

---

## **CAPÍTULO 7. INCIDENCIA E IMPACTO DEL POIA 2000-2006.**

---

### **7.1. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO.**

Transcurrido tres años desde la puesta en marcha del POIA 2000-2006, la evaluación de los impactos, entendidos como las consecuencias del programa más allá de los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos, puede resultar especialmente difícil por dos motivos: por un lado, el impacto, en la mayoría de los casos, es el efecto acumulativo de una serie de medidas, y por otro, que no haya transcurrido el tiempo suficiente para poder vislumbrar los primeros síntomas de respuesta a las medidas (y menos, a medio camino en la ejecución del programa). Así, en general, reconocer los impactos es una misión propia de evaluaciones realizadas una vez transcurridos varios años desde la finalización del programa. No obstante, el equipo evaluador considera de interés hacer un primer seguimiento de lo que hasta ahora se ha conseguido. Concretamente, en este apartado para analizar la incidencia del POIA sobre el entorno socioeconómico de la región, en primer lugar, se analiza la evolución de dicho entorno en los últimos años mediante indicadores del entorno socioeconómico de la región, y en segundo lugar, se va a hacer uso, por una parte, de los resultados obtenidos de la encuesta realizada a los gestores coordinadores (II fase), y por otra, de los indicadores de impacto definidos en el Complemento de Programa para cada medida, partiendo de la información a 31 de diciembre de 2002 que recoge Fondos 2000.

Un análisis minucioso de la evolución del entorno socioeconómico de Andalucía donde se enmarcan las actuaciones cofinanciadas puede verse en el capítulo 3 de este documento. Se comprueba, por una parte, que las características socioeconómicas y medioambientales de Andalucía siguen siendo similares al punto de partida del Plan (año 2000), esto es, no se ha producido ningún cambio importante e imprevisto que afecte al diseño de la estrategia de desarrollo llevada a cabo. Y por otra, que se está progresando en los objetivos programados. Para responder a estas preguntas los datos utilizados se refieren a los años posteriores al inicio de la ejecución del Plan. En este sentido, la información oficial

encontrada, más actualizada, en su mayoría es de carácter coyuntural, esto es, describen la evolución de la economía de la región a corto plazo. No obstante y en la medida de lo posible, esta información coyuntural se ha complementado con indicadores de carácter estructural.

En este apartado, como complemento a dicho análisis se presenta en el cuadro 7.1 una lista de indicadores de contexto clasificados por áreas de intervención que ofrecen información sobre los factores básicos de desarrollo regional. En este sentido, el Anuario de Estadística de Andalucía 2002 (IEA) y el Anuario Estadístico de España 2003 (INE) son buenas fuentes de información de carácter estructural acerca de la población y su formación, territorio y medio ambiente, equipamientos culturales y sociales, infraestructuras, investigación y desarrollo, entre otros. Si bien el año de referencia es 2002 y 2003, respectivamente, la información pertenece, en la mayoría de los casos, a los años 2001 y 2000, e incluso anteriores, por lo que el equipo evaluador considera que difícilmente se pueden valorar con certeza los cambios que se han producido y se están produciendo en el entorno de la región. En el Cuadro A.VII.1 del anexo a este capítulo se presentan indicadores del contexto socioeconómico de Andalucía y España clasificado por áreas de intervención.

Cabe observar que en todos los ámbitos se registran importantes mejoras en los últimos años. En el área de población y formación, pese a los importantes avances conseguidos en la última década en materia de enseñanzas básica y secundaria, con datos para el 2001 cabe destacar que aún más del 10% de la población activa es analfabeta distando en 10 puntos a la media nacional. En este sentido habría que destacar el esfuerzo realizado en fomentar la Formación Profesional y los Ciclos Formativos cuyo alumnado experimenta en el curso 2000-01 un crecimiento del 3,5%, así como el incremento del 10,4% de alumnos en Educación para Adultos. Esto facilita la consecución de una mejora en la adecuación de la demanda de trabajo a la oferta.

Respecto a los indicadores sobre medio ambiente, se observa una reducción del consumo de agua tanto por hogares como por parte del sector agrario. No obstante, el consumo de agua del sector agrario en Andalucía representa más del 24% del consumo nacional. El volumen de agua residual tratada se ha incrementado un 10,59%, si bien el volumen de

agua reutilizada se ha reducido, en el periodo 1999-2001, un 21,45%. Por otra parte, se ha conseguido reducir el número de incendios forestales, que por su frecuencia y grado destructivo, son uno de los problemas más graves de la región, aunque los 245 registrados del año 2001 supuso un aumento en la superficie afectada del 11,15% respecto al año anterior.

En cuanto a infraestructuras y equipamientos la reducción de los accidentes con víctimas mortales señala la mejora en la seguridad viaria, entre 2001 y 2000 se incrementaron en un 8,17% la red de autopistas y autovías en la Comunidad. Por otra parte, la buena marcha de la economía andaluza en relación con el conjunto nacional, también queda reflejada en el dinamismo empresarial. Así el número de empresas en el 2002 es de 398.302, 10,82% más que en 1999, registrando el mayor crecimiento las empresas con una plantilla de entre 50 y 200 asalariados. Si bien, sigue teniendo un mayor peso las empresas sin empleados a su cargo.

Con datos de la Estadística de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del INE, tanto en Andalucía como en España, el esfuerzo inversor en gastos en I+D en 2001 ha sido mayor al de 1999 en casi un 13,40% y 24,67%, respectivamente, y el personal dedicado a la investigación ha superado en un 23,19% y 22,99%, respectivamente, al de ese mismo año. Con datos para Andalucía, el gasto interno en I+D en la región representa un 8,6 por ciento del total nacional, destacando que es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor gasto en este apartado. Las empresas han impulsando, igualmente, estas actividades, si bien, en Andalucía la investigación privada sólo representa un poco más de la cuarta parte del total.

Por otra parte, a pesar de la ralentización de la economía internacional y nacional, la economía andaluza mantiene significativos diferenciales positivos de crecimiento respecto a ambas economías, confirmando así el proceso de mejora económica. La tasa de crecimiento del PIB para 2003 es de un 3,0% frente al 2,0% nacional. En el mercado de trabajo el crecimiento de la población activa del 4,64% se ha traducido tanto en un aumento del número de ocupados (3,49%) como de parados (9,58%).

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

Pese al esfuerzo realizado hasta ahora por conseguir igualdad de oportunidades entre géneros, los indicadores relativos a las mujeres marcan diferencias importantes. Si bien en términos de educación y formación se comprueba un avance positivo, en términos económicos, habría que destacar que la ganancia media mensual es de 144.620 pesetas, el 71,6% de la ganancia media mensual del hombre, y la tasa de paro para 2002 es de 28,53%.

En resumen, se comprueba con los últimos datos disponibles que las ayudas comunitarias han impulsado y acelerado la reducción de las disparidades de Andalucía con respecto a España y la UE, destacando que se está avanzando en los objetivos propuestos y se está consiguiendo mejorías en todas las áreas de intervención, si bien en algunas de ellas (creación de empleo, igualdad de oportunidad entre géneros y Medio Ambiente), parecen no ser suficientes los esfuerzos realizados hasta la fecha a la vista de los indicadores registrados.

A continuación (ver Cuadro 7.1) se presentan las principales conclusiones de la encuesta a los gestores coordinadores en las que se les planteó una serie de cuestiones relacionadas con los posibles cambios detectados en el entorno socioeconómico de Andalucía debido a la ejecución del POIA. Los principales resultados de esta encuesta pueden verse en los tres primeros cuadros de este apartado. En el primero de ellos se recoge la valoración de la percepción del gestor sobre la contribución de los Fondos Estructurales a los cambios socioeconómicos de la región. El 71,4% de los encuestados coincide en afirmar que las actuaciones del POIA han incidido en los cambios apreciados en el entorno económico de la región, si bien, con distintos grados de intensidad. En este sentido, el 33,3% considera un impacto medio, frente al 28,6% que lo cataloga de alto, mientras que para un 9,5% es bajo porque, como indica un encuestado, las actuaciones cofinanciadas son escasas con relación a las necesidades y, por lo tanto, su incidencia en la evolución del entorno productivo se ve limitada. Sólo un 38,1% de estos mismos encuestados también consideran influyentes sobre el entorno otras causas ajenas al programa.

**Cuadro 7.1 Valoración de la percepción del gestor coordinador sobre la contribución de los Fondos Estructurales a los cambios socioeconómicos de la región (%)**

<i>Cambios en el Entorno</i>	<i>Incidencia</i>			<i>NS/NC</i>	<i>Total</i>
	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>		

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

<i>Actuaciones del PO</i>	9,5	33,3	28,6	28,6	100,0
<i>Causas ajenas al PO</i>	0,0	4,8	33,3	61,9	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (II fase).

La Dirección General de los Fondos Europeos aclara que los fondos estructurales que gestiona la Junta de Andalucía, junto con la cofinanciación que ésta aporta, representan aproximadamente un tercio de las inversiones del presupuesto anual de la Comunidad Autónoma, y que incluso, muchas de las actuaciones que se ejecutan cofinanciadas por la Unión Europea serían difíciles de acometer sin esta ayuda, por lo que de las primeras estimaciones realizadas puede inferirse que los fondos estructurales tienen una contribución anual al crecimiento de la economía andaluza de 1 punto porcentual.

La empresa y el empleo son los ámbitos donde parece resaltar el impacto positivo del POIA. Concretamente, se percibe que las medidas de la Subvención Global de Andalucía tienen una importante incidencia sobre las inversiones empresariales y sobre la mejora de la competitividad del tejido empresarial, pues proporcionan instrumentos para incentivar la creación y ampliación de empresas así como para incorporar aquellos factores formadores de la competitividad (servicios avanzados, innovación y desarrollo, entre otros).

Por otra parte, el 66,7% de los encuestados afirma que las intervenciones en el POIA pueden significar de forma efectiva un avance en la resolución de los estrangulamientos de la economía regional; el resto de encuestados no responde. En la mayoría de los casos señalan como principales estrangulamientos de la región: la baja tasa de ocupación y actividad, y la alta tasa de desempleo, junto con una insuficiente capacidad de innovación tecnológica y débil articulación del tejido productivo. Si embargo, en opinión de algunos encuestados se está consiguiendo elevar los niveles de cualificación de la población activa andaluza, actualizar la formación profesional, sensibilizar al empresariado y a la población en general en género, lo que redundará en una mejora de la competitividad del tejido productivo y, en general, del nivel de desarrollo de la región.

En el tercer cuadro se presenta la valoración de los encuestados acerca de los grupos de población que están siendo más beneficiados con el POIA.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

El 81% de los encuestados está de acuerdo que con un grado medio-alto, en primer lugar se benefician las personas a las que directamente favorecen las ayudas, si bien, y con el mismo porcentaje, aunque con una intensidad menor, consideran como principal beneficiario el tejido empresarial de la región (el 52,4% considera beneficio alto y el restante 28,6% medio). Resultado lógico si se observa que uno de los objetivos prioritarios de intervención es la Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo. En términos globales, la Población en general, también, se está beneficiando en un grado medio-alto (33,3%, y 42,9%, respectivamente). Sólo un 23,8% de los gestores coordinadores consideran especialmente beneficiados a otros grupos de población como las mujeres, u otros colectivos desfavorecidos.

**Cuadro 7.2 Grupos de población más beneficiados (%)**

<i>Grupos de población</i>	<i>Beneficio</i>			<i>NS/NC</i>	<i>Total</i>
	Bajo	Medio	Alto		
<i>Personas beneficiarias</i>	0,0	14,3	66,7	19,0	100,0
<i>Tejido empresarial</i>	0,0	28,6	52,4	19,0	100,0
<i>Población en general</i>	4,8	33,3	42,9	19,0	100,0
<i>Otros</i>	4,8	9,5	9,5	76,2	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (II fase).

Cuando se solicita la valoración de estos grupos de población más beneficiados distinguiendo entre población urbana y rural, el porcentaje de encuestados que no responden en cada caso ha sido muy elevado. No obstante, se observa que la mayoría de los encuestados que contestaron consideran como mayores beneficiarios a las personas beneficiarias, Pymes locales y a la población en general asentadas en el ámbito rural, mientras que en el ámbito urbano sólo destaca como grupo de población más beneficiado las grandes empresas.

En lo que sí estaba de acuerdo más de un 80% de los encuestados es que no existen personas perjudicadas. A esta cuestión también hubo un 19,1% de encuestados que prefirieron no contestar argumentando no tener información para realizar dicha valoración.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

Una última cuestión que se puede extraer de esta entrevista institucional a los gestores coordinadores tiene relación con la vertebración territorial, esto es, la incidencia del POIA en el ámbito territorial. Concretamente, un 57,1% de los encuestados considera que el desarrollo de los Fondos Estructurales ha promovido una dispersión de la actividad económica, mientras que un 4,8% cree que está resultando una mayor concentración de la actividad. El 38,1% no contesta a esta cuestión.

**Cuadro 7.3 Valoración de los grupos de población más beneficiados (%)**

<i>Impacto</i>	<i>Personas beneficiarias</i>		<i>Pymes locales</i>		<i>Grandes empresas</i>		<i>Población General</i>	
	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
<i>Alto</i>	42,9	28,5	47,6	23,8	4,7	19,0	42,9	33,3
<i>Medio</i>	9,5	14,3	14,3	28,6	14,3	14,3	19,0	19,0
<i>Bajo</i>	0,0	4,8	0,0	0,0	14,3	4,8	0,0	0,0
<i>NS/NC</i>	47,6	52,4	38,1	47,6	66,7	61,9	38,1	47,6
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (II fase).

Concretamente, la Dirección General de los Fondos Europeos considera que con las actuaciones contempladas en el programa, en especial las del eje 1, se ha reforzado la apuesta estratégica por un crecimiento sostenible vinculado a la mejora de la competitividad, basado en la generación de valor, que ha conllevado un reforzamiento del apoyo al tejido económico. Este refuerzo ha pasado por la creación de espacios de calidad que faciliten la actividad empresarial y la mejora de dotación de infraestructura y equipamiento empresarial (Parques, Polígonos Industriales, ...), lo que fomenta que la actividad económica se distribuya más entre las distintas partes del territorio andaluz, contribuyendo a su vertebración.

En definitiva, la mayoría de encuestados está de acuerdo con la siguiente opinión: se ha actuado en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en todos los sectores de actividad económica. Por una parte, las ayudas a la contratación prioritarias a PYMES ha supuesto una difusión de la actividad económica por toda Andalucía, y por otra, las ayudas al autoempleo suponen la creación de empresas y la generación de actividad económica en todo el territorio. De hecho, en el caso de la Consejería de Medio

Ambiente hay una importante inversión cofinanciada con los Fondos Estructurales que se dirige al medio rural, el cual tiene un papel equilibrador.

Otros encuestados opinan, que en algunos casos, se pueden dar los dos efectos de manera simultánea. Por un lado, se favorece las actividades empresariales cualquiera que sea su localización en Andalucía pero por otro, se están realizando una serie de actuaciones (traslado a suelo, sistemas productivos locales,...) que favorecen a empresas de determinados territorios. En este sentido, en lo que se refiere a FEOGA-Orientación, es clara su naturaleza dispersa puesto que actúa preferentemente en el medio rural y núcleos de población pequeños o medianos. El efecto territorial es por tanto favorecedor de la dispersión de la actividad económica. En sentido contrario, inversiones importantes como el AVE o un Parque Tecnológico favorecen la concentración.

Por último hay que añadir la opinión de los sindicatos entrevistados y de la Confederación de Empresarios de Andalucía. Concretamente, las fuerzas sindicales están de acuerdo en afirmar que las actuaciones enmarcadas en la ejecución de los Fondos Estructurales son responsables, al menos en parte y con un elevado grado de incidencia, de la evolución del entorno socioeconómico de la región. Por una parte, estas actuaciones favorecen, de forma efectiva, a la resolución de los estrangulamientos de la economía regional, y por otra, no sólo favorece con un nivel alto a las personas beneficiarias directas, sino también al tejido empresarial y a la Población en General. Por su parte, la Confederación de Empresarios de Andalucía considera que las intervenciones incluidas en el programa coadyuva a la resolución de los estrangulamientos de la economía regional, si bien con intensidad media ya que el volumen financiero previsto en el POIA es escaso. Dentro de los grupos de población más beneficiados destacan a las personas beneficiarias en primer término, y en menor grado al tejido empresarial. Respecto a la incidencia en el ámbito territorial los empresarios opinan que se han reforzado territorios, desde el punto de vista económico, con claras carencias de infraestructuras lo que permite una mayor cohesión territorial y por tanto una dispersión de la actividad en sentido positivo.

Por último, se analizan a continuación los indicadores de impacto definidos en la ficha técnica para cada medida del POIA 2000-2006, según la información que a 31 de diciembre de 2002 se ofrece en Fondos 2000 y que se presentan en el Cuadro A.VII.2 del

anexo. Esta información permite realizar un primer seguimiento de los objetivos alcanzados en estos tres años y de su comparación con lo previsto para la finalización del programa.

Casi todos los indicadores de impacto son relativos al empleo. La creación y el mantenimiento de puestos de trabajo es un objetivo prioritario de las intervenciones de los Fondos estructurales, por lo que el empleo se puede considerar como buen indicador de las posibles consecuencias a medio plazo de las actuaciones realizadas en el seno del POIA. No obstante, antes de analizar los impactos al nivel de ejes y medidas hay que realizar dos aclaraciones siguiendo el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea.

En primer lugar, pueden definirse dos tipos de impactos, dependiendo de si se han producido tras un cierto lapso de tiempo pero están directamente relacionados con la medida adoptada (impactos específicos) o si se trata de impactos a más largo plazo que afectan a un segmento mayor de la población (impactos globales). El equipo evaluador considera que, con la información de Fondos 2000, lo que se analiza en este apartado son impactos específicos, mientras que en el apartado relativo al Impacto Macroeconómico de este mismo capítulo se valoran impactos globales recogidos en términos de producción y empleo, entre otras variables.

En segundo lugar, para realizar una evaluación y comparación más precisas de los impactos reales en el empleo, se deben calcular los impactos netos sobre el empleo<sup>63</sup>. Esto es, al impacto total declarado por los beneficiarios habría que restar los efectos independientes (efectos beneficiosos que se habrían obtenido en cualquier caso), los efectos desplazamiento (efectos en el empleo que generan pérdidas de puestos de trabajo dentro de la misma zona objetivo) y los efectos multiplicadores (o indirectos). El equipo evaluador considera que el empleo al que se hace referencia en el cuadro A.VII.2 es empleo bruto. Si bien, se podría considerar como buena aproximación a los impactos netos

---

<sup>63</sup> Véase “Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas”. Documento de Trabajo nº 3, Comisión Europea. También puede verse en The MEANS collection: ‘Evaluating socio-economic programmes’. European Comision, 1999.

Por otra parte, la DG XVI ha publicado una nota metodológica sobre el cálculo de los efectos netos sobre el empleo titulada ‘Cómputo de los puestos de trabajo’: Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos Estructurales (1997).

en el empleo la posterior estimación realizada en el último apartado de este capítulo, ya referenciado.

Las intervenciones realizadas en el eje 1 han generado 17.988 nuevos puestos de trabajo en los tres primeros años de ejecución del plan, cifra que representa más del 68 por ciento del total de empleo creado debido al conjunto del POIA. Este dato es lógico si se tiene en cuenta que en este eje se agrupan las medidas tendentes a Mejorar la Competitividad y el Desarrollo del Tejido Productivo de la región. Por otra parte, el número de puestos de trabajo mantenidos (que se habrían perdido si no hubiese habido intervención), es de 76.328, el 98,4% del empleo mantenido total. En ambos casos, el cumplimiento de los objetivos previstos para todo el periodo de programación de la intervención 2000-2006 lleva un buen ritmo así lo marca el ratio de eficacia medio para el total del eje que se sitúa en un 36,3% y 57,8% respectivamente. Por término medio, el grado de cumplimiento de objetivos para el conjunto del MCA es muy similar. Hay que destacar el mayor volumen de empleo creado y mantenido con la medida 1.55, y con la 1.2. Esta última, que recoge las intervenciones destinadas a mejorar la transformación y comercialización de productos agrícolas es, también, la que presenta el mayor grado de cumplimiento de su objetivo (el ratio de eficacia para empleo creado es de 64,4%, y para empleo mantenido de 85,3%). Por otra parte, un indicador de impacto, adicional, es el relativo al desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas denominado Incremento de ingresos por turismo. A diferencia de los anteriores, no muestra un buen avance en el cumplimiento del objetivo programado, cifrado en 46% para el final del programa, ya que para 2002 se ha obtenido un incremento de tan sólo 7,52%, lo que dista tanto del previsto (ratio eficacia 16,3%), como del grado de cumplimiento del objetivo para el total del MCA (ratio eficacia de 40,2%).

En el eje 2 los indicadores de impacto relativos al empleo son poco significativos ya que las intervenciones incluidas en este eje están relacionadas con la Sociedad del Conocimiento. Los más relevantes son el indicador de patentes para la medida 2.2 (proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico), y el indicador de patentes registradas por las empresas involucradas de la medida 2.4 (Transferencia de tecnología). En ambos casos se aprecia una ralentización en el ritmo de cumplimiento de los objetivos. En los dos casos en estos tres años se han cumplido los objetivos tan sólo en

un 14,2 % y 6,8% respectivamente, a pesar de ello Andalucía supera la media conseguida para el MCA.

Respecto al eje 3, Medio Ambiente, Entorno natural y Recursos Hídricos, en la mayoría de medidas aparecen como indicadores de impacto dos nuevos conceptos relativos al empleo: empleo creado en fase de construcción y empleo creado en fase de mantenimiento. El primero de ellos hace referencia a los puestos de trabajos nuevos que se han generado para poder implementar la medida, lógicamente, se puede suponer que a la finalización de la misma este volumen de empleo desaparecerá. El equipo evaluador considera que este indicador no se debe catalogar de impacto sino de absorción de recursos humanos<sup>64</sup>. Mientras que el segundo, empleo creado en fase de mantenimiento si puede ser un indicador que por su fin se mantenga a más largo plazo.

Estos indicadores reflejan también una moderada marcha en el cumplimiento de los objetivos previstos. Así, el número de empleos creados en fase de construcción asciende a 4.110, mientras que en fase de mantenimiento es muy reducido con sólo 109 puestos de trabajo. En ambos casos el ratio de eficacia se sitúa en 18,61% y 10,75% respectivamente. Si se analiza este ratio por medidas se observa que en la mayoría de los casos el grado de cumplimiento del MCA es ligeramente superior, salvo en varias excepciones, que por otra parte, llaman la atención porque superan el 100% (3.2, 3.3, 3.5, 3.9, y 3.10). Concretamente, habría que resaltar en la medida 3.9, y en la 3.10, que el número de empleos creados hasta el 2002, supera considerablemente el volumen de empleo previsto para el total del periodo, por término medio el realizado sextuplica al programado. Llegados a este punto el equipo evaluador ha observado, que en algunos casos, no parece medirse correctamente estos indicadores de empleo por cuanto se computa el total creado para el periodo 2000-2002, como el creado cada año, triplicándose el realizado. Por ejemplo en la medida 3.1, Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas, el proyecto de la Planta desaladora de Carboneras en Almería ha generado 660 empleos, que se corresponde a 220 cada año, por lo que sería recomendable una mayor atención a la periodificación de estos indicadores.

Otros dos indicadores de impacto del eje 3 son Superficie forestal mejorada en estado sano a los 3 años y Mejora del aprovechamiento de los recursos naturales por superficie forestal arbolada. Ambos indicadores presentan un valor cero para el realizado, y por tanto un ratio de eficacia nulo. En relación con el primero puede apuntarse que el problema quizá estriba en que el primer indicador sea de difícil cuantificación pues aún no han transcurrido tres años desde el inicio de estas inversiones.

En el eje 4, Desarrollo de los Recursos Naturales, empleabilidad e Igualdad de oportunidades, sólo existe un único indicador de impacto relativo a la medida 4.1: empleos creados en fase de construcción. En el capítulo 4, el equipo evaluador ya se pronunció a este respecto considerando necesario la definición en el POIA de indicadores de impacto para este eje.

Respecto al eje 5, en general, la mayoría de los indicadores de impacto relativos a las intervenciones relacionadas con Desarrollo Local Urbano, presentan ratios de eficacia moderados y por debajo del conjunto del MCA. Dichas intervenciones han generado 2.022 nuevos empleos que representan el 10,26% del total programado, y ha permitido el mantenimiento de 158 puestos de trabajo hasta 2002, 5,4% del total hasta 2006. Con los indicadores de impacto del eje 6 se puede observar que el grado del cumplimiento de los objetivos es muy elevado, se ha generado en los tres años, el 38,5% del total de empleo creado programado y el 73,05% del empleo creado en fase de construcción. Otro indicador interesante es la disminución de energías fósiles cuyo ratio de eficacia se sitúa en un 54,5%.

