

# MODELO DE SELECCIÓN DE PROYECTOS TERRITORIALES CON POTENCIAL DE CREACION DE EMPLEO: APLICACIÓN AL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE UNA MANCOMUNIDAD

De los Ríos Carmenado, I. <sup>(1p)</sup>; Alier Gándaras, J.L. <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid

<sup>(2)</sup> Universidad Alfonso X El Sabio.

## 1.- RESUMEN

La creación de nuevos puestos de trabajo representa una prioridad fundamental de la Comunidad Europea y de los Gobiernos Regionales de sus Estados miembros. En esta comunicación se presenta una metodología de selección de proyectos, con un enfoque ascendente (*bottom-up*), de cara a definir inversiones con potencial de creación de empleo y enmarcadas en una estrategia de desarrollo local.

La metodología se aplica dentro de las líneas trazadas por la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid, en el ámbito territorial de la *Mancomunidad de los Pinares* en la Comarca de Suroccidental de Madrid.

## 2.- EL DESARROLLO LOCAL Y LA VALORIZACIÓN DEL CAPITAL HUMANO EN EL CONTEXTO DE LA UE

El desarrollo local en el marco de la Unión Europea, se entiende como *un proceso de desarrollo económico aplicado en un territorio uniforme -de extensión generalmente más limitada que la región- dirigido por distintos agentes locales en régimen de cooperación* (Comisión Europea, 1999). Con este proceso, a través de su acción integrada sobre las estructuras y los comportamientos socioeconómicos, se da prioridad a la valorización de los recursos humanos, incidiendo de este modo en la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo estables generados por los sectores privado, asociativo o público. En la toma de decisiones dentro de la planificación del desarrollo deben considerarse por tanto de forma prioritaria los proyectos que incrementen del llamado capital social (Midgley, 1998) primando prácticas imaginativas y comportamientos innovadores basados en la creatividad y el espíritu emprendedor que surgen de la propia población local (Comisión Europea, 1995). Otros términos que permiten definir el concepto de desarrollo local y que deben estar presentes en los programas que se diseñen son los siguientes:

- **Territorial:** la escala geográfica del desarrollo local se corresponde con un territorio de dimensiones reducidas (una mancomunidad de municipios, una comarca rural, un barrio urbano etc.), lo que permite movilizar a una población vinculada a un lugar de

vida y utilizar como palancas de su propio desarrollo la historia, la identidad, la cultura y la economía comunes a los habitantes de ese espacio.

- **Endógeno:** los propios recursos de cada territorio (humanos, naturales, económicos, culturales, tecnológicos, etc.) valorizados por los propios agentes locales, deben ser la base de la creación de nuevas actividades generadoras de empleo y de riquezas.
- **Integrado:** implica que el desarrollo local no puede limitarse a medidas sectoriales estancas, sino que debe darse prioridad a las intervenciones plurisectoriales que agrupen a los distintos agentes de los distintos sectores de actividad.
- **Ascendente** (de abajo a arriba) en donde las estrategias y los proyectos de desarrollo se definen y negocian mediante un proceso participativo “desde la base” en función de las necesidades determinadas por los propios agentes locales, existiendo una fuerte unión entre la dinámica local y el desarrollo. El proceso contrario es el enfoque “descendente” aprobadas “arriba” e impuestas “abajo”, que prevalecieron durante mucho tiempo en el ámbito de la planificación del desarrollo.
- **Cooperativo:** el proceso de desarrollo local es responsabilidad de los socios locales entre los que se encuentra una amplia gama de actores representativos de los distintos sectores de actividad: corporaciones locales, empresas, asociaciones, juntas de distrito, organismos públicos, administraciones, etc. (Comisión Europea, 1999).
- **Sostenible:** la estrategia de desarrollo debe poder mantenerse en el tiempo, garantizando la pervivencia de las actividades, los puestos de trabajo y los recursos existentes; esto supone rebasar ampliamente la búsqueda de viabilidad económica a corto plazo y tener en cuenta factores como la calidad de vida, la protección ambiental y la utilización racional de los recursos naturales.

