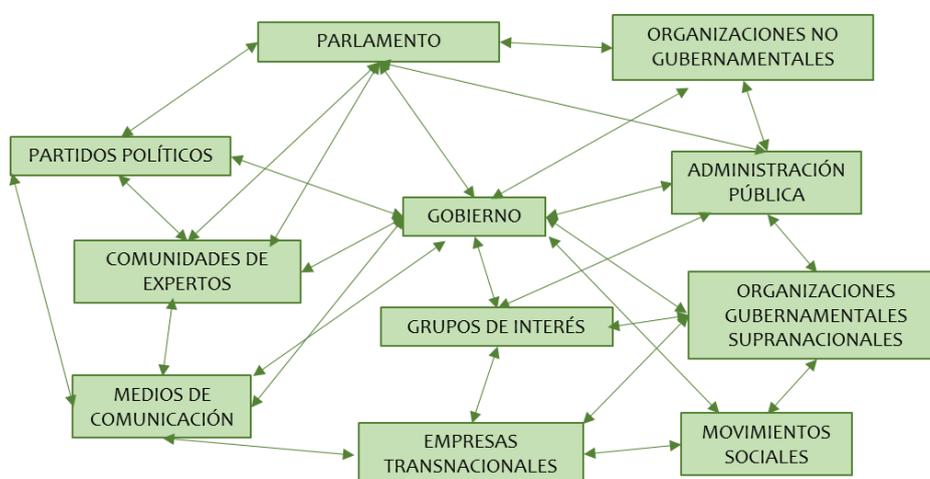
A partir de la respuesta a un problema colectivo, se desencadena el ciclo de las políticas públicas. Este proceso obedece a una hipótesis causal o teoría del cambio que entiende que si llevamos a cabo una intervención pública en un sector de actividad, se producirá un cambio previamente determinado. Validar esta hipótesis causal es el objeto último de la evaluación de las políticas públicas y, por tanto, todo el proceso deberá aportar información que permita verificar la existencia de un cambio social.



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

¹³⁵ Coob y Elder (1972) en el llamado “proceso de expansión de un asunto” indican cinco elementos: especificidad, relevancia social, relevancia temporal, nivel de complejidad y finalmente, existencia de precedentes históricos. (en Harguidéguy, 2015).

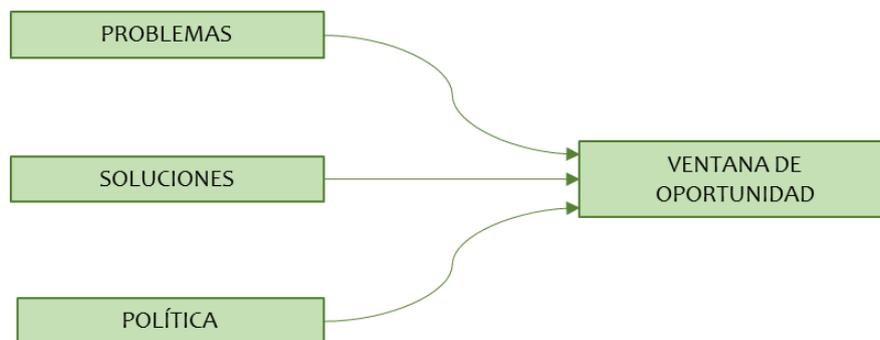
La fase de diseño o formulación se inicia con la definición de una situación problemática que se pretende mitigar mediante la propuesta de una o más alternativas de intervención que se someterá a un proceso de toma de decisión orientado la solución al problema. Sin embargo, las problemáticas sociales tienen soluciones complejas. No existe una correlación clara e inequívoca entre el problema y su solución. Antes al contrario, existen distintas alternativas y muchas de estas “vías de solución” no siempre son realizables por cuestiones funcionales o económicas, pero también por la presión de las redes de actores grupos sociales, partidos políticos, medios de comunicación, corporaciones empresariales, etc. Todos ellos, se relacionan y movilizan todos sus recursos en la arena política:



Fuente: elaboración propia a partir de Chaqués (2004)

La *arena política* es el espacio en el cual se producen las relaciones e interacciones entre los actores. Este escenario no es neutro y puede favorecer a un actor o a otro. Dentro de una misma política pública encontramos diferentes espacios de relación, zonas más técnicas donde predominen, por ejemplo, los expertos, o bien, espacios de relación más político-institucionales donde son los gobiernos, los partidos políticos los que ejercen su preponderancia, hasta otros más sociales donde las organizaciones sociales se ponen en relación entre sí. En los últimos años, sin embargo, se ha producido un cambio trascendental: *Internet* aparece como un nuevo espacio de relación entre actores. Un nuevo espacio de intermediación pero también un nuevo espacio de movilización. Internet tiene, y está teniendo, la capacidad para alterar las relaciones de poder entre los distintos actores: “actores que antes no tenían poder, ahora pueden lograr cosas impensables” (Subirats, Curso de democracia y decisiones públicas, 2016).

El objetivo es llegar a la agenda política, que podría entenderse como una lista de problemas a las que un gobierno debe dar solución. Existen agendas políticas en todos los niveles de acción de gobierno (comunitario, nacional, autonómico, local) que funcionan a través de un sistema de filtros, que podrían catalogarse de tipo ordinario y otros problemas coyunturales o sobrevenidos, que podrían catalogarse como extraordinarios, no por su novedad, sino por la relevancia social o temporal que generan opinión pública. Respecto a la dinámica de filtros de los gobiernos, en el plano más operativo encontramos el modelo de las corrientes múltiples o ventana de oportunidad de Kingdon (1993). El autor considera que existe una multiplicidad de problemas, donde diversos actores se posicionan respecto de cuál es la solución al mismo. Para que un problema encuentre un proyecto, plan o programa que lo solucione o al menos mitigue es necesaria la reunión de tres corrientes diferentes pero complementarias:



Fuente: elaboración propia a partir de Harguindeguy (2015)

Los decisores públicos sólo toman decisiones sobre los temas que llegan a su mesa, a la agenda política. La toma de decisión es la esencia de la política. En esta se analizan y se desechan las posibles alternativas y se alcanza el resultado final. No obstante, también se considera que no siempre se toman decisiones, un decisor puede elegir no hacer nada ante una situación problemática (Harguindeguy, 2015).

Respecto a la toma de decisiones, inicialmente se teorizó sobre el modelo de “elección racional”, inspirado en el liberalismo económico entiende que el “*Homo economicus*” elige de forma óptima porque piensa en sus preferencias, ilustradas por el modelo de eficiencia de Pareto o la función de bienestar social de Bentham. A este respecto, se enunciaron varios modelos económicos sucesivos que ponían en cuestión al anterior: el *teorema de la imposibilidad* de Arrow, la *teoría de la justicia* de Rawls o la *teoría de juegos o equilibrio* de Nash, que coincidían en afirmar que no siempre era posible escoger una alternativa en

términos colectivos sin dañar a otros y que no siempre es más rentable la elección individual (sobre la colectiva) a medio plazo. De esta manera, un segundo modelo de racionalidad limitada reconocía los límites cognitivos y en la adopción explícita de un criterio decisorio mucho menos exigente que el implícito en el modelo racional (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

En consecuencia, surgieron dos modelos que cuestionaban la racionalidad de las decisiones públicas parcial o totalmente (denominados respectivamente, Modelo incremental y Modelo “cubo de basura”). En el Modelo incremental Charles Lindblom (1959) afirmaba que las decisiones en materia de políticas públicas no sirven para resolver los problemas sociales, sino más bien para aparentar cierta preocupación política por ellos, con soluciones de poco calado, poco comprometidas políticamente, para “salir del paso”. Indica, además que las organizaciones políticas se encuentran en conflicto permanente por intereses de unos y otros, de manera que es prácticamente imposible tomar decisiones que comporten cambios radicales, de manera que son decisiones incrementales. El *Modelo de cubo de basura*¹³⁶ sostiene que en todas las situaciones decisionales parten de una ambigüedad en los objetivos (que están mal definidos por los actores), en la tecnología a utilizar (que es poco clara) y en la participación de los actores (que tiende a variar en el curso del tiempo). En consecuencia, la decisión finalmente adoptada se debe a la casualidad o encuentro fortuito entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades.

MODELO	DECISOR	NIVEL DE CONOCIMIENTO	CRITERIO DECISIONAL
Racional	<ul style="list-style-type: none"> Unitario 	<ul style="list-style-type: none"> Certeza 	<ul style="list-style-type: none"> Optimización
Racionalidad limitada	<ul style="list-style-type: none"> Unitario/ Coalición 	<ul style="list-style-type: none"> Incertidumbre 	<ul style="list-style-type: none"> Satisfacción
Incremental	<ul style="list-style-type: none"> Interdependencia Parcial 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialidad 	<ul style="list-style-type: none"> Mutuo acuerdo
Cubo de basura	<ul style="list-style-type: none"> Variable 	<ul style="list-style-type: none"> Ambigüedad 	<ul style="list-style-type: none"> Casualidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats (2016)

¹³⁶ En marzo de 1972, la revista *Administrative Science Quarterly*, publicaba el artículo "A Garbage Can Model Of Organizational Choice", de los profesores Michael D. Cohen, James G. March y Johan P.Olsen.

En cualquier caso, del proceso decisional surge una alternativa llamada a solucionar el problema. El despliegue de las políticas públicas se materializa en programas, proyectos o directamente en servicios públicos. Si bien hasta ahora el ciclo era exclusivamente político, en esta fase el protagonismo lo asume la Administración pública. Precisamente, el hecho de que la implementación se llevara a cabo por parte de la Administración pública hizo que desde la Ciencia política no se prestase excesiva atención a esta fase, habida cuenta los rasgos de imparcialidad y sumisión plena a la Ley y al procedimiento administrativo. Sin embargo, a partir de los años 60 del siglo pasado se comienza a interpretar que parte los fracasos en la consecución de objetivos podrían ser achacables a la denominada “brecha de la implementación”. Efectivamente, Bardach (1977) defiende que la fase de implementación configura otra arena de acción autónoma en la que intervienen otros actores (no electos) con intereses y objetivos concretos acerca de cómo debe implementarse la política. El interés del mundo académico por la implementación ha seguido en aumento, sobre todo a raíz de la crisis de los Estados del Bienestar y los sucesivos recortes de gasto público y privatizaciones, poniendo el foco en la eficiencia de las políticas públicas (Harguindeguy, 2015). A partir de este momento, la literatura avanza en dos enfoques de la implementación, uno más teórico y tradicional (*top-down*) y otro posterior, más práctico y moderno (*bottom-up*). El modelo de implementación de arriba-abajo (*top-down*) propone un proceso que establece un itinerario lógico de actuaciones que unirían los objetivos con los resultados esperados. Se trataría de un proceso muy bien planificado y previsto para llegar del inicio al final del proceso. Este modelo parte de un concepto tradicional de Administración Pública, con unas actividades previamente tasadas y rutinarias, bajo una división vertical y horizontal de tareas y responsabilidades, suponiendo ausencia de conflictos entre actores. Como crítica al modelo anterior, surge una corriente totalmente contraria partidaria de un enfoque abajo-arriba (*bottom-up*) amparado en los siguientes hechos:

1. La división entre esfera política y esfera de administración y gestión no existe.
2. La implementación no se puede conceptualizar como una cadena lineal causal.
3. Existen numerosos factores externos que pueden repercutir en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas.

Resulta importante aquí destacar el concepto de *Street-Level Bureaucracy* o burocracia a nivel de la calle, estudiado por Lipsky (2010). Considera el autor que los burócratas a nivel de la calle -desde maestros y policías hasta trabajadores sociales y abogados de asistencia legal-

interactúan directamente con el público y representan así las líneas de frente de la política gubernamental. La burocracia a nivel de calle asume que estos empleados públicos trabajan un número enorme de casos, metas ambiguas y recursos inadecuados. Cuando se combina con una autoridad discrecional y el requisito de interpretar la política caso por caso, la diferencia entre la política en teoría y la política en la práctica puede ser sustancial y preocupante.

Respecto a los resultados en la implementación, habitualmente existen diferencias entre los objetivos propuestos y sus resultados. Esta diferencia es lo que habitualmente la literatura denomina fallos o brechas de implementación, que pueden manifestarse de tres formas distintas: por desplazamiento, por déficit de implementación o debido a consecuencias no intencionadas (Gallego, 2016).

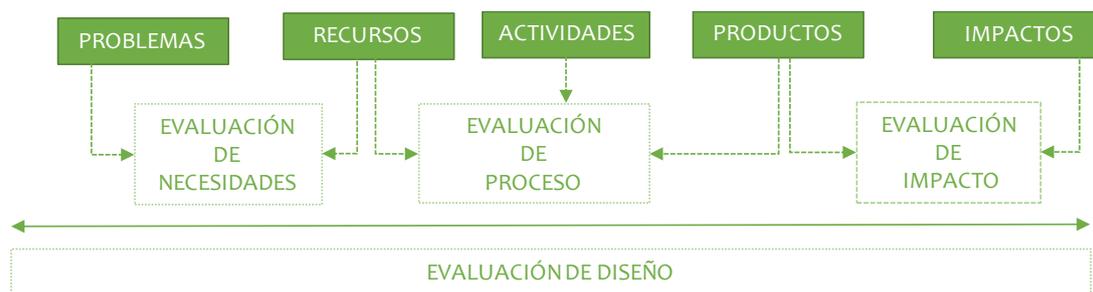
Finalizada la implementación, la fase de evaluación pretende verificar empíricamente si una determinada política pública ha solucionado la problemática social por la cual fue formulada, se presupone una teoría de cambio de una situación problemática a una nueva situación mejorada en la que aquella situación problemática no existe o que se ha reducido en términos aceptables. Así pues, el objeto de la evaluación es la propia intervención pública; esta puede ser sobre políticas, programas, proyectos o servicios públicos; y éstas a su vez, pueden circunscribirse a un ámbito nacional, regional o local.

Estas diferentes dimensiones en la evaluación, según Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010), nos permite hablar de niveles macro (evaluación de políticas públicas), mezzo (evaluación de planes, programas) y micro (evaluación de proyectos, acciones, servicios públicos). Los enfoques y resultados de la evaluación serán, por tanto, también distintos.



Fuente: elaboración propia a partir de AEVAL (2010)

Existe abundante literatura acerca de los enfoques, modalidades y tipos de evaluaciones de políticas públicas. El Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivàlua (2009), destaca una primera clasificación por fases o enfoques y una segunda, atendiendo a su dimensión temporal. En primer lugar, la evaluación toma como referencia el propio ciclo de las políticas públicas para el estudio empírico de la hipótesis o teoría del cambio inicialmente propuesta.