Respecto al eje 7, relativo a agricultura y desarrollo rural, cuatro de los indicadores que se presentan en el cuadro no tienen información de lo previsto para el total de periodo programado, por lo que no se ha podido computar el indicador de eficacia, e igualmente para ocho de ellos tampoco se dispone de información para el conjunto del MCA. En la medida 7.2, (desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo) existen dos indicadores de interés. El primero es el número de boletines de análisis emitidos con un total de 232.199, un 82,9% de lo previsto, y el segundo número de determinaciones realizadas, con

---

<sup>64</sup> Véase las páginas 165 a 171 del volumen 2 de The MEANS collection: 'Evaluating socio-economic

un elevado grado de cumplimiento respecto al objetivo, ya que el total de 1.780.096 representan un 89% del total. Este ritmo elevado contrasta con los indicadores de la medida 7.55 (desarrollo endógeno de zonas rurales: diversificación agraria) con escaso cumplimiento. En este punto conviene recordar los problemas de la puesta en marcha del PRODER que se analizan más adelante en el Capítulo 5.

Resumiendo, el impacto del POIA es aún moderado, resultado lógico si observamos que faltan aún bastantes años hasta la finalización del mismo. Con ratios de eficacia moderados destacan los ejes 2, 3, 5 y con un cumplimiento mayor los objetivos de las intervenciones enmarcadas en los eje 1 y 6. Por otra parte, y con la información disponible para el total de ejes, las intervenciones realizadas en el seno del POIA, en estos tres años, han generado un total de NUEVOS puestos de trabajo igual a 26.420, un 32,3% de lo que se espera al final del Programa, por lo que el grado de cumplimiento del objetivo es aceptable pero moderado teniendo en cuenta que prácticamente nos encontramos a medio camino del total de ejecución<sup>65</sup>. Igualmente, estas intervenciones han permitido el mantenimiento de 77.569 puestos de trabajo que de otra forma hubiesen desaparecido. En este caso el cumplimiento del objetivo es mayor ya que este volumen de empleo representa el 53,3% del total previsto.

Con datos de la Encuesta de Población Activa para el 4º trimestre de 1999 y 2002, se ha calculado que durante ese periodo el número de ocupados en Andalucía se incrementó en un total de 299,7 miles de personas, y se mantuvieron, por término medio, 2.350 miles de personas empleadas. Si estos datos se comparan con los anteriores, significaría que el total de empleos creados en el seno del POIA representaría durante esos tres años, un 8,82% del total del aumento en la región, casi tres puntos por año, y sería el responsable directo del 3,3% del empleo mantenido.

Estos resultados tan positivos en términos de empleo hay que tomarlos con cierta cautela, en primer lugar porque en todo momento nos estamos refiriendo a empleo bruto, esto es, no se está teniendo en cuenta otros efectos beneficiosos sobre el empleo que se habrían

---

programmes”, European Comision, 1999.

obtenido en cualquier caso, ni la posible pérdida de puestos de trabajo que se puede dar dentro de la misma zona objetivo, ni otros efectos indirectos. Y en segundo lugar, porque hay que mantener reservas acerca del cómputo de dichos indicadores, pues como ya se ha comentado, el equipo evaluador ha constatado que, en determinadas operaciones, el empleo en fase de construcción está triplicado al realizarse el cómputo para los años 2000, 2001 y 2002.

Por otra parte, estas cifras contrastan con los efectos estimados por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y presentados en el último apartado de este capítulo. Concretamente, los efectos totales de las inversiones en el POIA generarán o mantendrán durante 2000-06, cincuenta mil empleos, esto significa que dichas ayudas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55% durante ese periodo, frente al crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas, por lo que el POIA sería responsable al año de 0,26 puntos porcentuales de su crecimiento. Esta estimación está en sintonía con la realizada para el anterior MAC 1994-99, realizada por de la Fuente (2002)<sup>66</sup> que estima para las regiones españolas Objetivo 1, el impacto del conjunto del gasto público recogido en el marco, y para Andalucía el impacto anual sobre el empleo estaba en torno al 0,38% al año. Estos casos recogerían una buena aproximación, a juicio del equipo evaluador de los efectos netos sobre el empleo debido a la ejecución del POIA.

Una vez analizados la evolución de los indicadores de impacto y habiendo puesto énfasis en la contribución del POIA a la creación y mantenimiento de empleo se presentan datos sobre el coste relativo de producir unidades de empleo en cada medida. Sólo se consideran los indicadores de impacto, ya que el análisis de la eficacia y eficiencia en la producción de resultados se ha realizado en el Capítulo 5.

La exposición de la importancia financiera de cada actuación se introduce en este apartado debido a una de las observaciones realizadas por los servicios de la comisión Europea. No

---

<sup>65</sup> El calificativo de moderado hay que tomarlo con cierta cautela, ya que en verdad no nos encontramos a “medio camino” ya que la intervención se inicia prácticamente en 2001 y se debe considerar que el plazo real de ejecución, para las certificaciones de gasto, finaliza el 31-12-2008.

<sup>66</sup> De la Fuente, A. (2002), “Fondos Estructurales, inversión en infraestructuras y crecimiento regional”, Documento de Economía nº 18, Fundación CaixaGalicia, CIEF.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

obstante, el evaluador desea dejar constancia de que los resultados que se presentan deben de interpretarse teniendo en cuenta que, debido a la existencia en una misma medida de varios indicadores de impacto, se ha agregado en un solo indicador todos los empleos creados y mantenidos; esto es, los datos que se utilizan de empleo resultan de la suma de los siguientes indicadores: empleos creados (código 768), empleos mantenidos (código 772), empleos creados en fase de construcción (código 769) y empleos creados en fase de mantenimiento (código 669). Obviamente, el coste medio de cada empleo no tiene por que ser el mismo en cada tipo de indicador. Además, se deben reiterar las observaciones realizadas en las páginas precedentes acerca de la calidad de los datos sobre empleo de los que se dispone.

Con las puntualizaciones señaladas, en el Cuadro 7.4 se presenta la estructura financiera y de empleo, así como el coste unitario por empleo. La última columna de dicho cuadro presenta un índice de coste unitario que, a juicio del equipo evaluador, sintetiza la información.

**Cuadro 7.4. Empleos creados y mantenidos.**

<i>EJE</i>	<i>MEDIDA</i>	<i>NOTAS</i>	<i>TOTAL EMPLEO</i>	<i>PAGOS CERTIFICADOS</i>	<i>% EMPLEO SOBRE EL TOTAL</i>	<i>% PAGOS SOBRE EL TOTAL</i>	<i>COSTE UNITARIO POR EMPLEO</i>	<i>INDICE DE COSTE UNITARIO</i>
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) (MEDIA = 100)
<i>I</i>	1	(*)	18.644,0	44.946.448,0	14,3	1,8	2.410,8	12,6
<i>I</i>	2	(a)	20.179,0	101.264.528,0	15,5	4,1	5.018,3	26,3
<i>I</i>	3	(b)	1.026,0	25.962.537,0	0,8	1,0	25.304,6	132,7
<i>I</i>	4	(*)	1.462,0	3.916.129,0	1,1	0,2	2.678,6	14,0
<i>I</i>	6	(*)	26,0	355.601,0	0,0	0,0	13.677,0	71,7
<i>I</i>	51	(*)	14.562,0	49.088.761,0	11,2	2,0	3.371,0	17,7
<i>I</i>	53	(*)	212,0	1.123.434,0	0,2	0,0	5.299,2	27,8
<i>I</i>	55	(*)	38.205,0	37.662.956,0	29,3	1,5	985,8	5,2
<i>2</i>	5	(c)	12,0	54.924,0	0,0	0,0	4.577,0	24,0
<i>2</i>	7	(d)	691,0	32.013.639,0	0,5	1,3	46.329,4	242,9
<i>3</i>	1	(**)	1.883,0	185.417.468,0	1,4	7,5	98.469,2	516,2
<i>3</i>	2	(**)	649,0	65.077.469,0	0,5	2,6	100.273,4	525,7
<i>3</i>	3	(**)	415,0	28.979.040,0	0,3	1,2	69.829,0	366,1
<i>3</i>	5	(**)	1.593,0	18.007.299,0	1,2	0,7	11.304,0	59,3
<i>3</i>	6	(**)	391,0	75.177.972,0	0,3	3,0	192.271,0	1.008,0
<i>3</i>	9	(d)	5.072,0	68.185.930,0	3,9	2,7	13.443,6	70,5
<i>3</i>	10	(c)	347,0	20.923.965,0	0,3	0,8	60.299,6	316,1
<i>4</i>	1	(**)	25,0	124.095.931,0	0,0	5,0	4.963.837,2	26.023,1
<i>5</i>	1	(**)	1.295,0	22.684.114,0	1,0	0,9	17.516,7	91,8
<i>5</i>	3	(**)	50,0	903.217,0	0,0	0,0	18.064,3	94,7

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

5	7	(**)	8,0	28.950.037,0	0,0	1,2	3.618.754,6	18.971,5
5	8	(**)	486,0	15.354.775,0	0,4	0,6	31.594,2	165,6
5	9	(**)	592,0	40.009.102,0	0,5	1,6	67.582,9	354,3
5	10	(**)	1.094,0	15.460.964,0	0,8	0,6	14.132,5	74,1
6	1	(**)	16.859,0	949.922.238,0	12,9	38,2	56.345,1	295,4
6	3	(e)	2.137,0	428.054.380,0	1,6	17,2	200.306,2	1.050,1
6	4	(**)	563,0	13.714.122,0	0,4	0,6	24.359,0	127,7
6	7	(**)	488,0	30.141.434,0	0,4	1,2	61.765,2	323,8
6	10	(*)	381,0	3.917.693,0	0,3	0,2	10.282,7	53,9
7	2	(**)	0,0	17.400.936,0	0,0	0,7	---	---
7	8	(a)	0,0	10.411.944,0	0,0	0,4	---	---
7	55	(*)	1.011,0	27.365.149,0	0,8	1,1	27.067,4	141,9
<b>TOTAL</b>			130.358,0	2.486.544.136,0	100,0	100,0	19.074,7	100,0

NOTAS: (\*) Régimen de ayuda.; (\*\*) Proyectos de infraestructura; (a) Proyecto de infraestructura, régimen de ayudas, otros; (b) Proyecto de infraestructura y régimen de ayudas; (c) Proyecto de infraestructura, otros; (d) Régimen de ayudas, otros; (e) Proyecto de infraestructura y asistencia técnica.

Fuente: FONDOS 2000 y Complemento de Programa (versión 0-3-0).

Como puede apreciarse, existe una gran dispersión respecto a este coste unitario de cada empleo, destacando por su bajo coste la medida 1.55 y, en el extremo opuesto, el coste más elevado se localiza en la medida 4.1. En la tercera columna del cuadro mencionado se ha indicado si la medida está respaldada por regímenes de ayuda, proyectos de infraestructura u otros tipos. Puede observarse, como cabía esperar, que en la práctica totalidad de las medidas respaldadas por regímenes de ayuda –la excepción es la medida 7.55- el coste unitario por empleo es inferior a la media. En cambio sucede lo contrario, como también era de esperar, en las medidas que integran proyectos de infraestructuras: esto es, el coste unitario es, en la mayoría de los casos, superior a la media. En este caso se observan varias excepciones: a) la medida 3.5, con un reducido coste unitario por empleo, debido a que la mano de obra se destina básicamente a reparación, regeneración y acondicionamiento de playas; b) las medidas 5.10, 5.1 y 5.3, cuyos objetivos son la construcción y, básicamente, rehabilitación de equipamientos colectivos (bibliotecas, instalaciones deportivas, espacios libres y zonas verdes y de intervenciones en Conjuntos Históricos y/o entornos de Bienes de Interés Cultural.

Estos datos deben de interpretarse en el contexto del análisis de eficacia realizado en las páginas precedentes y cuyos datos se presentan en el Cuadro A.VII.2.



## **7.2. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO**

### **7.2.1. INTRODUCCIÓN**

En el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997) se puso de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros coordinasen sus políticas nacionales de empleo sobre la base de un conjunto de objetivos comunes, propuestos por la Comisión, a partir de una serie de directrices para el empleo. Tal y como se puso de manifiesto en el epígrafe 3.4.5.2 esta iniciativa comunitaria dio lugar a la Estrategia Europea de Empleo (EEE), cuya aplicación hasta nuestros días ha estado marcada por la propia evolución del mercado de trabajo y por el entorno económico internacional. De hecho resulta difícil discernir en qué medida las transformaciones que se han sucedido en el mercado de trabajo han estado motivadas por la aplicación de la EEE, o bien por el periodo de crecimiento económico que se ha vivido desde sus inicios.

No obstante, de lo que no cabe duda es de que ha habido un cambio importante en el diseño de las políticas económicas en el ámbito del mercado laboral, que se ha puesto de manifiesto con la adopción de enfoques activos y preventivos, con el objetivo de adoptar modelos de gestión del crecimiento del empleo, en lugar de modelos de gestión del desempleo. De hecho, tal y como se recoge en la comunicación, de julio de 2002, sobre el *balance de cinco años de aplicación de la EEE*<sup>67</sup>, los Estados miembros han introducido cambios en sus sistemas fiscales y de prestaciones sociales, en sus sistemas de educación y de formación, han avanzado en la modernización de la organización del trabajo, en la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres y han utilizado como prioridad estratégica el aprendizaje permanente y la calidad del empleo. No obstante, este cambio de actitud ha afectado de forma desigual a los distintos países y regiones, dado que su desarrollo ha dependido de las políticas nacionales de empleo y de los acuerdos nacionales o regionales adoptados sobre los diferentes principios de actuación. En el caso español, es el Plan Nacional de Acción para el Empleo el punto de referencia a nivel nacional, en la articulación y desarrollo de los pilares y directrices de la EEE. En el caso particular de Andalucía, se ha firmado en mayo de 2001 con una vigencia prevista hasta el año 2004, el

---

<sup>67</sup> “*Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo*”, - COM (2002) 416 final, de 17.7.2002, p. 2.

V Acuerdo de Concertación Social, que se ha convertido en un instrumento básico para el crecimiento económico y para la generación de empleo, dado que se erige en el marco de desarrollo de la política económica de la Junta de Andalucía en consenso con los agentes económicos y sociales.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos sobre los que hay que seguir avanzando a nivel europeo es la articulación de metodologías homogéneas y la utilización de indicadores adecuados para analizar el impacto de las políticas nacionales o regionales sobre la EEE. En este contexto, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 debe convertirse en una herramienta básica para contrastar la contribución real de las diferentes medidas y operaciones desarrolladas en el periodo objeto de evaluación, a la consecución de los objetivos y directrices de la EEE. En el epígrafe 3.4.5.2 del capítulo de articulación estratégica se puso de manifiesto la transversalidad con la que es tratada la EEE en la programación del POIA 2000-2006, dado que no afecta exclusivamente al eje relacionado con el desarrollo de los recursos humanos (eje 4), sino también al resto de ejes de dicho Programa Operativo. Asimismo, en el epígrafe 3.4.5.3 de ese mismo capítulo, se hizo especial mención al papel relevante que juega el Fondo Social Europeo (FSE) en el desarrollo de los recursos humanos y en la mejora del mercado laboral.

En los próximos apartados se va a contrastar la contribución de las actuaciones del POIA en el desarrollo de la EEE en Andalucía, no sólo a nivel de programación, sino también a nivel de ejecución. Para ello, en el epígrafe 7.2.2 se va a evaluar, en primer lugar, el grado de conocimiento que tienen los gestores-coordinadores del Programa Operativo y los agentes ejecutores de las medidas, acerca de la EEE. Este análisis se realizará al nivel de ejes, de fondos y específicamente, para el conjunto de medidas cofinanciadas por el FSE. En el epígrafe 7.2.3 se valorará en qué medida se han incorporado los principios y pilares básicos de la EEE en la programación del POIA, desde la óptica de los agentes ejecutores del Programa. Al igual que en el apartado anterior, esta valoración se realiza al nivel de ejes, de fondos y para las medidas del FSE. En el epígrafe siguiente, es decir en el 7.2.4, se analizará la incorporación real de las directrices de la EEE en las actuaciones del POIA a escala general, y para aquellas actuaciones que están cofinanciadas por el FSE. Finalmente, en el último epígrafe se resaltan las conclusiones y recomendaciones más relevantes desde el punto de vista del equipo evaluador.

### **7.2.2. GRADO DE INFORMACIÓN ACERCA DE LA EEE PARA LOS GESTORES-COORDINADORES DEL PROGRAMA Y PARA LOS AGENTES EJECUTORES**

De las encuestas realizadas a los gestores-coordinadores del Programa<sup>68</sup> utilizadas en la valoración de la articulación institucional (Nivel II), se deduce que el 66,6% de ellos, sí tienen un conocimiento adecuado acerca de la EEE. El porcentaje restante, es decir un tercio de los gestores encuestados, o no responden (28,6%) o no disponen de información suficiente sobre la EEE (4,8%). Concretamente, el único gestor que no dispone de información sobre la EEE pertenece al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Si descendemos a la información suministrada en las encuestas realizadas a los agentes ejecutores del POIA 2000-2006 (Nivel III), se puede demostrar que el grado de información sobre la EEE, varía significativamente en función del eje y del fondo que analicemos (Cuadro 7.5). Concretamente, y como cabría esperar a priori, los agentes mejor informados en esta materia son los que realizan las actuaciones en el eje relacionado con el desarrollo de los recursos humanos (eje 4), con un 94,6% de respuestas afirmativas. No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador, este porcentaje resulta excesivamente elevado teniendo en cuenta las impresiones y comentarios vertidos durante la entrevista personal con dichos agentes. Por el contrario, destacan por sus graves carencias de información los agentes ejecutores de los ejes 3 y 7. Concretamente, de los 18 agentes encuestados en el eje 3, el 94,4% afirman no tener suficiente información sobre la EEE; mientras que en el eje 7, este porcentaje alcanza el 77,8%.

Para el equipo evaluador, el principal motivo que esgrimen los agentes entrevistados ante esta situación es la falta de comunicación y formación recibida al respecto, dado que la información disponible se reduce a los documentos de programación. Así por ejemplo, desde la Consejería de Agricultura y Pesca, la Consejería de Salud, la Empresa Pública Puerto de Málaga, o la Consejería de Obras Públicas y Transporte, se afirma que no se ha

---

<sup>68</sup> De las 21 encuestas realizadas en esta fase, responden afirmativamente a la pregunta 14 gestores-coordinadores, 1 responde negativamente, y los 6 restantes no responden.

informado ni formado adicionalmente a los agentes ejecutores más allá de esta documentación. Desde este último Organismo se opina que en el seno de la Administración, se considera que existe un conocimiento amplio sobre la EEE, aunque derivado de la especialización de cada órgano gestor en su área de actividad, que ineludiblemente centra el interés en aspectos muy concretos de la misma, básicamente en la correcta ejecución de las operaciones.

**Cuadro 7.5. Valoración de si poseen suficiente información sobre la EEE los agentes ejecutores. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes)**

		SI	NO	NS/NC	Total	Nº de casos
Eje	1.	56.3	37.5	6.3	100.0	16
	2.	48.0	44.0	8.0	100.0	25
	3.	0.0	94.4	5.6	100.0	18
	4.	94.6	5.4	0.0	100.0	37
	4A	100.0	0,0	0.0	100.0	7
	4B	90.0	10.0	0.0	100.0	10
	4C	75.0	25.0	0.0	100.0	4
	4D	100.0	0.0	0.0	100.0	8
	4E	100.0	0.0	0.0	100.0	6
Eje	5.	44.4	38.9	16.7	100.0	18
	6.	45.5	45.5	9.1	100.0	11
	7.	11.1	77.8	11.1	100.0	9
	9.	66.7	33.3	0.0	100.0	3
Tipo de administración	CENTRAL	14.3	71.4	14.3	100.00	14
	AUTONÓMICA	56.9	37.4	5.7	100.00	123
Clasificación por fondo	FEDER	40.0	50.6	9.4	100.00	86
	FEOGA-O	15.4	76.9	7.7	100.00	39
	FSE	92.3	7.7	0.0	100.00	12
Total POIA		52.6	40.9	6.6	100.00	137

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Estas opiniones son contrapuestas a las que suministran otros agentes ejecutores. Desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se afirma que se ha elaborado un manual con toda la información pertinente acerca de la EEE, de la que se ha hecho una importante tarea de difusión y que es la herramienta de trabajo de los centros directivos con competencias en la materia. Desde el equipo evaluador se han realizado notables esfuerzos

por verificar esta herramienta, pero no ha sido posible, dado que los agentes ejecutores entrevistados en esta Consejería han remitido a los evaluadores en materia de empleo, exclusivamente la comunicación de la Comisión al Consejo Europeo sobre el *Balance de cinco años de aplicación de la EEE*. La posición favorable acerca de la información disponible sobre la EEE es corroborada también desde la Consejería de Cultura, desde donde se considera que es de fácil acceso para cualquier persona interesada y/o necesitada en este tipo de materia.

Si el análisis lo realizamos por Fondos, se aprecia que de los agentes ejecutores que realizan actuaciones del FSE, y en consonancia con las cifras recogidas en párrafos anteriores, el 92,3% afirman poseer suficiente información sobre la EEE. Por lo que respecta a los agentes que realizan actuaciones cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O, este porcentaje se reduce de forma preocupante hasta un 40% y un 15,4% respectivamente. Dentro del FSE, si bien el grado de conocimiento de esta materia es muy elevado en general para la mayoría de los agentes entrevistados, cabe reseñar, que en el subejeto 4C, un 25% de los agentes afirman no tener suficiente información.

Las cuestiones claves sobre las que existen deficiencias de información para los agentes ejecutores encuestados agrupados por ejes, habiéndoseles preguntado acerca de un conjunto de elementos de la EEE, tales como sus antecedentes, marco legal y desarrollo institucional, objetivos básicos, principios de actuación, directrices de empleo y pilares básicos de las directrices de empleo, son los que aparecen en el Cuadro 7.6.

Desde nuestro punto de vista se deduce que los ejes en los que existe un mayor conocimiento acerca de la EEE son los ejes 1, 4, 5 y 9. Por su parte, las mayores deficiencias de información se encuentran en los agentes de los ejes 7, 6 y 3, que muestran mayoritariamente un desconocimiento absoluto de cualquier materia relacionadas con la EEE, salvo en el eje 3 en el que algo más del 60% de los agentes encuestados tienen un conocimiento adecuado sobre los objetivos básicos de la EEE. Finalmente, en el eje 2, existe un comportamiento muy heterogéneo que se manifiesta, muy curiosamente, en la existencia de un menor grado de información en aquellas cuestiones de la EEE, que justamente son las que han tenido mayor trascendencia social, como son los principios de actuación y las directrices y pilares básicos de empleo.

A juicio del equipo evaluador se ponen de manifiesto dos cuestiones fundamentales en este análisis. En primer lugar, la necesidad de que exista una mayor implicación, no sólo desde los órganos intermedios sino también desde los órganos ejecutores del POIA, (fundamentalmente los que desarrollan actuaciones cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O), por mantenerse perfectamente informados en aquellas cuestiones que son de especial relevancia para el desarrollo de las políticas comunitarias en materia de empleo. En segundo lugar, que deberían mejorarse los canales de comunicación hacia estos agentes y fomentarse las iniciativas para formarlos mejor en esta materia; destinándose este tipo de acciones formativas no sólo hacia los agentes que desarrollan actuaciones directamente relacionadas con el mercado de trabajo sino a todos los agentes en general que tienen relación con Programas Comunitarios.

**Cuadro 7.6. Deficiencias de los agentes ejecutores en la información disponible sobre la EEE**

Eje	Antecedentes de la EEE	Marco legal y desarrollo institucional	Objetivos básicos	Principios de actuación	Directrices de empleo	Pilares básicos de las directrices de empleo	Incorporación de la EEE en el POIA 2000-2006
1.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
2.	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(2)	(1)
3.	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)	(2)	(2)
4.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
5.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
6.	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
7.	(3)	(3)	(2)	(2)	(3)	(3)	(2)
9.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

- 1) Menos de un 40% de los agentes ejecutores encuestados del eje, hacen una valoración “baja” o “muy baja” de dicha cuestión.
- 2) Entre un 40 y un 60% de los agentes encuestados del eje, hacen una valoración “baja” o “muy baja” de dicha cuestión.
- 3) Más de un 60% de los agentes encuestados del eje, hacen una valoración “baja” o “muy baja” de dicha cuestión.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

La responsabilidad a la hora de emprender estos cursos de formación debería partir, en el caso de los gestores-coordinadores del Programa (Nivel III) de la D.G. de Fondos Europeos, mientras que en el caso de los agentes-ejecutores del POIA, de la Secretaría General Técnica de cada Consejería o del agente coordinador responsable. Estas acciones formativas deberían emprenderse con la mayor brevedad posible, dado que, desde el punto

de vista del equipo evaluador, pueden tener repercusiones muy significativas en el desarrollo real de los principios y pilares en materia de empleo, que subyacen en la programación del POIA 2000-2006.

### **7.2.3. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN LA PROGRAMACIÓN DEL POIA 2000-2006**

En el capítulo tercero dedicado a la articulación institucional, se puso de manifiesto la contribución del POIA 2000-2006 a la EEE en varios escenarios. En primer lugar, debido a la mayor participación global de los distintos Fondos en el ámbito de los recursos humanos en términos generales; en segundo lugar, por las estrategias que deben adoptarse para superar las deficiencias de los recursos humanos detectadas en el diagnóstico del sistema económico de Andalucía (POIA 2000-2006, pp. 76-82); y en tercer lugar, en la propia programación de los ejes y medidas del POIA recogidos en el Complemento de Programación. En este apartado el equipo evaluador pretende ir más allá, contrastando la valoración que hacen los gestores-coordinadores del Programa y especialmente los agentes ejecutores acerca de en qué grado sigue estando vigente en la programación de las medidas del POIA 2000-2006 los principios de actuación de la EEE, así como el grado de coherencia de los objetivos de dichas medidas con el funcionamiento del mercado de trabajo y el desarrollo de los recursos humanos, y finalmente, se valora la incorporación de los pilares y directrices de la EEE en la programación.

