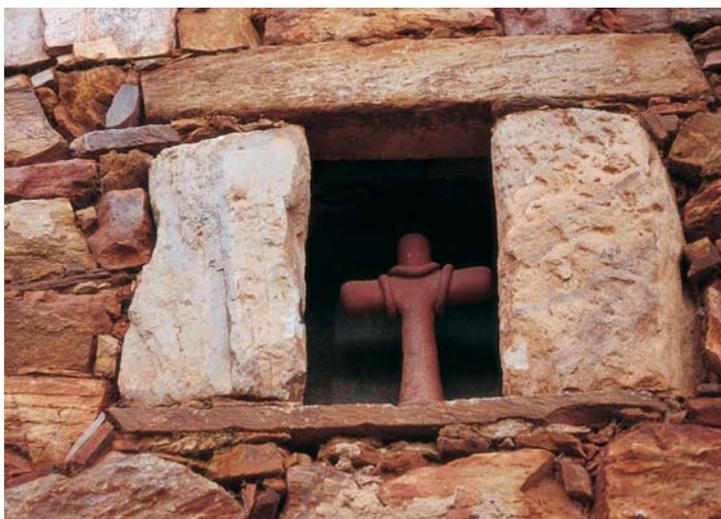


Valoración y balance de PRODER

VERSIÓN ORIGINAL

JAVIER ESPARCIA PÉREZ. Unidad de Investigación de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas Dpto. de Geografía, Univ. de Valencia.

Cuando en 1994 la Iniciativa Comunitaria LEADER I tocó a su fin, y con la ya segura continuidad de la misma, se habían generado muchas expectativas en los territorios rurales españoles. La respuesta del mundo rural a la posibilidad



de acceder a un programa de desarrollo territorial bajo LEADER II fue tal que desbordó completamente la capacidad financiera de las diferentes autoridades nacionales así como las disponibilidades presupuestarias de LEADER II provenientes de la Comisión Europea. Este efecto "llamada" está en la base del diseño y puesta en marcha de PRODER en España.

Han sido numerosas las acciones de recuperación y restauración arquitectónica de edificios de carácter histórico o singular.

En el marco de la medida 5 (pequeñas empresas, artesanía y servicios), PRODER ha contribuido a más de 2.000 proyectos.

El gobierno español hubo de dar respuesta a aquel cúmulo de esperanzas, y así es como en 1996 la Comisión Europea aprueba el Programa Operativo "Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales" de Objetivo 1 de España (cuya fecha límite para efectuar compromisos financieros finalizó en diciembre de 1999, y en diciembre de 2001 finalizó el plazo para efectuar los gastos comprometidos). PRODER se concebía, por tanto, como un programa que tendría su ámbito en regiones desfavorecidas (Objetivo 1) y en áreas rurales que no disfrutaban ya de un programa LEADER II (con la excepción de Canarias, dónde sí fue-

ron compatibles). De esta forma, PRODER vino a completar el mapa de la ruralidad en estas comunidades autónomas.

PRODER es un programa que reproduce el enfoque e incluso las estructuras de LEADER, es decir, se basa en Grupos de Acción Local público-privados (las dos excepciones han sido Asturias, donde ha sido aplicado por las oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura, y Canarias, bajo la responsabilidad de los Cabildos Insulares). Los objetivos generales de PRODER se orientan a la valorización del patrimonio, fomento del agroturismo y turismo rural, ayudas a la creación y mantenimiento de pequeñas y medianas empresas (incluyendo artesanía y servicios), valorización del potencial productivo agrario y forestal, y mejora de la formación para actividades agrarias y forestales.