Fuente: elaboración propia a partir de Ivàlua (2009)

La evaluación del diseño plantea el análisis de la pertinencia y de la lógica de la intervención. La evaluación de necesidades establece una correlación entre la magnitud del problema y los recursos que son necesarios movilizar para cada una de las alternativas u opciones que se plantean (*inputs*). Por su parte, la evaluación de proceso se ocupa de analizar si los recursos destinados a implementar actividades sobre la población objetivo producen productos eficientes, tal y como fueron planteados (*outputs*). Muy unido a los productos o resultados, las evaluaciones de impacto persiguen verificar los efectos de las políticas públicas sobre el entorno o sobre los grupos objetivos (*outcomes*).

Ballart (1998) conviene que la evaluación del programa se define a menudo como un "campo de práctica" que surge como una respuesta a la necesidad del sector público de rendir cuentas. También se clasifica a menudo como un «arte» dadas las limitaciones que un enfoque puramente "científico" encuentra cuando una investigación se realiza en el contexto real de las políticas públicas con todas las alianzas y conflictos que pueden surgir. Sin embargo, esto no significa que la evaluación del programa no tenga una base teórica. La teoría de la evaluación de programas se desarrolla a partir de los conceptos y métodos de otras disciplinas (psicología, estadística, sociología, educación, economía, política), pero también es el resultado de las lecciones aprendidas para responder a demandas de evidencia

sobre el valor creado con políticas públicas específicas. Hay diversidad en las maneras de abordar las tareas de evaluación como respuesta a diversas demandas y situaciones de evaluación. También hay diversidad en las actividades que se llevan a cabo bajo la rúbrica de evaluación como resultado del diferente nivel profesional de los evaluadores - empresas privadas, profesores universitarios, burócratas - y hay variedad de herramientas analíticas. Esta diversidad, concluye Ballart, alimenta un debate que va mucho más allá de las diferencias de métodos que hacen más difícil la comprensión y la categorización de los modelos teóricos.

El proceso de conceptualización y alcance de los procesos de evaluación de políticas públicas nos permite distinguir cuatro modelos de perfiles de profesionales evaluadores, que se corresponden cronológicamente con la propia evolución de las políticas públicas dentro de los sistemas de acción pública generaciones (Martínez del Olmo, 2005), donde la progresiva complejidad de la realidad social se ha ido situando en el centro del análisis:

- **Primera generación**, la *de la medida o técnica*. El evaluador era meramente un técnico, utilizaba métodos cuantitativos y científicos.
- **Segunda generación**, de *la descripción*. Trata la evaluación de programas describiéndola, en términos positivos o negativos, según los objetivos fijados con anterioridad.
- **Tercera generación**, la *del juicio*. El evaluador es más juez que técnico o científico. No se trata de comprobar si los objetivos han sido logrados o no, sino de establecer juicios sobre el valor de los mismos.
- **Cuarta generación**, la *del consenso*, la negociación. La realidad es una cuestión de consenso, los hechos no se pueden explicar sin considerar los valores de los sujetos que los interpretan. Las causas y los efectos no existen sino por imputación, esto es mediante el establecimiento de correlaciones. Éstas tienen la función de crear modelos que orienten la acción e investigación. El punto de referencia en este modelo son las preocupaciones, quejas y necesidades de los diferentes agentes críticos que participan en el programa o política evaluada. Desde el punto de vista metodológico, proponen identificar y describir las distintas construcciones que existen.
- Posteriormente, la **quinta generación** de evaluación sitúa al analista en un plano facilitador de entornos deliberativos para crear una relación específica entre la teoría y la práctica de la evaluación y entre el investigador y todos los interesados en un

diálogo constructivo más social para mejorar el proceso de toma de decisiones públicas.

Institucionalización de la evaluación de las políticas públicas.

España se caracteriza por una baja incorporación de la cultura de evaluación en la esfera pública. Pero la dependencia de estos países de los fondos de la Unión Europea, unido a que las investigaciones universitarias que han tomado como objeto de análisis científico las políticas públicas y a los sistemas de evaluaciones de las políticas de cooperación al desarrollo, ha “obligado” a incorporar mecanismos de evaluación en las administraciones públicas españolas. No obstante, cabe decir que estas evaluaciones se basan en la monitorización a procesos y resultados, con indicadores de trazabilidad y pistas de auditorías, con la finalidad de certificación del pago comprometido por los distintos programas, más que evaluaciones llevadas a cabo por analistas competentes, que se llevaban a cabo en el seno de los organismos pagadores (UE, Banco Mundial, etc.). Pese a lo cual, podemos asegurar que, en nuestro país, se camina hacia una institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Esta institucionalización ha de entenderse como un proceso tendente a establecer un sistema de evaluación en entornos gubernamentales, a través de políticas o estratégicas concretas (Lázaro, 2015).

En los últimos 10 años se observan ciertos pasos en la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en nuestro país. El Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y la Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), expone la situación en España en relación a los sistemas públicos de evaluación de políticas públicas: *“En España existe “evaluación de servicios y políticas públicas”, si por ello entendemos los juicios de valor (más o menos formalizados) que se expresan sobre la actuación de las administraciones públicas, y la multitud de informes, dictámenes y estudios que se hacen desde dentro de las administraciones públicas y desde el exterior de las mismas sobre sus actuaciones y sobre sus políticas. El problema es que esa evaluación parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso, desestructurado y no produzca efectos claros sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, ni tampoco genere suficiente capacidad de aprendizaje de las mismas. Y lo que es más importante, no es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad que es una*

de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas” (MAP, 2004).

En 2006 se crea la Agencia Estatal de Evaluación de la Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), mientras que, a nivel autonómico, sólo algunos ejecutivos regionales (Cataluña, Euskadi y Navarra) han conformado unidades administrativas a tal efecto. En otros casos, como puede ser el de Extremadura o Canarias, se han asignado en esta materia, pero su evidencia de actuación es escasa¹³⁷. Otras comunidades autónomas han empezado a dar los primeros pasos a través de convenios de colaboración con AEVAL¹³⁸ (Ruiz Martínez, 2012).

El caso de Euskadi es paradigmático porque, además de tomar partido en la dirección de evaluación de políticas públicas, cuenta con instrumentos de medición de la conducta ética de gestores públicos. El *Sistema de integridad institucional de la Diputación Foral de Guipúzcoa y de su sector público*, es sin duda la experiencia más avanzada en modelos de marcos de integridad existentes en los diferentes niveles de gobierno de España. Con precedentes como el *Código Ético y de Conducta del Gobierno Vasco* y otro aprobado recientemente por el Ayuntamiento de Bilbao (ambos con Comisiones de Ética que actúan con mecanismos de garantía), la Diputación Foral de Guipúzcoa ha dado un paso más siguiendo el esquema de la OCDE sobre *Integrity Framework* y apuesta por un sistema de integridad del conjunto de la institución, que alcanza inicialmente a cargos públicos forales, pero que pretende extenderse con el paso del tiempo al empleo público, así como exigir el cumplimiento de determinados valores y normas de conducta de carácter ético (con las modulaciones que sean precisas) a contratistas, proveedores e, incluso, en los procedimientos de subvenciones.

También, la práctica de la evaluación de políticas públicas en España es a menudo solicitada a los gestores públicos desde instancias supranacionales que imponen la evaluación como requisito fundamental para la concesión/justificación de fondos. Estas evaluaciones y otras

¹³⁷ En el caso de Extremadura existen unidades de gestión, como el Servicio de inspección y seguimiento de la calidad adscrito a la Secretaría General de administración pública de la vicepresidencia y Consejería de hacienda y administración pública.

¹³⁸ En el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León e Illes Balears, los convenios contemplan la realización de evaluaciones de intervenciones públicas gestionadas por estas Comunidades, bien realizadas sólo por AEVAL o bien de manera conjunta. En otros casos, Murcia, por ejemplo, el objetivo se orienta más a la sensibilización de las organizaciones públicas hacia esta práctica a través de la realización de jornadas o de acciones formativas. En esta última situación también cabría ubicar el convenio celebrado con la FEMP.

menores propias sobre programas públicos muy puntuales de las administraciones públicas, a menudo son llevadas a cabo por grandes empresas consultoras: *Accenture, Capgemini, Ernst & Young, Deloitte*, etc.

Finalmente, debemos reseñar la creación de la Sociedad Española de Evaluación (SEE) creada en el año 2001 con el fin principal de impulsar en España la cultura de la Evaluación. La Sociedad Española de Evaluación participa en los principales espacios de reflexión y debate sobre Administración Pública y Políticas Públicas, respalda acciones de formación y capacitación en materia de evaluación, colabora en proyectos de investigación social vinculados con las políticas públicas y presenta una activa agenda de trabajo a favor de la Evaluación.

Pero más allá de los casos indicados, lo cierto es que la práctica del análisis y evaluación de políticas públicas en España es muy limitada: desde los gobiernos, los políticos no quieren escuchar que sus políticas han funcionado mal, y desde la administración pública los intentos por aplicar nuevos instrumentos se han encontrado con una resistencia interna a la introducción de técnicas que controlen, fiscalicen o midan la implementación de las políticas públicas.

Para el caso particular de la evaluación de impacto, este debate, a nuestro juicio, ha llegado a un punto muerto, debido a que si no existe un modelo contrafactual factible toda evaluación de impacto está puesta en tela de juicio. Y es que el modelo contrafactual, utilizado en los proyectos de cooperación al desarrollo o en políticas públicas de formación, sanidad, por ejemplo, plantea requisitos difíciles de asumir desde ámbitos sectoriales donde no exista una población diana, concreta y determinada, que plantee el seguimiento de sus integrantes y no integrantes en el programa. Efectivamente, la cuestión fundamental que plantea la evaluación de impacto es medir hasta qué punto la aplicación de una determinada política sobre un conjunto de individuos modifica un determinado *outcome* de interés respecto de aquello que estos mismos individuos habrían experimentado en ausencia de la política. La conclusión de todo ello, es que hay algunos programas y políticas que nunca tendrán una respuesta concluyente sobre si han tenido impacto o no porque no hay manera posible de construir una hipótesis contrafactual sólida. Esto es así porque no tenemos mundos paralelos en que los países más industrializados hayan podido hacer o no hacer esas transferencias para poder comparar. Siempre habrá intentos de hacer estimaciones de impacto, pero estas estimaciones siempre tendrán algún tipo de componente que las hace

vulnerables a sesgos y, por tanto, no del todo robustas. Así que el contrafactual es un concepto muy interesante, pero tiene tres consecuencias que debemos tener siempre en cuenta. La primera es que no todos los programas y políticas podemos saber con certeza si han tenido impacto o no y la magnitud de este impacto. La segunda consecuencia es que para estimar bien los impactos en los programas en que se puede hacer, se necesita pensar en ello desde el principio con ciertos años de antelación. Y el tercero, es que para estimar impacto se necesita hacer análisis que suele ser un poco complejo y no se puede hacer solamente siguiendo ciertos indicadores que al crecer o disminuir nos indiquen si el programa ha tenido o no ha tenido impacto (Blasco, 2016).

10.3. El estudio de las políticas públicas turísticas

Tradicionalmente, el análisis y evaluación de políticas públicas ha encontrado gran campo de acción en las denominadas políticas sociales, pilares de los Estados de Bienestar y grandes consumidoras de gasto público. Basta con revisar los trabajos realizados por los organismos de evaluación para llegar a la conclusión que los estudios de evaluación de las políticas turísticas realizados desde la Ciencia Política son escasos. Pero, si tradicionalmente el turismo ha sido uno de los puntales estratégicos de la economía española, considerada una actividad clave e insustituible (Cuadrado-Roura, 2015), ¿por qué no se analizan y se evalúan estas intervenciones desde el ámbito de la Ciencia Política?

En opinión de Velasco (2011) la razón más subrayada de esta falta de investigación en políticas públicas turísticas reside en que el turismo se ha considerado más un sector económico que socialmente relevante.

En segundo lugar, probablemente también contribuya a esta carencia el hecho que el turismo es una actividad transversal, compleja y difícil de delimitar, que interactúa con otros sectores que, pese a dirigirse hacia otras esferas, tienen incidencia directa en el turismo (por ejemplo: política ambiental, comunicaciones, urbanística o de fronteras); y al mismo tiempo, en la conformación y consumo del producto turístico y en la atracción de la demanda, intervienen de forma decisiva bienes de naturaleza pública (por ejemplo: cultura, paisaje o playas)

haciendo necesaria la intervención pública para corregir los fallos de mercado y las externalidades generadas (GIGAPP, 2016).¹³⁹

Otra razón de la escasa relevancia del turismo en los trabajos de evaluación de políticas públicas lo encontramos en el hecho de su propio carácter de supervivencia ha comportado que no se incluya en la agenda política, por no constituir “un problema”, entendido como “problema social” desde la óptica de las políticas públicas. De hecho, la política turística forma parte de aquellas políticas públicas que quedan fuera de la arena política, son poco conflictivas a nivel social y las iniciativas públicas en el sector no son excesivamente criticadas y trasladadas a la opinión pública¹⁴⁰. En concordancia con el ciclo de políticas públicas, ciertamente, sin problema definido y sin inclusión en la agenda política, existen pocos incentivos para para destinar fondos a la estudiar un sector que no genera grandes conflictos a los gobernantes.

A este hecho, cabría adicionar las consecuencias de la propia “historia” de la política turística en el Estado español. A partir de la década de los 60 del siglo XX, se contempla el turismo como una fuente de divisas y se aplica estrictamente el modelo desarrollista al sector, otorgándole como objetivo fundamental, y casi único, la captación del mayor número posible de turistas, sin tener en cuenta otros costes ambientales o sociales. Con gran capacidad de intervención, la Administración lideró el desarrollo de algunos espacios turísticos, ya fuera «ordenando su planeamiento urbanístico», dotando de los equipamientos precisos y favoreciendo la localización de alojamientos turísticos. La ordenación no fue muy adecuada, mejor dicho, no hubo tal ordenación y se dejó ésta en manos de la iniciativa privada, sin apenas cortapisas (Almeida, 2012). Consecuentemente, se crearon grandes élites económicas en torno al turismo, con proyectos públicos “llave en mano”, que vieron en el turismo una

¹³⁹ En 2016 el GIGAPP (Congreso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas) creó un grupo de trabajo dedicado a las políticas turísticas (propuestas metodológicas, casos y análisis comparados), coordinado por las profesoras Velasco (UCM) y Santos (URV).

