

MODELO DE PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN AREAS RURALES: APLICACIÓN A LAS ZONAS OBJETIVO 2 DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Adolfo Cazorla Montero

*Director General del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias
Ministerio de Ciencia y Tecnología
Ctra. de la Coruña km. 7,5
28040 Madrid
Tel.: 91 · 347 · 40 · 04
Fax: 91 · 347 · 40 · 54
direccion.general@inia.es*

Ignacio de los Ríos Carmenado

*Profesor Titular
Departamento de Proyectos y Planificación Rural
Universidad Politécnica de Madrid
Ciudad Universitaria s/n
28040 Madrid
Tel.: 91 · 336 · 58 · 38
Fax: 91 · 336 · 58 · 35
irios@ppr.etsia.upm.es*

*Fecha de recepción: 24/03/03
Fecha de aceptación: 27/05/03*

RESUMEN

Se presenta un modelo para priorizar proyectos de inversión dentro de los Programas Operativos de Desarrollo en zonas rurales vulnerables de la Unión Europea. El modelo ha sido diseñado de acuerdo a cuatro valoraciones independientes: valoración según la disponibilidad de recursos financieros, valoración según los indicadores físicos del Programa de Desarrollo, valoración respecto a la calidad de las inversiones y valoración respecto a la priorización territorial según criterios de cohesión. Aunque el modelo se ha aplicado en la Comunidad de Madrid presenta unas características que permiten su extrapolación a para la gestión de otros Programas de Desarrollo en diferentes Regiones.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo Rural, Gestión y Planificación, Inversión Pública, Programas Operativos de Desarrollo, Áreas Rurales Vulnerables, Indicadores de Desarrollo.

ABSTRACT

A model is presented for priority investment projects within the *Operative Development Programs* of the vulnerable rural zones of the objective 5b. The model has been designed according to four independent criteria (the available funds, the physical indicators of the Development Program, the determining factors of the investment and the order of

municipal prioritisation). Although it is applied to the Community of Madrid it is possible to extrapolate to other Autonomous Communities.

KEY WORDS

Rural Development; Management and Planning; Public Investment; Development Operative Programs; Vulnerable Rural Areas; Development Indicators.

INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, marcó el comienzo de la nueva política regional Comunitaria, reconociendo de forma implícita el cambio de enfoque del Tratado de Roma y constituyéndose el FEDER como un instrumento de carácter territorial destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad (Comisión Europea, 1987, 1992). Comenzó así una nueva etapa en donde los proyectos de desarrollo rural en el ámbito de la Unión Europea se convierten en los principales instrumentos para contribuir a reducir las disparidades económicas y sociales existentes en el territorio comunitario (Comisión Europea, 1999).

La reciente reforma de las medidas estructurales y de acompañamiento en favor del desarrollo rural ha confirmado que los Fondos estructurales deben seguir contribuyendo a la realización de los objetivos prioritarios en relación con el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Con este objetivo, desde 1988, la Comisión Europea aplica una política de cohesión económica y social denominada **integrada**, es decir, destinada a utilizar de manera complementaria, los Fondos Estructurales europeos: el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), centrado en las infraestructuras y el desarrollo económico; el FSE (Fondo Social Europeo) que se propone promover políticas activas de desarrollo de los recursos humanos; el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola), más

específicamente orientado hacia la modernización de la agricultura, la organización de los mercados agrícolas y la promoción de las actividades rurales.

A pesar de los esfuerzos inversores en las regiones las disparidades y divergencias de desarrollo son todavía muy relevantes, como así lo manifiesta la Comisión Europea (2001) en el segundo informe sobre la cohesión económica y social titulado *"Unidad de Europa, Solidaridad de los pueblos y Diversidad de los territorios"*. En 1997 después de diez años de aplicación de los Fondos Estructurales, el PIB regional per cápita en la Unión Europea se situaba todavía entre el 195% de la media comunitaria en el Estado Federado de Hamburgo (Alemania) y el 43% en Epiro (Grecia). Estas cifras además no ponen de manifiesto las **importantes disparidades que existen dentro de cada región**, obteniendo las zonas rurales niveles de rentas generalmente muy inferiores a la media de las regiones (Comisión Europea, 2001).

Ante esta realidad, manteniendo la prioridad política de conseguir la *cohesión económica y social* dentro de la actual generación de programas (2000-2006), los Gobiernos Regionales de los Estados miembros se plantean la necesidad de fijar **criterios para definir sus regiones y zonas subvencionables** con el fin de determinar zonas prioritarias de actuación, no solo a escala comunitaria, sino también a nivel regional.

La Comisión expresa que estos criterios de subvencionabilidad para los diversos tipos de zonas a las que se destinan los Fondos estructurales deben ser sencillos, transparentes y concretos (Comisión Europea, 1996).

Al prever disposiciones para el reparto de los recursos disponibles habrá que considerar también que muchas regiones han quedado excluidas por no cumplir con los criterios de subvencionalidad a escala comunitaria definidos a partir de 1999 (Comisión Europea, 1998). Estas regiones recibirán un **apoyo transitorio** que irá reduciéndose progresivamente y deberá ajustarse según otros indicadores a nivel regional.

Por todo ello, las diferentes Administraciones, responsables de reducir las disparidades regionales, deben dotarse de instrumentos y sistemas adecuados para priorizar, gestionar y evaluar los proyectos de inversión en función de los objetivos a conseguir y de las singularidades regionales. La definición de indicadores municipales permite crear mapas regionales que establezcan diferencias en cuanto a la intensidad de las inversiones de acuerdo con las dificultades socioeconómicas de las zonas desfavorecidas.

El objetivo que se pretende con este artículo es mostrar un modelo para determinar inversiones dentro de los Programas regionales de desarrollo y realizar de éste modo una priorización a nivel municipal en las zonas rurales. La Comunidad de Madrid es el territorio donde hemos desarrollado el modelo.