#### **7.2.3.1. Incorporación de los principios de actuación de la EEE en la programación de las medidas del POIA 2000-2006**

Desde el punto de vista del Director General de Fondos Europeos las tres estrategias de desarrollo de los recursos humanos planteadas en el MCA 2000-2006 y recogidas en el POIA, participan y están integradas en los principios de actuación de la EEE. A juicio del equipo evaluador esta valoración es compartida por la mayoría de los gestores-coordinadores de Programa que han sido encuestados en la fase institucional, aunque alguno de ellos pone de manifiesto que los principios de la EEE están integrados en mayor grado en las medidas del FSE, a pesar de que también se utilicen indicadores de empleo para el seguimiento del FEDER y del FEOGA-O.

Esta última opinión, es compartida por algunos de los agentes ejecutores encuestados. Concretamente, el 38,9% de los agentes del eje 3, el 33,3% del eje 7 y el 18,2% del eje 6, consideran que los principios de actuación de la EEE no deben incorporarse como principio horizontal de forma genérica en la programación de todas las medidas del Programa Operativo (Cuadro 7.8). Sin embargo, mientras que en los ejes 6 y 7 estos mismos agentes son los que opinan que sólo deben considerarse los principios de la EEE en las actuaciones del FSE; en el caso del eje 3, ninguno de los encuestados consideran que deban tenerse en cuenta estos principios en las actuaciones del FSE. En dicho eje, uno de los agentes encuestados de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, considera que la EEE no debe incorporarse en todas las medidas, ya que las relacionadas con el medio ambiente, el entorno natural y los recursos hídricos tienen unos objetivos, que por sus propias características, no están enmarcados en la mayor parte de los pilares básicos de la EEE. Sin embargo, un agente ejecutor del eje 5, perteneciente a esta misma Consejería, considera que toda inversión debe incidir en el enriquecimiento del tejido productivo, y por tanto debe tener consecuencias directas sobre el empleo; aunque dependiendo de cuál sea la dotación presupuestaria tendrá diferente alcance sobre esta materia.

De esta información, a juicio del equipo evaluador se deben resaltar dos elementos. En primer lugar, las cifras corroboran de nuevo el escaso nivel de información que tienen los agentes encuestados de los ejes 3, 6 y 7 acerca la EEE, como ya se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior. Esta situación, es especialmente delicada por cuanto supone un claro desconocimiento de estos agentes, no sólo de las políticas comunitarias, sino también de cómo estas se incorporan en la programación del POIA 2000-2006. En segundo lugar, como se ha puesto de manifiesto con las opiniones contrapuestas de agentes ejecutores de medidas distintas dentro de una misma Consejería, el grado de involucración y de conocimiento acerca de la EEE, depende más de la iniciativa y formación de los agentes que ejecutan las actuaciones del Programa, que de una iniciativa de carácter institucional emanada desde los órganos ejecutores.

No obstante, ésta no es la tónica dominante en la valoración que hacen los agentes ejecutores sobre la incorporación de la EEE en la programación del POIA. De hecho, la postura mayoritariamente aceptada y muy especialmente por aquellos agentes que

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

gestionan recursos del FSE (94,9%), es que es necesario incorporar los principios de la EEE en la totalidad del Programa, dado que la creación de empleo es algo que debe estar presente en todas las medidas, sean financiadas por uno u otro fondo. De hecho, en todos los subejos del eje 4, excepto en el 4C, el 100% de los agentes encuestados consideran necesario tener en cuenta la EEE, en todas las medidas del POIA.

**Cuadro 7.8. Valoración de los agentes ejecutores de la incorporación de la EEE en la programación de las medidas del POIA 2000-2006. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de administración y fondos (Porcentajes) (\*)**

		Incorporación en todas las medidas		Incorporación sólo en las medidas del FSE		Objetivos coherentes con la EEE		Incorporación de los pilares de la EEE	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Eje	1.	70.6	11.8	6.3	75.0	70.6	11.8	70.6	11.8
	2.	60.0	28.0	4.2	29.2	72.0	12.0	56.0	32.0
	3.	27.8	38.9	0.0	50.0	50.0	22.2	6.3	81.3
	4.	97.3	2.7	2.7	91.9	100.0	0.0	94.6	0.0
	4A	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	4B	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	90.0	0.0
	4C	75.0	25.0	25.0	75.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	4D	100.0	0.0	0.0	75.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	4E	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	5.	72.2	0.0	0.0	85.7	50.0	16.7	61.1	22.2
	6.	45.5	18.2	18.2	45.5	72.7	0.0	0.0	72.7
	7.	55.6	33.3	33.3	66.7	33.3	11.1	22.2	33.3
	9.	66.7	0.0	0.0	50.0	33.3	33.3	0.0	66.7
Tipo de administración	CENTRAL	42.9	0.0	0.0	25.0	28.6	7.1	7.1	42.9
	AUTONÓMICA	70.2	17.7	6.1	69.4	74.2	10.5	60.7	27.9
	FEDER	57.0	20.9	6.5	50.0	59.3	15.1	41.9	41.9
Clasificación por fondo	FEOGA-O	53.8	23.1	20.0	80.0	46.2	7.7	18.2	27.3
	FSE	94.9	2.6	2.6	89.7	100.0	0.0	94.9	2.6
Total POIA		67.4	15.9	5.7	66.0	69.6	10.1	55.1	29.4

(\*) Los porcentajes correspondientes a las respuestas “no sabe-no contesta” no aparecen en la tabla.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Esta postura dominante en los agentes encuestados pertenecientes al FSE es compartida por el 57,0% de los agentes ejecutores del FEDER y por el 53,8% de los del FEOGA. En el caso del FEDER, desde la Consejería de Medio Ambiente se afirma que todas las medidas del POIA, deben contemplar, en mayor o menor grado, los principios fundamentales de la

EEE, por ser una materia de gran trascendencia social y relacionada con todos los sectores productivos. Desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se considera que si bien el FSE asigna recursos financieros con el objetivo prioritario de mejorar la eficiencia en el mercado de trabajo y desarrollar los recursos humanos, existen otras medidas que también los consideran. Así por ejemplo, la Subvención Global FEDER de Andalucía, que se enmarca en el eje 1, tiene como objetivo facilitar y coordinar los medios para la creación de empresas. Por su parte, el pilar de la igualdad de oportunidades se encuentra desarrollado prioritariamente en el eje 4.E, aunque también debe ser tenido en cuenta de forma transversal en todos los ejes. No obstante, desde la mayoría de los órganos ejecutores, como la Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Agricultura y Pesca o la empresa pública Aguas de la Cuenca del Sur, entre otros, se considera el papel de la EEE en la programación de las medidas en términos de creación de empleo directo e indirecto.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, cabe destacar que si bien esta postura mayoritaria es congruente con los principios de programación del MCA y del POIA, a partir de la entrevista personal y de la propia encuesta, se ha detectado que para la mayoría de los agentes encuestados, su opinión positiva acerca de la incorporación de la EEE en la programación de todas las medidas, se debe a que hacen una valoración muy resumida de la verdadera dimensión e implicaciones de la EEE, dado que la tienen en cuenta sólo en términos de creación de empleo directo e indirecto a partir de las actuaciones que desarrollan. No obstante, tal y como se recogía en el capítulo tercero, probablemente la programación de los ejes 3 y 6 sí que son compatibles con esta interpretación de la EEE, por cuanto que, el primero de ellos tiene como objetivo desarrollar actuaciones de mejora del medio ambiente y del entorno natural; mientras que el eje 6 tiene como objetivo mejorar la eficacia y conectividad del sistema de transportes y reducir las insuficiencias del sistema energético, por lo que no se incorporan actuaciones específicas relacionadas con la EEE.

#### **7.2.3.2. Valoración de la coherencia y complementariedad de los objetivos de las medidas del POIA 2000-2006 con el desarrollo de los recursos humanos**

A partir de la información recogida en la tercera columna del Cuadro 7.5. y en línea con el contenido del apartado anterior, se puede contrastar cuál es la valoración de los agentes

ejecutores sobre la coherencia y complementariedad de los objetivos de las medidas que desarrollan con relación a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y al desarrollo de los recursos humanos. Los comentarios descriptivos que se pueden realizar sobre esta cuestión están en línea con los realizados para el apartado anterior. Concretamente, los ejes en los que se concentra un porcentaje más reducido de agentes ejecutores que consideran que los objetivos de sus medidas son coherentes con el desarrollo de los recursos humanos son los ejes 7 y 9, con un 33,3% cada uno y los ejes 3 y 5 con un 50,0% cada uno.

Por fondos, existen grandes diferencias en estas valoraciones, por cuanto que mientras en el FSE existe una valoración unánime del 100% (es decir todos los agentes ejecutores consideran que los objetivos de las medidas son coherentes con la EEE) en el FEOGA-O y en el FEDER la respuesta ha sido sensiblemente más reducida (46,2 y 59,3% respectivamente). Estas amplias diferencias por fondos, pueden de nuevo tener su explicación a juicio del equipo evaluador, en la falta de conocimiento e información de los agentes ejecutores sobre la EEE y sus repercusiones en la programación y en la fijación de los objetivos del POIA, dado que difícilmente se puede valorar la coherencia de los objetivos de las medidas con la EEE, si el grado de conocimiento sobre esta última es muy limitado. Entre las consideraciones que realizan los agentes entrevistados en las medidas cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O para justificar sus respuestas afirmativas, se pueden destacar las que se recogen en el Cuadro A.VII.3.

### **7.2.3.3. Incorporación de los pilares y directrices de la EEE en la programación de las medidas del POIA 2000-2006**

En la última columna del Cuadro 7.9 se recoge la valoración que hacen los agentes ejecutores, por ejes, tipo de administración y fondo, acerca de si se ha tenido en cuenta o no en la programación de la medida, los pilares básicos y las directrices de la EEE. Tal y como se describe en el capítulo tercero, las 22 directrices de empleo se agrupan en cuatro pilares básicos de actuación, que son:

- Pilar I: *Empleabilidad.*
- Pilar II: *Espíritu de empresa.*
- Pilar III: *Adaptabilidad.*
- Pilar IV: *Igualdad de oportunidades.*

Cabe destacar en una primera aproximación, que el 81,3% de los agentes ejecutores del eje 3 consideran que no se han incorporado los pilares de la EEE en la programación de sus medidas. En el eje 6 este porcentaje se sitúa en el 72,7%, seguido por el eje 9, con un 66,7%. Como cabría esperar a priori, al igual que en los apartados anteriores, son los ejes 3 y 6 en los que se recoge una valoración más negativa de la cuestión que se evalúa relacionada con la EEE. A pesar de esta valoración negativa en el eje 3, uno de los agentes encuestados, perteneciente a la Consejería de Medio Ambiente, reconoce que las actuaciones desarrolladas incorporan el pilar de *empleabilidad*, por cuanto que se fomenta el empleo en el medido natural, aunque a veces tiene un alto componente de temporalidad como consecuencia de la meteorología y de la fenología de las especies silvestres; y el de *igualdad de oportunidades*, dado que se potencia el acceso de la mujer a los proyectos que se desarrollan.

Asimismo, tal y como se ha puesto de manifiesto en el Cuadro 7.6, si los objetivos de algunas de las medidas son coherentes con la EEE, es porque en definitiva incorporan en mayor o menor grado los pilares de dicha estrategia en su programación. No obstante, el desconocimiento y falta de interés de algunos de los agentes ejecutores les hace no ser conscientes de esta relación. Así por ejemplo, a través de las medidas 1.4, 1.7, 5.1, 5.2, 5.6 y 6.4 se fomenta la generación de empleo y la creación de empresas (pilar II); mientras que las medidas 1.6, 2.2, 2.3 y 2.4 fomentan la adaptabilidad y la transferencia de tecnología hacia la empresa, por lo que incorporan el pilar III de la EEE.

De nuevo son los ejes 4 y 1 en los que se realiza una valoración más positiva de esta cuestión, ya que el 94,6% y el 70,6%, respectivamente, de los agentes encuestados consideran que sí se han introducido los pilares en la programación de sus medidas. De forma muy general, se puede justificar la valoración que hacen los agentes ejecutores del eje 4, en el hecho de que la programación de sus medidas está estrechamente relacionada con el Plan Nacional de Acción por el Empleo y el V Acuerdo de Concertación Social<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> El V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía arroja desde sus inicios un grado de ejecución que supera el 80% de las medidas acordadas. Las 214 medidas firmadas en este acuerdo entre la Administración y los agentes sociales se enmarcan en cinco pilares de actuación: 1.- Políticas activas de empleo; 2.- Creación, mejora de la competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas; 3.- Sociedad del conocimiento; 4.- Planificación económica y políticas sectoriales; y finalmente, 5.- Relaciones laborales.

firmado en el año 2001. Esta valoración está ampliamente contrastada en la programación de las medidas de este eje en el CPOIA.

Por lo que respecta al eje 1, desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se potencia los pilares *espíritu de empresa e igualdad de oportunidades* al implantar normativas que aumentan el porcentaje de las ayudas para la creación de empresas, con especial atención a los colectivos con mayores dificultades, como jóvenes menores de 35 años y mujeres, así como a través del impulso de la cultura emprendedora entre los desempleados para que creen su propio puesto de trabajo. Asimismo, también se potencian la *empleabilidad* al priorizar recientemente aquellos proyectos que generan un mayor volumen de empleo en su desarrollo. Desde la Empresa Pública Comercializadora de Andalucía se potencia la *adaptabilidad* al articularse una nueva planificación de la organización del trabajo, introduciendo una serie de modificaciones en su estructura interna para adaptarse al nuevo proceso de internacionalización.

Las diferencias existentes por ejes, son extensibles a nivel de fondos, dado que son las medidas del FSE, las que tienen una mejor valoración de la cuestión objeto de estudio, con un 94,9% de respuestas afirmativas, frente a un 41,9% en el caso del FEDER y un reducidísimo 18,2% en el FEOGA-O. Dentro del FSE, no se aprecian diferencias significativas si hacemos una diferenciación por subejos dentro del eje 4 (Cuadro 7.9).

**Cuadro 7.9. Vigencia de los pilares de la EEE en la programación de las medidas del POIA 2000-2006. Datos primarios por ejes**

Eje	Pilar I <i>Empleabilidad</i>	Pilar II <i>Espíritu de empresa</i>	Pilar III <i>Adaptabilidad</i>	Pilar IV <i>Igualdad de oportunidades</i>
1.	M	M	M	M
2.	M	M	M	M
3.	D	D	D	D
4.	F	F	F	F
4A	F	F	M	F
4B	F	F	M	F
4C	F	F	F	F
4D	F	F	M	F
4E	F	F	M	F
5.	M	M	M	M
6.	N	N	N	N

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

7.	D	D	D	D
9.	N	N	N	N

F: fuerte; M: moderada; D: débil; N: nula.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

A modo de resumen, en el Cuadro 7.9 se recoge el grado de incorporación (fuerte, moderado, débil o nula) de los pilares de la EEE en los diferentes ejes del POIA, según las valoraciones efectuadas por los agentes ejecutores. Esta información, nos va a permitir comparar en los apartados siguientes, las diferencias existentes en la incorporación de los pilares de la EEE, en términos de programación y en términos de ejecución. En este cuadro se verifican de nuevo las conclusiones remarcadas en los párrafos anteriores, poniéndose de manifiesto la débil vigencia que tienen los pilares de la EEE en la programación de los ejes 3 y 7, la nula repercusión en el eje 6, ya puesta de manifiesto en el capítulo de articulación estratégica; y por último cómo a nivel de programación, el peso mayoritario del cumplimiento de los pilares y principios de la EEE recae en el eje 4, distribuyéndose este peso de forma uniforme entre los subejos en los que se subdivide.

#### 7.2.4. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN LA EJECUCIÓN DEL POIA 2000-2006

Tal y como se pone de manifiesto en los informes de ejecución del 2000, 2001 y 2002 las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores a favor del desarrollo de los recursos humanos, han estado marcadas por la intensificación de políticas activas de empleo frente a las pasivas, a través del impulso de medidas cuyos objetivos más relevantes han sido la creación de puestos de trabajo, la lucha contra todas las formas de discriminación y el impulso de la cualificación y la adaptabilidad de los trabajadores a los requerimientos del mercado de trabajo.

Para contrastar esta realidad en los dos apartados siguientes se va a analizar, en primer lugar, cuál es la valoración que han hecho los agentes ejecutores acerca de la contribución de sus actuaciones a las estrategias de desarrollo de los recursos humanos anteriormente comentadas. Este análisis se realizará por ejes, tipo de administración y fondos. En segundo lugar, a partir de los informes de ejecución del POIA, correspondientes a los años

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

2000, 2001 y 2002, así como a información complementaria relacionada con el desarrollo de la EEE, tales como el V Acuerdo de Concertación Social firmado de Andalucía, el PNAE, y la documentación suministrada por los agentes ejecutores sobre las actuaciones que realizan, se lleva a cabo un estudio más minucioso de las aportaciones reales que han supuesto dichas actuaciones a las directrices y pilares de la EEE, que en última instancia han permitido mejorar la situación del mercado de trabajo andaluz en los últimos años.

#### **7.2.4.1. Valoración de la contribución de las actuaciones del POIA 2000-2006 a los pilares de la EEE desde la óptica de los agentes ejecutores**

Tal y como se desprende de las cifras del Cuadro 7.10, obtenidas a partir de las encuestas a los agentes ejecutores, la relación que mantienen las actuaciones desarrolladas por dichos agentes en relación con la EEE varían sustancialmente dependiendo del eje y del fondo que las cofinancia. Como cabría esperar teniendo en cuenta el grado de coherencia de la programación de los ejes 3 y 6 con la EEE, efectivamente, los agentes acentúan esta valoración al recoger un escasísimo grado de incorporación en sus actuaciones de los pilares y directrices de la EEE. Por lo que respecta a la ejecución del eje 4, sus actuaciones recogen claramente los pilares de *empleabilidad* (94,6%), adaptabilidad (91,7%) e igualdad de oportunidades (94,4%); sin embargo, y en contra de lo que se podría pensar a priori, sólo el 64,0% de los agentes encuestados consideran que sus actuaciones contribuyen a mejorar el *espíritu empresarial*. No obstante, este porcentaje es superior al del POIA en su conjunto (49,3%), aunque provoca que las diferencias comparativas que existen entre los fondos en las valoraciones de los distintos pilares se reduzca significativamente en el pilar II, alcanzando un 68,5% para el FSE, un 54,7% para el FEDER y un 46,2% para el FEOGA-O. Para el resto de pilares, es decir para el I, III y IV, las actuaciones cofinanciadas por el FSE muestran una superioridad notoria respecto al FEDER y FEOGA-O, con valoraciones del 94,9%, 92,1%, y 94,7% respectivamente.

La medida 1.8, directamente relacionada con la Prioridad segunda del FSE: *refuerzo de la capacidad empresarial*, es la medida que incorpora el Pilar II de la EEE con mayor intensidad, provocando que la valoración global que se hace de este pilar, para el conjunto del eje 1, se sitúe en el 82,4%. Teniendo en cuenta la vinculación de las Prioridades del FSE y los subejos del eje 4, se pueden constatar, en general, que las valoraciones que se han realizado de los distintos pilares de la EEE, están en línea con esta circunstancia. No obstante, podemos resaltar de nuevo, en relación al pilar II, la reducida contribución de los subejos 4B, 4C y 4D desde el punto de vista de los agentes ejecutores (40, 55 y 55% respectivamente).

**Cuadro 7.10. Valoración de la contribución de las actuaciones del POIA 2000-2006 a los pilares de la  
EEE desde la óptica de los agentes ejecutores. Datos primarios clasificados por ejes, tipo de  
administración y fondos (Porcentajes) (\*)**

		PILAR I: <i>Empleabilidad</i>		PILAR II: <i>Espíritu de empresa</i>		PILAR III: <i>Adaptabilidad</i>		PILAR IV: <i>Igualdad de oportunidades</i>	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Eje	1.	52.9	35.3	82.4	11.8	58.8	29.4	56.3	31.3
	2.	37.5	37.5	35.1	62.2	72.0	24.0	60.0	28.0
	3.	11.8	64.7	38.9	33.3	0.0	77.8	23.5	76.5
	4.	94.6	2.7	64.0	24.0	91.7	5.6	94.4	2.8
	4A	100.0	0.0	71.4	28.6	100.0	0.0	85.7	0.0
	4B	90.0	10.0	40.0	60.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	4C	100.0	0.0	55.0	45.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	4D	100.0	0.0	55.0	45.0	100.0	0.0	100.0	0.0
	4E	100.0	0.0	66.7	33.3	60.0	40.0	83.3	16.7
	5.	27.8	38.9	44.4	27.8	38.9	44.4	50.0	38.9
	6.	0.0	72.7	54.5	18.2	9.1	36.4	0.0	90.9
	7.	25.0	50.0	33.3	22.2	44.4	11.1	44.4	33.3
	9.	0.0	66.7	33.3	33.3	33.3	0.0	66.7	33.3
Tipo de administración	CENTRAL	7.7	15.4	0.0	35.7	0.0	35.7	21.4	64.3
	AUTONÓMICA	50.0	37.7	64.8	23.9	60.2	28.5	61.2	31.4
Clasificación por fondo	FEDER	26.2	46.4	54.7	23.3	39.5	39.5	43.5	48.2
	FEOGA-O	25.0	58.3	46.2	23.1	38.5	30.8	33.3	41.7
	FSE	94.9	5.1	68.5	31.5	92.1	5.3	94.7	2.6
Total POIA		45.9	35.6	49.3	34.1	54.0	29.4	57.0	34.8

(\*) Los porcentajes correspondientes a las respuestas “no sabe-no contesta” no aparecen en la tabla.  
Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

A juicio del equipo evaluador estas valoraciones de los agentes ejecutores acerca de la incorporación en sus actuaciones de los pilares de la EEE, ponen de manifiesto en algunas ocasiones el desconocimiento que tienen acerca del verdadero alcance y dimensión de las directrices de empleo que están incluidas en cada uno de estos pilares. Esta interpretación del equipo evaluador, se debe a que, a través de diferentes preguntas del cuestionario, así como a través de la propia entrevista personal y de la documentación aportada por algunos de estos agentes, incluso con los informes de ejecución, se ha podido constatar, que en muchas ocasiones dichos agentes no son capaces de identificar en algunas de sus actuaciones la vinculación directa o indirecta que tienen con alguno de los pilares o directrices de la EEE. En el apartado siguiente, el equipo evaluador va a poner de

manifiesto esta circunstancia haciendo un análisis detallado por ejes y medidas de las actuaciones que pueden tener alguna relación directa o indirecta con los pilares de la EEE.

Se puede recoger algún ejemplo directo de esta circunstancia a partir de los comentarios realizados en la entrevista personal. Hay muchos agentes ejecutores que han puesto de manifiesto que sus proyectos se ejecutan mediante contratos con empresas, sin que en la adjudicación de las obras se consideren los elementos de la EEE. Incluso, algunos otros, tienen una postura más preocupante al respecto, al afirmar que la EEE no está entre las líneas prioritarias relevantes en la realización de sus actuaciones, careciendo la medida de objetivos concretos sobre el empleo y sobre el mercado laboral. En este sentido, por ejemplo, desde la Empresa Pública Comercializadora de Andalucía, se considera que desarrollar actuaciones cuyo objetivo es fomentar la penetración de la economía andaluza en los mercados exteriores, no tiene ninguna vinculación con la EEE.

#### **7.2.4.2. Contribución de las actuaciones desarrolladas en el periodo 2000-2002 a los pilares de la EEE**

En este apartado se analiza, utilizando los informes de ejecución de 2000, 2001 y 2002, así como las aportaciones realizadas por los agentes ejecutores durante las entrevistas personales, a analizar cuál ha sido la contribución real de las actuaciones desarrolladas en cada medida del POIA, a los pilares de la EEE. En los cuadros A.VII.4 a A.VII.12 del anexo se realiza este análisis para aquellos ejes y medidas que incluyen actuaciones que son relevantes desde el punto de vista de su contribución a la EEE.

En el eje 3, relacionado con el medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos, no se consideran aspectos específicos relevantes que contribuyan a la EEE, salvo la creación de empleo directo e indirecto vinculado a todas aquellas actuaciones que han de realizarse para desarrollar sus diferentes medidas. Esto es debido a que la mayoría de las actuaciones puestas en marcha en este eje, generan empleo en las comarcas donde se desarrollan, suponiendo en muchos casos un importante impulso de la economía social en núcleos poblacionales de carácter fundamentalmente rural. En el marco de la medida 3.6 se desarrollan cursos de formación empresarial y de prevención de riesgos laborales, que en última instancia afectarían al pilar I de la EEE; así mismo se fomentan las empresas de ecoturismo y la participación de consultoras medioambientales (pilar II). Por su parte, la

mejora de la eficiencia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua, dentro de la medida 3.2, constituye una contribución a la creación de empresas agrícolas e industriales (pilar II). En este mismo sentido repercuten las actuaciones de costas desarrolladas en la medida 3.5, dado que están encaminadas a la mejora, conservación y protección de las infraestructuras naturales de dominio público marítimo terrestre, lo que se traduce en una mejora de las expectativas económicas para las administraciones y vecinos locales.