### **3.- MODELO PARA LA VALORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN EL CONTEXTO DE LA UE**

En función de las anteriores características del desarrollo local se muestra una metodología para identificar y seleccionar un conjunto de proyectos de inversión de cara a diseñar una estrategia de desarrollo en favor del empleo.

#### **3.1. Identificación de proyectos**

La identificación de los proyectos de desarrollo se realiza mediante la integración de cuatro fuentes de información complementarias:

- **Diagnóstico del territorio y de sus recursos:** puntos fuertes, disparidades, lagunas y potenciales determinados en la escala geográfica afectada; destacando la población y los propios **recursos** del territorio (naturales, económicos, culturales, tecnológicos, etc.) con posibilidades para crear nuevas actividades generadoras de empleo y de riquezas. Este diagnóstico debe realizarse con un enfoque plurisectorial y participativo agrupando las opiniones de los agentes de los distintos sectores de actividad.

- **Participación de las Corporaciones Locales y de los agentes sociales.** Los proyectos de desarrollo son propuestos y definidos “desde la base” mediante un proceso participativo con enfoque ascendente, en función las necesidades que determinan los propios agentes locales (Cazorla, A. 1999) representativos de los distintos sectores de actividad (corporaciones locales, empresas, asociaciones, etc.
- **Participación de las Direcciones Generales inversoras.** En el proceso de cooperación, además de los actores locales deben intervenir los equipos técnicos de las diferentes Administraciones responsables (Friedmann, 1993), de forma que se garantice la **sostenibilidad de los proyectos**, la protección ambiental y la utilización racional de los recursos naturales.
- **Directrices y orientaciones de los diferentes Programas e iniciativas de la Unión Europea a favor del desarrollo regional.** Para lograr una visión coherente, reflejando un enfoque integrado y estratégico de coordinación y cooperación es necesario utilizar al máximo las **sinergias** entre las prioridades y medidas de los diferentes programas para el periodo 2000-2006. Este enfoque permitirá incrementar la eficacia y la eficiencia de las actuaciones.

### 3.2. Valoración y selección de los proyectos a favor del empleo

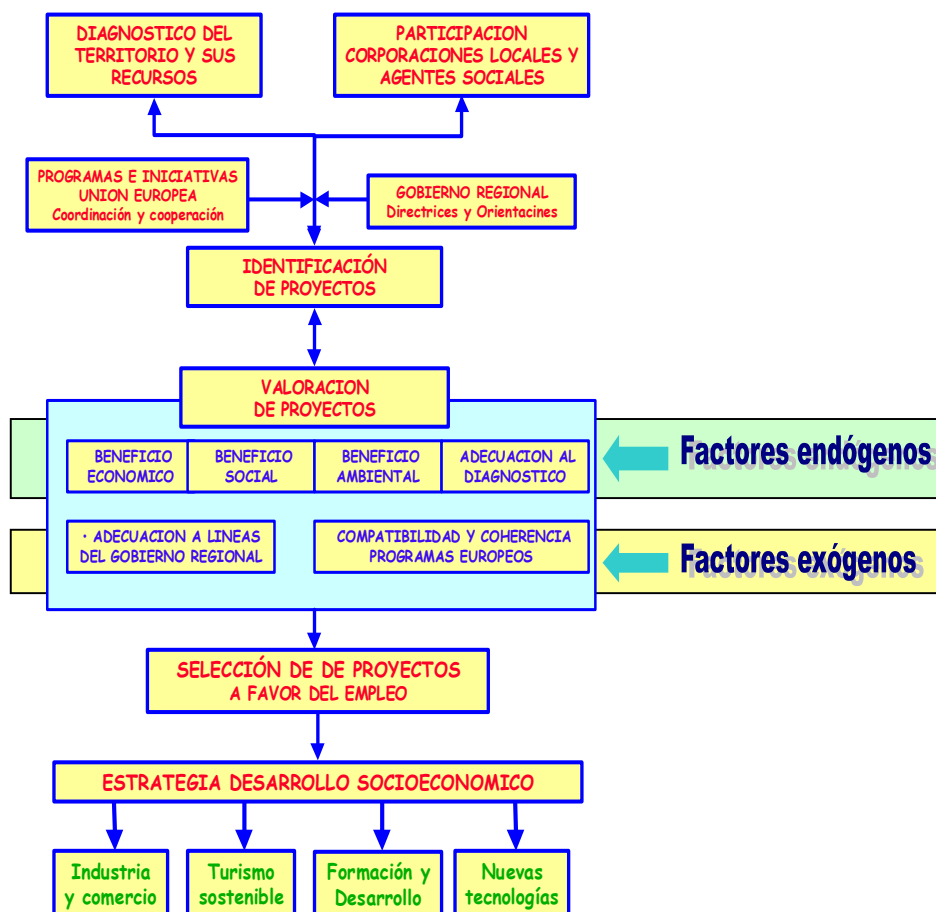
Tras la identificación de los proyectos, se realiza una valoración de los mismos estimando su adecuación y prioridad de cara a diseñar el programa de desarrollo. En función de la información de la fase anterior, cada actuación se somete dos procesos de valoración: uno respecto a factores endógenos y otro respecto a los exógenos.

