

**ANEXO: EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA DEL POI  
SOBRE EL DESARROLLO RURAL EN LA REGIÓN DE  
EXTREMADURA**

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO RURAL Y METODOLOGÍAS APLICADAS</b>	<b>4</b>
<b>3. EL MEDIO RURAL Y EL SECTOR AGRARIO EN LA REGIÓN DE EXTREMADURA: ANÁLISIS DEL CONTEXTO.....</b>	<b>6</b>
<b>4. LA ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA E INSTITUCIONAL DE LAS INTERVENCIONES SOBRE EL DESARROLLO RURAL EN LA REGIÓN.....</b>	<b>9</b>
4.1. <i>La estrategia de desarrollo rural programada en la región de Extremadura para el periodo 2000-2006.....</i>	<i>9</i>
4.1.1. El desarrollo rural en el contexto de los Fondos Estructurales.....	9
4.1.2. Las medidas de desarrollo rural en el POI de Extremadura .....	13
4.1.3. Vigencia de la pertinencia de la estrategia del POI.....	21
4.2. <i>La articulación institucional en las intervenciones del FEOGA .....</i>	<i>21</i>
4.2.1. El papel de la Comisión.....	21
4.2.2. El sistema de seguimiento implementado .....	24
<b>5. LOS AVANCES LOGRADOS EN EL PERIODO 2000-2002 EN LA APLICACIÓN DEL POI: PRIMEROS RESULTADOS.....</b>	<b>25</b>
5.1. <i>Los avances en la ejecución física y financiera .....</i>	<i>25</i>
5.2. <i>La estrategia de desarrollo rural aplicada.....</i>	<i>30</i>
5.3. <i>Las ayudas a la industria agroalimentaria como ejemplo de las actuaciones desarrolladas.....</i>	<i>30</i>
5.3.1. Algunos datos de referencia sobre la industria agroalimentaria en Extremadura.....	31
5.3.2. La elección de los instrumentos de apoyo al sector agroindustrial .....	32
5.3.3. Los logros físicos .....	34
5.3.4. Resultados obtenidos con las ayudas para transformación y comercialización.....	35
5.3.5. Coherencia e impacto territorial de las inversiones .....	41
5.4. <i>Respuestas a las preguntas comunes de evaluación establecidas en el Documento STAR VI/12004/00.....</i>	<i>42</i>
5.4.1. Introducción.....	42
5.4.2. Capítulo VII. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas .....	43
5.4.3. Capítulo VIII. Silvicultura.....	48
5.4.4. Capítulo IX. Fomento de la adaptación y desarrollo de zonas rurales .....	50
5.4.5. Preguntas de evaluación transversales.....	58
<b>6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES EN LAS INTERVENCIONES DE FEOGA.....</b>	<b>62</b>

6.1. Integración del principio del desarrollo sostenible.....	62
6.2. Integración del principio de igualdad de oportunidades .....	63
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>65</b>
7.1. Conclusiones .....	65
7.2. Recomendaciones.....	69

## **1. INTRODUCCIÓN**

A lo largo del informe de Evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado del Objetivo 1 de Extremadura se han analizado las intervenciones del FEOGA-Orientación en dicho programa, de forma integrada con el resto de medidas cofinanciadas por FEDER y FSE.

A petición de la Comisión, se ha elaborado el presente Anexo al objeto de recopilar en un único documento los distintos aspectos tratados en el Informe y relativos a las actuaciones del FEOGA en el POI y los resultados obtenidos hasta el momento sobre el desarrollo rural de la región. En ningún caso se ha pretendido realizar una evaluación independiente del FEOGA, sino que debe entenderse que este documento complementa al informe de evaluación y no recoge, por tanto, aspectos generales y comunes a la ejecución del programa (tales como los relativos a la articulación institucional) que ya están contenidos en el informe de evaluación.

Este Anexo se estructura en los contenidos siguientes:

- a) Alcance de la evaluación del desarrollo rural y metodologías aplicadas.
- b) El medio rural y el sector agrario en la región de Extremadura: análisis del contexto.
- c) La articulación estratégica e institucional de las intervenciones sobre el desarrollo rural en la región.
- d) Los avances logrados en el periodo 2000-2002 en la aplicación del POI: primeros resultados.
- e) La integración de las prioridades horizontales en las intervenciones de FEOGA.
- f) Conclusiones y recomendaciones.

## 2. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN DEL DESARROLLO RURAL Y METODOLOGÍAS APLICADAS

La evaluación de la incidencia del POI sobre el desarrollo rural en la región de Extremadura ha tomado como punto de partida el Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA. De acuerdo con este Reglamento, las actuaciones de desarrollo rural se circunscriben a aquellas medidas que se recogen en el mismo, y a ellas ha de referirse igualmente la evaluación, que ha de tener en cuenta las metodologías diseñadas al efecto y recogidas en distintos Documentos del Comité STAR (de forma específica, las preguntas comunes de evaluación).

Las actuaciones de desarrollo rural que se recogen en el citado Reglamento tienen una fuerte orientación agraria, y de hecho dentro del POI son precisamente las medidas dirigidas al sector primario las que tienen un mayor peso financiero en el conjunto de las intervenciones de FEOGA, pudiendo hablarse por tanto de una casi equiparación del desarrollo rural con la actividad agraria.

Sin embargo, es preciso reconocer que no son las medidas cofinanciadas por FEOGA las únicas que están incidiendo en el desarrollo y mejora de las áreas rurales, sino que muchas otras medidas cofinanciadas por FEDER y FSE igualmente contribuyen a este proceso cuando se realizan en el medio rural o tienen como destinatarios a empresas o personas que residen en él. Por lo tanto, si bien el peso financiero global de las medidas FEOGA en el POI es bajo en términos relativos (17,1% de la inversión total prevista), es evidente que cabe esperar una incidencia muy superior del conjunto de actuaciones que se están desarrollando, incidencia que no obstante ha quedado fuera del ámbito de la evaluación del desarrollo rural por la razón expuesta más arriba.