De las 152 solicitudes (muestra de esas expectativas a las que hacíamos referencia), fueron



Tabla 1: Cuadro financiero final de PRODER en España (millon. de Euros)

		A) Previsto		B) Ejecutado		B/A
Fuente de financiación-inversión	Unión Europea	279,77	45,2%	255,01	32,3%	-8,8%
	FEOGA-O	174,26	28,1%	158,77	20,1%	-8,9%
	FEDER	105,51	17,0%	96,24	12,2%	-8,8%
	Adm. Públicas Nacionales	124,94	20,2%	138,18	17,5%	10,6%
	Adm. Central	16,02	2,6%	15,78	2,0%	-1,5%
	Adm. Autonómica	59,00	9,5%	57,62	7,3%	-2,3%
	Adm. Local	49,92	8,1%	64,78	8,2%	29,8%
	Inversión Privada	214,51	34,6%	397,52	50,3%	85,3%
Distribución por medidas	M1 Valorización del patrimonio rural	87,49	14,1%	111,30	14,1%	27,2%
	M2 Valorización del patrimonio local	42,82	6,9%	51,26	6,5%	19,7%
	M3 Agroturismo	55,41	8,9%	54,71	6,9%	-1,3%
	M4 Turismo local	101,02	16,3%	128,69	16,3%	27,4%
	M5 Pequeñas emp., artesanía y serv.	117,96	19,0%	191,75	24,3%	62,6%
	M6 Servicios a empresas	48,45	7,8%	47,28	6,0%	-2,4%
	M7 Potencial produc. agric. y forestal	148,78	24,0%	189,03	23,9%	27,1%
	M8 Extensión agraria y forestal	17,28	2,8%	16,70	2,1%	-3,3%
TOTAL	619,21		790,71		27,7%	

Fuente: Informe Final de Ejecución 1994-1999. PRODER. MAPA, 2003.

seleccionadas únicamente dos tercios (97). Los territorios PRODER han ocupado casi el 24 % de la superficie nacional (45 % en LEADER II), siendo la población de estas áreas el 11 % del total nacional (12 % en LEADER II). Por tanto, los territorios PRODER han tenido una media de 36 hab./Km² (superior a los 21 hab./Km² de las zonas LEADER II, pero lejos en todo caso de los 77 hab./Km² del conjunto nacional).

PRODER tenía unas previsiones iniciales de casi 620 M€ (millones de Euros), de los que casi dos tercios eran fondos públicos y el tercio restante tendría origen privado (Tabla 1). Estas previsiones han variado significativamente, siendo el total certificado de algo más de 790 M€ (un 28 % más de la cifra prevista).

En el otro extremo tenemos la financiación que no ha llegado a los compromisos iniciales, especialmente en el caso de los fondos europeos, con casi un 9 % menos. En relación a LEA-

DER II la estructura de la financiación movi-
lizada es similar, con un claro predominio de la inversión privada, un peso muy importante de los fondos europeos, y un papel no menos significativo de las administraciones públicas nacionales (Fig. 1 y Tabla 1).

En la Fig. 2 se resume la estructura de la distribución por medidas, en algunas de las cuales se han experimentado cambios significativos respecto de las previsiones iniciales.