**A.- Valoración endógena del proyecto respecto al territorio y sus recursos.** En una primera fase se valoran los efectos del proyecto respecto a los siguientes elementos **endógenos** del propio territorio:

- VALORACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO ( $I_{ECONOMICO}$ ): se trata de evaluar en que medida un proyecto contribuye al desarrollo económico de la zona, moderniza y fortalece a los sectores productivos, aumenta el valor añadido de la economía local, incrementa la competitividad de las empresas, y por consiguiente su potencial de creación de empleo.
- VALORACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL ( $I_{SOCIAL}$ ): con esta valoración se estima el interés social del proyecto respecto a los efectos sobre la generación de empleo local, la valorización de los recursos humanos (formación y capacitación), la igualdad de oportunidades o prestación de servicios sociales y la aceptación social del proyecto.
- VALORACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL ( $I_{AMBIENTAL}$ ): estima como contribuye el proyecto a la mejora de la calidad ambiental o a la conservación de los recursos y valores naturales de la zona.
- VALORACIÓN DE LA ADECUACIÓN AL DIAGNÓSTICO ( $I_{DIAGNOSTICO}$ ): permite confrontar la coherencia de los proyectos propuestos con los problemas, debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades detectados en el diagnóstico del territorio.

La cuantificación de la valoración, para cada uno de los anteriores factores se realiza en función de la siguiente gradación: efecto o impacto muy positivo (2), positivo (1), nulo (0), impacto negativo (-1) o muy negativo (-2). La suma ponderada de las valoraciones genera el índice de prioridad respecto a los factores endógenos:

$$V_{ENDOGENO} = 0,25 * I_{ECONOMICO} + 0,25 * I_{SOC} + 0,10 * I_{AMBIENTAL} + 0,40 * I_{DIAGNOSTICO}$$



**B.- Valoración exógena del proyecto respecto a la compatibilidad y coherencia con los programas y las políticas regionales.** Posteriormente cada uno de los proyectos se valora respecto a los siguientes factores exógenos:

- ADECUACIÓN A LAS LÍNEAS DEL GOBIERNO REGIONAL (I<sub>D.G. INVERSORAS</sub>): con este índice se estima la adecuación de los proyectos a las prioridades y los criterios que definen las distintas Direcciones Generales inversoras y responsables.
- COMPATIBILIDAD Y COHERENCIA CON LOS PROGRAMAS E INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA: esta valoración permite tener una visión global de cómo la estrategia de desarrollo es compatible y coherente respecto a las medidas y actuaciones definidas en los Programas de Desarrollo de los fondos estructurales para el nuevo período 2000-2006: Programa del FEOGA (I<sub>FEOGA</sub>), Programa del Fondo Social Europeo (I<sub>FSE</sub>), Programa del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (I<sub>FEDER</sub>), Programa de Desarrollo Rural (I<sub>PDR</sub>) y Programas de las Iniciativas comunitarias (I<sub>INICIATIVAS</sub>).