Por lo que respecta a la metodología aplicada, se ha trabajado por una parte siguiendo las orientaciones contenidas en la Guía metodológica elaborada para la evaluación del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones del Objetivo 1, y en concreto en la parte correspondiente a la

evaluación de las intervenciones de FEOGA; por otra, se han tenido en cuenta los documentos de evaluación de la propia Comisión, y de forma específica el Doc. STAR VI/12004/2000, que contiene las preguntas comunes de evaluación mencionadas más arriba.

### **3. EL MEDIO RURAL Y EL SECTOR AGRARIO EN LA REGIÓN DE EXTREMADURA: ANÁLISIS DEL CONTEXTO**

El POI describe las características principales del sector agrario y del medio rural en la región, rasgos que se mantienen en el momento actual y que pueden sintetizarse de la forma siguiente:

- El sector agrario es una pieza clave en el sistema productivo de la región, tanto por su elevada población activa y aportación al PIB (cuyos valores doblan en ambos casos la media nacional) como por su contribución indirecta al desarrollo de otros sectores productivos, tales como la industria agroalimentaria y los servicios ligados a las producciones agrarias. Dentro del sector tienen un peso destacado los cultivos de regadío y, con creciente importancia, la ganadería extensiva.
- El sector agrario extremeño arrastra una serie de deficiencias estructurales que limitan su productividad, que no alcanza el 40% de la media comunitaria: reducido tamaño de las explotaciones, envejecimiento y bajos niveles de formación e información, falta de capitalización y fuerte nivel de endeudamiento de las empresas, carencias tecnológicas y deficientes infraestructuras comerciales y de transformación. Todo ello lleva a calificar al sector como primario tradicional, en franca desventaja con otros sistemas más avanzados.
- El sector agroindustrial, que supone alrededor del 50% de la producción total manufacturera, adolece de la misma problemática que, en general, presenta el sector industrial en la región: fuerte orientación hacia el mercado regional y escasa apertura al exterior, baja componente tecnológica, reducidas dimensiones de las empresas o bajos niveles de competitividad. La fragmentación y debilidad del sector ha sido la causa principal de que gran parte del valor añadido bruto que genera la producción agraria extremeña salga fuera de la región, y de que las actividades de comercialización en el sector sean llevadas a cabo por grandes cadenas de distribución foráneas.

- Frente a las debilidades señaladas, la región conserva todavía ejemplos destacados de usos sostenibles de los recursos, siendo la dehesa uno de los más importantes y revalorizados. Ligada fuertemente a la dehesa se encuentra la ganadería extensiva, orientada a la producción de carne sobre la base de razas autóctonas y con elementos diferenciadores desde el punto de vista comercial en términos de calidad, así como la producción de corcho.
- La agroindustria muestra igualmente importantes posibilidades de desarrollo, siempre y cuando se modernice y se oriente hacia productos de calidad diferenciada, teniendo ya la región una considerable lista de productos con Denominación de Origen.

*Cuadro 1. Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas existentes en la Región de Extremadura*

Nombre	Producto
D.O.P. Aceite de Monterrubio	Aceites de oliva virgen
D.O.P. Gata-Hurdes	Aceites de oliva virgen
I.G.P. Cordero de Extremadura	Carnes frescas
I.G.P. Ternera de Extremadura	Carnes frescas
D.O.P. Dehesa de Extremadura	Jamones
D.O.P. Guijuelo	Jamones
D.O.P. Jamón de Huelva	Jamones
D.O. Ribera del Guadiana	Vinos
D.O.P. Cereza del Jerte	Frutas
D.O.P. Pimentón de la Vera	Pimentón
D.O.P. Queso de la Serena	Quesos y productos lácteos
D.O.P. Queso Ibores	Quesos y productos lácteos
D.O.P. Torta del Casar	Quesos y productos lácteos
D.O.P. Miel Villuercas-Ibores	Miel

*Fuente: MAPA y D.G. de Comercio*

Complementando la descripción anterior, los indicadores recogidos en el Cuadro 2 ponen de manifiesto la significación de la componente rural en la configuración del territorio, la economía y la sociedad de la región.

Cuadro 2. Principales variables estadísticas en el ámbito rural en la región de Extremadura

VARIABLES	Extremadura	% s/ Objetivo 1 = 100
<b>Demografía y territorio</b>		
Territorio total (km <sup>2</sup> )	41.634	10,81
Territorio rural (km <sup>2</sup> ) (1)	99,65	
Población (miles de hab)	1.058	4,51
Población rural (miles de hab) (1)	99,52	
Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	25,42	41,74
Evolución demográfica (1960-2001)	-24,85	-171,73
<b>Contribución económica de la agricultura 2001</b>		
Contribución al PIB (%)	11,3	168,66
Contribución a la ocupación (%)	12	115,38
<b>Estructura agraria 2001</b>		
Ocupados agrarios (miles)	48,90	6,29
Explotaciones agrarias (miles)	68	7,03
SAU total (miles de Ha)	2.884	14,35
Trabajo utilizado (miles de UTAs)	58	6,69
Margen bruto (miles de UDES)	773	7,80
SAU/Explotación (Ha)	27,1	192,20
Titular explotación <35 años (%)	8	100
Titular explotación >55 años (%)	55	98,21
Empleo (UTA/Explotación)	0,6	100
Superficie regable (miles de Ha)	246	9,03
Superficie regada (miles de Ha)	236	9,32
<b>Industria agroalimentaria</b>		
Nº de empresas	2.502	12,14
Nº de establecimientos	2.807	12,31
Inversión en activos materiales (miles de euros)	252.257	19,19
Ventas netas de producto (miles de euros)	4.305.356	14,57
Personas ocupadas	34.248	17,53
Valor añadido (miles de euros)	1.141.382	15,45
Valor añadido/ocupado (miles de euros)	33,33	88,15
Ventas/ocupado (miles de euros)	125,71	83,13
Valor añadido/ventas	0,26	104

Fuente: INE, EUROSTAT, EPA y (1) Modelo del Territorio desarrollado por Quasar para el Plan Nacional de Regadíos.