EL MODELO ESTRUCTURAL DE PLANIFICACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: PROGRAMACIÓN Y COORDINACIÓN

El modelo estructural de planificación en la Unión Europea se centra en lo que la bibliografía internacional denomina *Análisis de Políticas* (Friedmann, 1991), y se basa en una planificación desde arriba, en forma de Directrices para los países miembros, que funciona como una forma de toma de decisiones anticipada que

usa la razón técnica para diseñar los posibles cursos de la acción a desarrollar (Cazorla, 1997).

Este modelo comunitario de planificación, en donde mediante la razón técnica se pretende otear el futuro desde el presente, pone especial énfasis en el grado de cumplimiento económico de los Fondos utilizados. Parece lógico que desde una centralización burocrática tan organizada no se pueda hacer más. No obstante se aprecian unas oportunidades importantes de integración y coordinación de las intervenciones (Cazorla, 1997).

Los conceptos utilizados, que marcan un estilo propio en este modelo comunitario de planificación de las intervenciones, son los siguientes (Comisión Europea, 1998):

- **Programación**: proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar sobre una base plurianual la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos comunitarios.
- **Plan**: análisis de la situación efectuada por el Estado miembro habida cuenta de los objetivos contemplados y de las necesidades prioritarias para lograr estos objetivos, así como la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos que lleven aparejados.
- **Marco comunitario de apoyo**: documento aprobado por la Comisión una vez analizado el plan presentado por el Estado miembro en el que se describa la estrategia y las prioridades de la acción de los Fondos y del Estado miembro, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento se divide en ejes prioritarios y se aplica mediante uno o más programas operativos.

- **Intervenciones:** formas de intervención de los Fondos, es decir: i) Programa Operativo o el documento único de programación; ii) Programa de iniciativa comunitaria; iii) Ayuda a medidas de asistencia técnica y a acciones innovadoras.
- **Programa Operativo:** documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios, compuestos por medidas plurianuales, para cuya realización puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEI; un *Programa operativo integrado* es un programa operativo cuya financiación corre a cargo de varios Fondos.
- **Documento único de programación (DOCUP):** único documento aprobado por la Comisión que agrupa los elementos contenidos en un marco comunitario de apoyo y en un programa operativo.
- **Eje prioritario:** una de las prioridades de la estrategia aprobada en un marco comunitario de apoyo o en una intervención.
- **Medida:** medio por el cual se lleva a la práctica de manera plurianual un eje prioritario y que permite financiar operaciones.
- **Actuación u operación:** cualquier proyecto o medida realizado por los beneficiarios finales de las intervenciones.
- **Beneficiarios finales:** los organismos o las empresas públicas o privadas que encargan las operaciones.

La figura 1 muestra los pasos de la génesis de los programas y los proyectos según las dos principales intervenciones estructurales dentro del actual modelo comunitario de planificación.

El énfasis territorial –espacial- del modelo comunitario lleva a que, en las regiones “objetivo” las actuaciones lleguen incluso

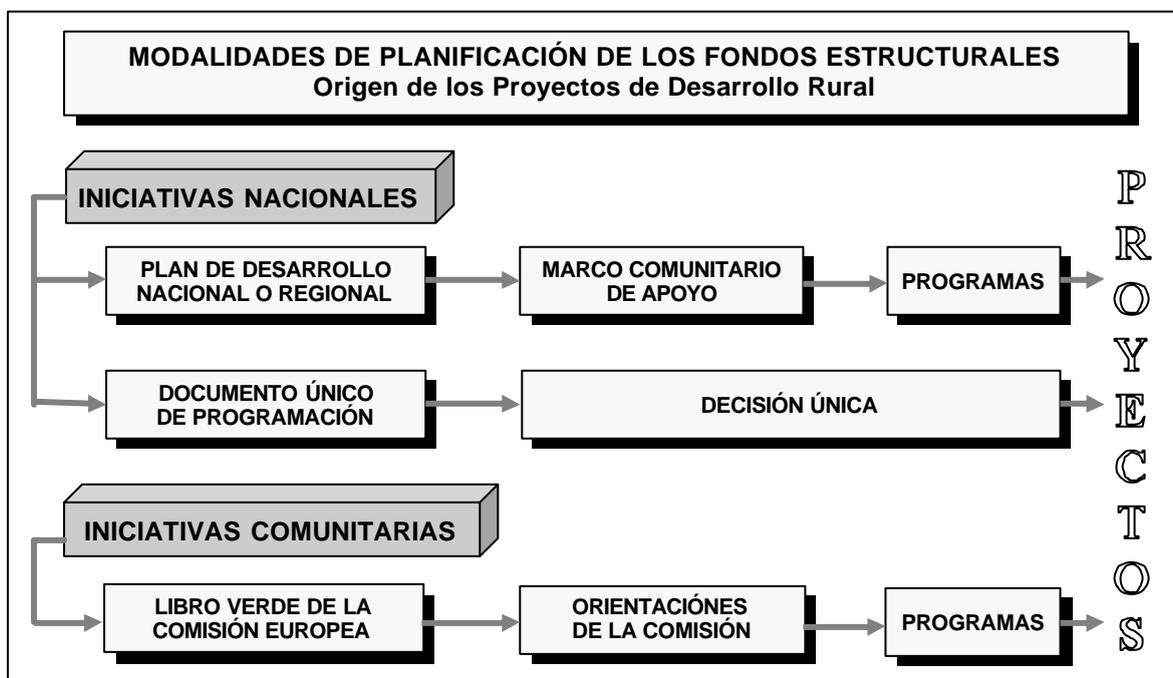


Figura 1. - Génesis de los programas y los proyectos según las dos principales intervenciones estructurales dentro del actual modelo comunitario de planificación. Fuente: elaboración propia

a nivel local, abriendo posibilidades de incorporar parcialmente otros modelos no-euclidianos de planificación (Cazorla, 1997), incluso estando sometidos a los requerimientos impuestos por las directivas comunitarias.