Al igual que en el eje 3, en el eje 6, relacionado con redes de transporte y energía, no se consideran aspectos específicos relevantes en su programación que contribuyan a la EEE, salvo la creación de empleo directo e indirecto vinculado a todas aquellas actuaciones que han de realizarse. No obstante, se pueden destacar algunas contribuciones adicionales de este eje a la EEE. En la medida 6.4 la actividad portuaria deportiva y de ocio genera pequeñas empresas de sectores variados (pilar II); por su parte, las mejoras en los puertos pesqueros tienen una clara incidencia en la economía social (pilar II). En la medida 6.10 se desarrollan actuaciones de investigación de nuevas tecnologías y creación de empleo en las instalaciones de producción de energía. La difusión de tecnologías sobre energías renovables crea demanda de equipos y empresas para fabricarlos (pilar II).

Finalmente, en el eje 9, aunque es un eje específico de asistencia técnica, se pueden considerar una serie de elementos que mantienen relación con la EEE. De acuerdo con los objetivos de la medida 9.1, se ha hecho hincapié en el uso de nuevas tecnologías de la información en el desarrollo de buena parte de los proyectos, utilizándose por ejemplo, Sistemas de Información Geográfica y teledetección aplicadas a la evaluación de recursos naturales. El tejido empresarial dedicado a la evaluación ambiental comienza a necesitar información de calidad y relevante con estructuras normalizadas y en soporte electrónico que permite mejorar y economizar muchos procesos productivos en el sector de la consultoría ambiental (pilar II).

Por su parte, en la medida 9.2 una de las actuaciones que se ha realizado es la creación de la Unidad de Igualdad y Género que tiene como una de sus finalidades reforzar este principio en la actuación de todos los órganos gestores (pilar IV). Por lo que se refiere al resto de prioridades no aparecen como actuaciones específicas pero hay que matizar que es

objeto de análisis su cumplimiento en el resto de las operaciones del POIA, por lo que están presentes a la hora de evaluar el cumplimiento de las prioridades expresadas en el MCA 2000-2006 y en el POIA 2000-2006.

### **7.2.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Según el Director General de Fondos Europeos el impacto estimado del POIA 2000-2006 sobre el empleo de la Comunidad Autónoma asciende a 96.000 empleos creados o mantenidos en media anual para todo el periodo de programación, lo que viene a suponer el 5% del empleo existente<sup>70</sup>. Estas cifras corroboran que la incidencia es significativa en la medida en que ha contribuido a crear un volumen importante de puestos de trabajo. Dependiendo de los proyectos concretos y de la población de la zona donde se actúa, la influencia ha sido mayor o menor. Todas las intervenciones cofinanciadas por el FSE, al incidir expresamente en el mercado laboral, han contribuido de manera importante en la evolución regional del mismo. Esta situación se ha visto acentuada como consecuencia de la puesta en marcha de servicios descentralizados por todo el territorio regional que aseguran una asistencia personalizada dirigida a todas las personas con problemas de inserción o con necesidades de adaptación. Asimismo, tal y como se ha recogido en los epígrafes anteriores, se han financiado estructuras y sistemas de formación a lo largo de toda la vida del individuo dirigidos a toda la población en general y muy especialmente a aquellos colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral.

Como consecuencia de todo ello el impacto de las actuaciones del POIA 2000-2006 ha sido especialmente relevante en la flexibilización y mejora de asignaciones de recursos en el mercado laboral andaluz. Sin embargo, desde el punto de vista del equipo evaluador se debería tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de las políticas comunitarias en materia de empleo en el desarrollo y en la ejecución del POIA.

1. Tal y como se puso de manifiesto en la valoración efectuada por el equipo evaluador de los indicadores de seguimiento en relación a las prioridades horizontales, sería

---

<sup>70</sup> Encuesta a gestores-coordinadores (II fase). Ver adicionalmente los epígrafes 7.1 (Incidencia sobre el entorno económico) y 7.3 (Impacto macroeconómico) de este informe de evaluación intermedia.

interesante volver a remarcar en este apartado que los indicadores incorporados en el Complemento del POIA 2000-2006 no son capaces de captar la verdadera dimensión e implicaciones que tiene la EEE sobre el mercado de trabajo y sobre el desarrollo de los recursos humanos. Tal y como se ha puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores, el seguimiento efectivo de las actuaciones desarrolladas entroncadas en los principios de actuación de la EEE, va más allá de la simple contabilización de los empleos creados y de cómo éstos han afectado a ciertos colectivos con especiales dificultades, o bien de cuántas personas o empresas han sido beneficiarias de las ayudas y programas desarrollados. En el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea sobre orientaciones metodológicas en el seguimiento y la evaluación se plantea un conjunto de indicadores en el ámbito de los recursos humanos (p. 60) y en el ámbito del entorno productivo (p. 52) que deberían ser considerados en la evaluación de la EEE.

2. En línea con los comentarios del apartado anterior, la Comisión ha creado un método destinado a la evaluación de los efectos sobre el empleo que debería tenerse presente en el seguimiento del POIA 2000-2006<sup>71</sup>. Si bien de esta metodología actualmente se tiene en cuenta la subdivisión entre hombres y mujeres, así como en algunos casos el desglose entre puestos de trabajo nuevos y puestos de trabajo conservados; no se tiene en cuenta la distinción entre empleo bruto y empleo neto. Esta distinción implicaría el desarrollo de una metodología que permitiera estimar el empleo neto teniendo en cuenta los efectos desplazamiento, los efectos independientes y los efectos indirectos.
3. Las carencias formativas y el desconocimiento de los agentes ejecutores de las políticas comunitarias en materia de empleo ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar acciones formativas que permitan superar esta limitación. Para ello, se estima conveniente que se considere la articulación de dinámicas de formación por los responsables del Marco, más allá de la mera participación documental y/o informativa (en forma de circulares, instrucciones, etc), a fin de alcanzar un mejor conocimiento por parte de los responsables últimos de la selección y ejecución de las operaciones.

---

<sup>71</sup> DG XVI (1997): “Cómputo de los puestos de trabajo: Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos estructurales”.

4. Probablemente, las carencias formativas puestas de manifiesto en el punto anterior tengan su explicación en la falta de implicación a escala institucional de los órganos ejecutores a los que pertenecen los agentes encuestados. Esta situación, extensible desde la óptica del equipo evaluador a diferentes apartados de la evaluación intermedia, pone de manifiesto, una vez más la excesiva relajación con la que desde estos Organismos se consideran las políticas comunitarias, en este caso, en materia de empleo.
5. En todas aquellas medidas en las que el desarrollo de las actuaciones del Programa se realiza a través de una empresa contratada para tal fin, debería incluirse en las condiciones de selección de las mismas ciertos parámetros, que a juicio del equipo evaluador, serían muy aconsejables desde el punto de vista del cumplimiento de los principios de actuación de la EEE. En este sentido, se podrían considerar por ejemplo el porcentaje de personal fijo o contratado indefinido sobre el total de personas empleadas; el porcentaje de mujeres contratadas sobre el total de personas empleadas, para las distintas categorías profesionales; o por ejemplo, si las actividades de la empresa están vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo o incorporan en sus sistemas de gestión o de producción las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Obviamente, en algunas ocasiones resulta difícil tomar una decisión basándose en estos criterios, pero al menos, sí debería existir un mayor compromiso para tener en cuenta este tipo de parámetros en la decisión final.
6. En las actuaciones que tienen su origen en el desarrollo de acciones formativas debería potenciarse, como de hecho se hace desde organismos como el Instituto Andaluz de la Mujer, el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y formación utilizando las nuevas tecnologías de la información (e-learning). La utilización de estas tecnologías favorecerían el acceso a la formación de colectivos que por motivos geográficos o por horario de trabajo lo hacen con excesivas dificultades o no pueden hacerlo.
7. Teniendo en cuenta las dificultades metodológicas y empíricas que existen para poder diferenciar los efectos sobre el mercado laboral que tienen su origen en las acciones desarrolladas en el marco del POIA, y las que están motivadas por reformas estructurales financiadas por otras vías, o incluso por la propia evolución del ciclo

económico, sería muy conveniente que el Órgano intermedio pertinente utilice los recursos necesarios para tratar de llevar a cabo un seguimiento más eficiente del impacto real del Programa Operativo sobre la EEE.

8. Finalmente, sería interesante señalar que a partir de la información suministrada por los agentes ejecutores que sí estaban informados sobre la EEE, para algunos de ellos resultaba compleja la articulación de las directrices y los pilares de la EEE y su correspondencia con las líneas prioritarias del FSE y del PNAE. En este sentido, en línea con los comentarios que se recoge en el informe de la Comisión sobre el *Balance de cinco años de aplicación de la EEE*<sup>72</sup>, el equipo evaluador pone de manifiesto que la simplificación de las directrices permitiría clarificar las prioridades, facilitar la comunicación con todas las partes interesadas y realizar un seguimiento más eficaz de la EEE.

---

<sup>72</sup> “*Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo*”, - COM (2002) 416 final, de 17.7.2002, p. 20.

### **7.3. IMPACTO MACROECONÓMICO<sup>73</sup>**

#### **7.3.1. INTRODUCCIÓN.**

La economía andaluza habrá recibido de la Unión Europea, entre los años 2000 y 2006, 7.812 millones de euros de 1999 a través del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA). Las inversiones recibidas se concentran fundamentalmente en tres grandes áreas: inversión pública en infraestructuras, ayudas a la inversión productiva privada e inversión en recursos humanos.

Nuestro propósito es ofrecer una primera evaluación del impacto que estas ayudas han tenido sobre las principales variables macroeconómicas relativas a la producción y el empleo regionales. Para ello, a partir de datos ejecutados para el período 2000-2002 y proyecciones para 2003-2006, mediante el empleo del modelo macroeconómico HERMIN estimaremos tanto los efectos de oferta a largo plazo derivados del aumento del capital público, la capacidad productiva privada y el capital humano que registra la región como consecuencia de dichas ayudas, como los efectos de demanda registrados durante la realización de las inversiones.

En el epígrafe 7.3.2. se expone brevemente la metodología empleada, mientras que en el epígrafe 7.3.3. se comentan los principales efectos.

#### **7.3.2. METODOLOGÍA<sup>74</sup>**

Como se ha señalado, para evaluar los efectos macroeconómicos se ha utilizado una adaptación a la economía andaluza del modelo HERMIN desarrollado conjuntamente por FEDEA en España, *The Economic and Social Research Institute* en Irlanda, y la *Universidade Católica Portuguesa* en Portugal.

---

<sup>73</sup> Este epígrafe ha sido elaborado por Simón Sosvilla-Rivero (FEDEA).

<sup>74</sup> Véanse Herce y Sosvilla-Rivero (1995) para una descripción más detallada de la versión española del modelo, y Herce y Sosvilla-Rivero (1994) para una exposición del tratamiento macroeconómico de los fondos MAC.

El modelo HERMIN ha sido utilizado en repetidas ocasiones por parte de los investigadores de FEDEA tanto para comparar las características estructurales de las economías periféricas europeas [véase Bradley, Modesto y Sosvilla Rivero (1995b)] como para la evaluación de los efectos macroeconómicos de los Marcos de Apoyo Comunitario [véanse Bradley, Herce y Modesto (1995) y Herce y Sosvilla Rivero (1995a, 1995b y 1996)], del Mercado Único Europeo [véanse Barry et al. (1997) y Sosvilla Rivero y Herce (1998)] y del envejecimiento de la población [véase Herce y Sosvilla Rivero (1997)].

Se trata de un modelo convencional de estirpe keynesiana en el cual los bloques de gasto y distribución de la renta generan los mecanismos gasto-renta estándar. Sin embargo, el modelo también incorpora varias características neoclásicas, asociadas especialmente al bloque de oferta. Así, la producción del sector privado no se determina exclusivamente por la demanda, sino que se ve influenciada también por la competitividad en costes y precios, en un contexto de empresas que buscan el mínimo coste productivo (Bradley y Fitz Gerald, 1988). Asimismo, se utiliza una función de producción con elasticidad de sustitución constante (CES), en la que la ratio capital/trabajo responde al precio relativo de ambos factores. Por último, la inclusión de un mecanismo de curva de Phillips en el mecanismo de negociación salarial introduce efectos adicionales de precios relativos en el modelo.

Hay que señalar que, debido a la ausencia de series largas de datos correspondientes a Andalucía para las variables de demanda del modelo, se ha procedido a generar series artificiales a partir de la información suministrada por la Tabla Input Output andaluza. El bloque de oferta, sin embargo, sí se ha estimado a partir de datos del INE y de la Fundación BBVA-IVIE. Así pues, el modelo utilizado posee todas las características del modelo HERMIN, además de las propias de la economía andaluza que, a todos los efectos, se trata como una pequeña economía agregada.

Puesto que nuestro objetivo último es identificar y modelizar los canales a través de los cuales las ayudas europeas pueden afectar (y eventualmente acelerar) la economía andaluza, distinguimos efectos de demanda y efectos de oferta.

Desde el lado de la demanda, la realización de los proyectos supone un estímulo para la economía de la mano de un mayor gasto público, que se transmite directamente en la demanda y por tanto en la producción. Se produce además un impulso en el empleo, la renta y los precios y salarios. Por su parte, los efectos de oferta actúan a través de los costes, la productividad y la competitividad, estimulando la producción, disminuyendo las importaciones e incrementando las exportaciones. Además, al expandir la capacidad productiva se atenúan las presiones inflacionistas originadas en el lado de la demanda.

En nuestro trabajo hemos agrupado tales posibles efectos según los programas implicados:

- a) inversión pública en infraestructuras: Su principal efecto es la reducción en los costes de transporte y de otros servicios de comunicación, que repercuten en una reducción en los costes de producción, aumenta la competitividad y estimula incrementos a largo plazo en la producción y el empleo [véase, por ejemplo, Draper y Herce (1994) y Herce y Sosvilla-Rivero (2001)].
- b) inversión en recursos humanos: Este programa incrementa la eficiencia y productividad de los trabajadores beneficiados por el mismo, reduciendo los costes de las empresas existentes, aumentando la calidad del producto producido e incentivando la creación de nuevas empresas que aprovechen dicho incremento en eficiencia y productividad.
- c) ayudas a la inversión productiva: Este tipo de ayudas están destinadas a impulsar actividades que se consideran importantes y deseables, lo que dará lugar a un mayor nivel de producción, exportaciones y empleo.

Suponemos que los beneficios económicos derivados de cada uno de los programas se manifiestan en forma de externalidades, tratando de capturarlos modificando las ecuaciones claves del modelo (las funciones de producción y de demanda de factores principalmente)<sup>75</sup>. En particular, tendremos en cuenta dos tipos de externalidades: la primera se refiere al incremento en la productividad de los factores privados, mientras que la segunda se relaciona con una mejor calidad del producto ofrecido por el sector privado.

---

<sup>75</sup>El concepto de externalidad en la producción es central en desarrollos recientes de la teoría del crecimiento endógeno, que ofrecen una representación más adecuada del proceso de crecimiento económico

Respecto a la primera, si consideramos la siguiente función de producción CES:

$$O = A \left\{ \mathbf{d} (\exp(\mathbf{I}_L t) L)^{-r} + (1 - \mathbf{d}) (\exp(\mathbf{I}_K t) K)^r \right\}^{-1/r}$$

(donde O, L y K representan, respectivamente, valor añadido, empleo y stock de capital, A es un parámetro de escala,  $1/(1+r)$  es la elasticidad de sustitución,  $\mathbf{d}$  es un parámetro de intensidad de factores y  $\mathbf{I}_L$  y  $\mathbf{I}_K$  son las tasas de progreso técnico incorporado en trabajo y capital, respectivamente), dicha externalidad se puede incorporar endogeneizando el parámetro de escala de la siguiente forma para la inversión en infraestructura pública (KGINF), en capital humano (KH) y en sector privado (K), respectivamente:

$$A_t = A_0 (KGINF_t / KGINF_0)^{h_1} (KH_t / KH_0)^{h_2} (K_t / K_0)^{h_3}$$

donde los subíndices t y 0 denotan stock acumulado con y sin ayudas europeas, y  $h_1$ ,  $h_2$  y  $h_3$  representan la elasticidad correspondiente.

El segundo tipo de externalidad opera tanto directamente a través del efecto de cada uno de los programas sobre la mejora en la calidad de la producción industrial (lo que repercute en una mayor demanda exterior de dichos bienes), como indirectamente a través de los mayores flujos de inversión extranjera directa que se derivarían de la disponibilidad de personal científico y técnico mejor cualificado y de unas mejores infraestructuras (Porter, 1986), y la consiguiente modernización del equipo y de las técnicas de producción de las empresas participadas y su mayor propensión exportadora (Alonso y Donoso, 1994). Para capturar este tipo de externalidad, relacionamos el crecimiento en el stock de infraestructura, el incremento en capital humano y la mayor dotación de capital privado sectorial con la medida de la demanda exterior utilizada en el modelo HERMIN, OW, (variable clave en la determinación del nivel de producción del sector comerciable) de la siguiente forma:

---

al extender la teoría neoclásica del crecimiento al considerar el papel desempeñado por el capital humano, el capital público y la tecnología (véase, por ejemplo, Sala-i-Martin, 1990).

$$OWX = OW * (KGINF_t / KGINF_0)^{h_1} * (KH_t / KH_0)^{h_2} * (K_t / K_0)^{h_3}$$

En nuestra aplicación empírica adoptan los siguientes valores para las distintas elasticidades:  $h_1=0,12$  [a partir de la estimación de una función de producción ampliada con capital público para Andalucía realizadas tanto por Herce y Sosvilla-Rivero (2002) como por Murillo García y Sosvilla-Rivero (2003)] y  $h_2=0,07$  (a partir de las estimaciones sobre el rendimiento social de la educación y la formación profesional realizadas por Corugedo *et al.*, 1992) y  $h_3=0,10$  (a partir de información microeconómica sobre el MAC 1989-93 -Herce, 1994).

Esta forma de introducir los efectos de oferta en un modelo econométrico convencional es, sin duda, un primer intento *ad hoc* dentro de un tratamiento apenas explorado. Con objeto de limitar los riesgos se han adoptado los valores más moderados de las elasticidades sugeridos por la literatura y, en la simulación, se ha hecho que sus efectos madurasen progresivamente. Es obvio que los resultados sobre los efectos de oferta de las ayudas europeas dependerán del tamaño y velocidad de maduración de las externalidades.

### 7.3.3. RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES

En esta sección presentamos los resultados de la evaluación de los efectos de las ayudas europeas sobre la economía andaluza durante el período 2000-2010. Sus efectos se comparan con la situación que hubiese prevalecido en el caso de la completa ausencia de ayudas europeas (escenario de referencia).

**Cuadro 7.11: Detalle anual de las ayudas europeas por tipos de inversiones**

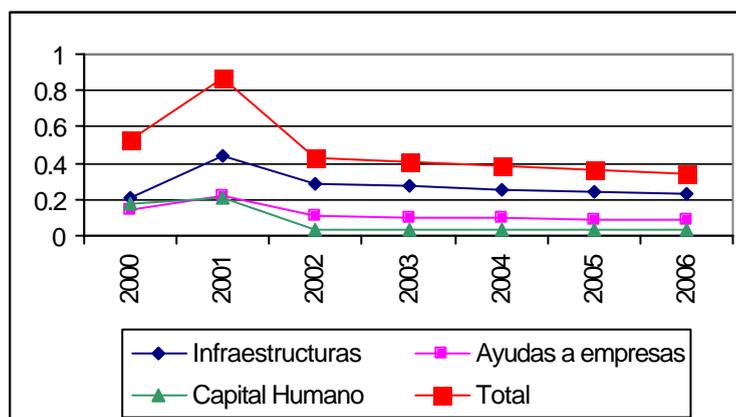
	Infraestructuras	Ayudas a empresas	Capital Humano	Total
2000	248	59	113	420
2001	714	118	150	983
2002	937	183	235	1354
2003	911	178	228	1317
2004	886	173	222	1281
2005	862	168	216	1246
2006	839	163	210	1212
Total 00-02	1899	359	498	2756
Total 00-06	5397	1041	1374	7812

## Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006

Nota: Millones de euros de 1999

El Cuadro 7.11 recoge las cifras anuales y su desglose por tipos de ayudas que, independientemente de los instrumentos o fondos por los que se reciban, hemos clasificado en tres áreas anteriormente mencionadas a los efectos de la evaluación que realizamos en este ejercicio: inversión pública en infraestructuras, ayudas a la inversión productiva privada e inversión en recursos humanos. Ha de tenerse en cuenta que únicamente disponemos de información sobre ejecución para los años 2000-2002, por lo que hemos supuesto que las inversiones ejecutadas durante los años 2003-2006 son las mismas que las registradas en 2002 en términos nominales.

**Gráfico 1: Montantes de las ayudas europeas como porcentaje de la producción real andaluza**



Nota: Porcentaje del montante de las ayudas europeas en relación al VAB, ambos en euros de 1999

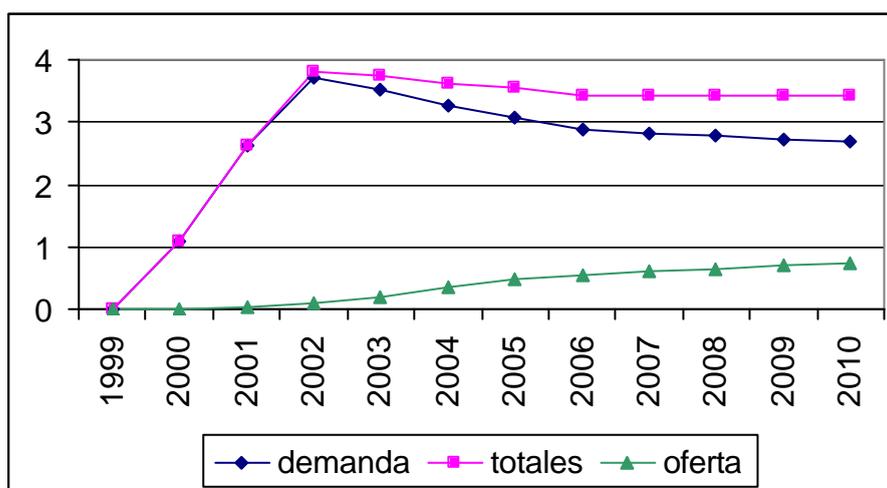
Dado que nuestro interés primordial es el papel desempeñado por las ayudas europeas a la hora de promover la cohesión económica, nos centraremos en los impactos sobre el VAB real a coste de los factores. En el Gráfico 2 se presentan los resultados en términos de esta variable para tres simulaciones: la primera muestra únicamente los efectos de demanda; la segunda tiene en cuenta únicamente los efectos de oferta; y la tercera considera los efectos totales (tanto de demanda como de oferta). Dado nuestro interés en el impacto a largo plazo sobre el crecimiento potencial, el análisis no acaba en el año en el que finaliza el período de programación correspondiente (2006), sino que continua hasta el año 2010 mediante la congelación de las ayudas en el valor nominal del último año.

Como se aprecia en el Gráfico 2, los efectos de demanda o keynesianos incrementan inicialmente el VAB real para luego reducirse progresivamente su efecto, observándose un

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006

incremento inicial de un 1,08 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas) en 2000, aumentando a un 2,62 por ciento en 2001 y un 3,70 por ciento en 2002, para luego descender paulatinamente hasta un 2,88 por ciento en 2006 y un 2,69 por ciento en 2010. Por su parte, los efectos de oferta se manifiestan progresivamente, dado que hemos impuesto (como es habitual en la literatura) que las externalidades se manifiestan gradualmente, observándose un incremento en 2001 de un 0,02 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas), incrementándose luego poco a poco hasta un 0,54 en 2006 y un 0,73 por ciento en 2010. Por último, y al cómo se aprecia en el Gráfico 2, los efectos totales (keynesianos y de externalidades) darían lugar a un VAB real un 2,64 por ciento superior al que se daría en el escenario base (sin ayudas europeas) en 2001 y un 3,80 por ciento en 2002, para disminuir posteriormente poco a poco hasta un 3,43 por ciento en 2006 y un 3,42 por ciento en 2010.

**Gráfico 2: Efectos de las ayudas europeas sobre la producción real andaluza (detalle por tipos de efecto)**



Nota: Desviación porcentual del VAB en euros de 1999 respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas)

Cabe señalar por último que los efectos del POIA 2000-2006 se acumularían a los registrados sobre la producción andaluza como consecuencia de los anteriores períodos presupuestarios (1989-1993 y 1994-1999), por lo que el efecto total podría ser aún mayor al añadirse el efecto de las externalidades generadas por este programa a los anteriormente ejecutados.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

El Cuadro 7.12 ofrece los resultados de la simulación en términos del nivel de VAB real. Como se aprecia en dicho cuadro, nuestro escenario sin ayudas europeas supone que durante el período 1999-2006 la economía andaluza crecería en términos reales a una tasa acumulativa del 2,44 por ciento (escenario sin efectos totales) frente a un crecimiento del 2,95 por ciento que experimentaría de recibir dichas ayudas (escenario con POIA). Este diferencial del 0,51 puntos porcentuales sería el plus de crecimiento derivado de la ejecución del POIA 00-06. Por su parte, si sólo tuviésemos en cuenta los efectos de oferta (excluyendo por tanto los de demanda), la economía andaluza crecería a una tasa real acumulativa del 2,52 por ciento. Por último, si extendemos al análisis al período 1999-2010, se obtiene una tasa acumulativa de crecimiento real del 2,89 por ciento (escenario con POIA) frente a un crecimiento del 2,56 por ciento que registraría de no recibir dichas ayudas (escenario sin efectos totales).