La suma ponderada de estas valoraciones genera el índice de adecuación exógeno:

$$V_{\text{EXOGENO}} = 2 \cdot I_{\text{D.G. INVERSORAS}} + I_{\text{FEOGA}} + I_{\text{FSE}} + I_{\text{FEDER}} + I_{\text{PDR}} + I_{\text{INICIATIVAS UE}}$$

Mediante la suma ponderada de ambos índices endógeno y exógeno se obtiene el valor final de prioridad de los proyectos respecto a su inclusión en la estrategia de desarrollo.

$$V_{\text{FINAL DE PRIORIDAD DEL PROYECTO}} = 2 \cdot V_{\text{ENDOGENO}} + V_{\text{EXOGENO}}$$

El esquema adjunto muestra el modelo desarrollado y los criterios empleados en la valoración de los proyectos.

#### 4.- APLICACIÓN AL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE LA MANCOMUNIDAD DE LOS PINARES

La metodología propuesta se ha aplicado dentro de las líneas trazadas por la Consejería de Economía y Empleo del Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid, en el ámbito territorial de la Mancomunidad de los Pinares, con los siguientes datos:

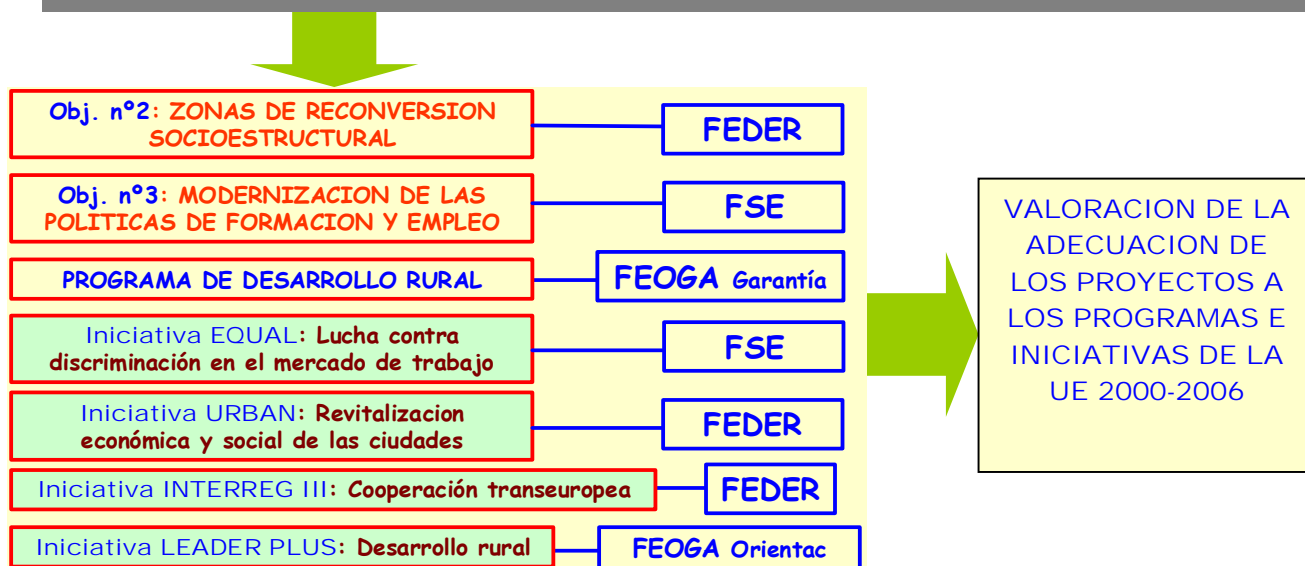
• Nº Municipios	10	• Población ocupada	76%
• Superficie (Km <sup>2</sup> )	525,4	• Empleo Agricultura	7,3%
• Población 1996	19,996 habitantes	• Empleo Industria	18%
• Densidad población	45,5 hab/km <sup>2</sup>	• Empleo Construcción	17,5%
• Variación población. 1991-96	20%	• Empleo Servicios	52%
• Población activa	36,7%	• Tasa de paro	20,4%

La metodología desarrollada (Departamento de Proyectos y Planificación Rural, 1999) ha permitido identificar un conjunto de proyectos de inversión mediante la integración de las cuatro fuentes de información complementarias:

- Diagnóstico realizado: puntos fuertes, disparidades, lagunas y potenciales determinados en los municipios de la Mancomunidad.
- Aportaciones de las Corporaciones Locales de la Mancomunidad.
- Directrices y orientaciones de las Direcciones Generales inversoras de la Consejería de Economía y Empleo
- Prioridades y medidas de los Programas de los Fondos Estructurales de la Comunidad de Madrid.