NECESIDAD DE ESTABLECER ÍNDICES DE PRIORIZACIÓN PARA AUMENTAR LA EFICACIA EN EL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS

Otro de los principios de actuación del modelo comunitario de planificación es la **concentración** de los fondos estructurales -intervenciones- en los territorios y objetivos prioritarios de desarrollo. En las regiones menos favorecidas, los Fondos han tratado de concentrar su actividad en la consecución de ajustes estructurales

y en la reducción de las disparidades, sobre todo en aspectos como las deficiencias de la infraestructura de base, la cualificación de la mano de obra y la capacidad innovadora. La actual generación de programas en la Unión Europea del periodo 2000-2006 trata de buscar la consecución de tres objetivos prioritarios. Estos objetivos y las cuatro iniciativas comunitarias junto con la participación de los fondos se muestran en la figura 2.

Dentro de este modelo de planificación el verificar el grado de cumplimiento económico de los Fondos utilizados obliga a que se ponga especial atención en el seguimiento de los Programas. El seguimiento de un programa se entiende como un mecanismo para examinar la distribución de las realizaciones (bienes y servicios generados) a los beneficiarios gracias a los medios y recursos (financieros, administrativos) de los diferentes programas cofinanciados (Comisión, 1999). Es un proceso continuo que deben realizar los gestores durante

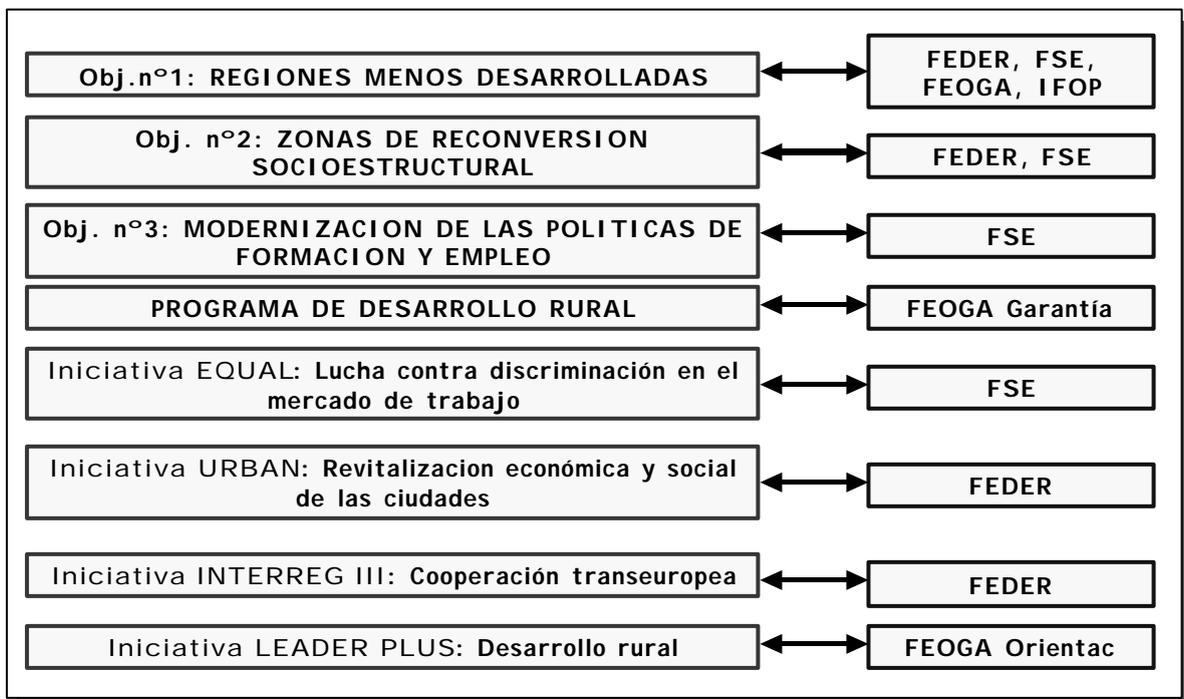


Figura 2.- Objetivos e iniciativas comunitarias y participación de los fondos estructurales. Fuente: elaboración propia

toda la duración del Plan y se basa en un sistema de información coherente que incluye: informes, estudios, balances, indicadores, criterios inversores, etc.

Un modo adecuado de proceder en la toma de decisiones sobre las inversiones, requiere de criterios inversores mediante índices o coeficientes que permitan **priorizar** las actuaciones sobre los diferentes territorios. Como se expresó en la Conferencia Europea de Desarrollo Rural de Cork, deben reforzarse el seguimiento, la evaluación y el análisis de los resultados para garantizar la **transparencia** de los procedimientos y el buen uso del dinero público (Declaración de Cork, 1996). Para ello, las administraciones deberán buscar índices adecuados en función de los Programas de Desarrollo y de los objetivos regionales, que, además, presenten las siguientes condiciones: que se puedan **aplicar a todos** los municipios del objetivo territorial, que su **fuentes sea homogénea**, que sean claramente **medibles** y se puedan ponderar de una manera objetiva, y que no ocasionen **dobles acciones** con efectos confusos (Alier, De los Ríos, Cazorla, 1997).

Un adecuado sistema de seguimiento de los programas de desarrollo permitirá: dirigir las intervenciones públicas, corregir desviaciones respecto a las estrategias adoptadas, informar sobre el cumplimiento de los objetivos, recoger consejos y lecciones directas de los gestores, solucionar conflictos y agilizar trámites administrativos en los proyectos, coordinar las actuaciones en el ámbito público, aumentar la credibilidad y transparencia de cara a las autoridades judiciales y al público en general, mejorar la aplicación de los programas, adecuando la planificación a las necesidades reales de los territorios. Todo esto permitirá asignar los recursos públicos con conocimiento de causa.