¹⁴⁰ Si bien mantiene este argumento en términos generales, también debe hacerse constar el fenómeno relativamente reciente de la “turismofobia”, que en todo caso consideramos coyuntural en nuestro país y muy localizado, pero que puede dar pie a un futuro a que realmente el turismo pase a formar parte de la agenda política, precisamente por que empieza a ser un fenómeno social “problemático”. Uno de los casos más paradigmático es el de la ciudad de Barcelona. La ciudad de Barcelona desde los años 90 del siglo XX ha ido incrementando tanto los servicios como los productos turísticos lo que la ha convertido en uno de los destinos urbanos más solicitados a nivel internacional. Pero su evolución ha ido planteando problemas tanto a nivel de infraestructuras, como de su sistema productivo y de la preservación de su propia identidad tanto social como cultural, sufriendo con ello unas transformaciones que muy probablemente no se hubieran producido de no haberse constituido en un espacio turístico (Blasco A. , 2006).

gran oportunidad para salir del letargo de años del período franquista y avanzar en democracia y modernidad. Sin excesivos cambios, este modelo también se aplicó a destinos rurales y de interior hacia los años 80 y 90 del siglo pasado, a la espera de dar tan buenos resultados como en los destinos de sol y playa. Pero con el cambio de siglo, se comienza a evidenciar ciertas consecuencias no deseables en el turismo y así, la política turística que había aportado grandes beneficios y pocos problemas a los gobiernos durante mucho tiempo, comienza a dar síntomas importantes de saturación e insostenibilidad¹⁴¹.

Actualmente, España es una de las principales potencias turísticas mundiales (OMT, 2017), ocupando el tercer lugar en número de visitantes y el segundo en ingresos por turismo. Desde diversos foros se afirma que la estrategia de crecimiento por volumen empieza a ser muy perjudicial para algunos destinos y amenaza la propia supervivencia de la actividad turística. Afirma Pulido (2017) que el reto no debe ser crecer a cualquier precio: más de 75 millones de viajeros en 2016 en España no necesariamente son un síntoma de éxito, cuando se han constatado grandes impactos negativos ambientales y sociales. El reto debe ser asegurar la mejora de la calidad de vida de la población local y garantizar una experiencia turística de calidad.

Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos medioambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su viabilidad a largo plazo, a la que se añadiría otra más: la dimensión ética, que envuelve a las otras tres y que proporciona un nuevo conjunto de ideas y de valores humanos solidarios respecto a las relaciones entre el turismo y la naturaleza. Una nueva visión en la que el punto de partida está en la necesidad de cambiar profundamente los valores sociales y, sobre todo, económicos, superando la lógica económica del mercado (utilitarista y materialista) y sustituyéndola por un nuevo planteamiento en el que el ser humano asume una mayor corresponsabilidad en la evolución social y natural. Las estrategias de economía circular apuntan a este sentido (Comisión Europea, 2017), así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados desde la

¹⁴¹ Existen claros ejemplos ya de insostenibilidad ambiental y social, en ciudades y en determinados enclaves de turismo de naturaleza. Véase: *El turismo español corre el riesgo de morir de éxito*. Eldiario.es (13/04/2017) http://www.eldiario.es/economia/Turismo-llegadas-viajeros-vuelos_o_632386881.html

Organización de Naciones Unidas, con alusiones concretas al sector turístico (Responsible Tourism Institute, 2017).

Pese a que la sostenibilidad turística constituye actualmente una de las grandes preocupaciones de poderes públicos, las dimensiones económica y ambiental han sido ampliamente estudiadas, pero la dimensión social no ha recibido la atención debida hasta fechas recientes. En opinión de Huete (2010), las autoridades responsables de la gestión turística empiezan últimamente a ser conscientes de una realidad incuestionable: la planificación del desarrollo turístico, basada en criterios de sostenibilidad, no es posible si no se conocen y toman en consideración las opiniones y actitudes de la población local. Por lo tanto, se asume que, si los residentes en los destinos turísticos adoptan actitudes contrarias a los intereses de los planificadores, éstos corren el riesgo de no alcanzar sus objetivos.

Los estudios en el ámbito de la sociología del turismo dedicados a analizar la valoración de los efectos del turismo por parte de la sociedad “anfitriona” han sido orientados desde diversos enfoques teóricos. De entre ellos, quizá el más empleado sea la Teoría del intercambio social (TIS), cuya idea central propone que los residentes apoyarán el desarrollo turístico siempre y cuando perciban que los beneficios potenciales serán mayores que los costes (Huete, 2010). Sanchez-Oro (2017) fundamenta el objeto de estudio en la detección de los factores que pueden condicionar el desarrollo de la actividad turística, la calidad del servicio que se presta, su sostenibilidad a medio plazo y el impacto que estas tienen en las redes sociales locales. Entre las variables de triangulación que se suelen utilizar para explicar las percepciones y los condicionamientos de ambas partes del binomio se encuentran la formación, las rentas complementarias obtenidas por actividades para el turismo y el régimen de incentivos y el nivel de exposición al fenómeno turístico por parte de la población residente o anfitriona.

10.4. El estudio del destino turístico de naturaleza Tajo Internacional

El Parque Natural Tajo Internacional fue declarado por la Ley 1/2006, de 7 de julio¹⁴². En su *Exposición de motivos* afirma que el tramo del río Tajo comprendido entre el puente romano

¹⁴² DOE núm. 80, de 8 de julio de 2006.

de Alcántara y la presa de Cedillo, así como los afluentes que vierten al mismo, configuran, en sus 25.088 has, un enclave natural de especial relevancia.

El Parque Natural Tajo Internacional se extiende, además, en 26.484 hectáreas en su vertiente portuguesa, siendo este territorio declarado como Parque Natural en el año 2000 en Portugal¹⁴³, para posteriormente, convertirse en el primer Parque Natural Transfronterizo en Europa y ser nombrado Parque Internacional¹⁴⁴, formado por 11 municipios españoles y 2 concelhos portugueses. Por Resolución de 1 de agosto de 2016 se aprobó por la UNESCO el reconocimiento de Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional (España y Portugal).

En España y en Europa, la existencia de recursos naturales de alto valor en zonas rurales de interior ha captado el interés político para su puesta en valor turístico para abordar el problema de despoblación y envejecimiento que acusan estas zonas, y de manera muy evidente en el territorio objeto de estudio. Considerando los datos de densidad poblacional de las 6 localidades por las que discurre el río Tajo (Alcántara, Carabajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío y Santiago de Alcántara), encontramos que ninguna de ellas supera los 8 hab/Km², con porcentajes de envejecimiento entre el 30% y el 40% y tasas negativas de crecimiento vegetativo.

ALCÁNTARA <ul style="list-style-type: none">• 3 hab por km²• 29.4% Tercera edad 65 y más	CARBAJO <ul style="list-style-type: none">• 8 hab por km²• 35.6% Tercera edad 65 y más	CEDILLO <ul style="list-style-type: none">• 8 hab por km²• 31.4% Tercera edad 65 y más
HERRERA DE ALCÁNTARA <ul style="list-style-type: none">• 2 hab por km²• 32.6% Tercera edad 65 y más	MEMBRÍO <ul style="list-style-type: none">• 3 hab por km²• 32.7% Tercera edad 65 y más	SANTIAGO DE ALCÁNTARA <ul style="list-style-type: none">• 6 hab por km²• 41.7% Tercera edad 65 y más

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Socioeconómico de Extremadura (2016)

¹⁴³ Decreto Regulamentar n.º 9/2000, de 18 de agosto. Su plan rector de uso y gestión del parque natural del tajo internacional es el Reglamento do Plano de Ordenamiento do Parque Natural do Tejo Internacional, aprobado mediante Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2008. Recientemente se ha aprobado una ligera modificación regulada en la Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/201, publicada en el Diário da República, 1.ª série — N.º 208 — 28 de outubro de 2013.

¹⁴⁴ Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la constitución del Parque Internacional Tajo - Tejo, hecho en Oporto el 9 de mayo de 2012. BOE núm. 145 de 18 de junio de 2013.

Las políticas europeas de desarrollo rural incidieron de manera especial en el fomento del turismo, con proyectos relacionados de una forma u otra con la actividad turística, tales como: infraestructuras turísticas, creación de empresas turísticas, formación de los recursos humanos en temas relacionados con el turismo, promoción turística, etc. (Cánovas & Villarino, 2006). Sin embargo, y como ya se ha comentado, el turismo no constituía un problema social en estas zonas que comportara la intervención pública, sino que formaba parte de la solución a la problemática existente del abandono y falta de oportunidades en el medio rural.

Siguiendo la clasificación de los instrumentos de políticas públicas turísticas¹⁴⁵ propuesta por Velasco (2002), a continuación se estructuran los instrumentos de política turística más relevantes aplicados al territorio Tajo Internacional, del punto de vista de los actores públicos promotores (instrumentos organizativos) de los restantes instrumentos: Programáticos, Financieros, Comunicación y de Mejora del conocimiento. Se omiten los instrumentos normativos, dado que habitualmente los instrumentos acompañan soporte legal. Por otro lado, se añade un nuevo instrumento que hace referencia al conjunto de instrumentos estructurales que tienen como objeto aumentar el atractivo turístico del destino como Instrumentos “de Apoyo turístico”. Para ello, se dispone una matriz de doble entrada que cruce los instrumentos organizativos con el resto de instrumentos específicos para el territorio con una finalidad turística en el segmento de naturaleza:¹⁴⁶

ORGANIZATIVOS	ORIGEN	PROGRAMÁT.	FINANC.	COMUNIC.	DE MEJORA DEL CONOCIM.	DE APOYO TURÍST.
Medio ambiente	Junta de Extremadura					
Desarrollo rural - GAL						
Turismo						
SEXPE						

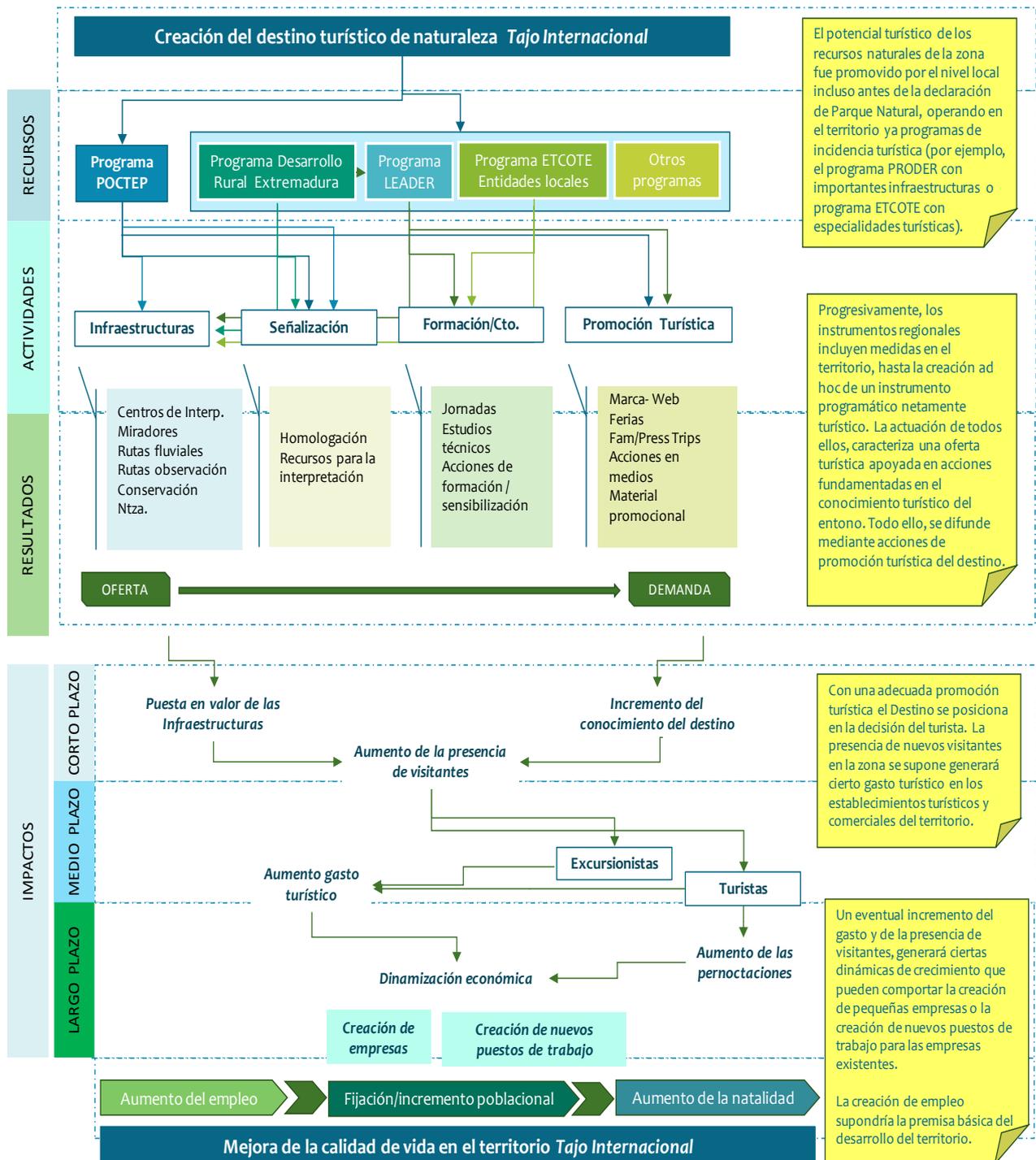
¹⁴⁵ “Los instrumentos son categorías ideales que nos permiten ordenar iniciativas muy desiguales y de difícil comparación que son puestas en marcha por los mismos decisores. Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, y es su uso alternativo o simultáneo el que permite conocer las estrategias reales de la política”. Véase 3.3. Instrumentos de las políticas públicas turísticas.

¹⁴⁶ Dada la transversalidad del sector turístico seguramente existan muchos más instrumentos financieros y de mejora del conocimiento que se hayan aplicado en el territorio, como, por ejemplo, las ayudas a la creación de empresas, a la mejora del comercio minorista o a otros sectores productivos de las que se hayan beneficiado personas físicas o jurídicas y que contribuyen a la conformación del destino. Se incluyen aquí las más relevantes desde el punto de vista de turismo de naturaleza, y en la medida de lo posible, pertinentes desde la aplicación en el propio territorio.