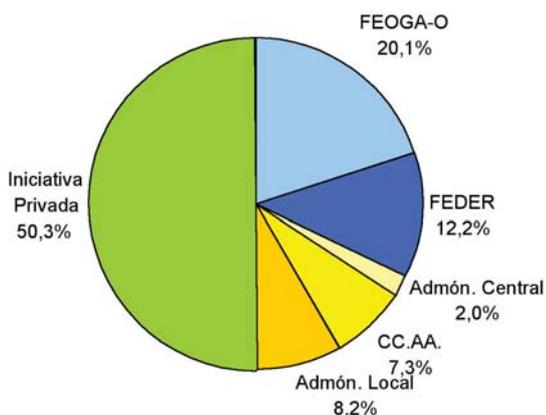


Fig. 1: Distribución de la financiación e inversiones finales en PRODER

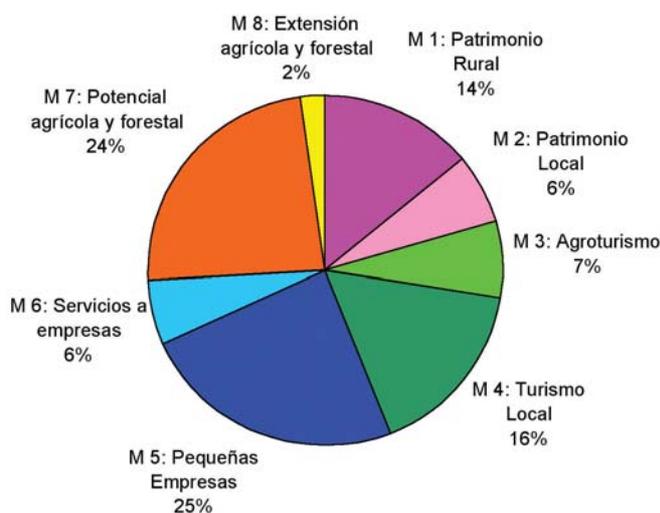


Fig. 2: Distribución de las inversiones finales por medidas. PRODER

Un último aspecto a destacar es el predominio público o privado por medidas (Fig. 3). La financiación e inversiones públicas se han centrado en medidas de recuperación del patrimonio arquitectónico, en el funcionamiento de los grupos y apoyo técnico, y en el ambi-

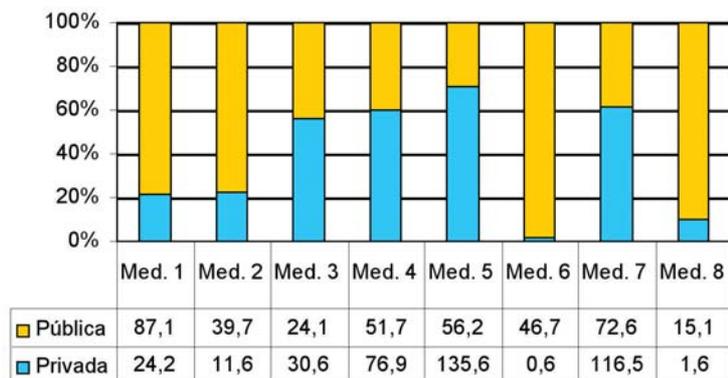


Fig. 3: Financiación e inversiones totales según carácter público o privado (tabla en M€).

to de la formación orientada a la revalorización del potencial agrario y forestal. Por su parte, la iniciativa privada ha tenido una muy importante respuesta en los sectores y actividades con un carácter más directamente productivo.

Aunque PRODER ha sido un Programa Operativo único con carácter plurirregional, entre las comunidades autónomas encontramos algunas diferencias significativas en la estructura final de las fuentes de financiación, el papel de la inversión privada, así como la propia orientación del Programa (Tabla 2).

Principales resultados

Las medidas 1 y 2 se han orientado principalmente a acciones de recuperación y restauración arquitectónica de edificios de carácter histórico o singular; en conjunto se han realizado más de 2.800 proyectos, encabezados en su mayor parte por las administraciones loca-

les (70 %), y en mucha menor medida por las asociaciones (13 %), mientras que el resto se dispersa entre empresas, iniciativas particulares, etc. Las medidas 3 y 4 se han orientado a la creación de alojamiento turístico (13.200 camas para uso turístico), y en menor medida al fomento de servicios complementarios (en función del nivel de desarrollo turístico de los territorios); sin embargo siguen siendo temas pendientes la falta de asociacionismo, la comercialización, la mejora de la calidad, o los planes sectoriales, entre otros. Estas dos medidas se han concentrado principalmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia (con un 82 % de las acciones totales).

En el marco de la medida 5 (pequeñas empresas, artesanía y servicios), PRODER ha contribuido a más de 2.000 proyectos, principalmente en Andalucía (30 %), Castilla-La Mancha (21 %), Castilla y León, y Extremadura (19 % en cada caso). Los resultados han sido la creación de 1.400 empresas y un buen número de empleos (aunque más allá de los indicadores cuantitativos oficiales, habría que hablar principalmente de “contribución a la creación y/o consolidación de empresas y empleo”, junto a otros instrumentos probablemente más decisivos que el propio PRODER).