MODELO DE SEGUIMIENTO PARA LOS GESTORES EN LA DETERMINACIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS

El modelo que se propone se centra en la fase de seguimiento de un Programa de Desarrollo, en donde los gestores deben generar modelos que les permitan implementar sus programas comprometiéndose con el principio de **concentrar los limitados recursos** para el desarrollo rural en las personas y los territorios afectados por las necesidades más grandes (Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, 1995). El esquema de la figura 3 representa el seguimiento como un proceso continuo durante toda la vida del Programa, frente a los tres momentos determinados en los que debe realizarse la evaluación de los resultados e impactos concretos del Plan o Programa.

El modelo que se propone ha sido aplicado en el ámbito de la Comunidad de Madrid por parte de los gestores del Programa de Desarrollo Rural. El modelo diseñado se fundamenta en cuatro **valoraciones** que pueden considerarse de forma independiente, aunque después se integran para obtener un único resultado final:

a) Valoración en función de los fondos disponibles

Los Programas Operativos aprobados presentan unos cuadros financieros específicos y vinculantes, por lo que las actuaciones deben ajustarse a estas características. Es conveniente analizar, en primer lugar la viabilidad en cuanto a las prioridades de la estrategia, o lo que es lo mismo, respecto a las **disponibilidades económicas por eje prioritario**. De esta forma, se podrá valorar como *rechazable* (con valor 0) si no es posible la inversión por falta de fondos, o *aceptable* (valor 1), en el caso que exista disponibilidad económica. En algunas

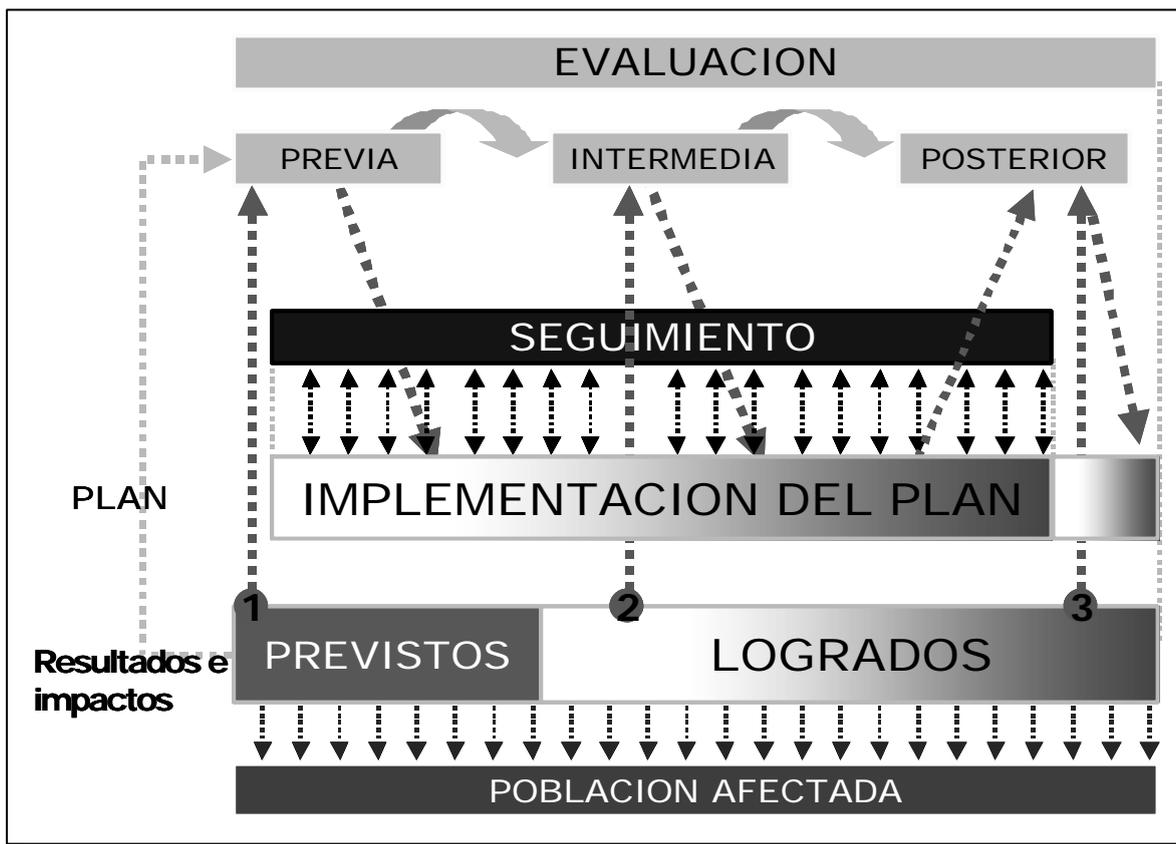


Figura 3. - Procesos de seguimiento y evaluación durante la vida del Programa de desarrollo.

Fuente: elaboración propia

ocasiones será conveniente actuar con cierta flexibilidad ante ciertas actuaciones que pueden ser de interés, intentando incluirlas en algún eje o medida que permita la inversión.

b) Valoración según los indicadores físicos del documento único de programación

Esta valoración refleja la proximidad o alejamiento a los *indicadores físicos* – indicadores que miden los resultados e impactos previstos con el Programa Operativo- e intenta plasmar una **coherencia** en la gestión con los objetivos definidos, dando prioridad a las medidas que se han determinado como óptimas para el desarrollo.