Desarrollo Local/ Sostenible	Diputación de Cáceres					
Patronato Turismo						
Sierra de San Pedro	Mancomunidad					
Ayuntamientos	Ayuntamientos					

Fuente: elaboración propia

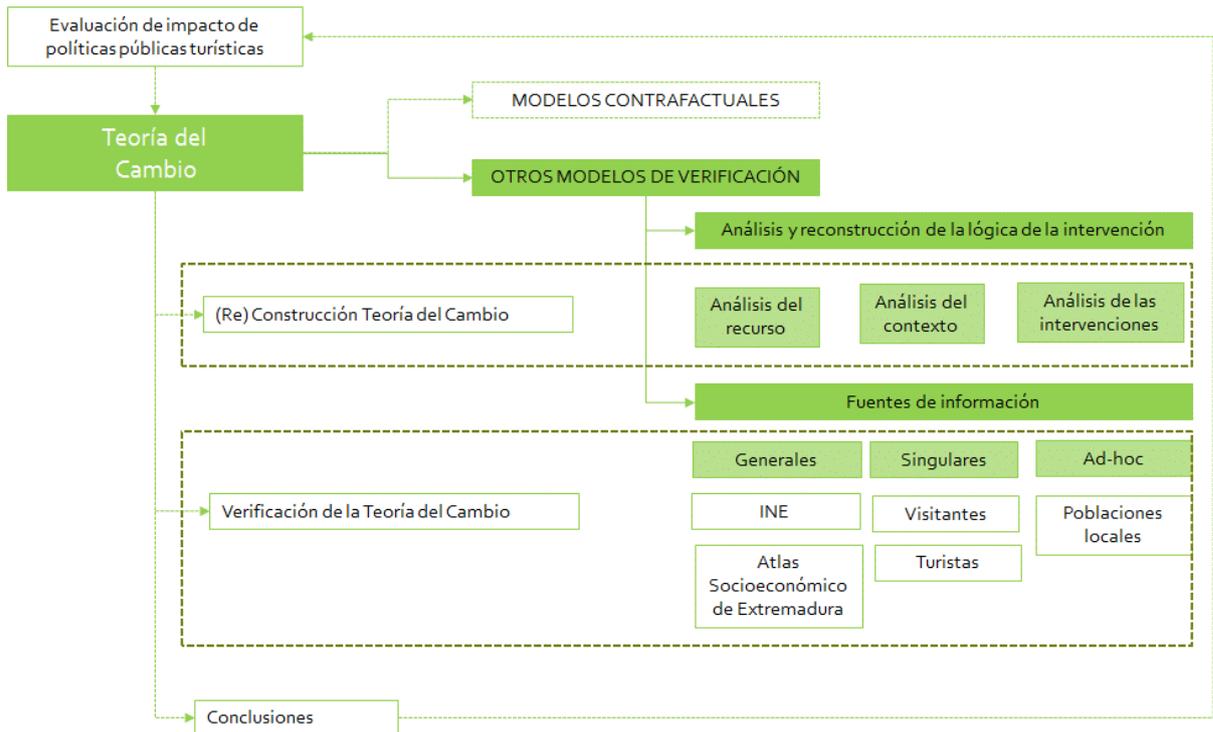
Llegados a este punto, el enfoque que se ha indicado al inicio donde se presupone un problema social que desencadena la intervención no se ajusta a esta lógica, siendo el problema otro: el declive socioeconómico y poblacional de estas zonas. Por lo tanto, podemos afirmar desde que en el año 2006 se publicara la declaración de Parque Natural Tajo Internacional se han venido realizando numerosas intervenciones para impulsar el desarrollo rural de la zona y, más concretamente, con la finalidad de conformar un destino turístico de naturaleza en este territorio mediante distintos instrumentos y desde instancias organizativas diversas. Tomando esta premisa como válida, entonces, para evaluar los impactos de las políticas públicas turísticas deberemos plantear una hipótesis de cambio fundamentada en el desarrollo de esta zona, como: “Las intervenciones turísticas en el territorio Tajo Internacional han contribuido a su desarrollo social y económico”, desde la que se planteamos la teoría del cambio siguiente:



Fuente: elaboración propia

No es nuestro propósito evaluar los proyectos que se han llevado a cabo, sino se pretende verificar la teoría del cambio desde el territorio, a través del análisis del recurso, la

reconstrucción de la lógica de las intervenciones y mediante la observación de las principales variables de resultado (*outputs*) y de impactos (*outcomes*) desde fuentes oficiales, aunque en este último caso, habida cuenta las dificultades técnicas de las evaluaciones de impacto, nos apoyaremos también en las percepciones de sus habitantes, establecimientos turísticos y actores locales y de la sociedad civil acerca del impacto de las políticas públicas turísticas llevada a cabo en el territorio Tajo Internacional. Todo este esquema se ilustra a continuación:



Fuente: elaboración propia

A través de este esquema se intenta verificar la hipótesis general:

Hipótesis general de la investigación

- Las intervenciones turísticas en el territorio Tajo Internacional han contribuido a su desarrollo social y económico.

Fuente: elaboración propia

La hipótesis general de esta investigación puede dividirse en otras parciales a contrastar tras el análisis de la información obtenida.

H1	Las principales magnitudes turísticas han aumentado en los últimos años, así como el número de visitantes a atracciones turísticas de naturaleza.
H2	Las variables demográficas atienden a una cierta tendencia positiva.
H3	Estas actuaciones han mejorado la situación de la zona a través de la creación de empleo y de empresas.
H4	La llegada del turismo a la zona se percibe positivamente por parte de las poblaciones locales (residentes, empresas y actores).
H5	Las poblaciones locales (residentes, empresas y actores) reconocen la importancia del recurso, de las intervenciones y han participado en actuaciones relacionadas con las intervenciones

Fuente: elaboración propia

(H1): Las principales magnitudes turísticas han aumentado en los últimos años, así como el número de visitantes a atracciones turísticas de naturaleza.

Así lo confirman tanto las cifras de visitantes a los centros de interpretación radicados en el Parque Tajo Internacional, como de viajeros que han navegado en el barco. Igualmente, según el Observatorio de Turismo de Extremadura (2018), el número de viajeros en 2017 aumentó un +11,70% respecto a 2016, alcanzando los 46.011. No obstante, hay que tener en consideración que el ámbito territorial de la zona que trabaja el Observatorio Turístico de Extremadura es sustancialmente más amplio (*Tajo Internacional, Sierra de San Pedro*) que el del caso de estudio.

Según el Observatorio de Turismo de Extremadura (2018), la zona de Tajo Internacional-Sierra de San Pedro creció en volumen de pernoctaciones en +25,80%, siendo el territorio turístico de Extremadura que más crece en volumen de pernoctaciones en 2017. La estancia media, en consecuencia, pasa de 1,66 noches en 2016 a 1,99 noches en 2017. Sin embargo, estas cifras aplicadas al conjunto de la región revelan que este territorio se sitúa en los últimos puestos del ranking de viajeros y pernoctaciones. Concretamente, de los 15 territorios turísticos analizados por el Observatorio de Turismo de Extremadura, ocupa la posición 14 en volumen de viajeros, y la número 13 en pernoctaciones.

Contrastan estos datos las valoraciones de los informantes en el territorio en esta materia. Los resultados a la escala “*Viene mucho turismo al Parque*” por parte de las poblaciones locales indican que cerca del 70% manifiesta estar “Nada”, “Algo” o “Indiferente”. Una escala similar se utilizó tanto para empresarios turísticos (“*En los últimos años vienen más turistas a*

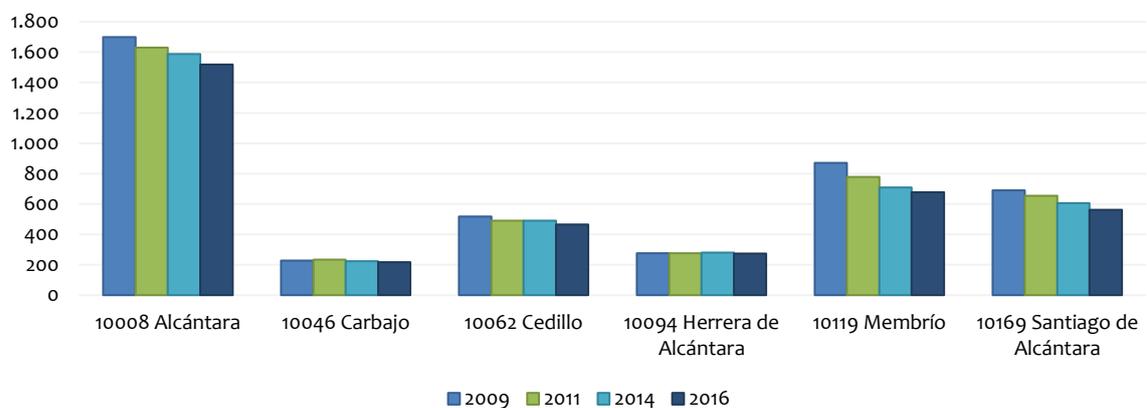
visitarnos”) como para actores públicos y de la sociedad civil (“Se ha incrementado el número de turistas en la zona”). En el caso de las empresas, cerca de 60% de las respuestas se ubicaban en “Algo” o “Indiferente”, mientras que las respuestas los actores públicos del territorio, en más del 60% se ubican en las respuestas “Indiferente”, “Mucho” y “Muchísimo”.

Por otro lado, las poblaciones locales se les pregunta su grado de acuerdo con la escala “Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después”, donde cerca del 70% de los informantes se sitúa en las valoraciones “Nada”, “Algo” o “Indiferente”.

(H2): Las variables demográficas atienden a una cierta tendencia positiva.

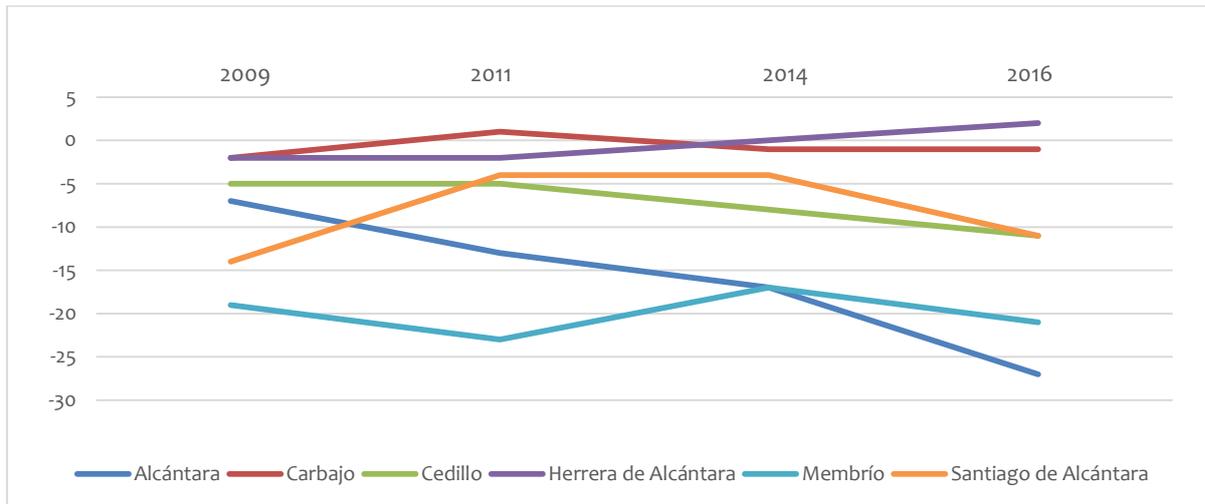
La comarca Sierra de San Pedro-Los Baldíos, que incluye 5 de las 6 localidades objeto de estudio, y la comarca Tajo-Salor-Almonte, que incluye la localidad de Alcántara; ambas han perdido en su conjunto, entre 2007 y 2015, 1.759 y 1.530 habitantes, respectivamente (Redex, 2017).

A partir del Padrón de Habitantes del INE (IEEX, 2009-2016), podemos observar descensos generalizados en todas las poblaciones objeto de estudio:



Fuente: Elaboración propia a partir de (IEEX, 2009-2016)

El crecimiento vegetativo (la diferencia entre las tasas de natalidad y mortalidad) registra saldos negativos en prácticamente todas las anualidades en las localidades objeto de estudio, aunque el descenso es más acusado en las localidades más pobladas.



Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas Socioeconómico de Extremadura 2016 (IEEX, 2009-2016)

Este declive demográfico también es transmitido a través de las poblaciones locales. A la escala “El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades”, aproximadamente el 60% de las poblaciones locales se posiciona negativamente.

(H3): Estas actuaciones han mejorado la situación de la zona a través de la creación de empleo y de empresas.

Según los datos proporcionados por el Observatorio de Turismo de Extremadura la oferta turística en las localidades objeto de estudio supone el 27% de la oferta del Territorio Tajo Internacional-Sierra de San Pedro, y más concretamente, los datos obrantes en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Junta de Extremadura el número de establecimientos turísticos ha disminuido entre 2015 y 2018 en las localidades objeto de estudio.

Por otro lado, considerando ahora los datos comarcales aportados por Redex (2017), observamos cómo la tasa de paro ha aumentado en las dos comarcas donde se integran las localidades objeto de estudio entre 2007 y 2016, concretamente, el paro registrado aumento de +5,86% en la comarca Sierra San Pedro - Los Baldíos y de +8,67% en la comarca Tajo-Salor – Almonte. No obstante, desde 2013 el desempleo rural en Extremadura se ha reducido entorno a un 38 %, y a nivel municipal, las cifras de paro proporcionadas el Atlas Socioeconómico de Extremadura (2009-2016) coinciden en esta tendencia, indicando moderados descensos entre 2014 y 2016. Desde esta misma fuente, podemos afirmar ciertas recuperaciones en una serie de índices de percepción de actividad económica e industrial, si bien este aumento no es positivo en las 6 localidades de estudio, sólo para Alcántara y Cedillo.

Finalmente, en los cuestionarios administrados a las poblaciones locales se indicaron escalas relacionadas con la categoría “Nivel de impacto del turismo en el sector económico y laboral”; son las siguientes:

- Población general
 - *El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.*
 - Más del 85% de los informantes se sitúa en las valoraciones “Nada” y “Algo”.
 - *Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo*
 - El 86% de los informantes se sitúa en las valoraciones “Nada” y “Algo”.
- Actores institucionales
 - *Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.*
 - El 53,4% se sitúan en valoraciones “Nada” y “Algo”, mientras que el 40% manifiesta “Mucho”.
 - *El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran.*
 - Existe gran dispersión en las valoraciones de los informantes: “Nada” 26,7%, “Algo” 20,0%, “Indiferente” 26,7% y “Mucho” 26,7%.
- Empresas turísticas
 - *He ampliado mi negocio en los últimos años.*
 - Más del 65% de los empresarios se sitúan en las valoraciones “Nada”: 6,7%, “Algo”: 40,0% e “Indiferente”: 20,0%
 - *He contratado personal en los últimos años.*
 - El 80% de los empresarios se sitúan en las valoraciones “Nada”: 6,7%, “Algo”: 40,0% e “Indiferente”: 20,0%

(H4) *La llegada del turismo a la zona se percibe positivamente por parte de las poblaciones locales (residentes, empresas y actores).*

Los cuestionarios administrados a las poblaciones locales recogen escalas que pretenden recabar percepciones en este sentido, centradas en las actitudes de las poblaciones residentes. En primer lugar, los residentes se manifiestan en más de un 80% “Mucho” y “Muchísimo” respecto a la escala “*Me gusta que vengan turistas a ver la zona*”. También, el 60% del segmento de informantes de los actores locales consideran “Mucho” y “Muchísimo” que “*(...) las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona*”. Finalmente, los

empresarios también indican que *La población local es amable con los turistas*, en un 80% (pero con valoraciones “Indiferente” y “Mucho”).