En el caso de la valoración exógena el índice se ha obtenido valorando cada uno de los proyectos y de forma independiente respecto a su adecuación a los ejes y medidas definidos en cada uno de los siguientes programas.

#### DIRECTRICES Y PRIORIDADES DE LA UE: Programación 2000-2006



Se relacionan a continuación los cuarenta proyectos que han aportado unos mayores índices de adecuación en función de las valoraciones realizadas y priorizando su potencial de creación de empleo.

PROYECTO	MUNICIPIO	V <sub>Endogeno</sub>	V <sub>Exógeno</sub>	V <sub>Final de prioridad</sub>
Proyectos complementarios a la Casa del Aguila- Centro de Interpretación de la Naturaleza, asistido por Realidad Virtual.	Chapinería	37.5	18	93
Proyecto de Centro Comercial "Abierto "	S. Martín de Valdeiglesias	37	15	89
Construcción de un Polígono Industrial	Aldea del Fresno	37	12	86
Construcción de un conjunto turístico con alojamientos rurales, cabañas y bungalows.	Rozas de Puerto Real	34	15	83
Construcción de un Póligono Industrial.	Cadalso de los Vidrios	34.5	12	81
Polígono Industrial El Alberche: compleción del planeamiento, urbanización y comercialización.	Villa del Prado	34.5	12	81
Creación de un vivero de empresas	San Martín de Valdeiglesias	30.5	20	81
Creación de un albergue juvenil en el edificio de la Estación de Ferrocarril.	Pelayos de la Presa	31.5	17	80
Construcción de 6 naves industriales.	Navas del Rey	34.5	10	79
Ampliación de suelo industrial y construcción de un polígono	Colmenar del Arroyo	34.5	9	78
Creación de un Centro de Empresas y construcción de naves nido en el polígono industrial.	Chapinería	31.5	15	78
Creación de zona Turística de Ocio en las Peñas	Cenicientos	30	17	77
Creación de un taller de formación ocupacional.	Colmenar del Arroyo	29	18	76
Creación de una Escuela Taller	Pelayos de la Presa	29	18	76
Construcción y ordenación de Playas y Zonas deportivas en el Alberche.	Aldea del Fresno	30	15	75
Centro de diversificación agraria dehesa del Alamar	Villa del Prado	28.5	17	74
Centro para el desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación ( CEVINET ).	Villa del Prado	25	23	73
Construcción de un edificio multifuncional	Rozas de Puerto Real	29	14	72
Construcción de 3 naves industriales	Pelayos de la Presa	30.5	10	71
Oficina de desarrollo para la gestión de proyectos municipales	Villa del Prado	26.5	17	70
Creación de una Escuela de cantería.	Cadalso de los Vidrios	25.5	19	70
Construcción de una Nave Industrial.	Aldea del Fresno	29.5	9	68
Construcción de alojamientos rurales.	Colmenar del Arroyo	27.5	13	68
Construcción de Complejo de Alojamiento Turístico.	Chapinería	27.5	13	68
Urbanización suelo industrial.	Navas del Rey	28	11	67
Construcción de nave industrial	Colmenar del Arroyo	28	9	65
Mejoras en la bodega cooperativa.	Cadalso de los Vidrios	26.5	11	64
Creación de Rutas Turísticas.	Cenicientos	25	14	64
Creación de una Central de Reservas	San Martín de Valdeiglesias	23.5	16	63
Promoción de suelo industrial	San Martín de Valdeiglesias	25.5	11	62
Vivero de plantas autóctonas	Cenicientos	26	9	61
Plan Global de Señalización y promoción de los Recursos turísticos	Villa del Prado	22.5	15	60
Construcción de una central eólica para garantizar el suministro de energía eléctrica y facilitar el ahorro energético	Rozas de Puerto Real	22	16	60
Creación de Escuelas de Deportivas y de ocio	Pelayos de la Presa	26.5	5	58
Finalización de la 1ª fase y continuación de un edificio que constituiría un centro de Información Comarcal	Navas del Rey	20	17	57
Construcción de alojamientos rurales.	Aldea del Fresno	20	13	53
Construcción de un camping	San Martín de Valdeiglesias	20	13	53
Construcción de una residencia para la Tercera Edad.	Cadalso de los Vidrios	21.5	8	51