La medida 7 se ha destinado a la revalorización del potencial productivo agrario y forestal. Básicamente hay que referirse a las industrias de transformación, vinculadas en muchos casos a los productos locales y artesanales (casi siempre con una importante preocupación por la calidad). Se han llevado a cabo más de 1.900 proyectos,

Tabla 2: Cuadro financiero final de PRODER, por CC.AA. (ejecutado)

		Total	Andalucía	Asturias	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Extremadura	Galicia	Murcia	Comunidad Valenciana		
Fuente de financiación-inversión	Unión Europea	32,3%	31,7%	30,3%	55,5%	35,1%	31,5%	32,9%	34,3%	44,9%	32,1%	22,0%	Beneficiarios finales por medidas	Núm. de proyectos por medidas
	FEOGA-O	20,1%	22,7%	19,7%	25,0%	23,6%	17,4%	22,0%	20,6%	14,5%	9,9%	16,0%		
	FEDER	12,2%	9,0%	10,6%	30,5%	11,5%	14,1%	11,0%	13,7%	30,4%	22,2%	6,0%		
	Adm. Públicas Nacionales	17,5%	14,0%	14,0%	44,5%	18,3%	17,3%	21,4%	16,0%	19,5%	24,4%	13,8%		
	Adm. Central	2,0%	2,4%	1,5%	2,4%	2,1%	1,5%	2,5%	1,8%	1,5%	1,0%	1,2%		
	Adm. Autonómica	7,3%	5,8%	7,0%	0,0%	7,9%	6,3%	9,4%	7,2%	8,7%	14,6%	6,9%		
	Adm. Local	8,2%	5,9%	5,4%	42,1%	8,3%	9,4%	9,6%	7,0%	9,4%	8,8%	5,6%		
Inversión Privada	50,3%	54,3%	55,8%	0,0%	46,5%	51,2%	45,6%	49,7%	35,6%	43,5%	64,3%			
Distribución por medidas	M1 Valorización del patrimonio rural	14,1%	14,0%	12,8%	20,6%	20,9%	10,4%	20,7%	9,3%	0,0%	0,0%	15,4%	18,6%	19,2%
	M2 Valorización del patrimonio local	6,5%	0,3%	2,3%	28,3%	4,6%	6,7%	3,0%	5,8%	34,7%	41,4%	6,4%	6,3%	6,1%
	M3 Agroturismo	6,9%	0,5%	6,0%	0,0%	18,0%	8,0%	5,5%	14,1%	23,9%	30,7%	4,6%	5,4%	5,1%
	M4 Turismo local	16,3%	14,4%	26,4%	19,3%	21,7%	17,1%	19,2%	14,1%	17,1%	26,9%	8,2%	11,6%	11,3%
	M5 Pequeñas emp., artesanía y serv.	24,3%	24,5%	22,4%	4,8%	21,2%	31,3%	22,8%	28,2%	16,4%	0,0%	27,9%	19,6%	18,0%
	M6 Servicios a empresas	6,0%	6,4%	4,3%	0,0%	6,2%	6,8%	5,5%	10,9%	7,9%	1,1%	3,1%	9,5%	10,3%
	M7 Potencial produc. agric. y forestal	23,9%	36,4%	25,2%	27,0%	6,0%	18,0%	21,0%	17,6%	0,0%	0,0%	31,8%	18,1%	17,1%
	M8 Extensión agraria y forestal	2,1%	3,6%	0,7%	0,0%	1,4%	1,7%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	10,9%	12,6%
TOTAL (Mill. de Euros)	790,71	212,82	30,07	13,17	25,77	104,40	184,56	59,53	49,83	13,18	97,39	10,240	11,271	
Núm. de proyectos por CC.AA.	11.217	28%	4%	1%	5%	15%	24%	10%	5%	1%	8%			

Valores con diferencias más significativas respecto del conjunto de las CC.AA. / Fuente: Informe Final de Ejecución 1994-1999. PRODER. MAPA, 2003.

principalmente en Andalucía (46 %), Castilla y León (17 %) y Castilla-La Mancha (10 %).