#### **4. LA ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA E INSTITUCIONAL DE LAS INTERVENCIONES SOBRE EL DESARROLLO RURAL EN LA REGIÓN**

##### ***4.1. La estrategia de desarrollo rural programada en la región de Extremadura para el periodo 2000-2006***

###### **4.1.1. El desarrollo rural en el contexto de los Fondos Estructurales**

Siendo uno de los objetivos de la política estructural comunitaria contribuir a fomentar el desarrollo rural de las regiones, el Reglamento nº 1257/1999 del Consejo establece cuáles son las medidas de desarrollo rural susceptibles de cofinanciación a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) para el periodo 2000-2006.

En aplicación del citado Reglamento, el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) para las regiones de Objetivo 1 de España establece los siguientes **objetivos prioritarios en relación con el desarrollo rural:**

- La consolidación del sector agrario, asegurando la competitividad de la agricultura y de la silvicultura, gracias al apoyo y a los esfuerzos de modernización, tanto a nivel de la producción primaria como al de la transformación y comercialización de los productos agrarios.
- El apoyo a la diversificación económica de las zonas rurales, mediante la promoción de nuevas actividades encaminadas a la generación de empleo.
- La conservación del paisaje y de los recursos naturales, así como la preservación y la valorización del patrimonio rural.

Para la consecución de estos objetivos, el MCA propone actuar a través de un total de 11 medidas cofinanciadas por FEOGA-O, pertenecientes a tres de los 9 Ejes previstos. De estas medidas, 8 se incluyen en un Eje específico denominado “Agricultura y desarrollo rural” (Eje 7), que

además contempla una medida de desarrollo rural ligada a actividades no agrarias cofinanciada a través de FEDER.

En la Región de Extremadura, y en su condición de Objetivo 1, son dos los programas cofinanciados a través de FEOGA-O que están actualmente interviniendo en la consecución de los objetivos señalados. La selección de las **medidas de desarrollo rural** que el MCA propone permite descubrir cuál es la estrategia de desarrollo establecida desde las Administraciones ejecutoras (ver Cuadro 3):

- El Programa Plurirregional de Mejora de estructuras y de los sistemas de producción agrarios: este programa, de aplicación en todas las regiones de Objetivo 1 de España, recoge tres de las medidas del Eje 7, destinadas a la gestión de recursos hídricos agrarios (7.1), inversiones en explotaciones agrarias (7.3) e instalación de jóvenes agricultores (7.4). La inversión total destinada a estas tres medidas para el conjunto del periodo 2000-2006 en la Región de Extremadura es de cerca de 234,5 millones de euros, correspondiendo el 55,5% de esa cantidad a la medida 7.1, el 17,8% a la 7.3 y el 26,7% restante a la 7.4.
- El Programa Operativo Integrado de Objetivo 1 para la Región de Extremadura: de las restantes medidas de desarrollo rural previstas, el programa regional recoge un total de 7 (6 cofinanciadas por FEOGA-O y 1 por FEDER), destinadas a la mejora del medio natural (medidas 3.9 y 3.10), a infraestructuras y servicios a las explotaciones agrarias (medidas 7.2 y 7.8), al apoyo a las industrias agroalimentarias (medida 1.2) y al desarrollo endógeno de las zonas rurales (medidas 7.5 y 7.9). La inversión total prevista es de 391,7 millones de euros, correspondiendo el 39% a la mejora de las infraestructuras rurales, el 31% a las medidas de mejora ambiental, el 16% a la industria agroalimentaria y el 14% restante a las medidas de desarrollo endógeno.

En el conjunto del programa regional, las medidas cofinanciadas a través de FEOGA-O suponen el 12,8% de la inversión total, correspondiendo un 70,1% a las medidas FEDER y un 17,1% a las

medidas FSE. Este bajo peso de las medidas de desarrollo rural dentro del POI no ha de llevar a pensar en una insuficiente atención dentro del programa a esta prioridad, sino que se justifica claramente por dos razones: la primera, la existencia de otros programas específicos destinados al desarrollo rural (el ya mencionado Programa Plurirregional, al que habría que sumar la aportación en la Región de Extremadura de la Iniciativa Comunitaria Leader+, por un importe de 48 millones de euros); la segunda, el hecho de que muchas de las medidas del POI cofinanciadas por FEDER y FSE están igualmente, de forma efectiva, contribuyendo al desarrollo rural de la región en cuanto que se ubican en el medio rural o tienen como beneficiarios a los habitantes de las zonas rurales (por ejemplo, muchos proyectos de infraestructuras de todo tipo o las medidas de formación cuando se desarrollan en territorio rural).