(H5) Las poblaciones locales (residentes, empresas y actores) reconocen la importancia del recurso, la adecuación de las intervenciones y han participado en actuaciones relacionadas con las intervenciones.

De manera rotunda, con más de un 80% de las poblaciones residentes y más del 90% de las empresas y los actores locales, los encuestados consideran que el Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.

Sobre el grado de participación en la concepción de iniciativas turísticas, resulta significativo que más del 80% de las poblaciones residentes se posicionen negativamente “*He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional*”. Este hecho no sucede en el resto de informantes que indican en un 60% aproximadamente su participación en reuniones de planificación de iniciativas. Así mismo, los actores locales ante las escalas: “*Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas*” y “*Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones “civiles”: asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc.) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas*”, manifestaban en un 80% y 86%, respectivamente, valoraciones de “Nada”, “Algo” e “Indiferente”.

Finalmente, sobre el grado de adecuación de las iniciativas turísticas en el territorio, los actores locales manifiestan su desacuerdo aproximadamente en un 80% con las afirmaciones relativas a la *coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales* y la *coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...*

(Ho) Las intervenciones turísticas en el territorio Tajo Internacional han contribuido a su desarrollo social y económico.

Resulta indudable la llegada de turistas al territorio Tajo Internacional en los últimos años pero, sin embargo, resulta debatible si este hecho ha contribuido al crecimiento económico y aumento del bienestar o calidad de vida tal que contribuya a mitigar los problemas demográfico y de falta de oportunidades que acusa este territorio. Como venimos repitiendo a lo largo de este documento, aquí no se ha pretendido en modo alguno juzgar uno o más

proyectos relacionados con el turismo de naturaleza, sino que se han aplicado diversas metodologías y fuentes de información para extraer una idea global de impacto de todos ellos, en su conjunto y desde el territorio.

Por lo tanto, los resultados obtenidos también son para el territorio. Decíamos al principio que los problemas sociales son complejos y la problemática del desarrollo de las zonas rurales lo es aún más. La incapacidad generalizada de las administraciones públicas para dar respuestas eficaces a los problemas de la sociedad se ha recogido en la literatura académica con el concepto anglosajón de los llamados *wicked problems*: los problemas malditos (Brugué, 2014). El problema del despoblamiento rural podría ser uno de ellos.

La evidencia que se desprende de este estudio es que el turismo no es la solución a este problema, o al menos no lo es en exclusiva. Se ha hablado de efecto multiplicador del turismo en la dinamización de las economías locales: el turista come, duerme, compra productos, visita otros pueblos, etc. Pero al turismo no le puede otorgar tal responsabilidad: el turismo *per se* no es la “panacea” (Pulido, 2011), éste necesita de otras intervenciones certeras y coordinadas en el territorio. Y es en este punto donde deben darse los primeros pasos. Las políticas turísticas se han centrado excesivamente, a nuestro juicio, en aumentar la oferta turística, sobre todo el alojamiento rural, cuando la estacionalidad turística dificulta la supervivencia de estos establecimientos. En consecuencia, podrían plantearse otras acciones relacionadas con la fiscalidad de estos establecimientos, o del lado de la demanda, acciones orientadas a incentivar la llegada de turistas en destinos rurales: mediante acciones de fidelización o incentivos cruzados.

La idea de gobernanza a la que hemos aludido con anterioridad debe convertirse en una nueva manera de afrontar las políticas públicas, de manera que la formulación de iniciativas, la implementación de éstas y su posterior evaluación esté presidida por un enfoque deliberativo, de abajo arriba, donde todos los actores participen en pie de igualdad, desechando de este modo el mantra de “quien paga manda”.

A este enfoque debe añadirse otro de transversalidad porque los gobiernos y las administraciones disponen de estructuras sectoriales y gran parte de los problemas sociales actuales, y como el que nos ocupa, trascienden fácilmente estas estructuras. En la práctica, estas estructuras departamentales horizontales trabajan una competencia “velada”, en el sentido que cualquier intento de cooperación de un departamento es visto como una

injerencia competencial por parte del otro. Este hecho también ocurre con los distintos niveles de gobierno y administración, todos ellos con competencias e intereses en el territorio.

A todo ello, se adiciona la paralización de factores palanca para el turismo en estas zonas: conectividad tecnológica, conectividad de transportes públicos, venta directa de productos agroalimentarios... Todos estos factores forman parte de la decisión de viajar a un destino. La Estrategia Extremadura 2030¹⁴⁷, en su presentación declara:

“La Junta de Extremadura ha decidido emprender la transición hacia un referente propio de una economía verde y circular extremeña, que configure un nuevo modelo productivo regional, capaz de generar riqueza y empleo, a través de nuestras enormes fortalezas ligadas a nuestros recursos naturales y a nuestra especial situación en relación a los graves problemas a los que se enfrenta la Humanidad...”

Por todo ello, hemos venido contando que la unidad mínima de actuación debe ser el *Destino*, materializado éste en sus actores. A partir de aquí debe ir configurándose una estructura formal de participación en el territorio en la que intervendrán todos los actores para la formulación, implementación y evaluación de estrategias y programas a desarrollar. Y en este sentido las estructuras de gestión transversal de abajo-arriba en el territorio parecen ir en la dirección que apuntamos. Este aspecto es de trascendental importancia para el territorio Tajo Internacional porque da la impresión, tras todo este estudio, que las lógicas sectoriales y de jerarquía impiden que los actores hablen un mismo idioma, hecho que dificulta dar una respuesta eficiente a la problemática que nos ocupa.

Se indicaba anteriormente la necesidad de crear estructuras adecuadas en el territorio, y esto se propone porque a nuestro juicio las estructuras actuales no funcionan debidamente, y no funcionan debidamente porque no están orientadas al logro del reto turístico en términos de *Destino*, entendido como una oportunidad, quizás la última, para el desarrollo de este territorio. Todos siguen lógicas y metas distintas con puntos de encuentro muy puntuales y a veces, fortuitos por el hecho de convivir en un mismo territorio: política en las administraciones locales, conservacionista de la administración ambiental, económica de las

¹⁴⁷ <http://extremadura2030.com/presentacion/>

empresas, promocional de la administración turística... Ciertamente, existe un gran empeño por parte de la administración provincial por dotar de cierta “lógica” conjunta a las organizaciones y actores que operan en el territorio, que alcanzaría resultados verdaderos si se radicara efectivamente en el territorio. Y es que el turismo de naturaleza puede crear oportunidades en el medio rural, pero a diferencia de otros espacios naturales, las administraciones no predicán con su propio ejemplo. Las estructuras de gestión del Tajo Internacional deberían radicarse en el territorio y no en Cáceres o en Mérida, el principio de subsidiariedad es claro en este sentido: *“El principio de subsidiariedad es fundamental para el funcionamiento de la Unión Europea (UE) y, más concretamente, para la toma de decisiones europea. En especial, permite determinar cuándo la UE es competente para legislar, y contribuye a que las decisiones sean adoptadas lo más cerca posible de los ciudadanos”*¹⁴⁸.

El turismo de naturaleza es un segmento turístico complejo, donde conviven sectores que a menudo plantean posicionamientos enfrentados alrededor de la presencia de turistas en zonas especialmente sensibles, en zonas de aprovechamiento ganadero, agrícola o forestal o de aprovechamiento cinegético o pesquero. Todo ello, pone en peligro tanto a turistas como a las especies animales y vegetales que se trate. Aunque la concienciación del turista ha aumentado en los últimos años, es cierto que se hace necesaria una regulación que tenga en cuenta a las partes involucradas para evitar problemas de seguridad. Por todo ello, las estructuras deberían avanzar hacia el territorio. Esta regulación, además de solucionar esta problemática, podría además crear nuevos puestos de trabajo. A continuación se enuncian algunas ideas ya realizadas en otros espacios naturales, que han apostado por un desarrollo turístico sostenible:

1. Como se ha comentado, radicar la oficina de gestión del Parque en el territorio, como sucede en la gran mayoría de espacios naturales.
2. Establecer puntos de información en los principales accesos al Parque, al igual que sucede en otros espacios naturales.
3. Restringir el acceso de turistas a determinadas zonas del Parque donde existan situaciones problemáticas o sensibles, con la presencia empresas de actividades turísticas.

¹⁴⁸ EUR-Lex (2018): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum:ai0017>.

4. Comunicar a la oficina de gestión del Parque la realización de actividades que puedan incidir en el turismo de la zona, celebración de rutas, monterías y otros eventos, y obligación de esta a dar traslado a los establecimientos turísticos para que informen a sus clientes.
5. Integrar perfiles turísticos y de gestión económica en la oficina de gestión del Parque, que se añadan a los perfiles ambientales.
6. Establecer puntos de conteo de visitantes en las principales rutas o sendas en el Parque.
7. Determinar una mínima cuota de acceso a determinados activos turísticos.
8. Implementar un sistema de voluntariado del Parque.
9. Suscribir convenios con alumnos en prácticas para el fomento de investigaciones científicas y desde las ciencias sociales.
10. Crear una estructura de participación y reflexión en torno al Tajo Internacional.
11. Obtener certificaciones en destinos sostenibles, al objeto de incrementar la ocupación turística, mejorar el posicionamiento y reducir la huella de carbono.
12. Establecer el Día del Tajo Internacional.

Un destino no sólo se construye con inversiones económicas, resulta necesario que sus actores tomen parte activa del reto turístico: un destino se construye con liderazgo y talento. En este sentido, las percepciones de las poblaciones locales no apuntan en este sentido. El estudio correlacional entre variables de situación y escalas de valoración apuntan correspondencias positivas entre este reto turístico y el nivel de estudio, la edad, la localidad o los años de trabajo. Cuando se ha preguntado a las poblaciones locales por la situación actual de su pueblo y, en general, de la comarca, los informantes mayoritariamente coinciden alrededor de las valoraciones “Regular”, “Mala” y “Muy mala”: las poblaciones locales en porcentajes superiores al 60% y los actores y empresarios, el 100%.

Referencias bibliográficas

- AEVAL. (2010). *FUNDAMENTOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y realización de evaluaciones de políticas públicas*. Madrid: AEVAL.
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúas.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Almeida, F. (2012). LA POLÍTICA TURÍSTICA EN ESPAÑA Y PORTUGAL. *Cuadernos de Turismo*, nº 30, 9-34.
- Alvira, F. (2005). Diseños de investigación social: criterios operativos. En M. A. García, *El análisis de la realidad social* (págs. 99-128). Madrid: Alianza Editorial.
- Ap, J. (1992). Residents' perceptions on tourism impacts. *Annals of Tourism Research*, Issue 19, 665-690.
- Arcila, M. &. (2015). Los centros de interpretación como motor de desarrollo turístico local: ¿un modelo fracasado? El caso de la provincia de Cádiz. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 67 , 143-165.
- Armadans, I. (2002). *La actividad de ocio-turístico y personas mayores (Tesis doctoral)*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Ballart, X. (1993). Evaluación de políticas (Marco conceptual y organización institucional). *Revista de estudios políticos*, N.º 80 , 199-224.
- Ballart, X. (1998). Spanish Evaluation Practice Versus Program Evaluation Theory. Cases From Five Policy Areas. *Evaluation* Vol 4(2), 149-170.
- Banco Mundial. (2011). *La evaluación del impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Boston: MIT Press Massachusetts.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE.
- Beltrán, M. (2005). Cinco vías para el acceso a la realidad social. En M. A. Ferrando, *Análisis de la realidad social* (págs. 15-56). Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco, R. &. (2013). Hacia una gestión sostenible de las actividades turísticas en los espacios rurales y naturales. *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 10, 131-155.
- Blasco, A. (2006). *Tipologías turísticas*. Girona: Universitat de Girona.
- Blasco, J. (2016). *Curso de democracia y decisiones públicas*. Obtenido de Coursera: <https://www.coursera.org/learn/democracia/home/welcome>
- BOE. (05 de 03 de 2011). Ley 2/2011, de 4 de marzo. *Ley de Economía Sostenible*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, BOE, núm. 55.
- BOE. (02 de 10 de 2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre. *Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, BOE, núm. 236.
- BOE. (31 de 10 de 2015). Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. *Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, España: Boletín Oficial de Estado, BOE, núm. 261.
- Brugué, Q. (2014). Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* Vol.1, Núm.1 , 37-55.
- Campbell, D. &. (1988). *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Cánovas, G., & Villarino, M. y. (2006). Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio. *Boletín de la AGE*, 199-217.
- Carrillo, J. T.-T. (2008). Las nuevas relaciones en la acción pública: roles emergentes en los procesos decisorios. *Pap.Pol. Bogotá*, vol 13, núm 1, 95-121.
- Castejón, J. (2006). Planificación y Diseños de Investigación con Encuestas . En A. &. Alaminos, *ELABORACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE ENCUESTAS, CUESTIONARIOS Y ESCALAS DE OPINIÓN* (págs. 7-41). Alcoy: Docencia Universitaria-EEES. ICE/MICERRECTORADO DE CALIDAD Y ARMONIZACIÓN EUROPEA. Universidad de Alicante.