Por último, la medida 8 se ha orientado a la mejora de la extensión agraria y forestal. PRODER ha apoyado algo más de 1.100 acciones de formación y capacitación en los ámbitos de la industria agroalimentaria, nuevas tecnologías, medio ambiente, etc. Tales acciones se han concentrado principalmente en Andalucía, y Castilla y León (72 %). Pese a todo, algunos déficits permanecen, como la necesidad de mejorar la formación orientada a un tipo de transformación agroalimentaria basada en la calidad, un mejor posicionamiento competitivo en el marco de las redes de comercialización, la introducción de nuevas tecnologías y su compatibilización con el valor añadido de los procesos tradicionales, etc.

En general, los territorios PRODER han contado con un tejido empresarial más denso que en el caso de los LEADER, pero aún así sigue habiendo una cierta falta de articulación, situación que PRODER no ha podido superar, tanto por sus limitados recursos como por el reducido tiempo de ejecución. A todo ello hay que añadir tanto una débil cultura empresarial como una reducida visión estratégica.

Deficiencias y retos para PRODER 2

PRODER es un programa prácticamente gemelo de LEADER en cuanto que está basado en un enfoque territorial del desarrollo. La puesta en práctica de este enfoque en los territorios PRODER no ha estado exenta sin embargo de algunas deficiencias:

- Algunos territorios PRODER han tenido, al igual que ocurriera en LEADER, disfunciones debido a una falta de coherencia en la delimitación de las áreas. El hecho de que los criterios de coherencia territorial no siempre hayan sido los determinantes en la delimitación de las áreas se ha traducido en algunas dificultades, a las que se ha añadido, por un lado, una lógica falta de imagen externa como territorio coherente y dotado de una cierta unidad, y por otro la propia falta de identidad de la población con ese territorio.

- El carácter ascendente y participativo no ha estado suficientemente presente en la actividad de muchos de los GAL, y todo ello se ha manifestado en aspectos como una escasa y puntual sensibilización de la población; bajo grado de asociacionismo (con una reducida articulación de los colectivos y agentes en torno a una estrategia de desarrollo); exceso de protagonismo de los agentes públicos en los órganos de decisión (aspecto éste que ha derivado en límites a la participación efectiva de determinados colecti-



vos, caso de mujeres, jóvenes y agricultores).

- En relación a las diferentes orientaciones productivas, en PRODER han faltado, o no se han podido o sabido aplicar adecuada y suficientemente, unas estrategias de desarrollo coherentes en las que hayan estado presentes la integración y articulación entre acciones y sectores.

- Aunque los equipos técnicos de PRODER han tenido con frecuencia un perfil más “gerencial” y menos de “dinamización” en relación a LEADER (en gran parte debido a la propia naturaleza de los territorios y a la presión por ejecutar el programa en un periodo muy limitado), algunos aspectos de la gestión y administración de los fondos también han constituido un déficit.

- Para superar éstos y otros déficits, los GAL han tenido la posibilidad, más teórica que real, de acceder a la cooperación y trabajo en red, tanto entre ellos como con grupos LEADER; la no disponibilidad de partidas específicas para la cooperación y la presión temporal para ejecutar el programa explican que ese trabajo en red se haya limitado en gran parte a las relaciones personales o profesionales directas establecidas por los diferentes miembros de los GAL o de los equipos técnicos.

En conjunto, PRODER ha de ser valorado como una respuesta globalmente adecuada por parte del Gobierno español a las expectativas de desarrollo territorial que LEADER había creado en las áreas rurales españolas desde los primeros años 90. Y sin duda PRODER 2 va a permitir en estos próximos años superar muchos de los condicionantes que ha tenido PRODER y, con la experiencia y el aprendizaje adquirido en los últimos años, contribuir eficazmente tanto a una verdadera articulación social como a la diversificación de la economía local. 🍋

PRODER ha apoyado algo más de 1.100 acciones de formación y capacitación en el ámbito de la industria agroalimentaria.

Foto: Joaquín Guijarro