Residencia para la Tercera Edad.	Cenicientos	21.5	8	51
Residencia para la Tercera Edad.	Rozas de Puerto Real	21.5	8	51

Tras el proceso de valoración los proyectos de inversión seleccionados se han clasificado en cuatro sectores (industria y comercio, nuevas tecnologías, turismo, formación y desarrollo) que constituyen los pilares básicos de cara a articular *Pactos Territoriales* para el empleo en el ámbito del desarrollo de la Mancomunidad.

SECTORES	EJES DE DESARROLLO	MEDIDAS
<b>Eje 1 INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	1.1. DESARROLLO INDUSTRIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dotación de polígonos e infraestructuras</li> <li>▪ Modernización de las infraestructuras</li> <li>▪ Ampliación de suelo industrial</li> </ul>
	1.2. POTENCIACIÓN DEL COMERCIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adecuación de zonas para el comercio</li> </ul>
<b>Eje 2 TURISMO</b>	2.1. DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alojamientos turísticos e infraestructuras</li> <li>▪ Agroturismo</li> <li>▪ Gestión de los recursos e infraestructuras existentes</li> <li>▪ Infraestructuras para conectar el turismo con la naturaleza y el medio rural</li> <li>▪ Infraestructuras turísticas</li> </ul>
<b>Eje 3 FORMACIÓN Y EMPLEO Y DESARROLLO</b>	3.1. ADAPTACIÓN Y DESARROLLO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinación de proyectos municipales</li> </ul>
	3.2. FORMACIÓN Y ORIENTACIÓN SOCIOLABORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formación de técnicos</li> <li>▪ Especialistas en Desarrollo Local</li> </ul>
<b>Eje 4 NUEVAS TECNOLOGÍAS</b>	4.1. NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA EL DESARROLLO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fomento de las energías alternativas</li> <li>▪ Investigación y desarrollo de nuevas tecnologías</li> </ul>

## 5.- CONCLUSIONES

La valoración de las inversiones con criterios vinculados principalmente al empleo, debe ser un aspecto fundamental de cara a generar estrategias integradas de desarrollo sostenible que, con un enfoque ascendente, incidan en el capital humano y en la revitalización de las regiones. Esta valoración debe realizarse de forma que se garantice también la compatibilidad y la coherencia entre los distintos programas e Iniciativas así como entre las medidas de las Direcciones Generales inversoras del Gobierno Regional de Madrid.

## 6.- REFERENCIAS Y CORRESPONDENCIA

- Comisión Europea (1999). *Décimo informe anual de los Fondos Estructurales 1998*. Política Regional y Cohesión. Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. COM (95) 273 de 13 de junio de 1995: *Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo*. Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. Noviembre de 1999. *Guía de los Pactos Territoriales en favor del Empleo*. Comunidades Europeas.

- Departamento de Proyectos y Planificación Rural. (1999). *Programa de Desarrollo Socioeconómico de la Mancomunidad de los Pinares*. Comunidad de Madrid.
- Friedmann, J. (1993). *Toward Non-Euclidian Mode of Planning*, in Journal of the American Planning Association, Autumn, 1993.
- Friedmann, J., 1986. "*Planning in the public domain*". Princeton University Press. Covelo. California.
- Midgley, J.; Livermore, M. (1998). *Social capital and Local Economic Development: Implications for Community Social Work Practice*. Journal of Community Practice The Haworth Press, Inc. Vol. 5 N° 1/2.
- Quintana, J, Cazorla, A.; Merino, J. (2000). *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Polanyi, M., 1966. "*The tacit dimension*". Gardena, N.Y.: Anchor Books.

## **CORRESPONDENCIA**

Ignacio de los Ríos Carmenado

Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid.

Irios@ppr.etsia.upm.es.