- Castejón, J.L. (2006). Escalamiento: Medida de las Actitudes, Opiniones, Sentimientos y Percepciones. En A. & Alaminos, *ELABORACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE ENCUESTAS, CUESTIONARIOS Y ESCALAS DE OPINIÓN* (págs. 95-116). Alcoy: DOCENCIA UNIVERSITARIA - EEES. ICE/MICERRECTORADO DE CALIDAD Y ARMONIZACIÓN EUROPEA. UNIVERSIDAD DE ALICANTE.
- Cazorla, X. (2014). Obtenido de <http://www.eshaex.es>
- Cazorla, X. (2015). *Pla de foment del turisme de natura als espais protegits de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Obtenido de http://parcsnaturals.gencat.cat/web/.content/home/zona_volcanica_de_la_garrotxa/novetats/documents_i_enllacos_novetats/20150724_00-PF_TURISME_NATURA_ENP_GENCAT_Print_def.pdf
- Cerrillo, A. (2005). "La gobernanza hoy: introducción", en CERRILLO, A (Coord), *La gobernanza hoy*. Madrid: INAP.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Científicas.
- Chudnovsky, M. (. (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: CAF.
- CIS. (22 de 12 de 2015). *Centro de Investigaciones Científicas*. Obtenido de http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_Pl/gobierno.html
- Cohen, E. (2005). Principales tendencias en el turismo contemporaneo. *Política y Sociedad* Vol. 42 Núm. 1, 11-24.
- Cohen, M. M., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model Of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, nº 17, 1-25.
- Combessie, J. (2000). *El método en sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Comisión Europea. (2013). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2001). *Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco»*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2006). *Una nueva política turística en la UE - Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*. Bruselas: Unión Europea.
- Comisión Europea. (2013). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Bruselas: Unión Europea.
- Comisión Europea. (2014). *Documento de orientaciones sobre seguimiento y evaluación, periodo 2014-2020. Conceptos y Recomendaciones*. Bruselas: Unión Europea.
- Comisión Europea. (2014). *Eurobarómetro 397 CORRUPTION*. Bruselas: Europa. Obtenido de http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf
- Comisión Europea. (2015). *FL428 Businesses and corruption ES (ES)*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (25 de 11 de 2017). *COMISIÓN EUROPEA*. Obtenido de https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_es
- Comisión Europea. (02 de 03 de 2017). *Comisión Europea. Desarrollo regional y urbano de la UE. Política Regional*. Obtenido de http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/tourism/
- Comisión Europea. (07 de 03 de 2017). *European Commission EU regional and urban development Regional Policy Policy Evaluation*. Obtenido de http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/
- Cruz Roja Internacional. (1997). *Manales de formación a delegados*. Madrid: Cruz Roja España.
- Cruz Roja Internacional. (1997). *Manales de formación a delegados*. Madrid: Cruz Roja España.
- Cuadrado-Roura, J. &. (2015). *El turismo, motor del crecimiento y de recuperación de la economía española*. Alcalá de Henares: Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (UAH).
- Dahler-Larssen, P. (2007). ¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación. *EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS- ICE*, 93-104.
- Derlien, H. (2001). Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público* Año 52 Número 1, 105-124.
- Díaz de Rada, V. (2012). Ventajas e inconvenientes de la encuesta. *Papers*, 97/1, 193-223.
- Diego Bautista, O. (2006). *La ética y la corrupción en las administraciones públicas (Tesis Doctoral)*. Huelva: Universidad Internacional de Andalucía.
- Díez, J. (1992). *Métodos de análisis causal*. Madrid: Cuadernos metodológicos del CIS.

- Díez, M. &. (2005). La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance. *Economiaz* N.o 60, Vol. II 3er Cuatrimestre,, 179-211.
- Duran, C. (2004). Evaluación microeconómica de las políticas públicas de empleo: aspectos metodológicos. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 170-(3/2004), 107-133.
- España, I. d. (13 de 05 de 2017). Obtenido de <http://www.tourspain.es/es-es/Paginas/index.aspx>.
- Fathy El Dessouky, M. (2016). PUBLIC POLICY EVALUATION THEORY: FROM FIRST TO FIFTH GENERATION. *EPRA International Journal of Economic and Business* .
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS- ICE* Mayo-Junio N.º 836, 19-31.
- Ferrando, M. A. (2005). *Análisis de la realidad social. Métodos y técnica de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Flores, D. &. (2012). La demanda turística internacional. Medio siglo de evolución. *Revista de Economía Mundial*, Núm. 32, 127-149.
- Furubo, J. R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. Londres: Transaction Publishers.
- Gallego, JIR. (2012). Evaluación de la actividad cinegética. en Extremadura en los albores del siglo XXI. Retos a corto y medio plazo. *Estudios Geográficos*, 189-214.
- Gallego, R. (2016). *Curso de democracia y decisiones publicas*. Obtenido de Coursera: <https://www.coursera.org/learn/democracia/home/welcome>
- García, A. (2014). onencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España. *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*. Madrid: Senado de España.
- García, F. (2005). La encuesta. En M. A. García, *Análisis de la realidad social* (págs. 167-201). Madrid: Alianza Editorial.
- García, M. (1985). Análisis y modelización causal en sociología. *REIS* N° 29. ESTUDIOS, 144-164.
- GIGAPP. (2016). *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Obtenido de Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: <http://www.gigapp.org/index.php/congreso/congreso-2016/grupos-trabajo-2016/project/show/183>
- Gobierno de España. (2015). *Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre)*. Madrid: BOE .
- Gobierno de España. (4 de 8 de 2018). *BOE* núm. 188. Obtenido de Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-11139
- Gobierno de Navarra. (2013). *Protocolo de evaluabilidad. Evaluación de Políticas Públicas*. Evaluación y Calidad. Gobierno de Navarra.
- Gobierno Vasco. (s.f.). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. Gobierno Vasco.
- González Rodríguez, J. (2010). Nuevas perspectivas en la explotación y aprovechamiento de los datos secundarios. En G. F. (ed), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Alianza.
- González, M. (sf). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Iuris*, 99-118.
- Grau, M. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. España: Tirant lo Blanch.
- Guba, E. G. (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage.
- Guerrero, J. (1995). La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en buve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, 47-115.
- Gutiérrez, J. (2006). *La investigación social del turismo, perspectivas y aplicaciones*. Thomson-Paraninfo.
- Haarich, S. (2005). Diferentes sistemas de evaluación de las políticas públicas en Europa: España, Alemania y los países del Este. *Revista Española de Control Externo*. Núm. 20, 61-87.
- Harguindeguy, J. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1991). *Policy Analysis for the Real World*. London. Oxford University Press. London: Oxford University Press.
- Hosteltur. (2015). “Los viajeros desean cada vez más vivir el destino”. *Tendencias* 2015, pág. 18-19.
- Hosteltur. (2016). *El nuevo turista español*. Palma de Mallorca: Hosteltur.
- Hosteltur. (10 de Abril de 2017). Radiografía del turismo rural en España, ¿un sector rentable? Palma de Mallorca. Obtenido de https://www.hosteltur.com/121363_radiografia-turismo-rural-espana-sector-rentable.html

- Huete, R. (2010). Opiniones y actitudes ante el turismo residencial en el sur de la Comunidad Valenciana. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* Vol. 8 N°4 , 445-461. .
- Huete, R. (2010). Opiniones y actitudes ante el turismo residencial en el sur de la Comunidad Valenciana. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 8(4), 445-461.
- IEEX. (2009-2016). *Atlas Socioeconómico de Extremadura*. Mérida: Junta de Extremadura.
- IEEX. (2018). *Informe de Afiliación a la Seguridad Social. Cuarto trimestre 2017*. Mérida: Junta de Extremadura.
- IESA. (2009). *Primer Documento DEL DESARROLLO RURAL AL DESARROLLO TERRITORIAL. Reflexiones a partir de la experiencia española* . Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales .
- Ivàlua. (2009). *Evaluació d'impacte*. Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2009). *Guía Práctica 1. Com iniciar una avaluació: oportunitats, viabilitat i preguntes d'avaluació*, Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2009). *Guía Práctica 2: avaluació de necessitats socials*. Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2009). *Guía Práctica 3: - Evaluació del disseny*. Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2009). *Guía pràctica 4 - Evaluació de la implementació*. Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2009). *Guía pràctica 5 - Evaluació d'impacte*. Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2011). *Guía pràctica 8: La metodologia qualitativa en l'avaluació de polítiques públiques*. Barcelona: Ivàlua.
- Ivàlua. (2017). *Protocol d'avaluabilitat* . Barcelona: Ivàlua.
- Jiménez, R. (2016). *La Mirada Institucional*. Obtenido de <https://rafaeljimenezasensio.com/espana-un-pais-sin-frenos-1/>
- Junta de Extremadura. (2013). *Estrategia RIS 3 de Extremadura 2014-2020*. Junta de Extremadura.
- Junta de Extremadura. (2014). *Anuario de la Dirección General de Turismo*. Junta de Extremadura.
- Junta de Extremadura. (2015-2016). *Principales mercados emisores para Extremadura* . Junta de Extremadura.
- Junta de Extremadura. (2016). *II Plan concertado de promoción turística de Extremadura*. Junta de Extremadura.
- Junta de Extremadura. (2016). *Plan Turístico de Extremadura*. Junta de Extremadura.
- Junta de Extremadura. (25 de 11 de 2017). *Extremambiente*. Obtenido de http://extremambiente.juntaex.es/index.php?option=com_content&view=article&id=1285&Itemid=459
- Kingdon, J. (1993). "Politicians, Self-Interest, and Ideas". En e. George E. Marcus & Russell L. Hanson, *Reconsidering the Democratic Public* (págs. 73-89). Pennsylvania State University.
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* . University of Maryland Press.
- Lázaro, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*. Madrid: Programa EUROSociAL.
- Levine, R. (1981). Comparative and International Perspectives. En R. (. Levine, *Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations. An Overview Evaluation Research and Practice*. (págs. 27-60). Beverly Hills: Sage.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Throgh" . *Public Administration Review* n° 19, 79-88.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, T. (1964). "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory" . *World Politics* 16(4), 677-715.
- Luengo, G. (2015). *La marca y otros recursos intangibles en la comunicación de las principales cadenas hoteleras españolas a través de sus sedes web (Tesis Doctoral)*. Mérida: Universidad de Extremadura.
- Lund, G. (2011). *Fifth-Generation Evaluation*. En Haslebo & Partnere, *Consultado*. Obtenido de <http://www.haslebopartnere.dk>
- MacCannell, D. (1976). *The tourist: A new theory of the leisure class*. New York: Schocken Books.
- Madrigal, R. (1995). Residents' perceptions and the role of government. *Annals of Tourism Research* Volume 22, Issue 1, , 86-102.
- MAP. (2004). *Comisión para el estudio y creación de AEVAL*. Obtenido de http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Informe_comision_expertos_esp.pdf
- MAPAM. (2017). *EL TURISMO DE NATURALEZA EN ESPAÑA*. Madrid: Análisis y prospectiva. Serie Medio Ambiente Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

- MAPAMA. (20 de 12 de 2017). *Caminos naturales*. Obtenido de mapama.gob.es: <http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/caminos-naturales/caminos-naturales/sector-centro/tajo/default.aspx>
- Martínez del Olmo, T. (2005). Evaluación de políticas y programas públicos. En e. MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ, *ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS* (págs. 233-296). Granada: Colección Manuales Universidad de Granada.
- Martínez, V. &. (2011). *Turismo y Ocio en las sociedades. Dinamismo, desarrollo turístico y riesgos*. Madrid: Ed. Ediasa. Ediciones Académicas.
- Meny, Y. &. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Millán, M. (2001). INTERRELACIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. *Cuadernos de Turismo*, 7, 93-110.
- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. (2018). *Nota de prensa: "España logra un récord de llegadas en 2017 con 82 millones de turistas internacionales"*. Madrid: Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.
- Monterrubio, J. (2009). Comunidad receptora: Elemento esencial en la gestión turística. *Gestión Turística*. Núm. 11, 101-111.
- Moreno, A. (2015). Tesis doctoral. *La fiscalidad de los espacios naturales protegidos*. Universidad Complutense de Madrid.
- Moreu, E. (2012). La función directiva. *Revista catalana de derecho público*, 78-93.
- Moyano, E. (2007). Capital social y desarrollo en zonas rurales. En J. Pérez, *Sociología y desarrollo. El reto del desarrollo sostenible*. MAPA. (págs. 429-478). Madrid: MAP.
- Muñoz Cuenca, G. (2007). Un nuevo paradigma: "la quinta generación de evaluación". *Laurus*, vol. 13, núm. 23, 158-198.
- Muñoz, A. P. (2013). La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unión Europea. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* Núm. 1, 1-30.
- Nieto, A., & Cárdenas, G. (2017). 25 años de Políticas Europeas en Extremadura: turismo rural y método LEADER. *Cuadernos de Turismo* nº 39, 389 - 416.
- NORAD. (1993). *Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos*. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD).
- OMT, 2. (2017). *Panorama OMT del turismo internacional*. OMT.
- Osuna, J. M. (2012). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL: Sevilla.
- Pallarés, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 62. Octubre-Diciembre, 141-162.
- Parlamento Europeo. (2011). *Sobre Europa, el primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Perdue, L. &. (1987). 1987. Rural resident tourism perception and attitudes. *Annal of Tourism Research*, Issue 14, 420-430.
- Peters, B; Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En C. A. Cerrillo, *La gobernanza hoy : 10 textos de referencia* (págs. 37-56). Madrid: INAP.
- Pinilla, V. S. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales.
- POCTEP. (2017). POCTEP. Obtenido de POCTEP: <http://www.poctep.eu/es>
- Pulido, J. (2005). *Criterios para una política turística sostenible en los Parques Naturales de Andalucía (Tesis doctoral)*. Junta de Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
- Pulido, JI. (2011). EL TURISMO RURAL EN ESPAÑA. ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS PARA UNA TIPOLOGÍA AÚN EN DESARROLLO. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 56, 155-176.
- Pulido, JI. (25 de 10 de 2017). "Gestión de destinos de interior y gobernanza turística". Obtenido de Turismo de Extremadura: <http://turismoextremadura.com/es/CongresoTurismoInterior2017.html>
- PULIDO, M. (2014). ¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* Vol. 12 Núm. 4, Págs. 685-705.