Los indicadores físicos miden objetivos, productos, efectos o una variable de contexto (económico, social o medioambiental) a conseguir con el Programa de desarrollo. Deben proporcionar una información de naturaleza cuantitativa, sencilla, fácil de comunicar y de comprender, ayudando a los gestores de las intervenciones públicas a comunicar, negociar y decidir sobre sus intervenciones en la fase de seguimiento del Programa (Comisión, 1999). Estos indicadores deben estar ligados preferiblemente a un objetivo o un criterio de éxito de la intervención.

La tabla siguiente muestra los indicadores físicos, los ejes prioritarios y las medidas que se determinaron en el Programa Operativo para el desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad de Madrid para el periodo 1994-1999.

EJE 1: INFRAESTRUCTURAS DE BASE	
Medida 1.1: INFRAESTRUCTURA RURAL	
<i>N° de ha concentradas (secano y regadío)</i>	4.175
<i>N° de explotaciones mejoradas</i>	500
<i>N° de ha de regadío mejoradas</i>	2.550
<i>N° de ha de nuevo regadío con aguas depuradas</i>	60
<i>N° de caminos rurales de explotación</i>	52
<i>N° de núcleos rurales electrificados</i>	2
<i>N° de polígonos ganaderos electrificados</i>	2
<i>N° de nuevos polígonos ganaderos</i>	2
<i>N° de mangas ganaderas</i>	6
<i>N° de Km. de rutas naturales</i>	150
<i>N° de Km. de rutas ecuestres en vías pecuarias</i>	100
<i>N° de ha de pastos comunales mejoradas</i>	700
EJE 2: DIVERSIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD Y CREACIÓN DE EMPLEO	
Medida 2.1 DIVERSIFICACIÓN AGRARIA:	
<i>N° de explotaciones transformadas</i>	50
<i>N° de centros para actividades ecuestres</i>	4
<i>N° de granjas cinegéticas</i>	2
<i>N° de explotaciones mejoradas</i>	500
<i>N° de distintivos de calidad</i>	10
<i>Razas autóctonas: número de cabezas</i>	30.000
<i>N° de proyectos de investigación agraria</i>	5
<i>N° de viviendas rurales mejoradas</i>	25
Medida 2.2: LOCALIZACIÓN DE INVERSIONES	
<i>N° de polígonos industriales y/o de servicios</i>	2
<i>N° de empresas afectadas</i>	100
<i>N° de puestos de trabajo creados y/o mantenidos</i>	300
Medida 2.3: TURISMO RURAL	
<i>N° de plazas de alojamientos turísticos</i>	50
<i>N° de plazas de camping</i>	250
<i>N° de camas de hospedería</i>	20
<i>N° de centros de información</i>	1
<i>N° de ejemplares de la guía de impacto ambiental</i>	500
<i>N° de productos turísticos segmentados</i>	3
<i>N° de iglesias y ermitas rurales restauradas</i>	10
EJE 3: RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	
Medida 3.1 LUCHA CONTRA LA EROSIÓN Y LA DESERTIZACIÓN	
<i>N° de ha repobladas</i>	655
<i>Miles de unidades de planta producida</i>	965
<i>N° de ha de pastizal mejoradas</i>	128
<i>N° de ha tratadas para prevención de incendios</i>	670
<i>N° de Km. de pistas forestales</i>	243
Medida 3.2: CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD, ESPACIOS NATURALES Y VIDA SILVESTRE	
<i>N° de Km. de itinerarios</i>	340
<i>N° de centros de apoyo</i>	2
<i>N° de zonas de estancia</i>	4
<i>N° de acciones de información y sensibilización</i>	4
<i>N° de actuaciones sobre espacios protegidos</i>	3
Medida 3.3: ACCIONES MEDIOAMBIENTALES EN NÚCLEOS RURALES	
<i>Metros lineales conducciones aguas residuales</i>	6.000
<i>N° de estaciones depuradoras</i>	2
<i>N° de vertederos sellados</i>	3
<i>N° de vertederos construidos</i>	8

EJE 4: MEJORA DEL HÁBITAT RURAL	
Medida 4.1: RENOVACIÓN DE PUEBLOS	
N° de actuaciones	25
N° de pueblos	24
N° de habitantes beneficiados	29.979
Medida 4.2: INFRAESTRUCTURAS DESARROLLO LOCAL	
N° de Km. de ensanche y mejora	33
N° de metros de ancho de plataforma:	
En 14 Km. de carretera	7
En 18 Km. de carretera	6
N° de líneas digitales de conmutación	11.000
N° de líneas de planta exterior	2.000
N° de Km. de cable de fibra óptica	20
N° de sistemas digitales de transmisión	5
N° de centros de telecomunicaciones	40
N° de servicios de telecomunicación prestados	163
EJE 5: RECURSOS HUMANOS	
Medida 5.1: AYUDAS AL EMPLEO	
N° de contratos subvencionados	1.721
Medida 5.2: FORMACIÓN INICIAL CONTINUA	
N° de alumnos a formar	14.244
Medida 5.3: ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO EMPLEO	
N° de beneficiarios	500

Tabla 1.- Indicadores físicos, ejes prioritarios y medidas del Programa Operativo para el desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad de Madrid para el periodo 1994-1999.
Fuente: DOCUP. Comunidad de Madrid

El modelo desarrollado define tres niveles o grados en la valoración de los proyectos:

- inversión *rechazable* (0), cuando ya se haya cubierto el indicador físico previsto, por lo que conviene dar prioridad a otras inversiones;
- inversión *aceptable* (1), cuando el índice físico se encuentre entre el 75% y el 100% del valor establecido;
- inversión *de especial interés* (2), cuando no se hayan cubierto todavía el 75% de los resultados previstos para ese indicador. Nos avisa de que se trata de un indicador cuyos objetivos están aún lejos de cubrir, por lo que deberá considerarse prioritaria de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos del Programa aprobado.