**Cuadro 7.12: Efectos de las ayudas europeas sobre la producción real andaluza**

	Con POIA	sin	efectos	sin	efectos
1999	69775	69775	69775	69775	69775
2000	72720	71934	71934	71934	71934
2001	74783	72827	72827	72810	72810
2002	76455	73625	73625	73552	73552
2003	78775	75994	75994	75831	75831
2004	80967	78316	78316	78041	78041
2005	83219	80666	80666	80261	80261
2006	85531	83067	83067	82601	82601
2007	87907	85419	85419	84894	84894
2008	90347	87834	87834	87251	87251
2009	92854	90314	90314	89675	89675
2010	95428	92861	92861	92167	92167
TCA 99-06	2.95	2.52	2.52	2.44	2.44
TCA 99-10	2.89	2.63	2.63	2.56	2.56

Nota: Millones de euros de 1999

El Cuadro 7.13 presenta los resultados en términos de renta *per capita*, aproximada como VAB per cápita. Como puede observarse en dicho cuadro, entre 2000 y 2006, la renta *per capita* sería en promedio 336 euros de 1999 mayor de lo que resultaría en ausencia de las ayudas europeas, mientras que en el periodo 2000-2010, la diferencia sería de 364 euros de 1999.

**Cuadro 7.13: Efectos de las ayudas europeas sobre la renta *per capita* andaluza**

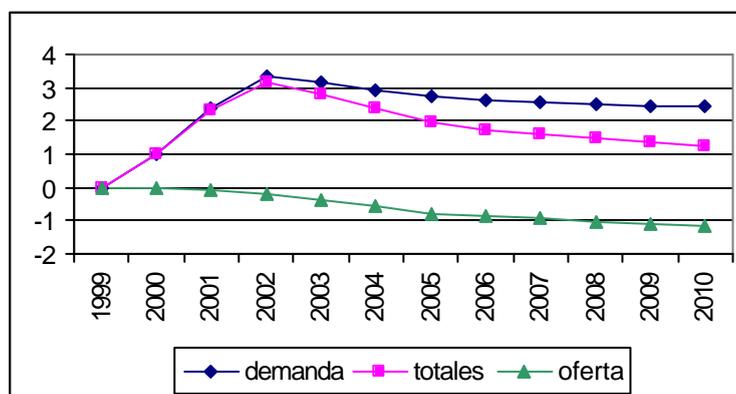
Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

	Con POIA	sin efectos demanda	sin efectos totales
1999	9704	9704	9704
2000	10048	9939	9939
2001	10257	9988	9986
2002	10418	10032	10022
2003	10667	10290	10268
2004	10899	10542	10505
2005	11139	10798	10743
2006	11391	11063	11001
2007	11649	11319	11250
2008	11915	11583	11507
2009	12189	11856	11772
2010	12473	12137	12046
Media 00-06	10688	10379	10352
Media 00-10	11186	10868	10822

Nota: Euros de 1999 por habitante respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas)

En cuanto al empleo, el Gráfico 3 ofrece las desviaciones porcentuales en el número de empleados respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas). Como se aprecia en dicho gráfico, los efectos de demanda o keynesianos incrementan el empleo en 2000 en un 0,99 por ciento, aumentando en 2001 hasta un 2,36 por ciento y en 2002 hasta un 3,34 por ciento, cayendo entonces de forma sostenida hasta un 2,60 por ciento en 2006 y un 2,43 por ciento en el año 2010. Los efectos totales (keynesianos y de externalidades) son idénticos a los anteriores en 2000, pero alcanzan un 3,31 por ciento en 2001 y un 3,15 por ciento en 2002, para acabar representando un incremento del 1,74 por ciento en el año 2006 y del 1,25 por ciento en el 2010. Esto se debe a que la mayor dotación de infraestructuras públicas, de capital privado y de capital humano logrado con las ayudas europeas hace más productivos a los factores privados de producción y, entre otros efectos, se requieren menos cantidades de trabajo.

Gráfico 3: Efectos de las ayudas europeas sobre el empleo andaluz (I)



Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

Nota: Desviación porcentual del empleo respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas)

En el Cuadro 7.14 se ofrecen los resultados en términos de número de empleos generados bajo distintos escenarios. Como puede observarse, las ayudas europeas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55 por ciento durante el período 1999-2006, frente a un crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas. El Gráfico 4 presenta las diferencias en miles de empleos generados o mantenidos en el caso de las ayudas europeas (efectos totales) frente al escenario de referencia (sin ayudas europeas), así como esas mismas diferencias de no darse los efectos de oferta (efectos de demanda) ahorradores de trabajo. Como se observa en dicho gráfico (y en la última columna del Cuadro 7.14), los efectos totales de las inversiones del POIA generarán o mantendrán, en 2000, 21.000 empleos más que los que se crearían en el escenario de base (sin ayudas). Para el año 2001, dicha diferencia ascendería a 50.000 y en 2002 pasaría a 69.000 en 2002. En promedio, durante el período 2000-2006, los efectos totales de las inversiones del POIA mantendrían o generarían 50.000 empleos más que los que se registrarían en el escenario de base (sin ayudas).

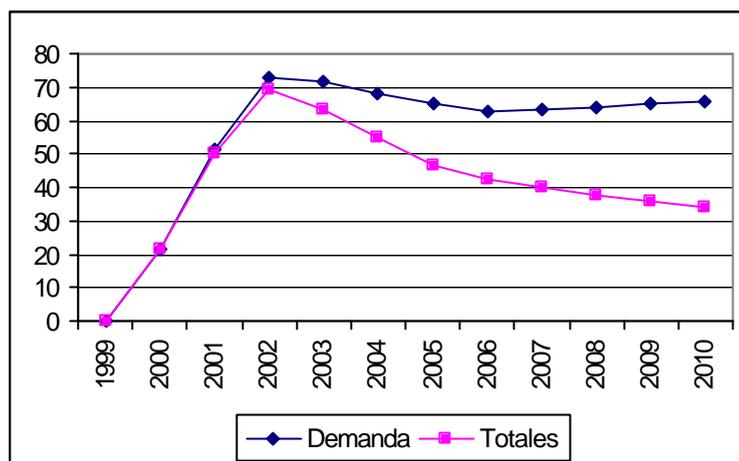
**Cuadro 7.14: Efectos de las ayudas europeas sobre el empleo andaluz**

	Con POIA (1)	sin efectos demanda	sin efectos totales (2)	Diferencia (1)-(2)
1999	2030	2030	2030	0
2000	2132	2132	2110	21
2001	2175	2176	2125	50
2002	2192	2196	2123	69
2003	2253	2261	2189	63
2004	2304	2318	2250	55
2005	2360	2379	2314	46
2006	2420	2441	2378	42
2007	2484	2508	2445	40
2008	2553	2579	2515	38
2009	2626	2655	2590	36
2010	2703	2735	2669	34
TCA 99-06	2.55	2.67	2.29	
TCA 99-10	2.64	2.75	2.52	
Media 00-06	2262	2272	2213	50

Nota: Miles de empleados

**Gráfico 4: Efectos de las ayudas europeas sobre el empleo andaluz (II)**

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

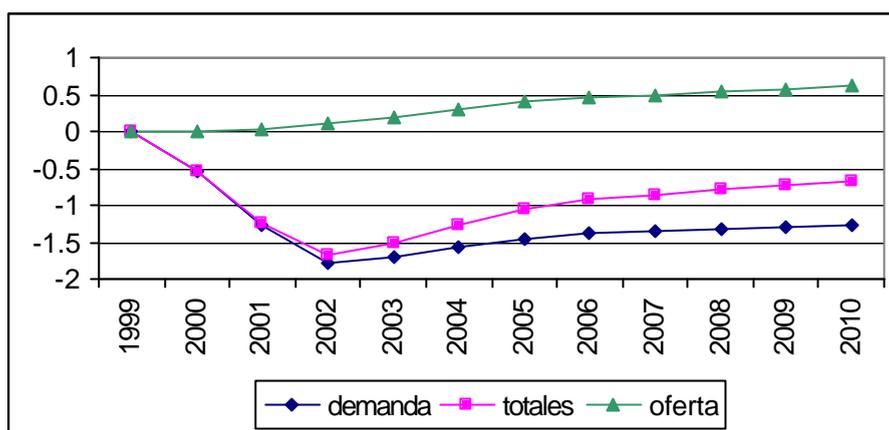


Nota: Miles de empleados respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas)

El Gráfico 5 ofrece la diferencia entre las tasas de paro que se obtendrían bajo los diferentes efectos de las ayudas europeas. Como puede apreciarse, los efectos de demanda o keynesianos reducirían la tasa de paro en 2000 en 0,54 puntos, siendo la reducción de 1,26 puntos porcentuales en 2001 y de 1,78 puntos porcentuales en 2002, para luego disminuir gradualmente situándose en 1,37 puntos porcentuales en 2006 y 1,28 puntos porcentuales en 2010. Los efectos de oferta incrementan progresivamente la tasa de paro a medida que van madurando las externalidades, desde 0,03 puntos porcentuales en 2001 hasta a 0,45 puntos porcentuales en 2006 y 0,61 puntos porcentuales en 2010. Como consecuencia, la tasa de paro resultante de los efectos totales es relativamente mayor que la obtenida cuando sólo operan los efectos de demanda. Por su parte, el Cuadro 7.15 presenta las tasas de paro que se registrarían con y sin ayudas europeas. Para el año 2000, la diferencia entre la tasa de paro resultantes del escenario sin POIA resulta ser superior a la derivada del escenario con POIA en 0,54 puntos porcentuales, aumentando dicha diferencia a 1,24 puntos porcentuales en 2001 y 1,68 puntos porcentuales en 2002, para disminuir posteriormente poco a poco hasta 0,93 puntos porcentuales en 2006 y un 0,66 puntos porcentuales en 2010. Así pues, para el período 2000-2006, se obtiene que los efectos totales de las inversiones del POIA generarían una reducción media de la tasa de paro de 1,17 puntos porcentuales respecto al escenario bases (ausencia de ayudas). Como resultado de este comportamiento, la tasa de paro de la economía andaluza registraría una caída acumulativa anual del 8,35 por ciento entre 1999 y 2006, frente a una reducción del 7,54 por ciento en ausencia de ayudas europeas (efectos totales sin ayudas europeas).

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

**Gráfico 5: Efectos de las ayudas europeas sobre la tasa de paro andaluza**



Nota: Desviación de la tasa de paro respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas)

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

**Cuadro 7.15: Efectos de las ayudas europeas sobre la tasa de paro andaluza**

	Con POIA (1)	sin efectos demanda	sin efectos totales (2)	Diferencia (1)-(2)
<b>1999</b>	26.65	26.65	26.65	0.00
<b>2000</b>	24.30	24.84	24.84	-0.54
<b>2001</b>	18.76	20.02	20.00	-1.24
<b>2002</b>	18.46	20.23	20.14	-1.68
<b>2003</b>	17.40	19.09	18.90	-1.50
<b>2004</b>	16.49	18.06	17.76	-1.27
<b>2005</b>	15.52	16.98	16.57	-1.05
<b>2006</b>	14.47	15.84	15.40	-0.93
<b>2007</b>	13.35	14.70	14.20	-0.85
<b>2008</b>	12.15	13.48	12.94	-0.78
<b>2009</b>	10.88	12.18	11.60	-0.72
<b>2010</b>	9.53	10.81	10.19	-0.66
TCA 99-06	-8.35	-7.16	-7.54	
TCA 99-10	-8.93	-7.88	-8.37	
Media 00-06	17.91	19.30	19.09	-1.17

Nota: Parados como porcentaje de la población activa

El Cuadro 7.16 presenta los resultados en términos de productividad aparente del trabajo (VAB por ocupado), expresado en índice con valor 100 en el año 2000. Como se desprende de dicho cuadro, las ayudas europeas incrementan la productividad aparente del trabajo hasta el 103,58 en 2006 y hasta el 103,48 en 2010, frente a un crecimiento hasta el 101,90 en 2006 y 101,30 en ausencia de dichas ayudas. Como resultado de este comportamiento, la productividad aparente del trabajo registraría una tasa de crecimiento acumulativa anual del 0,59 por ciento entre 1999 y 2006, frente a un crecimiento acumulativo anual del 0,31 por ciento en ausencia de ayudas europeas (efectos totales sin ayudas europeas).

**Cuadro 7.16: Efectos de las ayudas europeas sobre la productividad del trabajo en Andalucía**

	Con POIA	sin efectos demanda	sin efectos totales
2000	100.00	100.00	100.00
2001	100.79	99.17	100.53
2002	102.23	99.34	101.63
2003	102.50	99.61	101.62
2004	102.98	100.13	101.77
2005	103.34	100.47	101.76
2006	103.58	100.84	101.90
2007	103.71	100.92	101.88
2008	103.73	100.91	101.77
2009	103.65	100.80	101.57
2010	103.48	100.61	101.30
TCA 00-06	0.59	0.14	0.31

Nota: Productividad aparente del trabajo expresada en números índices con valor 100 en 1999

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

El Cuadro 7.17 presenta los resultados en términos de número del stock de capital privado generado bajo distintos escenarios. Como puede observarse, las ayudas europeas incrementarían el stock de capital privado en el año 2000 en 344 millones de euros de 1999 (diferencia entre los escenarios con POIA y sin POIA), aumentando dicha diferencia hasta 1169 millones de euros de 1999 en 2001 y 1367 millones de euros de 1999 en 2002, situándose la diferencia media en 1653 millones de euros de 1999 para el período 2000-2006. Como consecuencia, el stock de capital privado crecería a una tasa acumulativa anual del 3,41 por ciento durante el período 1999-2006, frente a un crecimiento del 2,96 por ciento en ausencia de dichas ayudas.

**Cuadro 7.17: Efectos de las ayudas europeas sobre el capital privado de la economía andaluza**

	Con POIA	sin efectos demanda	sin efectos totales
1999	69748	69748	69748
2000	73200	72856	72856
2001	75618	74453	74449
2002	77577	76225	76211
2003	80296	78650	78621
2004	82865	80895	80843
2005	85505	83235	83154
2006	88214	85668	85568
2007	90999	88139	88023
2008	93859	90690	90560
2009	96797	93325	93180
2010	99814	96043	95882
TCA 99-06	3.41	2.98	2.96

Nota: Stock de capital privado en millones de euros de 1999

Por último, el Cuadro 7.18 ofrece los resultados en términos de el stock de capital público en infraestructuras generado bajo distintos escenarios. Como puede observarse, las ayudas europeas incrementarían el stock de capital público en infraestructuras en el año 2000 en 99 millones de euros de 1999 (diferencia entre los escenarios con POIA y sin POIA), aumentando dicha diferencia hasta 311 millones de euros de 1999 en 2001 y 538 millones de euros de 1999 en 2002, situándose la diferencia media en 737 millones de euros de 1999 para el período 2000-2006. Como resultado, las ayudas europeas harán posible que el stock de infraestructuras crezca a una tasa acumulativa anual del 3,85 por ciento durante el período 1999-2006, frente a un crecimiento del 2,90 por ciento en ausencia de dichas ayudas.

**Cuadro 7.18: Efectos de las ayudas europeas sobre el capital en infraestructuras de la economía andaluza**

	Con POIA	sin efectos demanda	sin efectos totales
1999	16434	16434	16434
2000	17366	17267	17267
2001	18018	17707	17707
2002	18547	18007	18008
2003	19280	18523	18523
2004	19973	19013	19012
2005	20685	19534	19530
2006	21416	20085	20075
2007	22167	20665	20648
2008	22939	21275	21248
2009	23732	21913	21878
2010	24545	22579	22534
TCA 99-06	3.85	2.91	2.90

Nota: Stock de capital público en infraestructuras en millones de euros de 1999

#### **7.3.4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Alonso, J. A. y Donoso, V. (1994): Competitividad de la empresa exportadora española, Madrid: ICEX.

Barry, F., Bradley, J., Hannan, A., McCartan, J. y Sosvilla-Rivero, S. (1997): Single Market Review: Aggregate and regional aspects: The Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain. Londres: Kogan Page in association with Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1997

Bradley, J., Hecce, J. A. y Modesto, L. (1995): "The Macroeconomic Effects of the CSF 1994-99 in the EU Periphery: An Analysis Based on the HERMIN Model", Economic Modelling, Vol. 12, págs. 323-333.

Bradley, J., Modesto, L. y Sosvilla-Rivero, S. (1995a): "HERMIN: A Macroeconomic Modelling Framework for the EU Periphery", Economic Modelling, Vol. 12, págs. 221-247.

Bradley, J., Modesto, L. y Sosvilla-Rivero, S. (1995b): "Similarity and Diversity in the EU Periphery: A HERMIN-Based Investigation", Economic Modelling, Vol. 12, págs. 313-322 .

Corujedo, I., García, E. and Martínez, J (1992): "Educación y rentas. Una aplicación a la enseñanza media en España: Una nota", Investigaciones Económicas, Vol. 16, pp. 299-304.

Draper, M. and J.A. Herce (1994): "Infraestructuras y crecimiento: Un panorama", Revista de Economía Aplicada, No. 6, pp. 129-168.

Herce, J.A. (Coordinador) (1994): Evaluación del Marco de Apoyo Comunitario 1989-93, Mimeo, FEDEA.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1994): "The Effects of the Community Support Framework 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model", Documento de Trabajo 94-10R, FEDEA.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1995a): "HERMIN Spain", Economic Modelling, Vol. 12, págs. 295-311.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1995b): "Infraestructuras y Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: Sus Efectos Económicos", Economistas, Núm. 64, págs. 552-557.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1996): "Efectos Macroeconómicos del Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: Un Analisis Basado en el Modelo HERMIN", Información Comercial Española, No. 751, págs. 148-156.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1997): "Consecuencias Macroeconómicas del Envejecimiento de la Población en España: Una primera Aproximación a través del Modelo HERMIN", Mimeo, FEDEA.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (2001): "Infraestructuras y Actividad Económica", Dictamen para el Ministerio de Fomento, Septiembre de 2001.

Martín, C., Herce, J. A., Sosvilla Rivero, S. y Velázquez, J. (2002): "La Ampliación de la Unión Europea: Efectos sobre la Economía Española", Servicio de Estudios de "la Caixa", Colección Estudios e Informes No. 27.

Murillo García, E. Sosvilla-Rivero, S. (2003): "Efectos a largo plazo sobre la economía andaluza de las ayudas procedentes de los fondos estructurales: el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999", Documento de Trabajo 2003-07, FEDEA.

Porter, M. E. (1986): "Competition in global industries: A conceptual framework", en Porter, M. E. (ed.), Competition in global industries, Boston: Harvard Business School Press, pp. 15-60.

Sosvilla Rivero, S. y Herce, J. A. (1998): "Efectos Macroeconómicos del Mercado Único Europeo", Economía Industrial, 1998, No. 322, pp. 11-21.

Sosvilla Rivero, S. y Herce, J. A. (2002): "Efectos de las Ayudas Europeas sobre la Economía Madrileña, 1990-2006: Un Análisis Basado en el Modelo HERMIN", Dictamen para la Comunidad de Madrid.

## **7.4. INCIDENCIA SOBRE EL DESARROLLO RURAL.**

### **7.4.1. INTRODUCCIÓN.**

El desarrollo de las zonas rurales constituye uno de los principales objetivos de la Unión Europea, con una larga tradición que se remonta a la puesta en marcha de la propia Comunidad y con referencias específicas al sector agrícola a través del desarrollo de la Política Agrícola Comunitaria (PAC). En este mismo sentido, el desarrollo de las zonas rurales constituye una estrategia prioritaria de la Junta de Andalucía. Es obvio que el desarrollo de estas zonas está condicionado por multitud de factores sobre los que inciden diversos componentes del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA). En este apartado vamos a realizar una valoración de la incidencia e impacto del POIA en el medio rural a partir de la información derivada de las encuestas realizadas a empresas del sector agroalimentario, titulares de explotaciones agrarias, entes locales (donde juegan un importante papel los Grupos de Desarrollo Rural), así como la visión de los gestores de medidas financiadas a través de FEOGA-O. Además se ha utilizado la información secundaria a que hace mención la guía metodológica específica para la evaluación de las intervenciones de FEOGA-O. Otra información útil se deriva de los siete casos analizados correspondientes a beneficiarios que han accedido a importantes ayudas financieras.

De acuerdo con todo ello, el apartado se ha estructurado de la siguiente forma. Tras el epígrafe introductorio, un segundo epígrafe se centra en el análisis de las encuestas a empresas del sector agroalimentario que han recibido ayudas, con especial incidencia en el empleo y las características de los proyectos. A continuación, se plantea el análisis de la visión de los entes locales sobre actuaciones en el medio físico, social y en el sistema productivo. En tercer lugar, abordamos el análisis de la visión de los gestores y su impacto por eje y medida. Se cierra el capítulo con dos epígrafes, uno de conclusiones y otro de recomendaciones a partir de una matriz DAFO que puede entenderse como una herramienta útil para la reorientación de las medidas analizadas.

#### **7.4.2. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS ENCUESTAS A BENEFICIARIOS.**

##### **7.4.2.1. Metodología de la encuesta a beneficiarios.**

Siguiendo las indicaciones de la metodología de análisis del FEOGA, el equipo evaluador ha realizado una serie de encuestas a los beneficiarios últimos de las distintas medidas. Estos beneficiarios se clasifican en tres categorías de acuerdo con las indicaciones de la Guía Metodológica de análisis. El primer grupo corresponde a *industrias agrarias*, el segundo a *titulares de explotaciones agrarias* y el tercero a *entes locales*. Las encuestas se han preparado a lo largo del mes de abril de 2003 y se han realizado en el mes de mayo y principios de junio de 2003.

De acuerdo con las indicaciones de la guía metodológica, se elaboraron tres modelos de cuestionarios específicos para cada uno de los tipos de beneficiarios a entrevistar. En los cuestionarios de empresas agroalimentarias y titulares de explotaciones se realiza, en primer lugar, una caracterización general del beneficiario. A continuación, se plantea una serie de preguntas de carácter general sobre el proyecto para el que recibió la ayuda. Posteriormente, se formula un conjunto de preguntas específicas sobre los resultados del proyecto y, por último, se realizan una serie de preguntas sobre la ayuda recibida.

Los cuestionarios de Entes Locales tienen una estructura diferente, distinguiendo las actuaciones que realizan, según incidan en el medio físico, el medio social o el sistema productivo.

La información recogida en los cuestionarios permite tener una visión global de la percepción que tienen los beneficiarios de la utilidad y el impacto de los fondos recibidos, sirviendo por tanto al evaluador como herramienta básica para el análisis del impacto del POIA en el desarrollo rural.

El proceso de selección de los beneficiarios que iban a ser encuestados ha sido el siguiente. Se solicitó a las Consejerías de Agricultura y Pesca y Medio Ambiente un listado de beneficiarios que habían recibido ayudas o subvenciones en el periodo temporal objeto de análisis (2000-2002), en el que se incluyeron una serie de datos de interés para poder

caracterizar a los beneficiarios últimos de estas ayudas, tales como la dirección del beneficiario, el título del proyecto, la cantidad de ayuda concedida y/o recibida, etc. La Consejería de Agricultura y Pesca, a través del Coordinador de Actuaciones Estructurales nos facilitó un listado de los beneficiarios que ha constituido el universo a partir del cuál se ha realizado la una muestra aleatoria. La Consejería de Medio Ambiente también nos proporcionó las fichas de los beneficiarios de las medidas que gestionan. A partir de esas fichas se ha procedido a la confección de los listados pertinentes.

En concreto, el proceso seguido ha sido el siguiente. En primer lugar, se realizó una distribución de los beneficiarios por medidas a las que correspondía la ayuda recibida. En cada uno de los grupos resultantes, se incorporaron los 4 expedientes de mayor cuantía de cada medida. Se añadieron a este grupo un conjunto de expedientes hasta completar un total de cien encuestas a realizar que se distribuyeron en función del peso de la medida respecto al total de ayudas concedidas que nos correspondía analizar (medidas: 1.2, 7.2, 7.55, 7.8, 3.9 y 3.10)<sup>76</sup>. En segundo lugar, se dividió la muestra entre las que correspondían a las medidas 3.9 y 3.10,- gestionadas por la Consejería de Medio Ambiente- que contenía 22 expedientes para encuestar, y el resto que correspondían a las medidas dependientes de la Consejería de Agricultura y Pesca<sup>77</sup>. En tercer lugar, la ponderación de cada medida determinó el número de encuestas que debía realizarse en cada una de ellas. Asimismo, se dividió el conjunto total de beneficiarios de cada medida en una serie de estratos en función del número de entrevistas que había que realizar. De forma aleatoria se escogió un expediente de cada estrato.