- Ramió, C. (9 de octubre de 2016). Congreso NovaGob 2016 Conferencia Principal. Carles Ramió: "Hoja de ruta contra la corrupción". Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=ICDloXMBETQ>
- Ramió, C. (2010). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos Universidad.
- Ramió, C. (27 de 11 de 2012). "Una sociedad "burófoba" por culpa de los partidos". *El Periódico de Cataluña*.
- Ramió, C. (2016). *La renovación de la función pública*. Madrid: La Catarata.
- REDEX. (2016). *Balance de actuaciones 2009-2015 dentro del Periodo de Programación 2007-2013*. REDEX.
- Redex. (2016). *Balance Programa LEADER 2009-2015 Grupos de Accion Local*. Cáceres: REDEX.
- Redex. (2017). *Indicadores socioeconómicos y territoriales 2016*. Cáceres: Redex.
- Requejo, F. (1994). *Las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Responsible Tourism Institute. (25 de 11 de 2017). *Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://www.sustainabletourism2017.com>
- Rodríguez, J. (2005). La muestra: teoría y aplicación. En M. A. García, *Análisis de la realidad social* (págs. 445-485). Madrid : Alianza Editorial.
- Ruiz Martínez, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público* Núm. 68, 13-23 .
- Ruiz, R. &. (2009). ACTITUD DEL RESIDENTE HACIA EL TURISMO Y EL VISITANTE: FACTORES DETERMINANTES EN EL TURISMO Y EXCURSIONISMO RURAL-CULTURAL. *Cuadernos de Turismo*, pp. 217-236.
- Sabatier, P. &. (1980). The Implementation of public Policy. A framework of Analysis. *Policy Studies Review Annual*, 181-203.
- San Martín, H. R. (2006). Análisis de la imagen en turismo mediante técnicas estructuradas y no estructuradas: implicaciones competitivas para los destinos turísticos. *REVISTA ASTURIANA DE ECONOMÍA - RAE* N° 35, 69-91.
- Sánchez-Oro, M. (2017). Formas de análisis de la relación entre anfitriones y turistas. *THIJ - Tourism and Hospitality International Journal*, 8(2) , 12-33.
- Sancho, A. (2001). *Apuntes de Metodología de la Investigación en Turismo*. Organización Mundial del Turismo.
- SEGITTUR. (2016). <http://www.segittur.es/opencms/export/sites/segitur/.content/galerias/descargas/proyectos/Industria-del-turismo.pdf>. Obtenido de SEGITTUR: <http://www.segittur.es/opencms/export/sites/segitur/.content/galerias/descargas/proyectos/Industria-del-turismo.pdf>
- SEO/BirdLife. (2011). *Las Áreas Importantes para la Conservación de las Aves en España*. Madrid: SEO/BirdLife.
- Subirats, J. (1991). El proceso de formación de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 9. Mayo-agosto, 199-216.
- Subirats, J. (2016). *Curso de democracia y decisiones publicas*. Obtenido de Couseara: <https://www.coursera.org/learn/democracia>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tea-Cegos. (25 de 11 de 2017). *Blog Visiones del Turismo*. Obtenido de <http://www.visionesdelturismo.es>
- Teye, S. &. (2002). Resident's attitudes toward tourism development . *Annals of Tourism Research*, 668-688.
- Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública vol VI 1er sem 1997*, 19-37.
- Tolón, A. &. (2008). Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España. *Revista Electrónica@ de Medioambiente*, 1-25.
- TURESPAÑA. (25 de 11 de 2017). *Secretaría de Estado de Turismo. Desarrollo y Sostenibilidad*. Obtenido de <http://www.minetad.gob.es/turismo/desarrollo-sostenibilidad/patrimonio-cultural/Paginas/ecoturismo.aspx>
- UB. (12 de 05 de 2018). *Universitat de Barcelona*. Obtenido de Diseños de investigación: <http://www.ub.edu/deia/index.php>
- Unión Europea. (2010). *DECLARACIÓN DE MADRID "HACIA UN MODELO TURÍSTICO SOCIALMENTE RESPONSABLE"*. Madrid: Unión Europea.
- UOC. (20 de 01 de 2018). *CORRELACIÓN LINEAL Y ANÁLISIS DE REGRESIÓN*. Obtenido de <https://www.uoc.edu/in3/emath/docs/RegresionLineal.pdf>
- Urry, J. (2002). Mobility and proximity. *Sociology*, 36 (2), 255-274.

- Velasco, M. (2002). *Sobre el turismo y la política turística (Conclusiones de la tesis doctoral)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Velasco, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad* Vol. 42 Núm. 1, 169-195.
- Velasco, M. (2011). La política turística: una arena de acción autónoma. *Cuadernos de Turismo* Núm. 27, 953-969.
- Velasco, M. (2015). *Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos*. Madrid: AECIT.
- Velázquez, J. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación: análisis de casos de políticas públicas. *Estudios Políticos* núm. 38, 163-189.
- Vera-Hernández, M. (2003). Evaluar intervenciones sanitarias sin experimentos. *Gac. Sanit.* 17(3), 238-48.
- Villoria, M. (2015). La corrupción en España: rasgos y causas esenciales. *Études: Dossier « La crise en Espagne : dimensions politique et économique »*.
- Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of budgetary process*. Boston: Little Brown.
- Wilks, S. W. (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Yooshik, Y. G. (1999). An Investigation of the Relationship Between Tourism Impacts and Host Communities'. *Anatolia* Volume 10, Issue 1.

Anexos

Anexo I: Cuestionario población general



**Grupo de Investigación
Desarrollo Local Sostenible (DELSOS_SEJ017)**
Facultad de Empresa, Finanzas y Turismo
Avda. de la Universidad, s/n
10003 - CACERES
927 25 70 00. Ext. 57961

**Programa:
Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible
(Código R015)**

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO "TAJO INTERNACIONAL"

Estimado/a Sr./a

Como parte de su Tesis Doctoral, D^a. Margarita Calleja Aldana está realizando un estudio para conocer la percepción de algunas poblaciones locales ubicadas en el Destino turístico "Tajo Internacional". Para ello, ha dispuesto el siguiente cuestionario donde se plantean una serie de enunciados respecto de los que debe contestar marcando su GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO. La información será tratada exclusivamente de forma estadística y anónima, con el único propósito de la Tesis Doctoral. Para cualquier observación, consulta o aclaración puede contactar por teléfono en el número 687732147, o por correo electrónico en la dirección callejaaldana@gmail.com. Gracias por su colaboración.

INDIQUE SU GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO, de acuerdo con la escala de valoración siguiente y en relación con las afirmaciones referidas al Parque Natural Tajo Internacional (el Parque, en adelante):

	1	2	3	4	5
	Nada	Algo	Indiferente	Mucho	Muchísimo
					
1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.					
2. He participado en reuniones sobre el Tajo Internacional.					
3. Me gusta que vengan turistas a ver la zona.					
4. En esta zona, el turismo genera beneficios para todos.					
5. El turismo hace que los jóvenes no se vayan a las ciudades.					
6. El turismo en el Parque Tajo Internacional crea empleo en mi pueblo.					
7. Gracias al turismo se han creado empresas en mi pueblo.					
8. Suelo charlar con los turistas que vienen al Parque.					
9. He participado en actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque organizadas por el ayuntamiento u otras entidades.					
10. Conozco y he visitado algunos lugares de la zona: miradores, embarcaderos.					
11. He viajado en el Barco que navega por el río Tajo en el Parque.					
12. He visitado los centros de Interpretación de la naturaleza de Santiago de Alcántara y Alcántara.					
13. He visitado otros sitios en otros pueblos del Parque.					
14. Hay turistas que nos han visitado y como les ha gustado la zona, han vuelto a visitarnos después.					
15. Los turistas son respetuosos con el medio ambiente.					
16. Los turistas son amables con las personas que vivimos en los pueblos.					
17. Se han señalado las zonas de visita para que los turistas vengan aquí.					
18. Mi trabajo depende del turismo en la zona.					
19. Viene mucho turismo al Parque.					
20. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.					
21. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.					
22. El turismo deteriora nuestros recursos naturales.					
23. Los turistas me molestan.					
24. Los turistas del Parque dejan dinero en la zona.					
25. Se hacen bastantes cosas en mi pueblo para que vengan más turistas.					
26. Se cuenta con la participación de los residentes para hacer cosas nuevas relacionadas con el turismo del Parque.					
27. Se organizan actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.					

CUESTIONARIO A POBLACIONES LOCALES • o

Para finalizar, rogamos **INDIQUE SU SITUACIÓN** en las cuestiones que se plantean:

1. LOCALIDAD EN LA QUE RESIDE HABITUALMENTE: <input type="checkbox"/> ALCÁNTARA (1) <input type="checkbox"/> CARBAJO (2) <input type="checkbox"/> CEDILLO (3) <input type="checkbox"/> HERRERA DE ALCÁNTARA (4) <input type="checkbox"/> MEMBRIO (5) <input type="checkbox"/> SANTIAGO DE ALCÁNTARA (6)		2. INDIQUE EL NÚMERO DE AÑOS QUE LLEVA RESIDIENDO EN ESTA LOCALIDAD: _____ ¿Desde cuándo reside su familia en este lugar? <input type="checkbox"/> Desde siempre (o varias generaciones) (1) <input type="checkbox"/> Desde que se instalaron mis padres (2) <input type="checkbox"/> Es usted quién se ha instalado (3) <input type="checkbox"/> NS/NC (4)	
3. ES USTED HOMBRE O MUJER: <input type="checkbox"/> Hombre (1) <input type="checkbox"/> Mujer (2)		5. CUÁL ES SU NIVEL DE ESTUDIOS? <input type="checkbox"/> Sin estudios (1) <input type="checkbox"/> Primarios (2) <input type="checkbox"/> ESO (3) <input type="checkbox"/> Bachillerato (4) <input type="checkbox"/> FP (5) <input type="checkbox"/> Universitarios(6) <input type="checkbox"/> NS/NC (7) <input type="checkbox"/> Otro: (8) _____	
4. INDIQUE SU EDAD: <input type="checkbox"/> 16-25 años (1) <input type="checkbox"/> 26-35 años (2) <input type="checkbox"/> 36-50 años (3) <input type="checkbox"/> 51-65 años (4) <input type="checkbox"/> Más de 66 años (5)		6. EN RELACIÓN A SU SITUACIÓN LABORAL, INDIQUE: <input type="checkbox"/> Trabaja (1) <input type="checkbox"/> Jubilado/a o pensionista (antes ha trabajado) (2) <input type="checkbox"/> Pensionista (antes no ha trabajado) (3) <input type="checkbox"/> Parado/a y ha trabajado antes (4) <input type="checkbox"/> Parado/a y busca su primer empleo (5) <input type="checkbox"/> Estudiante (6) <input type="checkbox"/> Trabajo doméstico no remunerado (7) <input type="checkbox"/> Otra situación: (8) _____	
7. ¿Está SATISFECHO(A) de vivir aquí? <input type="checkbox"/> Mucho (1) <input type="checkbox"/> Bastante (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Poco (4) <input type="checkbox"/> Nada (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)			
8. En su opinión la situación general de su PUEBLO es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)			
9. En su opinión la situación general de la COMARCA es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)			

Muchas gracias por su colaboración

Anexo II: Cuestionario a establecimientos turísticos



**Grupo de Investigación
Desarrollo Local Sostenible (DELSOS_SEJ017)**
Facultad de Empresa, Finanzas y Turismo
Avda. de la Universidad, s/
10003 – CACERES
927 25 70 06. Ext. 67951

**Programa:
Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible
(Código Ro15)**

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO "TAJO INTERNACIONAL"

Estimado/a Sr./a

Como parte de su Tesis Doctoral, D^a. Margarita Calleja Aldana está realizando un estudio para conocer la percepción del sector empresarial ubicado en el Destino turístico "Tajo Internacional". Para ello, ha dispuesto el siguiente cuestionario donde se plantean una serie de enunciados respecto de los que debe contestar marcando su GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO. La información será tratada exclusivamente de forma estadística y anónima, con el único propósito de la Tesis Doctoral. Para cualquier observación, consulta o aclaración puede contactar por teléfono en el número 687732147, o por correo electrónico en la dirección callejaaldana@gmail.com. Gracias por su colaboración.

INDIQUE SU GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO, de acuerdo con la escala de valoración siguiente y en relación con las afirmaciones referidas al Parque Natural Tajo Internacional (el Parque, en adelante):

	1	2	3	4	5
	Nada	Algo	Indiferente	Mucho	Muchísimo
					
1. El turismo es una buena opción para el desarrollo de la zona del Parque.					
2. He participado en reuniones para la planificación turística del Parque.					
3. He recibido formación para adquirir y/o recodar mis conocimientos en el sector turístico.					
4. He recibido formación sobre los recursos naturales, culturales y gastronómicos existentes en el Parque.					
5. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, actividades...					
6. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos naturales del Parque Internacional, Reserva de la Biosfera, Red Natura...					
7. Dispongo de folletos e información sobre el Parque y de las actividades que pueden llevarse a cabo.					
8. En los últimos años vienen más turistas a visitarnos.					
9. He ampliado mi negocio en los últimos años.					
10. He contratado personal en los últimos años.					
11. La mayoría de turistas que vienen son turistas nacionales.					
12. También vienen turistas de fuera de España.					
13. La población local es amable con los turistas.					
14. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de la zona.					
15. En mi establecimiento sirvo mayoritariamente alimentos de Extremadura.					
16. Los turistas compran productos de la zona para llevárselos a su lugar de residencia.					
17. Hay buena promoción del Parque para que vengan más turistas.					
18. Hay eventos culturales y folclóricos en la zona para atraer a turistas.					
19. Los empresarios de la zona estamos unidos hacia el turismo y existen buenas relaciones.					
20. Mi establecimiento dispone de página web actualizada.					
21. Mi establecimiento dispone de un buen servicio de red wi-fi.					

CUESTIONARIO AL SECTOR EMPRESARIAL TURÍSTICO • 6

Para finalizar, rogamos INDIQUE SU SITUACIÓN en las cuestiones que se plantean:

1. LOCALIDAD DONDE SE ENCUENTRA SU ESTABLECIMIENTO: <input type="checkbox"/> ALCÁNTARA (1) <input type="checkbox"/> CARBAJO (2) <input type="checkbox"/> CEDILLO (3) <input type="checkbox"/> HERRERA DE ALCÁNTARA (4) <input type="checkbox"/> MEMBRIO (5) <input type="checkbox"/> SANTIAGO DE ALCÁNTARA (6) <input type="checkbox"/> OTRO: (7) _____	2. AÑOS EN LA GESTIÓN DEL ESTABLECIMIENTO <input type="checkbox"/> 1 - 2 años (1) <input type="checkbox"/> 3 - 4 años (2) <input type="checkbox"/> 5-10 años (3) <input type="checkbox"/> Más de 10 años (4)		
6. INDIQUE SU EDAD: <input type="checkbox"/> 16-25 años (1) <input type="checkbox"/> 26-35 años (2) <input type="checkbox"/> 36-50 años (3) <input type="checkbox"/> 51-65 años (4) <input type="checkbox"/> Más de 66 años (5)	3. CUÁL ES SU NIVEL DE ESTUDIOS? <input type="checkbox"/> Sin estudios (1) <input type="checkbox"/> Primarios (2) <input type="checkbox"/> ESO (3) <input type="checkbox"/> Bachillerato (4) <input type="checkbox"/> FP (5) <input type="checkbox"/> Universitarios(6) <input type="checkbox"/> NS/NC (7) <input type="checkbox"/> Otro: (8) _____	4. NÚMERO DE EMPLEADOS: <input type="checkbox"/> 1 empleados (1) <input type="checkbox"/> 2 empleados (2) <input type="checkbox"/> 3 empleados (3) <input type="checkbox"/> 4 empleados (4) <input type="checkbox"/> Entre 5 y 10 empleados (5)	5. SECTOR DE ACTIVIDAD AL QUE PERTENECE <input type="checkbox"/> Alojamiento hotelero (1) <input type="checkbox"/> Alojamiento rural (2) <input type="checkbox"/> Albergue (3) <input type="checkbox"/> Restaurante (4) <input type="checkbox"/> Bar-Cafetería (5) <input type="checkbox"/> Empresa de actividades (6) <input type="checkbox"/> Otro (7)
7. ES USTED HOMBRE O MUJER: <input type="checkbox"/> Hombre (1) <input type="checkbox"/> Mujer (2)			
8. ¿Está SATISFECHO(A) de trabajar en esta zona? <input type="checkbox"/> Mucho (1) <input type="checkbox"/> Bastante (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Poco (4) <input type="checkbox"/> Nada (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)			
9. En su opinión la situación general de su PUEBLO es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)			
10. En su opinión la situación general de la COMARCA es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)			

Muchas gracias por su colaboración

Anexo III: Cuestionario a actores institucionales y de la sociedad civil



**Grupo de Investigación
Desarrollo Local Sostenible (DELSOS_SEJO17)**
Facultad de Empresa, Finanzas y Turismo
Avda. de la Universidad, s/n
10003 – CACERES
927 25 70 66. Ext. 67961

**Programa:
Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible
(Código R015)**

ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO "TAJO INTERNACIONAL"

Como parte de su Tesis Doctoral, D^a. Margarita Calleja Aldana está realizando un estudio para conocer la percepción de algunos actores vinculados al Destino turístico "Tajo Internacional".