c) Valoración según la calidad de la inversión: análisis multicriterio

Otra información previa a cualquier decisión es el determinar la *calidad de los proyectos* con un enfoque integrado; esta valoración de la calidad de las inversiones se considera uno de los principales aspectos a tener en cuenta de cara a una toma de decisiones en las zonas rurales (Declaración de Cork, 1996). Aunque la necesidad de contemplar los aspectos sociales y ambientales en la planificación está reconocido desde hace años, hemos de insistir que los aspectos sociales, tan importantes siempre y más en un proceso de desarrollo rural, no siempre se presentan como lo que son, algo imprescindible (Cazorla, 1997). Se deberán contemplar, por tanto, todos aquellos criterios, cuantitativos y cualitativos, que relacionen a la inversión con los objetivos que se pretenden cubrir con el Programa de Desarrollo.

El análisis de las intervenciones en relación con varios criterios es imprescindible para valorar su calidad; en el mundo de los proyectos podemos hablar de criterios económicos, financieros, técnicos, sociales, ambientales, de gestión, etc. (Trueba, Cazorla, 1995). El *análisis multicriterio* se usa, sobre todo, en la evaluación *ex ante* de los proyectos (Comisión, 1999) para comparar intervenciones similares - por ejemplo dentro de una misma medida de un Programa de Desarrollo- a objeto de su clasificación. El análisis multicriterio puede ser ponderado para reflejar la importancia relativa atribuida a cada criterio.

En el modelo desarrollado, en función de las especificidades de los proyectos de desarrollo rural, se propone una valoración de las inversiones en función de los siguientes criterios:

- P₁: Resolución de las dificultades locales, de acuerdo con el medio físico y el socio-económico para cada área rural.
- P₂: Aprovechamiento de las potencialidades, de acuerdo con el medio físico y el socio-económico para cada área Objetivo.
- P₃: Mantenimiento de la población autóctona y de sus actividades en el municipio.
- P₄: Mejora directa de las rentas agrarias.
- P₅: Incremento de la capacidad económica, mediante la reducción del desempleo o el aumento del PIB.
- P₆: Diversificación de la actividad económica mediante la creación de empleo no agrario o la instalación de nuevas empresas.
- P₇: Mejora del hábitat rural mediante la mejora de las comunicaciones la conservación del patrimonio, la elevación del nivel de equipamiento

municipal o el desarrollo de sectores productivos.

- P₈: Protección del medio natural mediante la **lucha contra la erosión** o los **incendios** o la **presión urbana**
- P₉: Valorización del capital humano mediante el **reciclaje profesional** o la **formación de desempleados**.
- P₁₀: **Mejora del medio ambiente y factibilidad técnica**.

La evaluación individual de los proyectos de inversión, en función de cada uno de los reseñados criterios, se realizará en base a su inclusión en una de las siguientes categorías de valoración:

- A. *Rechazable*: el grado de incumplimiento del criterio por parte de la inversión es tal que no debe ser realizada. La ejecución del proyecto produce efectos negativos y contrarios a los objetivos buscados con el Programa Operativo. Un criterio en muy contadas ocasiones será excluyente, aunque, por ejemplo, por motivos de localización -sobre zonas ambientalmente protegidas- o falta de capacidad de acogida, puede darse esta posibilidad. *Valor: 0*.
- B. *Indiferente*: la inversión no repercute en los criterios establecidos y es indiferente desde el punto de los impactos que puede generar. *Valor: 1*.
- C. *Aceptable*: la inversión se estima que repercute positivamente en el criterio analizado, por lo que su realización se estima como positiva. *Valor: 2*.
- D. *Especial interés*: la inversión mejorará algunos problemas graves actualmente existentes en la zona siendo muy conveniente su realización. *Valor: 3*.
- E. *Replanteable*: faltan datos para juzgar el proyecto y sus efectos, así como sus condiciones de partida, por lo que

debe ser formulado de nuevo o completar los estudios previos. *Valor: -1.*

Los juicios de valor conciernen principalmente las necesidades que tienen que cumplirse por la intervención y los efectos estimados. Esta valoración se basará en la información disponible en los correspondientes informes técnicos de los proyectos, en los estudios previos del proyecto y en los conocimientos del propio gestor.

Cada propuesta de inversión recibirá, por tanto, diez puntuaciones, una por cada criterio de valoración, y la valoración definitiva surge de multiplicar estos diez valores, según la siguiente ecuación:

$$\text{Puntuación final de la inversión} = P_1 * P_2 * P_3 * P_4 * P_5 * P_6 * P_7 * P_8 * P_9 * P_{10}$$

De esta manera, la consideración de *rechazable* a partir de uno sólo de los criterios provoca una valoración nula de la inversión. Igualmente la consideración de *replanteable* en cualquiera de los criterios provoca la aparición de una puntuación negativa (se multiplica por -1), con el fin de que se pueda conocer su posible valor absoluto, a la vez que se advierte (mediante el signo negativo) sobre la necesidad de adaptar o replantear la inversión.

d) Valoración según la priorización territorial

Es conocido que el enfoque *territorial* a la vez que mejora la eficacia de las inversiones públicas -respetando el principio de concentración- permite una mayor dimensión social del desarrollo rural (Cork, 1996). Esta valoración territorial tiene una relación directa con la preocupación por las disparidades regionales. Estas son la causa de que, en 1999, el Consejo de Ministros responsable de la planificación espacial y de la política regional formulase en Potsdam el *Esquema de Desarrollo del Espacio*

Comunitario (EDEC), en el que se fijaron tres grandes objetivos: un desarrollo urbano policéntrico y una nueva relación entre las zonas urbanas y las rurales; la igualdad de acceso de todas las regiones europeas a la infraestructura, y la gestión prudente del patrimonio natural y cultural.