El Cuadro 7.19 recoge la distribución de la muestra por medidas, así como el peso de cada medida sobre el total de las ayudas analizadas, referidos al porcentaje de la ayuda recibido en cada una respecto al total de ayudas concedido para todas.

De este plan de trabajo, nos vamos a centrar sólo en las medidas que dependen de la Consejería de Agricultura y Pesca. El análisis específico de lo ocurrido con las medidas 3.9

---

<sup>76</sup> No se nos facilitó por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca información sobre expedientes relativos a la medida 7.6

<sup>77</sup> En la información suministrada por las Consejerías, los expedientes de la medida 1.2 sólo aparecían en la base de datos de la Consejería de Agricultura y Pesca.

y 3.10, dependientes de la Consejería de Medio Ambiente, se realiza en el epígrafe 6.4.2.3 del presente capítulo.

**Cuadro 7.19. Distribución de la muestra y peso de cada medida sobre el total de ayudas.**

<i>ACCIÓN</i>	<i>PESO %</i>	<i>DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA</i>
<i>EJE 1 MEDIDA 2</i>	53.50	47
<i>EJE 7 MEDIDA 2</i>	6.02	9
<i>EJE 7 MEDIDA 55</i>	5.48	8
<i>EJE 7 MEDIDA 8</i>	12.16	14
<i>EJE 3 MEDIDA 9</i>	16.29	14
<i>EJE 3 MEDIDA 10</i>	6.76	8
<i>TOTAL</i>	100%	100

Una vez seleccionados los beneficiarios a entrevistar, la Consejería de Agricultura y Pesca a través de sus Delegaciones Provinciales se puso en contacto con los mismos para citarlos en las distintas Oficinas Comarcales Agrarias (OCAs) y utilizar esta infraestructura para realizar las encuestas. Este sistema ha permitido ahorrar tiempo y alcanzar un elevado índice de respuestas, que hubiera sido difícil de lograr de otro modo. En la única provincia en la que no se pudo realizar este proceso fue en Cádiz. En este caso, la Delegación Provincial de Cádiz nos facilitó la información relativa a los encuestados: direcciones y teléfonos, y el equipo evaluador se puso en contacto directamente con ellos. Por este motivo, el grado de respuesta en esta provincia es más bajo que la media de Andalucía. Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Consejería de Agricultura y Pesca por su colaboración en el proceso de evaluación

De la muestra seleccionada, hemos recibido un total de 67 respuestas válidas para las medidas 1.2, 7.2, 7.55 y 7.8. El error se ha calculado, siguiendo a Levy y Lemeshow<sup>78</sup>, mediante la fórmula:

$$e = 1,96 \sqrt{\frac{p(1-p)(N-n)}{n(N-1)}}$$

<sup>78</sup> LEVY, P.S y LEMESHOW, S (1991) *Sampling of populations: Methods and applications*, New York: John Wiley and Sons, Inc.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

Donde  $N$  es el tamaño de la población que en este caso es 3.960 individuos,  $n$  es el tamaño de la muestra, 67 observaciones en nuestro caso y  $p$  es la proporción de casos de la variable que se toma como referencia. Se ha adoptado un valor de  $p=0,5$  que otorga el mayor valor del error posible. De este modo, tras sustituir en la fórmula obtenemos un error de 11,87% que es una estimación del máximo error con un 95% de confianza. En el Cuadro 7.20 se recoge el número y porcentaje de respuestas según las medidas y la naturaleza de los beneficiarios.

**Cuadro 7.20. Número y porcentaje de respuestas por medidas**

	<i>IND. AGRAR.</i>	<i>TIT.EXPL.</i>	<i>ENT.LOC</i>	<i>TOTAL ENC REALIZADAS</i>	<i>TOTAL ENC PREVISTAS</i>	<i>% RESPUESTA</i>
<i>MEDIDA 1.2</i>	41	2	0	43	47	91.5
<i>MEDIDA 7.2</i>	0	0	5	5	9	55.6
<i>MEDIDA 7.55</i>	0	0	8	8	8	100.0
<i>MEDIDA 7.8</i>	8	0	3	11	14	78.6
<i>TOTAL</i>	49	2	16	67	78	85.9

Sobre la base de la información ofrecida por los encuestados, vamos a valorar el impacto sobre el tejido productivo de las medidas financiadas con el FEOGA-O.

**7.4.2.2. Impacto sobre el tejido productivo: industrias agrarias y titulares de explotaciones.**

El cuestionario empleado caracteriza, en primer lugar, a las empresas y titulares de explotaciones que han presentado un proyecto a subvencionar por la Consejería y que, por tanto, han recibido unos recursos públicos con el objeto de financiar al menos una parte de la inversión. En este sentido, del total de expedientes que han sido analizados, sólo dos corresponden a titulares de explotaciones agrarias, frente a 49 expedientes de industrias agrarias.

Como se observa en el Cuadro 7.21, la medida 1.2 que representa más del 50% del montante de las ayudas, ha contado con una muestra de 47 beneficiarios (de un total de 78), en sintonía con su importancia relativa

**Cuadro 7.21. Ayudas recibidas por los beneficiarios encuestados (en euros).**

	<i>IND AGR</i>	<i>TIT EXPL</i>	<i>ENT LOC</i>	<i>TOTAL ENC</i>	<i>TOTAL MEDIDA</i>	<i>%</i>
<i>MEDIDA 1.2</i>	10335668	32918,55	0	10368586.6	101264528	10.24
<i>MEDIDA 7.2</i>	0	0	1049633	1049633	11440981,5	9,17
<i>MEDIDA 7.5</i>	0	0	753169,27	753169,27	10411943,7	7,23
<i>MEDIDA 7.8</i>	251990,03	0	981357,09	1233347,12	23095249,6	5,34
<b>TOTAL</b>	10587658.1	32918,55	2784159,36	13404736	146212703	9.17

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Consejería de Agricultura y Pesca.

El Cuadro 7.21 nos permite observar el peso que las ayudas recibidas por los beneficiarios encuestados representan sobre el total de ayudas concedidas en cada medida. La muestra de beneficiarios que hemos encuestado finalmente representa un 9.17% del total de ayudas consideradas.

### ***Incidencia sobre el Empleo***

En lo referente al empleo, que constituye una de las líneas estratégicas horizontales básicas de la construcción europea, las empresas que han recibido subvenciones a través de acciones integradas en la medida 1.2 son muy diferentes a las que reciben recursos de la medida 7.8. Así, el empleo medio antes y después de la inversión de las empresas con expedientes de la medida 1.2 es mucho mayor que las que pertenecen a la medida 7.8, situación que se mantiene tanto para el empleo temporal como permanente. En concreto, los datos reflejan para las empresas financiadas con la medida 1.2, un empleo permanente medio antes y después de la inversión, situado en valores del 13,65 y 17,18 respectivamente, mientras que las empresas financiadas a través de la medida 7.8 se encuentran en un rango de 6,63 y 8,13 empleos permanentes antes y después de la inversión.

Respecto al empleo temporal, la situación es muy parecida. Así, el empleo temporal medio antes y después de la inversión se encuentra situado en cifras del 40,38 y 59,15 respectivamente para las empresas que han recibido ayudas desde la medida 1.2. Mientras que las que han recibido apoyo económico desde la 7.8 se sitúan en valores medios del 4,75 y 11,13 respectivamente.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

Se puede deducir de los datos un efecto positivo en cuanto a la creación de empleo tras llevar a cabo la inversión. Como hemos visto, en el caso del empleo permanente, el valor medio de las empresas encuestadas, en la medida 1.2, pasa de 13,65 a 17,18 lo que representa un aumento del 25,9%. En la medida 7.8, el empleo ha pasado de 6,63 a 8,13 lo que supone un incremento del 22,6%.

En lo referente al empleo temporal, en las empresas de la medida 1.2, la media ha pasado de 40,38 empleos a 59,15, lo que significa un importante incremento del 46,5%. Mientras que en los expedientes de la medida 7.8 el empleo medio pasa de 4,75 a 11,13, lo que supone una variación del 134%. Podemos concluir que las empresas manifiestan que la inversión ha tenido un elevado impacto sobre el empleo, fundamentalmente temporal y especialmente en las acogidas a la medida 7.8

La creación de empleo se encuentra estrechamente correlacionada con la cuantía del proyecto financiado. De forma muy significativa podemos señalar la variación del empleo temporal, que responde muy positivamente ante procesos de inversión apoyados por actuaciones de las medias 1.2 y 7.8. De hecho, el coeficiente de correlación de Pearson alcanza un valor de 0,589 al nivel 0,01, es decir, con una escasa dispersión de los datos; mientras que para el empleo permanente, el mismo coeficiente sólo alcanza el 0,328 al nivel 0,05. El Cuadro 7.22 presenta con mayor detalle las correlaciones apuntadas.

**Cuadro 7.22. Correlación entre la cuantía del proyecto y la variación del empleo temporal.**

		<i>CUANTÍA PROYECTO</i>	<i>VARIACIÓN EMPLEO TEMPORAL</i>
<i>CUANTÍA PROYECTO</i>	Correlación de Pearson	1	0,594*
	Sig. (Bilateral)	0,000	0,000
	N	48	46
<i>VARIACIÓN EMPLEO TEMPORAL</i>	Correlación de Pearson	0,594*	1
	Sig. (Bilateral)	0,000	0,000
	N	46	47

\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada.

Uno de los elementos básicos para el desarrollo rural es indudablemente la creación de empleo en la zona. Como se deduce de los datos aquí aportados, el efecto de los proyectos

financiados sobre el empleo, temporal y permanente, es importante. A juicio del equipo evaluador, éste constituye uno de los puntos esenciales para la valoración positiva del impacto del FEOGA-O en el Desarrollo Rural.

### *Naturaleza de los proyectos.*

En general, los proyectos son calificados por las propias empresas como muy importantes en un 69,4%, independientemente de la cuantía económica del mismo. Sólo el 12,2% los califican como poco importantes. En cuanto a la cuantía media del proyecto, independientemente de la subvención recibida, los datos reflejan con claridad que los proyectos financiados por la medida 1.2 tienen un cuantía media superior a los financiados por la medida 7.8 (970.733,50 € frente a 725.551,85 €) aunque con mayor desviación típica, lo que matiza las conclusiones de la comparación.

En cuanto a la calificación que realiza la propia empresa del proyecto financiado destaca, por una parte, el amplio porcentaje de casos que declaran que el objeto de la inversión es elevar la productividad y rentabilidad de la empresa (79,6%) y la mejora de las condiciones de vida y trabajo, calidad y seguridad alimentaria (81,6%). Por otra parte, resalta el hecho del poco interés de las empresas por proyectos que reduzcan la producción de residuos (34,7%) y la reducción del consumo de agua (18,4%). Estos resultados son coherentes con la naturaleza de las medidas. Téngase en cuenta que la medida 1.2, la de mayor importancia en volumen de ayudas, está centrada en la mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas, dentro del eje 1 dedicado a la mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo.

La preocupación de la empresa agroalimentaria por mejorar su competitividad a través de mejoras de la rentabilidad, la calidad y seguridad alimentaria nos indica, a juicio del equipo evaluador, que las inversiones están orientadas a garantizar la supervivencia de las empresas en un mercado cada vez más competitivo, y, por tanto, mantiene un tejido empresarial, básico para el desarrollo de las zonas rurales.

***Los proyectos financiados: razones que justifican su necesidad, carácter innovador y relación con otros proyectos<sup>79</sup>.***

El cuestionario abre a este respecto, al menos, cinco posibilidades que justificarían la necesidad de emprender un proyecto de inversión, que relacionamos a continuación:

- a) Consideraciones legales
- b) Consideraciones medioambientales
- c) Consideraciones económicas
- d) Consideraciones técnicas
- e) Por otras razones

Dentro del ámbito de las disposiciones que deben de cumplir las explotaciones agrarias y que pueden obligar a las empresas a poner en marcha procesos que conllevan un desembolso económico importante, destaca sobre el resto la necesidad de cumplir con la normativa relativa a la Calidad, con un 51% de los casos, seguida de las disposiciones de Higiene y Seguridad, con un 46,9% de los casos.

En cuanto a las consideraciones medioambientales, destaca el objetivo de reducir residuos aunque con un porcentaje pequeño de casos (34,7%), seguido de la reducción del consumo de energía (20,4%).

Respecto a las consideraciones económicas, destaca especialmente la reducción de costes de producción (65,3%), situándose en segundo lugar la diversificación de la producción (42,9%).

En referencia a las consideraciones técnicas, las empresas están priorizando la incorporación de nuevas tecnologías (77,6%), seguido de la mejora cualitativa de la producción (75,5%). También queremos resaltar entre las consideraciones técnicas la adquisición de equipos, debido a obsolescencia de las instalaciones (59,2%) y la necesidad de mejorarlas para adaptarse a nuevos mercados (53,1%). En último lugar, se encuentra la

---

<sup>79</sup> Referido a medidas 1.2 y 7.8

necesidad de adaptarse a las denominaciones de calidad, con un porcentaje también muy importante: 44,9%. En general, en este ámbito se encuentran las principales razones que están llevando a las empresas a poner en marcha proyectos de inversión en el sector agroalimentario.

En otro tipo de consideraciones, merece la pena destacar que el 67,3% de las encuestas señalan como factor relevante para poner en marcha el proyecto de inversión la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

El proyecto es catalogado como innovador en la empresa en un 46,9% de casos, lo que no es una cifra desdeñable. A continuación se califica al proyecto de independiente de cualquier otro proyecto pasado (65,3%) lo que limita la importancia de los procesos de innovación que estén acometiéndose, pues normalmente resultan necesarios proyectos plurianuales para acometer verdaderos procesos innovadores. No obstante, las empresas están otorgando mucha importancia a estos proyectos pues, en el 75,5% de los casos, se acometerían incluso sin recibir apoyo público.

### *Efectos de la puesta en marcha de los proyectos<sup>80</sup>*

#### a) Reducción de agua.

Dado que no ha sido objetivo de los proyectos ejecutados, son escasas las consecuencias en este terreno. Sólo un 14,3% de los encuestados manifiesta que ha tenido algún impacto en el consumo de agua. El valor medio de la reducción del consumo de agua, según estas empresas, se sitúa en el 32,14%.

#### b) Reducción de los costes producción.

La reducción de costes de producción ha sido señalada por un amplio porcentaje como una consecuencia del proyecto (65,3%), con un valor medio del 24,89% y una desviación típica del 18,73%.

#### c) Reducción de la producción de residuos.

---

<sup>80</sup> Referido a medias 1.2 y 7.8

Las consecuencias sobre la reducción de residuos se han concentrado en el 36,7% de los casos, con una media del 37,86% y una desviación típica del 21,9%.

d) Contribución a la revalorización de las producciones locales.

En un 63,3% de los casos el proyecto ha mejorado o revalorizado las producciones locales. El valor medio de esta revalorización es del 25,7% y la desviación típica es del 29,71%.

e) Contribuye a crear nuevas salidas al mercado de la producción.

De forma mayoritaria los beneficiarios señalan, en un 66,3%, que el proyecto ha contribuido a crear nuevas salidas al mercado de la producción. Además, se ha contribuido a ello en un 33,65%.

f) Contribuye a incluir la producción bajo alguna denominación de calidad.

Los datos de que disponemos reflejan que en un 40,8% el proyecto ha contribuido de alguna forma a incluir la producción bajo alguna denominación de calidad. De hecho, el valor medio en que la producción se ha incorporado a la denominación es muy alto, alcanzando la cifra de 72% y una desviación típica del 37,41%.

g) Contribuye a incorporar nuevas tecnologías en la explotación.

Las inversiones realizadas han contribuido a incorporar nuevas tecnologías en las explotaciones en un 85,7% de los casos. Esta incorporación se ha materializado en la adquisición de nueva maquinaria de producción o mediante la renovación de las instalaciones. En menor medida han contribuido a la dotación de equipos de proceso de información, como redes de comunicación, etc.

h) Contribuye a la racionalización de los procesos de producción, repercutiendo en una reducción de costes.

La dotación de nuevas instalaciones ha incidido favorablemente en la reducción de costes, como se pone de manifiesto en los cuestionarios recibidos (75,5%). Los nuevos procesos de producción han racionalizado el uso de todos los inputs, reduciendo los costes medios, vía una mayor automatización o robotización de los procesos, evitando paradas no deseadas.

i) Contribuye a poner en el mercado productos dotados de trazabilidad.

Se trata de otro aspecto en el que han incidido muy favorablemente las inversiones realizadas, declarando en un 61,2% de los casos que ha contribuido a la trazabilidad. El porcentaje de producción trazable alcanza un valor medio de 82,31% y una desviación típica del 32,29%.

j) Contribuye a mejorar las especificaciones de calidad de las producciones locales como materia prima del proceso.

Los datos procedentes de los cuestionarios avalan un elevado impacto en las empresas locales que proporcionan materias primas a las empresas que han recibido una subvención procedente de las medidas analizadas. En concreto, un 69,4% de los casos estima que el proyecto ha incidido de manera muy favorable en las especificaciones de calidad de las producciones locales. La exigencia de determinados requisitos y el control de que cumplen con ellos realizado en los almacenes, es la vía señalada en numerosos casos. También se ha señalado la dificultad para valorar este extremo en un plazo tan breve, pues requiere un proceso de cooperación empresarial.

k) Contribuye a incorporar en la gestión criterios de calidad.

En un 53,1% de los casos las empresas se han mostrado de acuerdo en que el proyecto financiado ha contribuido de forma significativa a incorporar sistemas de gestión basados en criterios de calidad. Esto está favoreciendo los procesos de certificación, sobre todo en la norma ISO 9000. No obstante, debemos señalar que este proceso lleva tiempo porque requiere el convencimiento de los responsables, de forma que en algunos casos todavía no se han planteado este paso.

***La convocatoria: publicidad, definición y ayuda recibida.***

El medio más habitual a través del cual las industrias y titulares han conocido la existencia de la ayuda de la Consejería de Agricultura y Pesca ha sido las reuniones convocadas por la propia Administración con el objeto de informar sobre ellas (44,9% de los encuestados).

En cuanto al conocimiento por parte de los beneficiarios del origen o procedencia de los recursos económicos, cabe destacar que un 36,7% de los beneficiarios cree que las ayudas

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

recibidas proceden exclusivamente de programas o planes de ámbito europeo, un 20,4% estima que la financiación es compartida entre instituciones europeas y Junta de Andalucía, y otro 26,5% opina que está cofinanciada por Europa, Estado Central y Junta de Andalucía. Sólo un 6,1% cree que la financiación procede exclusivamente de la Junta de Andalucía.

Queremos resaltar positivamente que los beneficiarios estiman que los requisitos y características de la ayuda estaban claramente definidos en su convocatoria (89,8%) y sólo un 4,1% no sabe o no contesta.

En cuanto a la cantidad de ayuda recibida para poner en marcha el proyecto, hemos diferenciado entre la medida 1.2 y la 7.8. Los resultados quedan recogidos en el Cuadro 7.23.

**Cuadro 7.23. Importe percibido en concepto de ayuda (euros).**

	<i>Recuento (expedientes)</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación típica</i>
<b>Medida 1.2 IMPORTE RECIBIDO EN CONCEPTO DE AYUDA</b>	41	114.139,33	311.553,13
<b>Medida 7.8. IMPORTE RECIBIDO EN CONCEPTO DE AYUDA</b>	8	181.780,12	258.799,65

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

Como puede observarse en esta tabla, los beneficiarios encuestados de la medida 7.8 disponen de más recursos económicos para poner en marcha el proyecto.

#### **7.4.2.3. Análisis de las medidas 3.9 y 3.10**

La Guía Metodológica para la evaluación de programas operativos 2000-2006, en su metodología específica para la evaluación de las intervenciones FEOGA-O, señala que el objetivo perseguido con la realización de las encuestas es conocer el grado de satisfacción y su percepción con respecto a los resultados obtenidos con la puesta en marcha del proyecto y la ayuda recibida.

Las medidas 3.9 y 3.10 son financiadas con el FEOGA-O, y gestionadas por la Consejería de Medio Ambiente y en su financiación también participa el Ministerio de Medio Ambiente. Las empresas o entes beneficiarios de estas medidas han prestado alguna clase de servicio u obra para la Consejería, no teniendo la consideración de subvención o ayuda el importe recibido. De hecho, el ingreso económico percibido se debe al abono de las facturas presentadas a la Consejería.

Los cuestionarios previstos para la evaluación de las medidas financiadas por el FEOGA-O no se adaptan al objeto de los expedientes de la Consejería de Medio Ambiente. Por tanto, no se ha podido proceder a la evaluación de las actuaciones en estas medidas desde la perspectiva planteada en la Guía Metodológica para estos fondos. Así, tras numerosas conversaciones con los beneficiarios se pudo comprobar que no había existido ninguna consecuencia interna para la empresa, pues no se estaba financiando una inversión para la propia empresa sino que se trataba de inversiones de la propia Consejería.

#### **7.4.2.4. La incidencia en el medio rural. La visión de los entes locales.**

Los entes locales tienen una importancia decisiva en el desarrollo y dinamización del medio rural, profundizando en la cohesión social y territorial. Por otra parte, estos agentes deben participar activamente en la identificación de oportunidades, mejoras de proyectos, así como en la materialización de los mismos. Por ello, la visión de los entes locales es un elemento esencial para valorar el impacto del POIA en el Desarrollo Rural.

Los entes locales que han sido encuestados, básicamente ayuntamientos y grupos de desarrollo local, han recibido fondos de la Consejería de Agricultura y Pesca, en un 47,1% de los casos de la medida 7.55, seguido con un 29,4% de la medida 7.2 y en un 17,5% de la medida 7.8.

#### ***Actuaciones en el medio físico***

En lo referente al impacto en el medio físico de los proyectos que se han llevado a cabo en el entorno rural, donde se ubican estos entes, y que se han financiado con cargo a alguna medida de las señaladas en el apartado anterior, según las encuestas, las actuaciones de los entes locales en este epígrafe han incidido fundamentalmente en un conjunto de aspectos:

- El aprovechamiento de los atractivos paisajísticos. El 58,8% de los entes afirman que los proyectos financiados han contemplado de manera significativa este aspecto. Al igual que en el caso anterior, se trata de las medidas 7.2 y 7.55 las que han financiado estos proyectos.
- El fomento de la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades. Un 58,8% de los entes locales declara que han financiado estas actividades. Son los entes locales, que reciben los fondos de la medida 7.55, los que financian este tipo de proyectos.
- La promoción de acciones de desarrollo económico compatible con la protección y mejora del medio ambiente se lleva a cabo por un 70,6% de los entes. Nuevamente, las medidas 7.2 y 7.55 son las vías de financiación básica.
- Los proyectos financiados han promovido acciones encaminadas al mejor uso y/o eliminación de los subproductos o residuos en un 52,9% de los entes locales. Bajo todas las medidas se han financiado proyectos que recogen este aspecto.

Por el contrario, los entes encuestados señalan algunos epígrafes donde ha habido escasa incidencia en los proyectos financiados:

- No han contemplado el empleo de energías renovables en un 82,3%, centrándose las iniciativas en este terreno en los proyectos financiados a través de la medida 7.55.
- El uso y aprovechamiento de la silvicultura sólo se ha planteado en un 17,6% de los entes locales que financian estos proyectos, bien por la medida 7.2, bien por la medida 7.55.
- En cuanto a proyectos para la prevención de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo el 35,3% de los entes afirma que han financiado proyectos de este tipo. Salvo un caso, todos estos proyectos han sido financiados a través de la medida 7.2. Básicamente, las acciones realizadas han consistido en:
  - Corrección sistemas de drenaje (17,6%).

- Sistemas complementarios de suministro de agua (17,6%).
- En cuanto a la corrección de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo un 17,6% de los entes manifiestan haber puesto en marcha este tipo de proyectos, financiados a través de la medida 7.2.

En opinión del equipo de evaluadores, los proyectos financiados por los entes locales están teniendo un impacto muy positivo en el medio ambiente a través de su protección, mejora y por el fomento del uso de energías renovables.

Pero además de la mera protección, los proyectos pretenden dar un paso adelante para conseguir el desarrollo económico de las zonas rurales a través del aprovechamiento de los atractivos paisajísticos y recuperación y valorización del patrimonio artístico y cultural.

#### *Actuaciones en el medio social.*

Los proyectos también inciden en el Medio Social en muy diversos ámbitos. En general, destacan:

- Respecto al fomento, creación o desarrollo de estructuras interprofesionales en el municipio o comarca, cabe decir que un 70,6% de los entes han realizado alguna actuación en este sentido. De este porcentaje, un 41,2% ha apoyado a foros abiertos a la participación de diferentes categorías que integran cada sector.
- En un 64,7% de los entes locales encuestados, éstos han fomentado iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones que tengan por objeto crear o incrementar servicios de ayuda a la gestión de explotaciones agrícolas.
- En cuanto a proyectos o actuaciones que fomenten desde el municipio o comarca la cooperación entre territorios rurales, el resultado es bastante positivo, alcanzando la cifra del 88,2% de los entes. De hecho, los responsables entrevistados consideran que este tipo de cooperación supone una plusvalía en su municipio o comarca (82,3%).
- En cuanto a actividades de formación ocupacional o continua, los responsables de los entes han manifestado en un 41,1% que llevan a cabo este tipo de actividades, aunque estas actuaciones no están financiadas por el FEOGA-O. El

equipo evaluador entiende que se trata de un porcentaje relativamente bajo. Esta debilidad del dato puede deberse a la necesidad por parte de los Grupos de Desarrollo Rural de acogerse al nuevo PRODER que sustituye a la iniciativa LEADER II en la financiación de estos entes. Este nuevo marco normativo hace necesario un esfuerzo de coordinación entre las distintas administraciones, ya que la formación no está recogida como concepto subvencionable en el nuevo PRODER. A pesar de que no está recogida la formación con fundamento jurídico en el art 9 del Reglamento 1257/99 si se prevén actuaciones de formación en la medida 7.55.