Como sabe, desde que fuera declarado Parque Natural en 2006, el territorio Tajo Internacional ha sido objeto de múltiples Intervenciones públicas con una finalidad turística. Transcurridos más de diez años, se plantean a continuación una serie de enunciados sobre los resultados y efectos de estas intervenciones respecto de los que puede contestar marcado su grado de acuerdo o desacuerdo:

1. El Parque Tajo Internacional tiene recursos naturales de alto valor.
2. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos turísticos del Parque: barco, miradores, rutas, etc.
3. Dispongo de conocimientos para explicar los recursos ambientales del Parque: fauna y flora.
4. Estos recursos naturales han sido puestos en valor turístico de forma adecuada.
5. Gracias al turismo se han creado empresas en el territorio.
6. El turismo ha generado puestos de empleo en los pueblos que los integran.
7. He participado en reuniones sobre las iniciativas turísticas en el Tajo Internacional.
8. Pienso que las poblaciones locales son favorables al turismo en la zona.
9. Se ha incrementado el número de turistas en la zona.
10. Pienso que el territorio (ayuntamientos, mancomunidad) dispone de capacidades para la gestión turística del Tajo Internacional.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------



**Grupo de Investigación
Desarrollo Local Sostenible (DELSOS_SEJ017)**
Facultad de Empresa, Finanzas y Turismo
Avda. de la Universidad, s/n
10003 – CACERES
927 25 70 00, Ext. 57951

**Programa:
Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible
(Código R015)**

11. Las poblaciones locales están de acuerdo de las restricciones de uso del Parque.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

12. Se cuenta con la participación de los residentes (población en general) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

1. Se cuenta con la participación de los residentes (organizaciones "civiles": asociación de empresarios, grupos de emprendedores locales, etc) en el territorio para el diseño de nuevas actividades turísticas.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

2. Se organizan en el territorio actividades relacionadas con la naturaleza y el Parque.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

3. Las acciones de promoción turística del destino Tajo Internacional son adecuadas.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

4. El turismo es la única opción de desarrollo en la zona.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

5. En su opinión, y por lo que conoce, los establecimientos turísticos se muestran satisfechos con las intervenciones.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

6. En su opinión, y por lo que conoce, los alojamientos y empresas de restauración han avanzado en calidad y profesionalidad.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

7. Los centros de Interpretación están adaptados a la demanda: horario, información, conocimientos, etc.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

8. La oferta turística en la zona es adecuada.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

9. La accesibilidad (para personas con movilidad reducida) al Destino turístico es adecuada.

Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>
----------------------------------	----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

10. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre las administraciones turísticas, ambientales y locales.

	Grupo de Investigación Desarrollo Local Sostenible (DELSOS_SEJO17) Facultad de Empresa, Finanzas y Turismo Avda. de la Universidad, s/n 10003 - CACERES 927 25 70 00. Ext. 57951	Programa: Doctorado Desarrollo Territorial Sostenible (Código R015)																																
	<table border="1"> <tr> <td>Nada <input type="checkbox"/></td> <td>Algo <input type="checkbox"/></td> <td>Indiferente <input type="checkbox"/></td> <td>Mucho <input type="checkbox"/></td> <td>Muchísimo <input type="checkbox"/></td> </tr> </table>		Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>																											
Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>																														
11. En su opinión, y por lo que conoce, ha existido buena coordinación entre los actores en el territorio: ayuntamientos, agentes de desarrollo local, centros de Interpretación, oficinas de turismo, organizaciones sectoriales de propietarios, ecologistas...																																		
<table border="1"> <tr> <td>Nada <input type="checkbox"/></td> <td>Algo <input type="checkbox"/></td> <td>Indiferente <input type="checkbox"/></td> <td>Mucho <input type="checkbox"/></td> <td>Muchísimo <input type="checkbox"/></td> </tr> </table>					Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>																									
Nada <input type="checkbox"/>	Algo <input type="checkbox"/>	Indiferente <input type="checkbox"/>	Mucho <input type="checkbox"/>	Muchísimo <input type="checkbox"/>																														
Para finalizar, rogamos INDIQUE SU SITUACIÓN en las cuestiones que se plantean:																																		
<table border="1"> <tr> <td> 1. LOCALIDAD DONDE SE ENCUENTRA SU LUGAR HABITUAL DE TRABAJO: <input type="checkbox"/> ALCÁNTARA (1) <input type="checkbox"/> CARBAJO (2) <input type="checkbox"/> CEDILLO (3) <input type="checkbox"/> HERRERA DE ALCÁNTARA (4) <input type="checkbox"/> MEMBRIO (5) <input type="checkbox"/> SANTIAGO DE ALCÁNTARA (6) <input type="checkbox"/> OTRO: (7) _____ </td> <td colspan="4"> 2. CUANTOS AÑOS LLEVA EN SU ACTUAL TRABAJO <input type="checkbox"/> 1 - 2 años (1) <input type="checkbox"/> 3 - 4 años (2) <input type="checkbox"/> 5-10 años (3) <input type="checkbox"/> Más de 10 años (4) </td> </tr> <tr> <td> 3. CUÁL ES SU NIVEL DE ESTUDIOS: <input type="checkbox"/> Sin estudios (1) <input type="checkbox"/> Primarios (2) <input type="checkbox"/> ESO (3) <input type="checkbox"/> Bachillerato (4) <input type="checkbox"/> FP (5) <input type="checkbox"/> Universitarios (6) <input type="checkbox"/> NS/NC (7) <input type="checkbox"/> Otro: (8) _____ </td> <td colspan="2"> 4. INDIQUE SU CUALIFICACIÓN: <input type="checkbox"/> Auxiliar (1) <input type="checkbox"/> Administrativo (2) <input type="checkbox"/> Técnico medio (3) <input type="checkbox"/> Técnico Superior (4) <input type="checkbox"/> Mando Intermedio (5) <input type="checkbox"/> Director de área (6) <input type="checkbox"/> Gerente-Presidente (7) <input type="checkbox"/> Otros: (8) _____ </td> <td colspan="2"> 5. SECTOR DE ACTIVIDAD AL QUE PERTENECE <input type="checkbox"/> Administración Local (1) <input type="checkbox"/> Grupo de acción local (2) <input type="checkbox"/> Centro de Interpretación (3) <input type="checkbox"/> Oficina de turismo (4) <input type="checkbox"/> Agente de Empleo y Desarrollo Local (5) <input type="checkbox"/> Organización sin ánimo de lucro (6) <input type="checkbox"/> Otros actores vinculados al PN Tajo Internacional (7) </td> </tr> <tr> <td> 6. INDIQUE SU EDAD: <input type="checkbox"/> 16-25 años (1) <input type="checkbox"/> 26-35 años (2) <input type="checkbox"/> 36-50 años (3) <input type="checkbox"/> 51-65 años (4) <input type="checkbox"/> Más de 66 años (5) </td> <td colspan="4"> 7. ES USTED HOMBRE O MUJER: <input type="checkbox"/> Hombre (1) <input type="checkbox"/> Mujer (2) </td> </tr> <tr> <td colspan="5"> 8. ¿Está SATISFECHO/A de trabajar en esta zona? <input type="checkbox"/> Mucho (1) <input type="checkbox"/> Bastante (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Poco (4) <input type="checkbox"/> Nada (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6) </td> </tr> <tr> <td colspan="5"> 9. En su opinión la situación general de su PUEBLO es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6) </td> </tr> <tr> <td colspan="5"> 10. En su opinión la situación general de la COMARCA es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6) </td> </tr> </table>					1. LOCALIDAD DONDE SE ENCUENTRA SU LUGAR HABITUAL DE TRABAJO: <input type="checkbox"/> ALCÁNTARA (1) <input type="checkbox"/> CARBAJO (2) <input type="checkbox"/> CEDILLO (3) <input type="checkbox"/> HERRERA DE ALCÁNTARA (4) <input type="checkbox"/> MEMBRIO (5) <input type="checkbox"/> SANTIAGO DE ALCÁNTARA (6) <input type="checkbox"/> OTRO: (7) _____	2. CUANTOS AÑOS LLEVA EN SU ACTUAL TRABAJO <input type="checkbox"/> 1 - 2 años (1) <input type="checkbox"/> 3 - 4 años (2) <input type="checkbox"/> 5-10 años (3) <input type="checkbox"/> Más de 10 años (4)				3. CUÁL ES SU NIVEL DE ESTUDIOS: <input type="checkbox"/> Sin estudios (1) <input type="checkbox"/> Primarios (2) <input type="checkbox"/> ESO (3) <input type="checkbox"/> Bachillerato (4) <input type="checkbox"/> FP (5) <input type="checkbox"/> Universitarios (6) <input type="checkbox"/> NS/NC (7) <input type="checkbox"/> Otro: (8) _____	4. INDIQUE SU CUALIFICACIÓN: <input type="checkbox"/> Auxiliar (1) <input type="checkbox"/> Administrativo (2) <input type="checkbox"/> Técnico medio (3) <input type="checkbox"/> Técnico Superior (4) <input type="checkbox"/> Mando Intermedio (5) <input type="checkbox"/> Director de área (6) <input type="checkbox"/> Gerente-Presidente (7) <input type="checkbox"/> Otros: (8) _____		5. SECTOR DE ACTIVIDAD AL QUE PERTENECE <input type="checkbox"/> Administración Local (1) <input type="checkbox"/> Grupo de acción local (2) <input type="checkbox"/> Centro de Interpretación (3) <input type="checkbox"/> Oficina de turismo (4) <input type="checkbox"/> Agente de Empleo y Desarrollo Local (5) <input type="checkbox"/> Organización sin ánimo de lucro (6) <input type="checkbox"/> Otros actores vinculados al PN Tajo Internacional (7)		6. INDIQUE SU EDAD: <input type="checkbox"/> 16-25 años (1) <input type="checkbox"/> 26-35 años (2) <input type="checkbox"/> 36-50 años (3) <input type="checkbox"/> 51-65 años (4) <input type="checkbox"/> Más de 66 años (5)	7. ES USTED HOMBRE O MUJER: <input type="checkbox"/> Hombre (1) <input type="checkbox"/> Mujer (2)				8. ¿Está SATISFECHO/A de trabajar en esta zona? <input type="checkbox"/> Mucho (1) <input type="checkbox"/> Bastante (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Poco (4) <input type="checkbox"/> Nada (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)					9. En su opinión la situación general de su PUEBLO es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)					10. En su opinión la situación general de la COMARCA es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)				
1. LOCALIDAD DONDE SE ENCUENTRA SU LUGAR HABITUAL DE TRABAJO: <input type="checkbox"/> ALCÁNTARA (1) <input type="checkbox"/> CARBAJO (2) <input type="checkbox"/> CEDILLO (3) <input type="checkbox"/> HERRERA DE ALCÁNTARA (4) <input type="checkbox"/> MEMBRIO (5) <input type="checkbox"/> SANTIAGO DE ALCÁNTARA (6) <input type="checkbox"/> OTRO: (7) _____	2. CUANTOS AÑOS LLEVA EN SU ACTUAL TRABAJO <input type="checkbox"/> 1 - 2 años (1) <input type="checkbox"/> 3 - 4 años (2) <input type="checkbox"/> 5-10 años (3) <input type="checkbox"/> Más de 10 años (4)																																	
3. CUÁL ES SU NIVEL DE ESTUDIOS: <input type="checkbox"/> Sin estudios (1) <input type="checkbox"/> Primarios (2) <input type="checkbox"/> ESO (3) <input type="checkbox"/> Bachillerato (4) <input type="checkbox"/> FP (5) <input type="checkbox"/> Universitarios (6) <input type="checkbox"/> NS/NC (7) <input type="checkbox"/> Otro: (8) _____	4. INDIQUE SU CUALIFICACIÓN: <input type="checkbox"/> Auxiliar (1) <input type="checkbox"/> Administrativo (2) <input type="checkbox"/> Técnico medio (3) <input type="checkbox"/> Técnico Superior (4) <input type="checkbox"/> Mando Intermedio (5) <input type="checkbox"/> Director de área (6) <input type="checkbox"/> Gerente-Presidente (7) <input type="checkbox"/> Otros: (8) _____		5. SECTOR DE ACTIVIDAD AL QUE PERTENECE <input type="checkbox"/> Administración Local (1) <input type="checkbox"/> Grupo de acción local (2) <input type="checkbox"/> Centro de Interpretación (3) <input type="checkbox"/> Oficina de turismo (4) <input type="checkbox"/> Agente de Empleo y Desarrollo Local (5) <input type="checkbox"/> Organización sin ánimo de lucro (6) <input type="checkbox"/> Otros actores vinculados al PN Tajo Internacional (7)																															
6. INDIQUE SU EDAD: <input type="checkbox"/> 16-25 años (1) <input type="checkbox"/> 26-35 años (2) <input type="checkbox"/> 36-50 años (3) <input type="checkbox"/> 51-65 años (4) <input type="checkbox"/> Más de 66 años (5)	7. ES USTED HOMBRE O MUJER: <input type="checkbox"/> Hombre (1) <input type="checkbox"/> Mujer (2)																																	
8. ¿Está SATISFECHO/A de trabajar en esta zona? <input type="checkbox"/> Mucho (1) <input type="checkbox"/> Bastante (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Poco (4) <input type="checkbox"/> Nada (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)																																		
9. En su opinión la situación general de su PUEBLO es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)																																		
10. En su opinión la situación general de la COMARCA es actualmente <input type="checkbox"/> Muy buena (1) <input type="checkbox"/> Buena (2) <input type="checkbox"/> Regular (3) <input type="checkbox"/> Mala (4) <input type="checkbox"/> Muy mala (5) <input type="checkbox"/> NS/NC (6)																																		
<u>Muchas gracias por su colaboración</u>																																		