*Cuadro 3. Medidas de desarrollo rural contempladas en los programas de Objetivo 1 de aplicación en Extremadura*

<b>Medidas específicas de desarrollo rural</b>	<b>Plurirregional</b>	<b>POI Extremadura</b>
Medida 1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	-	63.060.000 euros
Medida 3.9. Silvicultura	-	83.878.462 euros
Medida 3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria	-	36.752.307 euros
Medida 7.1. Gestión de recursos hídricos agrarios	130.203.300 euros	-
Medida 7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	-	97.064.286 euros
Medida 7.3. Inversiones en explotaciones agrarias	41.703.300 euros	-
Medida 7.4. Instalación de jóvenes agricultores	62.556.700 euros	-
Medida 7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales con respecto a actividades agrarias, diversificación y reconversión agraria	-	52.556.703 euros
Medida 7.6. Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados	-	-
Medida 7.7. Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no queden cubiertos en los programas del FSE	-	-
Medida 7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera	-	55.358.477 euros
Medida 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias	-	3.005.061 euros
<b>Total medidas específicas de desarrollo rural</b>	<b>234.463.300 euros</b>	<b>391.675.296 euros</b>

*Fuente: POI y PO Plurirregional*

Este conjunto de medidas se dirigen, en síntesis, a actuar sobre cuatro **ámbitos prioritarios de actuación** en relación con el desarrollo rural:

- Infraestructuras agrarias: contempla la creación y modernización de regadíos (medida 7.1) y el desarrollo de infraestructuras de apoyo y concentración parcelaria (medida 7.2). También se incluiría en este ámbito la medida 7.6, dirigida a la recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y que no se contempla para la región de Extremadura.
- Complejo agroalimentario: se incluyen desde las inversiones en explotaciones agrarias (medida 7.3, a la que se añade la instalación de jóvenes agricultores de la medida 7.4 y la prestación de servicios a las explotaciones de la medida 7.8) hasta la mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (medidas 1.2 y 7.8, esta última en lo que se refiere a la comercialización de productos de calidad). Corresponde también a este ámbito la formación agraria (medida 7.7), medida que no se está aplicando en la región.
- Diversificación económica: desarrollo endógeno de zonas rurales con respecto a actividades agrarias (medida 7.5) y no agrarias (medida 7.9).
- Medio natural: se incluyen las medidas de silvicultura (3.9) y acciones medioambientales de conservación del paisaje (3.10).

Desde el punto de vista financiero, son las actuaciones dirigidas a las infraestructuras agrarias y al complejo agroalimentario las que mayor peso presentan en la región, en ambos casos en torno al 36% del total de inversión prevista en las medidas de desarrollo rural, con una importancia superior, en el caso de las infraestructuras agrarias, a la que se obtiene para el conjunto de las regiones del Objetivo 1 (e inferior para el complejo agroalimentario).

*Cuadro 4. Importancia en la región de Extremadura de los ámbitos prioritarios de intervención en desarrollo rural y comparación con las regiones del Objetivo 1 (inversión prevista 2000-2006)*

Ámbito prioritario	% de inversión	% de inversión en el total de regiones del Objetivo 1
Infraestructuras agrarias	36,30	26,39
Complejo agroalimentario	35,56	43,67
Diversificación económica	8,87	9,58
Medio natural	19,27	20,35

*Fuente: Fondos 2000.*

Todo ello permite afirmar que **la estrategia de desarrollo rural** que se deriva de los dos programas mencionados, orientada a cubrir un amplio abanico de aspectos relativos al desarrollo rural, está en consonancia con los objetivos establecidos en el MCA y en el POI y con las características del medio rural y de los sectores primario y agroindustrial de la región de Extremadura, recogidas en este último programa y que se han sintetizado en el apartado anterior.

#### **4.1.2. Las medidas de desarrollo rural en el POI de Extremadura**

Centrando ya la atención en el POI, los contenidos de cada una de las medidas de desarrollo rural contempladas en el programa son los siguientes:

- 1.2. *Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas.* Esta medida persigue la mejora y racionalización de los procesos de transformación y comercialización de los productos agroalimentarios, con el objeto de alcanzar mejores condiciones de salida al mercado y orientar la producción de acuerdo con las tendencias previstas y las exigencias sanitarias y medioambientales. Para la consecución de estos objetivos se ha puesto en marcha una línea de ayudas a empresas, en forma de subvención directa, de la que pueden ser beneficiarios personas físicas o jurídicas, siendo el destino de las inversiones la creación de nuevas empresas, la ampliación y/o modernización de centros productivos existentes y el traslado de centros productivos fuera del casco urbano. El Decreto regulador establece las actividades prioritarias dentro de cada uno de los subsectores auxiliares (aceite de oliva virgen, aceituna de mesa, vinos, centrales hortofrutícolas, lácteos, cárnicas y corcho), y cita como criterios de valoración de las solicitudes, entre otros, el respecto por el medio ambiente y la generación de empleo estable neto (en especial de mujeres y jóvenes).

- 3.9. *Silvicultura*. Esta medida incluye un amplio conjunto de actuaciones relacionadas todas ellas con la conservación y mejora del medio forestal, que pueden agruparse en tres líneas: 1) Gestión sostenible de montes públicos, que incluye actuaciones destinadas a acondicionar, reconstruir y mejorar masas forestales, tratamientos silvícolas, mejoras viarias y construcción y mejora de infraestructuras ganaderas, infraestructuras para la lucha contra los incendios forestales e infraestructuras para la mejora de la gestión del monte, todas ellas en montes públicos. 2) Lucha contra incendios forestales, que incluye inversiones contempladas en el Plan INFOEX de lucha contra los incendios forestales, en concreto la contratación de medios aéreos, el mantenimiento de la red de comunicaciones y la adquisición de material necesario, financiándose por tanto los esfuerzos que el propio plan hace en la prevención de los incendios. A través de este Plan la Junta de Extremadura persigue frenar la pérdida de superficie forestal y la desertización provocada por los incendios. 3) Subvenciones para la gestión sostenible y prevención de incendios en montes privados, en la que se priorizan los montes ubicados en zonas de la Red Natura 2000.