- Respecto a las iniciativas que potencian el asociacionismo de carácter representativo y económico en la comarca, los datos obtenidos son concluyentes. Así, un 76,5% de los responsables de los entes afirman que sí lo han hecho.

#### ***Actuaciones en el sistema productivo***

El Cuadro 7.24 resume la primera cuestión planteada en este ámbito, a saber, el impacto de los proyectos en el sistema productivo. Los porcentajes de respuestas afirmativas son lo suficientemente elocuentes y no precisan de mayor explicación. Sólo querríamos destacar el 76.5% relativo al fomento de la aplicación de nuevas tecnologías. El resto de porcentajes puede considerarse razonable aunque no muy elevados, salvo el ítem Otras que recoge actuaciones distintas a las señaladas específicamente.

**Cuadro 7.24. Ámbitos de impacto en el sistema productivo.**

<b>MEDIDAS</b>	<b>Sí (%)</b>
<i>Reorientan la producción hacia nuevos mercados</i>	52,9
<i>Mejoran y racionalizan procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios</i>	64,7
<i>Mejoran y potencian los canales de comercialización</i>	58,8
<i>Aprovechan los productos agroalimentarios de la zona, especialmente los típicos y los de más calidad</i>	58,8
<i>Mejoran la presentación de productos agroalimentarios</i>	47,1
<i>Fomentan la aplicación de nuevas tecnologías</i>	76,5
<i>Otras:</i>	11,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

- En cuanto al fomento o apoyo con fondos FEOGA-O, a servicios comunes de cooperación empresarial en el municipio o comarca, la respuesta ha sido en el 52,9% de los casos positiva. En concreto, los entes vinculados a la medida 7.55 son los que se han mostrado más activos a este respecto. Las acciones más relevantes en este terreno, según señalan los entes encuestados, han correspondido a proyectos de renovación o creación de redes telemáticas u otras tecnologías de la información, con un porcentaje que alcanza el 35,3 de los entes encuestados<sup>81</sup>. Los proyectos de centros logísticos de acopio o distribución sólo alcanzan el 23,5% de los casos.
- A la pregunta ¿considera usted que en su municipio (o comarca) se ha potenciado la actividad agrícola con los fondos FEOGA-O?, la respuesta mayoritaria ha sido positiva (76,5%) lo que puede indicarnos que los entes consideran que el FEOGA-O complementa al FEOGA-G en la potenciación la actividad agrícola y el desarrollo rural..
- El Cuadro 7.25 muestra en qué grado la serie de medidas señaladas ha permitido resolver o paliar los estrangulamientos de la actividad agraria. Destacan especialmente el 82,45 % relativo a la construcción y mejora de caminos rurales de acceso y el 52,9% concerniente a la instalación de depuradoras de aguas residuales. El resto obtiene un respaldo menor del 50%.

**Cuadro 7.25. Porcentaje en que los estrangulamientos de la actividad agraria han sido resueltos o aliviados.**

<b>MEDIDAS</b>	<b>Sí (%)</b>
<i>Electrificación de zonas rurales</i>	47,1
<i>Abastecimiento de agua potable a núcleos rurales aislados</i>	41,2
<i>Instalaciones de depuración aguas residuales</i>	52,9
<i>Desalinización y almacenamiento de aguas residuales para su reutilización</i>	17,6
<i>Construcción de desagües y rectificación de encauzamientos</i>	47,1
<i>Construcción y mejora de caminos rurales de acceso</i>	82,4
<i>Otras:</i>	17,4

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

- En cuanto a la potenciación de la diversificación económica en el territorio, un 47,1% de los responsables de los entes afirman que sus instituciones lo han hecho en alguna ocasión.
- Mucho más contundentes se muestran cuando se les pregunta si se han propiciado con sus iniciativas nuevas posibilidades de empleo: el 70,6% contesta afirmativamente. Sólo un 11,8% mantiene que no ha existido ningún impacto en este sentido. Cabe destacar que son los entes que financian los proyectos con las medidas 7.2 y 7.55 los que se muestran más favorables a este impacto sobre el empleo.

El Cuadro 7.26. nos ofrece los ámbitos de promoción del empleo. Se observa un mayor impacto en la creación de empleo en la producción de artesanía y productos típicos locales. También cuenta con más del 50% de respuestas afirmativas la producción de productos ecológicos. No parecen tener mucha incidencia las actuaciones en servicios turísticos.

**Cuadro 7.26. Promoción de empleo en diversos ámbitos.**

<b>MEDIDAS</b>	<b>Sí (%)</b>
<i>Servicios turísticos</i>	47,1
<i>Productos artesanales</i>	64,7
<i>Productos típicos locales y regionales de calidad</i>	64,7
<i>Productos ecológicos</i>	52,9
<i>Otras:</i>	23,5

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

- Respecto a acciones o proyectos que propician que las empresas de la zona implementen sistemas de aseguramiento y certificación de la calidad, los entes consultados nos respondieron en un 41,2% que sí se habían desarrollado acciones de este tipo.
- También se han concretado ayudas para la asistencia a ferias y certámenes agroalimentarios, en un porcentaje que alcanza el 58,8% de los entes locales encuestados.

---

<sup>81</sup> No obstante la medida 7.55 no financia este tipo de proyectos, por lo que esta afirmación debe ser valorada con precaución

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

- En cuanto a acciones que mejoran las estructuras preventivas de la sanidad animal mediante el apoyo a agrupaciones de defensa ganadera, un 47,1% de los entes se han manifestado afirmativamente.
- Por último, en cuanto al fomento de la mejora de la sanidad animal, la mayoría de los entes reconocen no haber realizado nada en este terreno (47,1%), mientras que sólo el 35,3% afirman haber promovido este objetivo bastante o mucho.

**7.4.3. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS ENTREVISTAS A LOS GESTORES.  
INCIDENCIAS E IMPACTOS POR EJES Y MEDIDAS**

Queremos completar el análisis de la incidencia e impacto del POIA sobre el desarrollo rural andaluz acudiendo a otra fuente de información complementaria: las entrevistas a los gestores. En estas entrevistas se incorpora una parte en la que se formulan una serie de preguntas específicas relacionadas con cada medida. A partir de esa información vamos a resumir las conclusiones, distinguiendo ámbitos en los que la incidencia o impacto han sido satisfactorios de aquellos otros en los que no lo ha sido tanto.

**EJE 1, MEDIDA 2**

- ◆ **ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS.**
  - Orientación de la producción.
  - Fomento de la apertura de nuevos mercados.
  - Ayuda a mejorar y racionalizar los procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios.
  - Mejora y racionalización los canales de comercialización.
  - Aumento de la renta de los agricultores.
  - Mejora de la presentación de los productos.
  - Fomento del mejor uso y/o eliminación de subproductos o residuos.
  - Fomento de la aplicación de nuevas tecnologías.
  
- ◆ **ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACTUACIONES EMPRENDIDAS NO HAN ALCANZADO RESULTADOS SATISFACTORIOS.**
  - Instalación de servicios comunes de cooperación empresarial.
  - Centros logísticos de acopio o distribución.
  - Conocimiento del sector para la toma de decisiones.

EJE 7, MEDIDA 2

◆ ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS.

- Desarrollo de las potencialidades de la actividad agraria.
- Reducción de estrangulamientos que limitan la producción.
- Mejora de la accesibilidad de las explotaciones.
- Construcción y mejora de caminos rurales.
- Comunicación entre las explotaciones y los núcleos rurales.
- Acreditación de las explotaciones por laboratorios agroalimentarios en garantía de cumplimiento de las normas para el control de la calidad comercial.
- Mejora de los servicios de apoyo al sector realizados por laboratorios y centros públicos de sanidad y producción.
- Mejora de la calidad de la producción y respeto medioambiental mediante la actividad de los laboratorios de apoyo.

◆ ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACTUACIONES EMPRENDIDAS NO HAN ALCANZADO RESULTADOS SATISFACTORIOS.

- Electrificación de zonas rurales.
- Abastecimiento de agua potable a núcleos rurales diseminados.
- Instalaciones de depuración de aguas residuales.
- Desalinización y almacenamiento de aguas residuales para su reutilización.
- Corrección de sistemas de drenaje mediante la construcción de desagües y rectificación de encauzamientos.

EJE 7, MEDIDA 55

En todos los ámbitos se están alcanzando resultados satisfactorios, salvo la transferencia de tecnología hacia el sector productivo desde el sector público<sup>82</sup>.

◆ **ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS.**

- La dinamización económica de las zonas rurales, favoreciendo el acceso a servicios de abastecimiento de la población, mejorando los equipamientos colectivos
- El fomento, a través de las Asociaciones de Desarrollo Rural, de la cooperación entre territorios rurales, lo que ha supuesto una plusvalía para el territorio.
- La mejora y la protección del patrimonio rural.
- La valorización de los productos endógenos en el medio rural, aumentando el valor añadido de los productos agrícolas, fomentando la comercialización de los productos agrícolas de calidad. En este campo la actividad de las ADR ha sido destacada.
- La mejora y diversificación de la economía rural a través de la artesanía y el turismo rural y productos típicos locales, creándose nuevas posibilidades de empleo y fomentando ingresos alternativos al sector agrario.
- La promoción del conocimiento de los mercados locales y regionales a través de estudios de mercado y de los circuitos de distribución.

EJE 7, MEDIDA 6

En este caso, la mayoría de los objetivos aún no se han alcanzado o ni siquiera se han abordado en el período objeto de estudio. En todo caso, parece que se han tomado algunas medidas para la corrección de los efectos de las catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras rurales.

EJE 7, MEDIDA 8

---

<sup>82</sup> Debemos hacer constar que las opiniones recogidas se corresponden a las expresada por el único gestor de esta medida

◆ **ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS.**

- Implementación de sistemas de aseguramiento y certificación de la calidad.
- Ayudas para la asistencia a ferias y certámenes agroalimentarios.
- Apoyo a entidades asociativas para la mejora de sus estructuras profesionales. En concreto, se ha apoyado bastante la:
  - Contratación de equipos gerenciales.
  - Integración en entidades de ámbito superior.
  - Servicios técnicos, etc.
- Mejora de las estructuras preventivas de la sanidad animal mediante el apoyo a las agrupaciones de defensa sanitaria y ganadera.
- Fomento de la mejora de la sanidad vegetal. En concreto, mediante:
  - Mejora sistemas transmisión e inversiones de reposición de la RAIF.
  - Ampliación de la RAIF al resto de cultivos.
  - Desarrollo de técnicas de producción integradas.
  - Actuaciones para dotar a las OCAs como centro de servicios de apoyo al medio rural. En concreto, los siguientes servicios:
    - Información agraria.
    - Asesoramiento.
    - Conexión redes informáticas.
  - Apoyo Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen.

◆ **ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACTUACIONES EMPRENDIDAS NO HAN ALCANZADO RESULTADOS SATISFACTORIOS.**

- Fomento de las estructuras interprofesionales.
- Apoyo a agrupaciones y asociaciones que tengan por objeto crear o incrementar servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones de sus socios.

#### **7.4.4. CONTESTACIONES EXPLÍCITAS A LAS PREGUNTAS COMUNES DE EVALUACIÓN DEL FEOGA**

I 1. ¿En qué medida han aumentado las inversiones subvencionadas la renta de los agricultores beneficiarios?.

Desde una perspectiva cualitativa, el acceso a nuevos mercados, en especial mercados internacionales, la contratación de trabajadores, la mayor participación en la producción agraria de productos ecológicos más valorados en los mercados, etc., Son elementos que ponen de manifiesto que las explotaciones están generando un excedente económico creciente que debe incidir en una creciente renta de los propietarios de las explotaciones y, por ende, en las zonas geográficas donde se ubican.

I 2. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas el mejor uso de los factores de producción en las explotaciones?.

El mejor uso de los factores de producción ha sido una consecuencia importante dado el carácter que han tenido las inversiones realizadas por los beneficiarios. Así podemos destacar que los proyectos financiados han dado lugar a un elevado impacto en los siguientes aspectos:

- La modernización de las explotaciones con la incorporación de nuevas tecnologías mediante la adquisición de nuevos equipos de producción. Estas actividades han racionalizado los procesos productivos dando lugar a un mayor aprovechamiento de todos los inputs.
- La necesidad de cumplir con las normativas de calidad, seguridad e higiene. Así como la adaptación a las exigencias de las denominaciones de calidad.
- La mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- Dotación de infraestructuras básicas en las zonas rurales como la mejora en la red de electrificación o los accesos a las explotaciones.

I 3. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a la reorientación de las actividades agrícolas?

Las explotaciones han manifestado con claridad que están haciendo un esfuerzo muy importante para adaptarse a nuevos mercados, en particular, a los mercados internacionales. Para ello las explotaciones están adaptando sus procesos de producción para cumplir con unas condiciones de comercialización más exigentes.

Por otra parte, el aprovechamiento de los atractivos paisajísticos y la recuperación y puesta en valor del patrimonio histórico está incorporándose en las estrategias comerciales de las explotaciones rurales.

I 4. ¿En qué medida han mejorado las inversiones subvencionadas la calidad de los productos agrarios?

La normativa comunitaria está obligando a las explotaciones agrícolas a realizar un gran esfuerzo para conseguir la normalización de su producción, es decir, la comercialización de los productos agrícolas exige el cumplimiento de numerosos requisitos. En este sentido, debemos destacar la labor de acreditación de las explotaciones por laboratorios agroalimentarios en garantía de cumplimiento de las normas para el control de la calidad.

Adicionalmente, las inversiones subvencionadas están permitiendo a las explotaciones cumplir con otro tipo de garantías como, por ejemplo, la trazabilidad de la producción que exige el empleo de sistemas de producción innovadores.

También se han desarrollado por parte de los entes locales proyectos que facilitan la incorporación de sistemas de aseguramiento de la calidad y certificación en las explotaciones agroalimentarias.

I 5. ¿En qué medida la diversificación de actividades desarrolladas en las explotaciones, derivada de actividades alternativas subvencionadas, han contribuido al mantenimiento del empleo?

Los proyectos financiados no sólo han mantenido el empleo, sino que lo han fomentado de forma muy clara en las explotaciones que han recibido fondos. En especial, el efecto ha recaído sobre todo en el empleo temporal que ha crecido bastante más que el empleo permanente lo que puede justificarse por la necesidad de contratar personal para la puesta

en marcha del proyecto. No obstante, los incrementos en el empleo medio permanente no son nada desdeñables alcanzando cifras situadas entre el 20% y el 30% tras la puesta en marcha de las inversiones.

Resulta de interés destacar también que el impacto sobre el empleo aumenta a medida que el proyecto financiado requiere más fondos, es decir, que los proyectos de más envergadura económica crean más empleo.

Desde una perspectiva sectorial, los proyectos vinculados a la producción de productos artesanales de elevada calidad y que son típicos de la comarca están teniendo un impacto muy positivo en el empleo. También las actividades turísticas se consolidan y desarrollan en las áreas rurales como manifestaban mayoritariamente los entes locales entrevistados.

A largo plazo, el equipo evaluador entiende que el empleo creado debe consolidarse debido entre otras razones a las características de las inversiones que están apoyándose que priman la productividad y rentabilidad, así como la calidad, seguridad e higiene de los productos ofrecidos. Además, existen otras iniciativas que se están desarrollando con éxito por los entes locales que están permitiendo a las explotaciones agroalimentarias conocer de primera mano las necesidades de los consumidores. En este sentido, cabe citar las iniciativas emprendidas con el objeto de que los responsables de las explotaciones rurales acudan a ferias y certámenes agroalimentarios. De hecho, la orientación hacia mercados internacionales es cada vez más habitual entre las explotaciones agrícolas andaluzas.

I 6. ¿En qué medida han apoyado las inversiones subvencionadas las prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente?

Dada las características de las medidas analizadas, sólo podemos valorar de una forma indirecta el impacto de los proyectos en el medio ambiente. Así, la reducción de la emisión de residuos o el ahorro en el consumo de agua no son objetivos directos de los proyectos financiados en las explotaciones agroalimentarias. Téngase en cuenta que la medida 1.2, la de mayor importancia en volumen de ayudas, está centrada en la mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas, dentro del eje 1 dedicado a la mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo. No obstante, las instalaciones subvencionadas tienen un indudable impacto positivo en el medio ambiente,

pues se incorporan procesos de producción tecnológicamente más avanzados que cumplen con la normativa vigente, que es mucho más estricta que la que debían cumplir las obsoletas instalaciones sustituidas.

Han sido notables los avances en las zonas rurales en depuración de aguas residuales, construcción de desagües y rectificación de encauzamientos. Todos ellos permiten que las actividades productivas tengan un menor impacto en el medio ambiente.

I 7. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado las condiciones de trabajo y bienestar de los animales?.

Las condiciones de trabajo están muy relacionadas con los equipos e instalaciones que se emplean en las labores agrícola, por tanto la modernización de las mismas contribuye a la mejora de tales condiciones.

En este terreno se han mejorado las estructuras preventivas de la sanidad animal mediante el apoyo a agrupaciones de defensa ganadera.

#### *Capítulo VII - Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas.*

VII 1. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a incrementar la competitividad de los productos agrícolas a través de una transformación y comercialización de dichos productos mejor y más racional?.

Las explotaciones agrícolas encuestadas han declarado con rotundidad que entre las consideraciones técnicas para llevar a cabo el proyecto predomina la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora cualitativa de la producción. La apertura a nuevos mercados está resultando un factor esencial para la puesta en marcha de estos procesos inversores. Resulta obvio que los procesos de transformación y comercialización se ven claramente mejorados por la incorporación de nuevos equipos y la adaptación a las denominaciones de calidad y, por ende, la mejora de la competitividad de las explotaciones agrarias.

VII 2. . ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a incrementar el valor añadido y la competitividad de los productos agrícolas gracias al aumento de su calidad?.

La adaptación a las denominaciones de calidad ha sido citada en porcentajes significativos de los beneficiarios como un factor determinante a la hora de poner en marcha los proyectos inversores. La revalorización de las producciones locales se ha señalado también como una consecuencia importante tras la puesta en marcha de los proyectos, generando nuevas salidas comerciales.

VII 3. . ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado la situación en el sector de la producción agrícola de base?.

Los datos procedentes de los cuestionarios avalan un elevado impacto en las empresas locales que proporcionan materias primas a las empresas que han recibido una subvención procedente de las medidas analizadas. La exigencia de determinados requisitos y el control de que cumplen con ellos realizado en los almacenes, es la vía señalada mayoritariamente. En este sentido, queremos resaltar la dificultad para valorar este extremo en un plazo tan breve como el analizado, pues los resultados no se alcanzarán hasta que se consoliden los procesos de cooperación empresarial.

Las inversiones subvencionadas están promoviendo la mejora y la diversificación de la economía rural a través de la artesanía y el turismo rural y productos típicos locales, creándose nuevas posibilidades de empleo y fomentando ingresos alternativos al sector agrario.

Adicionalmente, a través de estudios de mercado y de los circuitos de distribución, se está incrementado el conocimiento de los mercados locales y regionales en el ámbito nacional e internacional.

VII 4. . ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado la salud y el bienestar?.

Dentro del ámbito de las disposiciones que deben de cumplir las explotaciones agrarias y que pueden obligar a las empresas a poner en marcha procesos que conllevan un desembolso económico importante, destacan las relativas a Higiene y Seguridad que tienen un claro impacto en las condiciones de vida y trabajo del entorno rural.

Las acciones de desarrollo económico emprendidas en el ámbito local se han llevado a cabo en un marco de respeto y protección del medio ambiente. En este sentido, los proyectos que contemplan la eliminación de residuos o subproductos han sido muy favorecidos por los entes locales de las zonas rurales.

El abastecimiento de agua potable o la electrificación de núcleos rurales aislados han sido una prioridad entre los proyectos subvencionados. Resultan esenciales los suministros básicos a la población para garantizar un nivel mínimo de calidad de vida en las zonas rurales.

VII 5. . ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han protegido el medio ambiente?. En opinión del equipo de evaluadores, los proyectos financiados por los entes locales están teniendo un impacto muy positivo en el medio ambiente a través de su protección, mejora y por el fomento del uso de energías renovables.

La garantía de ello está acreditada por la actividad de los laboratorios de apoyo que vigilan la mejora de la calidad de la producción y el respeto medioambiental.

#### *Capítulo IX Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.*

IX 1. ¿En qué medida se ha mantenido o aumentado la renta agraria?.

La evolución de la renta agraria se ha caracterizado históricamente en España, por importantes fluctuaciones en sus valores, debido básicamente a las características pluviométricas y de temperaturas y a los tipos de cultivos más habituales (secano). Sin embargo, desde 1990 según datos del Balance Agrario 2002 de la Junta de Andalucía, la renta agraria nominal presenta un importante crecimiento sostenido, a pesar de que algunos años han tenido valores inferiores respecto al anterior, como son los casos de 1992, 1998 y

2000. Los datos más recientes revelan en Andalucía que la renta agraria ha crecido un 14,6% respecto al 2001 y un 30% sobre el 2000. En 2002 se ha alcanzado un máximo histórico con 7.895,77 millones de euros.

El impacto de las subvenciones en la renta agraria se ha valorado por la propia Administración Andaluza en el 20% de su cuantía. El equipo evaluador considera que esta dependencia de las subvenciones revela una importante debilidad por lo que implica de dependencia de la política de subvenciones de la Unión Europea. No obstante, se trata de una situación generalizada en todo el territorio de la U.E, puesto que la agricultura está recibiendo apoyo económico en todos los Estados de la Unión. En cualquier caso, un entorno de reformas económicas y ampliaciones del ámbito europeo a nuevos países con una fuerte peso del sector agrícola, requiere estar alerta para adoptar medidas encaminadas a reducir el peso de las ayudas económicas en la renta agraria (subvenciones a la explotación).

IX 2. ¿En qué medida se han mantenido las condiciones de vida y el bienestar de las poblaciones rurales gracias a actividades sociales y culturales, mejores servicios públicos o por la reducción del aislamiento?.

En opinión de los agentes locales entrevistados por el equipo evaluador, se han desarrollado numerosas actuaciones en el medio físico. Entre ellas podemos señalar:

- ◆ El fomento de la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades. Un 58,8% de los entes locales declara que han financiado estas actividades. Son los entes locales, que reciben los fondos de la medida 7.55, los que financian este tipo de proyectos.
- ◆ La promoción de acciones de desarrollo económico compatible con la protección y mejora del medio ambiente se lleva a cabo por un 70,6% de los entes. Nuevamente, las medidas 7.2 y 7.55 son las vías de financiación básica.

En opinión de los gestores de los fondos (del eje 7 medida2) las actuaciones desarrolladas han alcanzado unos resultados satisfactorios en la mejora de la accesibilidad de las explotaciones agrarias y la comunicación entre los núcleos rurales y las explotaciones, a través de construcción y mejora de los caminos rurales. Los gestores de la media 7.55

ponen énfasis por su parte en que en general su actuación ha ido encaminada a la dinamización económica de las zonas rurales, favoreciendo el acceso a servicios de abastecimiento de la población y mejorando los equipamientos colectivos.

### IX 3. ¿En qué medida se ha mantenido el empleo en las zonas rurales?.

Se trata esta de una de las cuestiones básicas sobre las que más han incidido los agentes encuestados ya sean representantes de entes locales, beneficiarios de las ayudas o los gestores institucionales de los fondos.

El análisis de las entrevistas a beneficiarios de ayudas (básicamente industrias agrarias) señala que a pesar de las muy diversas características de las empresas que han recibido subvenciones según sea la medida 1.2 o 7.8 se observa una incidencia en el empleo positiva. Así, el empleo medio antes y después de la inversión de las empresas con expedientes de la medida 1.2 es mucho mayor que las que pertenecen a la medida 7.8, situación que se mantiene tanto para el empleo temporal como permanente. En concreto, los datos reflejan para las empresas financiadas con la medida 1.2, un empleo permanente medio antes y después de la inversión, situado en valores del 13,65 y 17,18 respectivamente, mientras que las empresas financiadas a través de la medida 7.8 se encuentran en un rango de 6,63 y 8,13 empleos permanentes antes y después de la inversión.

Respecto al empleo temporal, la situación es muy parecida. Así, el empleo temporal medio antes y después de la inversión se encuentra situado en cifras del 40,38 y 59,15 respectivamente para las empresas que han recibido ayudas desde la medida 1.2. Mientras que las que han recibido apoyo económico desde la 7.8 se sitúan en valores medios del 4,75 y 11,13 respectivamente.

Se puede deducir de los datos un efecto positivo en cuanto a la creación de empleo tras llevar a cabo la inversión. Como hemos visto, en el caso del empleo permanente, el valor medio de las empresas encuestadas, en la medida 1.2, pasa de 13,65 a 17,18 lo que

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

representa un aumento del 25,9%. En la medida 7.8, el empleo ha pasado de 6,63 a 8,13 lo que supone un incremento del 22,6%.