Por tanto, este último factor de valoración debe contemplar hacia qué territorios se dirigen las inversiones. Esta valoración requiere que los gestores dispongan previamente de un *modelo territorial* que les permita **determinar las zonas prioritarias de actuación** (Comisión Europea, 1998). Los estudios previos a la formulación del Programa de desarrollo, en ocasiones, habrán permitido llegar a una clasificación de los municipios en función de los factores y condicionantes de los territorios rurales. Esta clasificación permitirá un análisis territorial determinante a la hora de decidir ante las inversiones.

RESULTADOS DE LA PRIORIZACION TERRITORIAL A LAS ZONAS RURALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Este modelo de *priorización territorial* de las inversiones, que constituye la cuarta valoración, se ha aplicado al Programa Operativo del Objetivo 5b constituido por 124 términos municipales de la Comunidad de Madrid.

Según este Programa Operativo, el desarrollo rural en la Comunidad de Madrid se enfrenta a cuatro grandes problemas que constituyen un punto de referencia importante: evolución de la población, bajo nivel de rentas, degradación del hábitat rural y degradación del patrimonio natural. En función de la problemática anterior, el DOCUP define los siguientes objetivos a conseguir (Comunidad de Madrid, 1996):

- Mantener a la población autóctona y a sus actividades en el municipio
- Mejorar las rentas agrarias
- Incrementar la capacidad económica: reducir el desempleo y aumentar el PIB
- Diversificar la actividad económica, mejorar el hábitat rural: creación de empleo no agrario e instalación de nuevas empresas
- Mejora del Hábitat Rural: Mejorar las comunicaciones, conservar el patrimonio, elevar el nivel de equipamiento municipal y desarrollar los sectores productivos
- Protección del medio natural: Lucha contra la erosión. Incendios. Presión Urbana
- Valorización del capital humano: reciclar profesionalmente y formar a desempleados

Para la priorización de los territorios 5b, con vistas a la ubicación de los proyectos de inversión, se han seleccionado ocho criterios que tratan de valorar los

municipios en función de los anteriores objetivos del DOCUP (Tabla 2).

Cada uno de estos criterios o factores se han cuantificado mediante diferentes índices territoriales. Los índices, calculados para cada uno de los ocho criterios seleccionados, han sido los siguientes:

- **I_M: Índice municipal:** refleja la variación del factor correspondiente (empleo agrícola, renta, etc.) del municipio respecto al valor medio de los municipios Objetivo 5b de la Comunidad de Madrid.
- **I_C: Índice zonal o comarcal:** refleja la variación del factor correspondiente medio municipal de cada comarca respecto a la media municipal de todos los municipios Objetivo 5b de la Comunidad de Madrid.
- **I_G: Índice global:** como suma de ambos índices municipal y comarcal.
- **I_P: Índice global ponderado:** ya que no todos los factores tienen la misma importancia, cada uno de ellos se pondera con un coeficiente.

CRITERIO	MOTIVO
• Empleo agrícola:	Siguiendo la pauta del reglamento 2081/93 (CEE) y del DOCUP
• Renta:	Siguiendo la pauta del reglamento 2081/93 (CEE) y del DOCUP
• Densidad de población	Siguiendo la pauta del reglamento 2081/93 (CEE) y del DOCUP
• Tendencia de la población	Siguiendo la pauta del reglamento 2081/93 (CEE) y del DOCUP
• Superficie:	al ser actuaciones territoriales es imprescindible conocer la superficie de actuación
• Paro:	Siguiendo la pauta del DOCUP y como punto prioritario de la política de la Unión
• Grado de Erosión	Siguiendo la pauta del DOCUP y el apartado segundo del Reglamento 2081/93 (CEE)
• Conservación Medio Natural	Siguiendo la pauta del DOCUP y el apartado segundo del Reglamento 2081/93 (CEE).

Tabla 2. - Criterios utilizados para la clasificación de los territorios objetivo 5b de la Comunidad de Madrid

Fuente: elaboración propia

Una vez calculados los índices de todos los factores que determinan los objetivos buscados en virtud del Objetivo 5b, la priorización municipal vendrá definida por la integración ponderada de todos estos índices. La ponderación se ha realizado en función de la prioridad del factor considerado: el caso del empleo agrícola y la renta se han ponderado con 1,3, la densidad de población y la tendencia con 1,2 y el resto de los factores -no incluidos en el apartado primero del Reglamento (CEE) 2081/93, pero sí contemplados entre los objetivos básicos del DOCUP- se han ponderado con 1, mantenido los resultados del índice correspondiente. De esta forma se

obtienen las valoraciones a nivel municipal y los valores medios zonales (como media de los resultados municipales). En el caso de la Comunidad de Madrid, la Comarca agraria de Las Vegas, con una mayor actividad agraria, es la que obtiene un mayor valor de prioridad, aunque existen contrastes dentro de una misma comarca (Tabla 3).

La integración ponderada de los índices utilizados -Figura 4.- ha llevado a clasificar a los 124 municipios Objetivo 5b de la Comunidad de Madrid -Figura 5.- en cinco estratos de prioridad según el valor del índice final. Los mapas de la Figura 5 reflejan éstos criterios de clasificación de

COMARCA OBJETIVO 5B	Número de Municipios	Valor Medio zonal
VEGAS	21	8,792
LOZOYA-SOMOSIERRA	48	8,772
AREA METROPOLITANA DE MADRID	1	8,45
GUADARRAMA	13	8,13
SUR OCCIDENTAL	21	7,991
CAMPIÑA	20	7,822
VALOR MEDIO	124	8,42

Tabla 3.- Índices finales medios para las comarcas objetivo 5b de la Comunidad de Madrid.