- 3.10. *Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria.* Dentro de esta medida se incluyen un conjunto variado de actuaciones en espacios naturales y de la Red Natura 2000, en hábitats de especies protegidas, de conservación de flora y fauna y de ordenación de vías pecuarias, que pueden agruparse en: 1) Actuaciones destinadas a potenciar las posibilidades de conservación de los hábitats, fauna y flora silvestres, así como a la ordenación piscícola: se han realizado hasta el momento obras de acondicionamiento de Centros de Interpretación, señalización de rutas y paneles informativos en ZEPAS y Parques Nacionales, obras de acondicionamiento de un centro de recuperación de fauna silvestre, actuaciones diversas en espacios protegidos (mejoras en pasos, caminos y puentes, construcción de miradores y refugios), trabajos medioambientales destinados a mejorar la calidad del hábitat y el estado de conservación de las especies protegidas, elaboración de estudios, adquisición de libros, guías y material cartográfico, elaboración de censos de especies y de programas especiales de alimentación suplementaria de especies protegidas, concesión de ayudas a sociedades locales y deportivas de cazadores en terrenos de la Red Natura 2000 o trabajos para la protección y recuperación de los hábitats de las especies piscícolas. 2) Actuaciones encaminadas a la recuperación y puesta en valor de la red de vías pecuarias: se han llevado a cabo trabajos para el deslinde de las vías pecuarias, obras de acondicionamiento y construcción de cercados, albergues e instalaciones ganaderas, teniendo en cuenta siempre la Reglamentación de Vías Pecuarias. Mediante convenio con la Asociación de Ganaderos del Reino están en ejecución actuaciones de recogida de información documental e investigación. 3) Ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y en hábitats de especies protegidas, ayudas para los Clubes Deportivos Locales de Cazadores que colaboren con la DG de Medio Ambiente en materia de conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética compatible con la conservación de la biodiversidad, subvención a la asociación ecologista ADENEX para el

mantenimiento del Centro de Recuperación de Fauna de Hornachos, etc.

- 7.2. *Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo*. Esta medida comprende un conjunto de actuaciones cuyo objetivo último es mejorar la infraestructura agraria para contribuir a un adecuado desarrollo rural. Para ello se incluyen tres tipos de actuaciones: 1) Construcción y mejora de caminos rurales: se pretende con esta actuación mejorar la deficiente red de caminos públicos rurales de la región, al considerar que su estado limita el desarrollo agrario y rural de la región. 2) Concentración parcelaria: con el fin de mejorar la dimensión de las explotaciones agrarias se están desarrollando actuaciones de concentración parcelaria en nueve zonas, actualmente en distinto grado de avance. La ejecución se realiza mediante contratos de asistencia técnica, y son dirigidos por técnicos de la Administración. La Administración realiza de oficio los trabajos de concentración parcelaria en las zonas de nuevo regadío, mientras que en el resto del territorio se inicia a petición de los agricultores, priorizando en todo caso las áreas de regadío. Estas actuaciones incluyen la mejora de la red viaria de acceso a las fincas. 3) Mejora de fincas municipales y comunales: en tercer lugar, se ha establecido un régimen de ayudas para la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de propiedad municipal o comunal y dehesas boyales, priorizando la construcción de pozos de sondeo, charcas abrevaderos y otras instalaciones que permitan racionalizar el uso del agua dentro de las fincas.

- 7.5. *Desarrollo endógeno de zonas rurales con respecto a actividades agrarias; diversificación y reconversión agraria.* Dentro de esta medida se incluyen cuatro tipos de acciones de características muy distintas pero todas ellas con el objetivo común de contribuir al desarrollo endógeno de las zonas rurales mediante el apoyo a las actividades de carácter agrario: 1) Desarrollo endógeno de zonas rurales: con esta acción se pretende poner en marcha actuaciones en el ámbito local, canalizadas a través de la formación y funcionamiento de Grupos de Acción Local (grupos PRODER II<sup>1</sup>), constituidos por los Ayuntamientos y los colectivos económicos y sociales de una zona determinada. 2) Inversiones en explotaciones agrarias: se ha puesto en marcha una línea de ayudas dirigidas a los titulares de explotaciones que no sean agricultores a título principal, con una doble finalidad: en las explotaciones de regadío, la realización de obras, instalaciones y establecimiento de métodos de riego que mejoren la eficiencia en el uso del agua y permitan el ahorro de ésta y/o de energía, y en las de secano, el fomento de captaciones de agua y puesta en regadío con sistemas que propicien la economía de agua y que se apliquen a los cultivos de olivar, viñedo, frutales y hortícolas. 3) Desarrollo de alternativas de diversificación: se han realizado evaluaciones de cultivos alternativos no alimentarios (como por ejemplo cultivos energéticos como el cardo) y análisis de explotaciones ganaderas extensivas ecológicas. 4) Fomento de sistemas de explotación ganadera extensiva: su objetivo es establecer medidas que permitan la conservación de las dehesas, ligadas a un aprovechamiento ganadero extensivo, y para ello se están desarrollando acciones dirigidas a fomentar los rebaños de razas españolas criados en

---

<sup>1</sup> PRODER es un conjunto de programas comarcales, gestionados por Grupos de Acción Local, para el desarrollo rural, que aplican medidas de desarrollo endógeno y que se han implementado exclusivamente en España. En estos programas se va extendiendo de forma específica la aplicación del método Leader. En el periodo 2000-2006 y en las regiones de Objetivo 1, estos programas se incluyen dentro de los Programas Operativos Integrados regionales. Cada programa específico incluye varias de las medidas del Artículo 33 (Fomento de la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales) del Reglamento (CE) nº 1259/1999, del Consejo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA.

pureza y la participación de ganadería selecta en certámenes ganaderos, entre otras.