En lo referente al empleo temporal, en las empresas de la medida 1.2, la media ha pasado de 40,38 empleos a 59,15, lo que significa un importante incremento del 46,5%. Mientras que en los expedientes de la medida 7.8 el empleo medio pasa de 4,75 a 11,13, lo que supone una variación del 134%. Podemos concluir que las empresas manifiestan que la inversión ha tenido un elevado impacto sobre el empleo, fundamentalmente temporal y especialmente en las acogidas a la medida 7.8

Uno de los elementos básicos para el desarrollo rural es indudablemente la creación de empleo en la zona. Como se deduce de los datos aquí aportados, el efecto de los proyectos financiados sobre el empleo, temporal y permanente, es importante. A juicio del equipo evaluador, éste constituye uno de los puntos esenciales para la valoración positiva del impacto del FEOGA-O en el Desarrollo Rural.

La visión de los entes locales es también importante para valorar la cuestión del empleo. A la pregunta sobre si se han propiciado con sus iniciativas nuevas posibilidades de empleo: el 70,6% de los encuestados contesta afirmativamente. Sólo un 11,8% mantiene que no ha existido ningún impacto en este sentido. Cabe destacar que son los entes que financian los proyectos con las medidas 7.2 y 7.55 los que se muestran más favorables a este impacto sobre el empleo.

La tabla siguiente nos ofrece los ámbitos de promoción del empleo. Se observa un mayor impacto en la creación de empleo en la producción de artesanía y productos típicos locales. También cuenta con más del 50% de respuestas afirmativas la producción de productos ecológicos.

PROMOCIÓN DE EMPLEO EN DIVERSOS ÁMBITOS.

<b>AMBITOS</b>	<b>Sí (%)</b>
<i>Servicios turísticos</i>	47,1
<i>Productos artesanales</i>	64,7
<i>Productos típicos locales y regionales de calidad</i>	64,7
<i>Productos ecológicos</i>	52,9

<i>Otras:</i>	23,5
---------------	------

Como señalan los agentes locales en las encuestas, también se ha procurado potenciar la diversificación económica del territorio un 47% de los responsables de los entes afirman que lo han hecho en alguna ocasión.

IX 4. ¿En qué medida se han mantenido o mejorado las características estructurales de la economía rural?.

La tabla siguiente resume el impacto de los proyectos financiados sobre el sistema productivo rural. Como se observa, se responde a las actuaciones de forma muy positiva por los agentes, poniendo especial énfasis en el fomento de la aplicación de nuevas tecnologías.

ÁMBITOS DE IMPACTO EN EL SISTEMA PRODUCTIVO.

<b>MEDIDAS</b>	<b>Sí (%)</b>
<i>Reorientan la producción hacia nuevos mercados</i>	52,9
<i>Mejoran y racionalizan procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios</i>	64,7
<i>Mejoran y potencian los canales de comercialización</i>	58,8
<i>Aprovechan los productos agroalimentarios de la zona, especialmente los típicos y los de más calidad</i>	58,8
<i>Mejoran la presentación de productos agroalimentarios</i>	47,1
<i>Fomentan la aplicación de nuevas tecnologías</i>	76,5
<i>Otras:</i>	11,8

En cuanto al fomento o apoyo a servicios comunes de cooperación empresarial en el municipio o comarca, la respuesta de los agentes locales encuestados ha sido en el 52,9% de los casos positiva. Las acciones más relevantes en este terreno, según señalan los entes encuestados, han correspondido a proyectos de renovación o creación de redes telemáticas u otras tecnologías de la información, con un porcentaje que alcanza el 35,3 de los entes encuestados<sup>83</sup>. Los proyectos de centros logísticos de acopio o distribución sólo alcanzan el 23,5% de los casos.

<sup>83</sup> No obstante la medida 7.55 no financia este tipo de proyectos, por lo que esta afirmación debe ser valorada con precaución

Por otro lado, los agentes locales señalan que las actuaciones a través del FEOGA ha permitido resolver o paliar algunos estrangulamientos de la actividad agraria. En este sentido destacan especialmente el 82,45 % relativo a la construcción y mejora de caminos rurales de acceso y el 52,9% concerniente a la instalación de depuradoras de aguas residuales. El resto obtiene un respaldo menor del 50%.

PORCENTAJE EN QUE LOS ESTRANGULAMIENTOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA HAN SIDO RESUELTOS O ALIVIADOS.

<b>MEDIDAS</b>	<b>Sí (%)</b>
<i>Electrificación de zonas rurales</i>	47,1
<i>Abastecimiento de agua potable a núcleos rurales aislados</i>	41,2
<i>Instalaciones de depuración aguas residuales</i>	52,9
<i>Desalinización y almacenamiento de aguas residuales para su reutilización</i>	17,6
<i>Construcción de desagües y rectificación de encauzamientos</i>	47,1
<i>Construcción y mejora de caminos rurales de acceso</i>	82,4
<i>Otras:</i>	17,4

En cuanto a si el potencial de producción agrario se ha protegido o recuperado frente a riesgos naturales los agentes locales entrevistados señalan que en cuanto a proyectos para la prevención de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo el 35,3% de los entes entrevistados afirma que han financiado proyectos de este tipo. Salvo un caso, todos estos proyectos han sido financiados a través de la medida 7.2. Básicamente, las acciones realizadas han consistido en:

- Corrección sistemas de drenaje (17,6%).
- Sistemas complementarios de suministro de agua (17,6%).

En cuanto a la corrección de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo un 17,6% de los entes encuestados manifiestan haber puesto en marcha este tipo de proyectos, financiados a través de la medida 7.2.

IX 5. ¿En qué medida se ha mantenido o mejorado el medio ambiente rural?.

En lo referente al impacto en el medio físico de los proyectos que se han llevado a cabo en el entorno rural, los entes locales encuestados señalan que sus actuaciones en este epígrafe han incidido fundamentalmente en un conjunto de aspectos:

El aprovechamiento de los atractivos paisajísticos. El 58,8% de los entes afirman que los proyectos financiados han contemplado de manera significativa este aspecto. Al igual que en el caso anterior, se trata de las medidas 7.2 y 7.55 las que han financiado estos proyectos.

El fomento de la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades. Un 58,8% de los entes locales declara que han financiado estas actividades. Son los entes locales, que reciben los fondos de la medida 7.55, los que financian este tipo de proyectos.

La promoción de acciones de desarrollo económico compatible con la protección y mejora del medio ambiente se lleva a cabo por un 70,6% de los entes. Nuevamente, las medidas 7.2 y 7.55 son las vías de financiación básica.

Los proyectos financiados han promovido acciones encaminadas al mejor uso y/o eliminación de los subproductos o residuos en un 52,9% de los entes locales. Bajo todas las medidas se han financiado proyectos que recogen este aspecto.

Por el contrario, los entes encuestados señalan algunos epígrafes donde ha habido escasa incidencia en los proyectos financiados:

- ◆ No han contemplado el empleo de energías renovables en un 82,3% de los casos, centrándose las iniciativas en este terreno en los proyectos financiados a través de la medida 7.55.
- ◆ El uso y aprovechamiento de la silvicultura sólo se ha planteado en un 17,6% de los entes locales que financian estos proyectos, bien por la medida 7.2, bien por la medida 7.55.

En opinión del equipo de evaluadores, los proyectos financiados por los entes locales están teniendo un impacto muy positivo en el medio ambiente a través de su protección, mejora y por el fomento del uso de energías renovables.

## **7.4.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **7.4.5.1 Conclusiones**

El aspecto esencial de la evaluación de las intervenciones de desarrollo rural financiadas por el FEOGA-O es dar respuesta a una serie de preguntas comunes de evaluación de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 1750/1999. Estas respuestas se sintetizan en este epígrafe realizándose las recomendaciones pertinentes en el siguiente.

En términos generales, los datos reflejan un efecto positivo del POIA sobre el desarrollo rural y así se deduce de las entrevistas realizadas a beneficiarios y gestores y de la información secundaria utilizada.

La evolución del empleo ha sido positiva en lo que respecta a las empresas, en la medida que los proyectos que han llevado a cabo han incrementado el empleo en comparación a la situación inicial. Este efecto positivo se ha centrado, fundamentalmente, en el empleo temporal asociado a la actividad agroindustrial, con incrementos que varían según el tipo de actividad e inversión considerada, con valores que van del 20% en el empleo permanente y que alcanzan en algunos casos un 100% en el empleo temporal. Entendemos que se trata de una importante oportunidad porque el tamaño de las explotaciones es una variable esencial para abordar objetivos más ambiciosos en el devenir de las empresas de cara a su presencia en nuevos mercados.

La evolución de la renta agraria se ha caracterizado históricamente en España, por importantes fluctuaciones en sus valores, debido básicamente a las características pluviométricas y de temperaturas y a los tipos de cultivos más habituales (secano). Sin embargo, desde 1990 según datos del Balance Agrario 2002 de la Junta de Andalucía, la renta agraria nominal presenta un importante crecimiento sostenido, a pesar de que algunos años han tenido valores inferiores respecto al anterior, como son los casos de 1992, 1998 y 2000. Los datos más recientes revelan en Andalucía que la renta agraria ha crecido un 14,6% respecto al 2001 y un 30% sobre el 2000. En 2002 se ha alcanzado un máximo histórico con 7.895,77 millones de euros.

El impacto de las subvenciones en la renta agraria se ha valorado por la propia Administración Andaluza en el 20% de su cuantía. El equipo evaluador considera que esta dependencia de las subvenciones revela una importante debilidad por lo que implica de dependencia de la política de subvenciones de la Unión Europea. No obstante, se trata de una situación generalizada en todo el territorio de la U.E, puesto que la agricultura está recibiendo apoyo económico en todos los Estados de la Unión. En cualquier caso, un entorno de reformas económicas y ampliaciones del ámbito europeo a nuevos países con una fuerte peso del sector agrícola, requiere estar alerta para adoptar medidas encaminadas a reducir el peso de las ayudas económicas en la renta agraria (subvenciones a la explotación).

Otro de los factores relevantes a la hora de valorar el impacto de las ayudas a los beneficiarios que forman el tejido empresarial se manifiesta en la repercusión de las mismas en aspectos claves y que acaban siendo factores de competitividad esenciales. De este modo, las empresas encuestadas califican los proyectos llevados a cabo como muy importantes, tanto en su cuantía como en lo referente a su repercusión, destacando el impacto positivo en la productividad y rentabilidad de la empresa, así como en la mejora de las condiciones de vida, trabajo, calidad y seguridad alimentaria.

Así, entre las consecuencias que ha tenido la puesta en marcha de los proyectos financiados destaca la reducción de los costes de producción empresariales, la revalorización de las producciones locales, la contribución a crear nuevas salidas al mercado de la producción de la empresa o la inclusión de la producción bajo alguna denominación de calidad, la contribución a la incorporación de nuevas tecnologías en la explotación o la reducción de costes. En este sentido, la incidencia sobre la reorientación de la producción, la mejora de los canales de comercialización y el fomento de la utilización de nuevas tecnologías constituyen elementos básicos de mejora del tejido productivo.

Todos estos aspectos son, a nuestro juicio, elementos importantes a la hora de mejorar cuantitativa y cualitativamente el tejido productivo del sector agroalimentario. La mejora de la eficiencia de las empresas a través de la incorporación de tecnologías o de instalaciones que ahorren costes y mejoren la calidad de los procesos y productos finales

constituye un factor clave de competitividad empresarial. Debemos tener presente que el nivel tecnológico de los procesos productivos agroalimentarios es esencial para garantizar la supervivencia del sector en un entorno cada vez más competitivo en el que la ampliación de la Unión Europea, la reforma de la PAC y los compromisos de liberalización de mercados adquiridos en el marco de la OMC van a exigir un mayor esfuerzo para soportar la competencia que presumiblemente se incremente en un futuro no muy lejano. En este sentido, es básico el apoyo del POIA a la racionalización de los procesos productivos, los canales de comercialización, manipulación y transformación de productos agrícolas. Así, la incorporación de nuevas tecnologías constituye un elemento básico de actuación futura. Los evaluadores queremos resaltar la necesidad de potenciar una transferencia eficaz y real de los resultados de investigación desde los centros públicos de investigación hacia el sector productivo.

El reto de la apertura a mercados externos ya está siendo asumido por algunas empresas agroalimentarias andaluzas del medio rural. La apertura a nuevos mercados y la exportación de productos implica un grado de madurez del tejido productivo que permite considerar con optimismo su resistencia ante aumentos de competencia derivados de la ampliación de la Unión Europea a nuevos países, donde el peso del sector agrario es aún muy elevado. La incidencia en esta línea de calidad de productos y procesos y la apertura a mercados europeos, creemos que constituye uno de los factores más positivos de impacto del POIA en el desarrollo rural de Andalucía.

La percepción del impacto del POIA en el desarrollo rural desde el punto de vista de los entes locales es también positiva, en tanto se consideran aspectos más amplios que los referidos exclusivamente al tejido productivo. En este sentido, las actuaciones se han dirigido también al medio físico y al medio social. En lo referente al primero, se señala la incidencia en los atractivos paisajísticos y la mejora y valorización del patrimonio histórico y/o cultural; así como, en la puesta en marcha de proyectos que hagan compatible el desarrollo económico con el mantenimiento del medio ambiente. En especial, el rico patrimonio cultural, paisajístico e histórico de que goza Andalucía constituye una clara fortaleza para el medio rural andaluz. La puesta en valor de este patrimonio debe ser potenciada aún más dándolo a conocer para atraer parte del turismo que tradicionalmente acude a la región y que tiene otros intereses más allá del sol y playa típico de sus costas. El

turismo rural constituye una de las actividades económicas emergentes que ya se encuentra enraizada en la región. No obstante, su desarrollo pasa por eliminar una serie de estrangulamientos.

Estas líneas de actuación inciden de manera sustancial en aspectos básicos de las prioridades horizontales pues compatibilizan el desarrollo económico, la creación de empleo y la conservación y valorización del entorno.

En cuanto a las actuaciones sobre el medio social, ha habido un notable impacto en el fomento, creación y desarrollo de estructuras interprofesionales en municipios o comarcas, la cooperación entre territorios rurales, las iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones de creación o aumento de servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones agrícolas, o actividades de formación ocupacional o continua, aunque no esté financiada por el FEOGA-O. Estas actividades pretenden articular el territorio rural, dotarlo de una red social de calidad bien formada, resistente a los cambios sociales y a la vez flexible para adaptarse a los importantes retos que la sociedad del siglo XXI plantea. En definitiva, en opinión del equipo evaluador se trata de generar una masa crítica de capital social que debe considerarse al mismo nivel, por su trascendencia en términos de desarrollo, que los capitales físicos, tecnológico o humano.

En cuanto a las actuaciones en el sistema productivo, desde la perspectiva de los entes locales, se incide en lo que ya se ha señalado desde la óptica de las empresas agroindustriales. Las actuaciones han sido múltiples y en ellas destacan las encaminadas a la mejora y racionalización de procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios, mejora y potenciación de los canales de comercialización, aprovechamiento de los productos agroalimentarios de la zona y reordenación de la producción hacia nuevos mercados. Como hemos señalado anteriormente, todos ellos constituyen vectores esenciales para la mejora de la competitividad del tejido productivo agroalimentario. La mayor parte de las actuaciones de los entes locales, lo son a través de la subvención global de desarrollo endógeno de zonas rurales, lo que constituye en sí mismo un importante factor de desarrollo.

Los entes locales consideran que en los municipios o comarcas se ha potenciado la actividad agraria con el FEOGA-O, incidiendo en gran medida en la creación de nuevas posibilidades de empleo. Los evaluadores entendemos que con estas iniciativas se está produciendo una reorientación y diversificación de la producción en el medio rural, lo que constituye una de las aspiraciones básicas para el sostenimiento y la mejora del desarrollo rural.

Como se deduce de lo que hemos señalado, el impacto del POIA en el desarrollo rural, desde la óptica de los propios agentes destinatarios de las ayudas, ha sido muy relevante y sólo hay que incidir en los aspectos, que por cuestiones diversas, no se han desarrollado hasta la fecha, tales como el nivel tecnológico, la apertura exterior, etc, sobre los que incidiremos en el epígrafe siguiente.

Queremos, por último, señalar que en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea hacia nuevos países donde el sector agrario tiene un peso considerable en términos cuantitativos (niveles de ocupación y/o participación en el PIB total) el segundo periodo de implantación del POIA (2003-2006) debe aprovecharse al máximo para situar el ámbito rural en las mejores circunstancias posibles frente al próximo futuro, en el que los niveles de competencia en los mercados van a crecer, al mismo tiempo que los fondos disponibles para ayudas pueden verse mermados.

#### **7.4.2.2. Recomendaciones:**

Las recomendaciones del equipo evaluador parten del análisis de la matriz DAFO elaborada a partir de la información facilitada por los propios beneficiarios últimos (industrias agroalimentarias, titulares de explotaciones agrarias, y entes locales) además de los gestores de las medidas y de otras fuentes secundarias de información. El análisis se va a centrar en las diferentes operaciones derivadas del FEOGA-O y articuladas fundamentalmente a través de las medidas 1.2, 7.2, 7.55 y 7.8 del POIA. Todo ello, nos permite ofrecer en su conjunto una visión de los efectos de las diferentes actuaciones desarrolladas en el entorno rural.

En relación con la matriz DAFO, desde el punto de vista del equipo evaluador se deberían tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la incidencia de las medidas del POIA referidas a FEOGA-O, que afectan al desarrollo rural.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006

DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
Escasa cualificación gerencial en general.	Mejora continua de las estructuras profesionales.
Escaso nivel tecnológico del tejido productivo en general.	Reorientación y diversificación de la producción en el medio rural.
Escasa apertura a mercados internacionales de algunos sectores agroalimentarios.	Reducción de estrangulamientos que limitan las posibilidades de desarrollo.
Deficiencias en el abastecimiento de agua potable y en la depuración de aguas residuales.	Racionalización de los sistemas productivos, canales de comercialización, manipulación y transformación de productos agrícolas.
Deficiencias en drenajes y encauzamientos de cauces.	Mejora de la competitividad vía reducción de costes, mejora de la productividad y de la rentabilidad.
Escasa transferencia de tecnología desde los centros públicos de investigación.	Incremento de la renta per cápita del medio rural con ingresos alternativos al sector agrario.
Escaso capital social.	Reducción de residuos y mayor aprovechamiento económico de éstos.
Estructuras interprofesionales débiles.	Incremento de servicios comunes de cooperación: centros logísticos, etc.
Dependencia de la renta agraria de las subvenciones en un porcentaje significativo	Mayor nivel de asociacionismo entre los productores.
	La integración de los inmigrantes en el tejido social, productivo y cultural.
	Adaptación de las empresas a los sistemas de gestión basados en la calidad y en el respeto al medio ambiente.
	Aumento del tamaño de las explotaciones (en términos de empleo)
	Mayor nivel de infraestructuras y equipamiento en las zonas rurales.
	Alto nivel de protección del patrimonio, conservación y puesta en valor.
	Alta valoración en el mercado de los productos endógenos de calidad.
	Mejora en la sanidad vegetal.
FORTALEZAS	AMENAZAS
Importantes atractivos paisajísticos.	Ampliación de la Unión Europea.
Riqueza patrimonial y cultural.	Reforma de la Política Agraria Común.
Importante peso relativo del sector agroalimentario en producción y empleo.	Mayor nivel de competencia derivado de los acuerdos comerciales firmados en el marco de la Organización Mundial del Comercio.
Enclaves avanzados con productos competitivos a escala internacional y con alta tecnología.	Reforma del Plan de empleo rural y del subsidio agrario.
El turismo rural y cultural como actividad económica emergente.	Fuerte competencia en biotecnología aplicada a la producción agroalimentaria.

Denominaciones de origen de calidad muy asentadas en el mercado.

Se aprecia, por parte de los agentes involucrados, una conciencia muy clara de la necesidad de potenciar los factores de competitividad, tanto en el ámbito empresarial (formación, incorporación de nuevas tecnologías, calidad, respeto medioambiental y cooperación) como en aspectos del entorno marco institucional y físico (mejora de las infraestructuras, valorización del patrimonio histórico-cultural, mejora del capital social).

Existe una serie de obstáculos para que se avance en el sentido que acabamos de señalar como la escasa cualificación media de los equipos gerenciales, escaso nivel tecnológico, débil desarrollo de canales de distribución hacia el exterior, debilidad de las infraestructuras, etc. En la superación de estos obstáculos se encuentra la clave, a juicio del equipo evaluador, de los avances y consolidación del desarrollo rural de la región.

Las iniciativas deben apoyarse en las fortalezas apuntadas en el análisis DAFO y en la amplia lista de oportunidades que entendemos tiene ante sí la región, en un contexto en el que las amenazas de carácter institucional (por ejemplo nueva regulación de las OMC, o los cambios de la PAC) van a suponer la necesidad de enfrentarse a retos ya sabidos y que ahora empieza a cobrar forma. En todo caso, no parece que las amenazas supongan una barrera infranqueable por el medio rural andaluz. El presente es esperanzador a este respecto. El optimismo hacia el futuro se sustenta en la actitud de los agentes entrevistados y en la información disponible. No obstante, aprovechar las oportunidades y reforzar los puntos débiles, algunos muy serios, deben erigirse en actuaciones prioritarias. Destacaríamos siete ámbitos:

1. Potenciación del nivel tecnológico y de las vías de transferencia de tecnología. Aquí está la clave de la reducción de costes y de la mejora de la calidad en muchos procesos productivos. Recomendamos se profundice en el proceso de transferencia de tecnología mediante la participación y cooperación de las empresas agroalimentarias en las líneas de investigación de los centros públicos. En este sentido, consideramos que los proyectos subvencionados no deberían caracterizarse, como lo hacen, por ser elementos aislados dentro de la estrategia empresarial, sino que deberían inscribirse en un plan de actuaciones a medio y largo plazo de las empresas que podría coordinarse mejor con la planificación de la Administración, provocando sinergias positivas.

2. Mejora de los estándares de calidad. La comercialización de los productos en los mercados internacionales se sustenta, en gran parte, en la variable calidad. En este ámbito, la consolidación y difusión de las denominaciones de origen son claves para la generación de nuevas oportunidades de creación de actividades.
3. El medio rural sufre todavía de estrangulamientos por culpa de unas infraestructuras deficientes. A lo largo de la evaluación se han apuntado ya este mismo extremo, y entendemos prioritario abordar esta debilidad, por sus implicaciones para la diversificación y puesta en valor de otros frentes de actividad económica. Se ha detectado cierta insuficiencia en el ámbito de la gestión de residuos, depuración de aguas, o utilización de energías renovables que entendemos limitan las posibilidades de desarrollo rural y sobre las que conviene incidir en el periodo de vigencia que resta del programa.
4. Los nuevos frentes de actividad económica, como por ejemplo el turismo rural y cultural, cuentan con inmejorables oportunidades en la región. Su desarrollo pasa por una regulación en términos de calidad, necesaria para consolidar el sector tanto a escala nacional como internacional, en un entorno de fuerte competencia. En opinión del equipo evaluador se debe incidir sobre estos ámbitos, y para ello consideramos que los GDR tiene una especial situación estratégica para detectar las oportunidades más eficientes, según las características particulares de cada comarca en la que se insertan.
5. Andalucía cuenta con un entorno medioambiental poco deteriorado por el escaso desarrollo industrial, muy concentrado en algunos enclaves geográficos, aunque existen otras actividades económicas como el turismo, que inciden en el deterioro del medio ambiente fundamentalmente en determinadas zonas de litoral. Esta debilidad en la estructura económica, se convierte en una oportunidad de futuro. Es importante vincular las actividades económicas a desarrollar con la etiqueta de “respetuosas con el medio ambiente”. El fortalecimiento de las actividades de servicios y producción de productos agroalimentarios de alta calidad pasa por potenciar este perfil medio ambiental.
6. La formación en general, y sobre todo, la formación específica de carácter gerencial deben constituir una prioridad insoslayable en el futuro inmediato. La colocación de los productos y servicios andaluces en los mercados internacionales más

exigentes pasa por contar con un liderazgo bien formado y con capacidad de interpretar el cambiante marco institucional y las tendencias futuras.

7. Por último, queremos hacer mención de un concepto emergente: el capital social. Crear un tejido asociativo, una sociedad civil estructurada y reconocible, con una cultura de la cooperación y la participación acrisolada, son un valor para cualquier entorno social. En este terreno Andalucía cuenta con una cierta experiencia en el medio rural a través de las cooperativas, aunque sus estructuras y papel en el entorno en el que están inmersas dejan de ser óptimos. Reforzar este ámbito va a constituir una de las claves del éxito para el futuro de la región. En este sentido, los Grupos de Desarrollo Rural y las OCAs tiene un papel importante que desempeñar en la creación de este capital social en el ámbito rural.

En otro orden de cosas, y considerando que la estructura del POIA constituye un todo homogéneo, sería conveniente acelerar la ejecución de aquellas medidas en una clara posición de retraso, por cuanto la sincronía en el proceso de realización coadyuvaría a la obtención de sinergias y al fortalecimiento de la coherencia interna del programa.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006