Fuente: elaboración propia



Figura 4- La integración ponderada de los índices utilizados

Fuente: elaboración propia

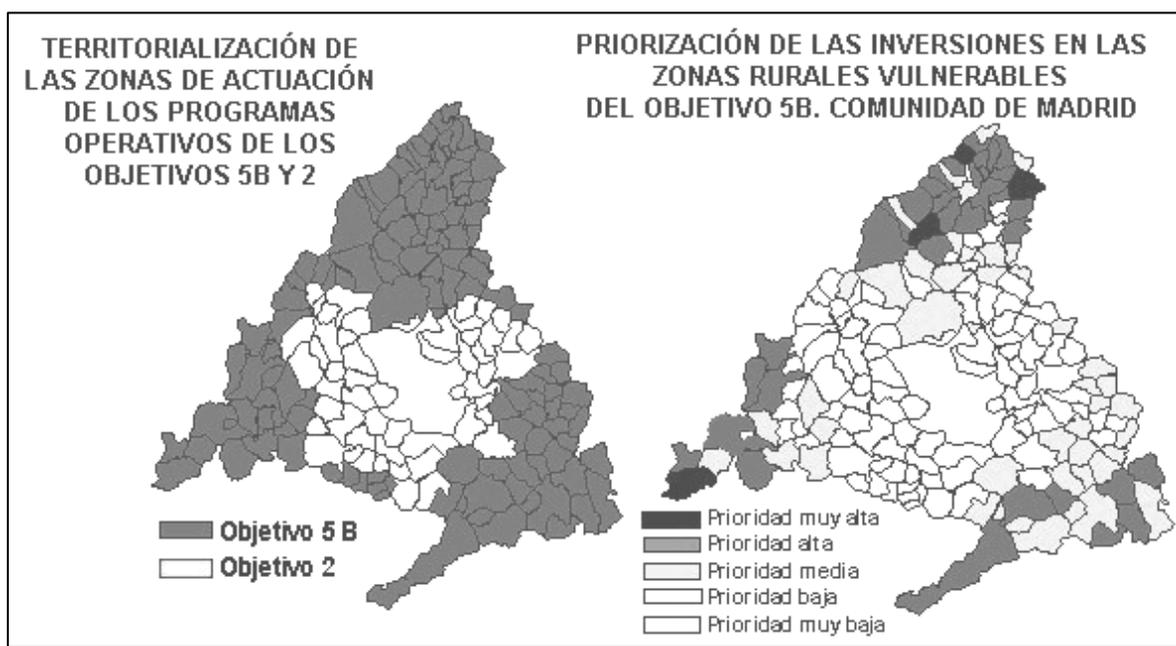


Figura 5.- Clasificación de los municipios del Objetivo 5b de la Comunidad de Madrid según el indicador de prioridad territorial
Fuente: elaboración propia

los territorios rurales y muestran las grandes diferencias y contrastes existentes dentro de una misma zona clasificada por la Unión Europea como Objetivo 5b.

Esta información territorial deberá integrarse junto con los resultados de las otras tres valoraciones anteriormente comentadas: disponibilidad de fondos económicos, indicadores físicos del DOCUP y calidad del proyecto de inversión.

CONCLUSIONES

Dentro una misma comarca definida por un mismo objetivo territorial, pueden apreciarse grandes diferencias y contrastes que deberán ser considerados por los gestores de los proyectos de inversión financiados dentro de los Programas Operativos. Los indicadores municipales de priorización y los correspondientes mapas de clasificación territorial se presentan como una valiosa herramienta para los gestores de los Programas Operativos, de cara a conseguir la cohesión económica y

social. Además de la priorización territorial, los gestores deberán incorporar en la toma de decisiones criterios provenientes de los fondos disponibles, los indicadores físicos de los DOCUP y de los factores determinantes de las inversiones a evaluar.

BIBLIOGRAFÍA

Alier, De los Ríos, Cazorla, (1997). *Planificación en el ámbito público basada en el aprendizaje social: el Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA)*. Editorial: Consejería de Medioambiente y Desarrollo Regional. Comunidad de Madrid. ISBN: 84-451-1402-6. Barcelona.

Alier, J.L.; Atance. I.; De los Ríos, I., (1997). *Adquisición de capacidades: fase de la iniciativa LEADER II con vocación planificadora planificadora*. Boletín Agrario nº7. Septiembre 1997. Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid.

Cazorla, A. *et al*, (1997). *Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa Leader*. 2ª edición. Dirección General de Agricultura y Alimentación. Comunidad Madrid.

Comisión Europea. (1994). Comunicación a los Estados Miembros. DOC 180. Unión Europea. Bruselas.

Comisión Europea. (1996). Proyecto de dictamen del Comité de las Regiones. *Una política de desarrollo rural*. Unión Europea. Bruselas.

Comisión Europea. (1998). *Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales*. Unión Europea. Bruselas.

Comisión Europea. (2001). Segundo informe sobre la cohesión económica y social. *Unidad de Europa, Solidaridad de los pueblos y Diversidad de los territorios*. Unión Europea. Bruselas.

Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Agricultura y Alimentación. Servicio de Estructuras, Producción y Desarrollo Agrario, (1996). *Iniciativa Comunitaria LEADER II en la Comunidad de Madrid*.

Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Agricultura y Alimentación. (1996). *Programa Operativo 5b de la Comunidad de Madrid (1994-1999)*.

Declaración de Cork: *Un medio rural vivo*. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural. Cork, Irlanda. (1996).

Fischler. F., (1998). *Discurso de clausura del coloquio LEADER: por una nueva iniciativa comunitaria para el desarrollo del mundo rural*. LEADER Magazine.

Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos. *Proyecto de Ley Agraria de 1995*. Directrices del Gobierno. USA. (1995).

Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural. AEIDL. (1994). *La gestión local del proyecto local*. Cuadernos LEADER.