- 7.8. *Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera.* Incluye un conjunto heterogéneo de actuaciones de apoyo a las explotaciones agrarias, a las asociaciones de productores y a las producciones agrarias de calidad, en concreto:
- 1) Fomento de las Agrupaciones de Productores: se están dando ayudas para fomentar la creación de Agrupaciones de Productores Agrarios y sus uniones, que están teniendo una mayor repercusión en las zonas de regadío.
  - 2) Asistencia a la gestión de explotaciones agrarias, lo que incluye tres actuaciones distintas: apoyo a la constitución y el mantenimiento de Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAS), apoyo a la extensión del Programa de Control Integrado y fomento de la agricultura ecológica y producción integrada.
  - 3) Fomento de la higiene y bienestar animal para la protección y mejora del medio ambiente: promoción de la creación de Agrupaciones de Defensa Sanitaria (ADS) y construcción y dotación de Centros de Sanidad Animal, Oficinas Veterinarias y Centros de Desinfección de Vehículos de ganado.
  - 4) Mejora de la cabaña de razas autóctonas: se han puesto en marcha dos líneas de ayudas dirigidas a los ganaderos de razas autóctonas selectas, una para promover la participación en certámenes ganaderos y fomentar el conocimiento de las mismas, y otra destinada a la mejora de las razas mediante programas de reproducción. Además, se ha suscrito un Convenio de colaboración con la Universidad de Extremadura para el estudio genético de las razas autóctonas.
  - 5) Sistema de identificación electrónica animal: se han concedido ayudas para la implantación de este sistema, que permite garantizar la trazabilidad de la producción cárnica, con una buena aceptación por parte de los ganaderos.
  - 6) Uso común de maquinaria y equipos: finalmente, se han concedido ayudas dirigidas a Sociedades Cooperativas, SAT, ADS y empresas de servicios, para fomentar la difusión de nuevas tecnologías, destinadas a la adquisición de maquinaria que contribuya al ahorro energético, la conservación del medio ambiente y la mejora de las condiciones de trabajo de los agricultores.

- 7.9. *Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias.* Se trata de una medida complementaria a la 7.5, ya comentada.

#### **4.1.3. Vigencia de la pertinencia de la estrategia del POI**

Analizada la estrategia de desarrollo rural del POI y la aplicación prevista se valora positivamente la elección de las medidas FEOGA y el peso financiero que se da a las mismas, acordes con el análisis del contexto socioeconómico del medio rural y los objetivos de desarrollo definidos (y teniendo en cuenta la contribución efectiva de otras medidas al desarrollo rural, ya comentada).

Dado que el medio rural mantiene en buena medida las características que se analizaron al inicio de la programación, la estrategia prevista en el POI sigue siendo válida para afrontar las debilidades de las áreas rurales y, en concreto, del sector agrario de Extremadura.

### **4.2. *La articulación institucional en las intervenciones del FEOGA***

#### **4.2.1. El papel de la Comisión**

En relación con la articulación institucional del POI de Extremadura, y más concretamente con el seguimiento y evaluación de las intervenciones del FEOGA, entendemos de interés precisar los requisitos reglamentarios más relevantes contenidos en los Reglamentos (CE) nº 1260/1999, nº 1257/1999 y nº 445/2002, de la Comisión:

- De conformidad con el artículo 48 del Reglamento nº 1257/1999 y del artículo 53 del Reglamento 445/2002, son remitidos a la Comisión con carácter anual los informes de ejecución correspondientes, para los cuales la propia Comisión estableció los contenidos que deben incluir. En concreto los informes deben contener los indicadores comunes que fueron definidos en las líneas directrices elaboradas por la Comisión.

- La evaluación de las medidas cubiertas por la programación del desarrollo rural se debe efectuar con arreglo a los principios establecidos en los artículos 40 a 43 del Reglamento n° 1260/1999, según el artículo 49 del reglamento 1257/1999.
- De acuerdo a lo establecido en el artículo 54 del Reglamento (CE) n° 445/2002, las evaluaciones deben contener las respuestas a las preguntas de evaluación comunes, elaboradas por la Comisión, yendo acompañadas de criterios e indicadores relativos al cumplimiento.
- De acuerdo a lo establecido en el artículo 56 del Reglamento 445/2002, la evaluación intermedia se ocupa de los temas concretos del documento de programación del desarrollo rural de que se trate y de las preguntas de evaluación comunes pertinentes al nivel comunitario, debiendo incluir estas últimas las condiciones de vida y estructura de la población rural, empleo e ingresos derivados de las actividades agrarias o no agrarias, estructuras agrarias, productos agrícolas básicos, calidad competitividad, recursos forestales y medio ambiente. Si una pregunta común de evaluación resulta inadecuada en relación con un determinado documento de programación de desarrollo rural, debe justificarse.

Adicionalmente, la evaluación intermedia, al tiempo que cubre las preguntas comunes de evaluación, examinará en particular los logros iniciales, su pertinencia y coherencia con el documento de programación de desarrollo rural y en qué medida se han alcanzado los objetivos. También debe analizar el flujo de los recursos financieros, el seguimiento y la ejecución.

La evaluación intermedia se debe llevar a cabo en colaboración con la Comisión bajo la responsabilidad de la autoridad encargada de gestionar el programa de desarrollo rural.

La calidad de la evaluación es comprobada por la autoridad encargada de gestionar el documento de programación del desarrollo rural, el Comité de Seguimiento y la Comisión, haciéndose públicos los resultados de las evaluaciones.

- De acuerdo al artículo 57 del Reglamento (CE) 445/2002, los informes de evaluación deben explicar los métodos aplicados, incluidos sus efectos en la calidad de los datos y de los resultados. Incluirán una descripción del contexto y de los contenidos del programa, información financiera, las respuestas-incluidos los indicadores utilizados- a las preguntas comunes de evaluación elaboradas a escala nacional o regional, conclusiones y recomendaciones. Su estructura debe ajustarse a la estructura común recomendada de los informes de evaluación, determinada en las líneas directrices elaboradas por la Comisión.

El informe de evaluación intermedia son remitidos a la Comisión a más tardar el 31 de diciembre de 2003. La autoridad encargada de la gestión del documento de programación de desarrollo rural informará a la Comisión acerca del seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe. La Comisión elabora un resumen a nivel comunitario tras recibir cada uno de los informes de evaluación.

Las especificidades para la evaluación de los programas y las intervenciones de desarrollo rural financiados con cargo al FEOGA están recogidas en tres documentos STAR: dos de ellos establecen las directrices a seguir en la evaluación, mientras que el tercero se ocupa de las preguntas comunes de evaluación a las que se alude, como se ha mencionado anteriormente, en los propios Reglamentos (CE) 1257/1999 y 445/2002, donde se menciona la necesidad de que las evaluaciones de las intervenciones de FEOGA en relación al desarrollo rural den respuesta a dichas preguntas elaboradas por la Comisión.

Los tres documentos señalados son los siguientes:

- Doc. STAR VI/8865/99. “Evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. Directrices”.
- Doc. STAR VI/12004/00. “Preguntas comunes de evaluación con criterios e indicadores. Evaluación de los programas de desarrollo

rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola”:

- Introducción (Parte A).
  - Preguntas comunes de evaluación con criterios e indicadores (Parte B).
  - Terminología económica (Parte C).
  - Fichas explicativas (Parte D).
- Doc. STAR VI/43517/02. “Directrices para la evaluación intermedia de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola”.

Existe además un cuarto documento referido al seguimiento y que será igualmente necesario consultar, el Doc. STAR VI/43512/02 final (de fecha 26.2.2002), donde se establece un conjunto de indicadores comunes de seguimiento de la programación de desarrollo rural 2000-2006 elaborados por la Comisión.

#### **4.2.2. El sistema de seguimiento implementado**

Se ha constatado en la evaluación que los organismos gestores de medidas FEOGA están realizando de forma adecuada el seguimiento de sus actuaciones en los términos establecidos, introduciendo en Fondos 2000 la información necesaria.

En cuanto al sistema de indicadores establecido, se considera adecuado, si bien en estos momentos, como se recoge en el siguiente apartado, son ya muchos los indicadores que han superado el valor inicial previsto, siendo por tanto necesario proceder a su revisión.

## **5. LOS AVANCES LOGRADOS EN EL PERIODO 2000-2002 EN LA APLICACIÓN DEL POI: PRIMEROS RESULTADOS**

A continuación se aborda la evaluación de los principales resultados obtenidos en los primeros años de aplicación del programa. Este análisis se desarrolla en sucesivas aproximaciones: en primer lugar, se realiza una breve síntesis de la eficacia física y financiera de las medidas de desarrollo rural; a continuación se presentan los resultados obtenidos en las actuaciones de apoyo a la industria agroalimentaria, como ejemplo de las medidas puestas en marcha, para a continuación pasar a responder a las preguntas comunes de evaluación, que permiten complementar la información y los análisis aportados hasta el momento.

### ***5.1. Los avances en la ejecución física y financiera***

Las medidas destinadas al desarrollo rural han alcanzado una eficacia financiera conjunta del 20,13%, si bien muestran un ritmo de avance desigual. En función de la eficacia financiera lograda con respecto al total de la inversión prevista en 2000-2006 pueden distinguirse los cuatro grupos siguientes (ver Cuadro 5):

- Medidas con eficacia financiera media-alta (entre el 25 y el 30%): una única medida (7.8).
- Medidas con eficacia financiera media (entre el 20 y el 25%): tres medidas (1.2, 3.9 y 7.2).
- Medidas con eficacia financiera baja (menos del 20%): tres medidas (3.10, 7.5 y 7.9). Esta última no ha presentado ejecución en el periodo 2000-2002, por las razones ya comentadas.

Cuadro 5. Inversión prevista, pagos realizados y eficacia financiera de las medidas de desarrollo rural del POI de Extremadura

Medidas	Inversión prevista 2000-2006 (euros)	Peso financiero s/ Eje correspondiente (%)	Peso financiero s/ total medidas desarrollo rural (%)	Pagos realizados 2000-2002 (euros)	Eficacia s/ 2000-2006 (%)
Medida 1.2	63.060.000	20,07	16,10	15.099.237	23,94
Medida 3.9	83.878.462	12,29	21,42	17.322.312	20,65
Medida 3.10	36.752.307	5,39	9,38	6.414.023	17,45
Medida 7.2	97.064.286	46,67	24,78	24.115.895	24,85
Medida 7.5	52.556.703	25,27	13,42	1.334.376	2,54
Medida 7.8	55.358.477	26,62	14,13	14.577.620	26,33
Medida 7.9	3.005.061	1,44	0,77	0	0,00
<b>Total medidas desarrollo rural</b>	<b>391.675.296</b>	<b>12,85 *</b>	<b>100,00</b>	<b>78.863.463</b>	<b>20,13</b>
<b>Total Eje 7</b>	<b>207.984.527</b>	<b>-</b>	<b>53,10</b>	<b>40.027.891</b>	<b>19,25</b>
<b>Total FEOGA</b>	<b>388.670.235</b>	<b>-</b>	<b>99,23</b>	<b>78.863.463</b>	<b>20,29</b>

\* *Peso financiero de las medidas de desarrollo rural sobre la inversión total del POI.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000*

Por lo que se refiere al avance de la ejecución física, el Cuadro 6 recoge los indicadores relativos al desarrollo rural, cuya situación para cada medida sería la siguiente:

- *Medida 1.2.* Los indicadores muestran bastante disparidad. Dado que los valores de realización aportados por el gestor se refieren únicamente a los proyectos ya finalizados (40) del total de 240 proyectos aprobados, quedan fuera de esta tabla todos aquellos proyectos aprobados que todavía no han recibido ningún pago; no cabe por ello considerar como una baja ejecución los valores de los indicadores de empresas beneficiarias, por cuanto el número de proyectos aprobados supera ya las previsiones para el periodo 2000-2002, y estos indicadores se irán ajustando a medida vayan finalizando los distintos proyectos. Lo mismo cabe señalar con respecto al número de empleos creados. Los dos indicadores que más se han desviado del valor previsto son los empleos mantenidos y la inversión privada inducida, por tratarse en ambos casos de indicadores de más difícil previsión en el momento de elaboración del programa.

- *Medida 3.9.* Se observa un avance irregular en los distintos indicadores, con porcentajes de ejecución bastante elevados en algunos de ellos y significativamente bajos en otros. Estas disparidades obedecen en varios casos a una definición poco clara de los indicadores y de los valores objetivo en origen, con lo que no se puede asegurar en todos los casos que los valores que están recogiendo los gestores se refieran exactamente al mismo tipo de actuaciones previstas (este hecho es muy patente en uno de los indicadores, que lleva una ejecución del 949% sobre el total previsto). Será necesario, por tanto, que en esta medida se realice una definición precisa de cada uno de los indicadores y se proceda, en función de ello, a actualizar el valor previsto para el periodo 2000-2006, a fin de que los valores de eficacia obtenidos sean coherentes. En esta labor pueden ser de utilidad los costes unitarios obtenidos en este primer periodo de ejecución.
- *Medida 3.10.* Con respecto a los indicadores de ejecución física, cabe señalar los mismos aspectos ya mencionados en la medida 3.9, en relación con la necesidad de definir qué ha de incluirse en cada indicador y revisar, en su caso, las previsiones iniciales (cinco de los indicadores ya han alcanzado ejecuciones superiores o muy superiores al 100% del total del periodo, mientras que otros seis no llegan al 10%). Mientras esta redefinición de los indicadores y/o de los valores previstos no se lleve a cabo, entendemos que no tiene mucho sentido profundizar en la explicación de los valores de eficacia y eficiencia (costes unitarios) alcanzados.
- *Medida 7.2.* Los resultados mostrados por los indicadores, tanto de eficacia como de eficiencia (costes unitarios) reflejan una buena ejecución tanto para las acciones relativas a caminos rurales como a concentración parcelaria.

- *Medida 7.5.* En esta medida el Complemento de Programa prevé una batería amplia de indicadores de realización, resultados e impactos. No obstante, la mayor parte de ellos no presentan ejecución hasta el momento, debido a que están ligados a la puesta en marcha de la acción PRODER II, que a su vez incide en la baja ejecución que presentan los indicadores de empleo e inversión privada inducida. Los dos indicadores restantes muestran una ejecución muy elevada, por lo que sería necesario revisar las previsiones iniciales y ajustarlas al desarrollo real de la medida.
- *Medida 7.8.* Al igual que se ha comentado en otras medidas, los resultados obtenidos para algunos indicadores muestran un grado de ejecución muy elevado, lo que hará necesario la revisión de las previsiones iniciales.
- *Medida 7.9.* Dado que esta medida no presenta ejecución financiera tampoco existen datos de ejecución física.

Cuadro 6. Principales indicadores físicos y cálculo de la eficacia de las medidas de desarrollo rural del POI de Extremadura

Mda	Indicador	Ud	Programado 00-06	Realizado 00-02	Eficacias/ 00-06	
1.2	Empresas beneficiarias	Nº	534	40	7	
	Empresas beneficiarias (Pymes)	Nº	523	39	7	
	Inversión privada inducida	Euros	42.000.000	49.515.110	118	
	Empleos creados	Nº	1.088	116	11	
	Empleos mantenidos	Nº	2.743	1.530	56	
3.9	Superficie reforestada	Has	4.500	1.849	41	
	Superficie objeto de ordenación mediante proyectos o planes dasocráticos	Has	30.000	5.407	18	
	Superficie mejorada por tratamiento selvícola, protector o de conservación de la biodiversidad	Has	50.000	7.673	15	
	Superficie tratada con selvicultura preventiva contra incendios	Has	15.500	6.725	43	
	Longitud de infraestructuras preventivas y de acceso contra incendios (proyectos certificados)	Km	3.000	475	16	
	Superficie afectada por las infraestructuras	Has	2.000.000	109.350	5	
	Superficie beneficiada por acciones de protección y restauración de recursos naturales agua suelo y cubierta vegetal	Has	9.463	89.846	949	
	Empleos creados	Nº	3.030	615	20	
	Porcentaje superficie en buenas condiciones selvícolas/superficie forestal total	%	13	10	80	
	3.10	Centros creados (o grandes ampliaciones)	Nº	3	12	400
		Proyectos	Nº	10	25	250
		Superficie considerada	Has	123.000	346	0
		Vías pecuarias mejoradas	Km	80	38	48
		Proyectos con medidas de conservación en LIC propuesto y ZEPA o ZEC	Nº	500	17	3
		Usuarios beneficiados de los centros creados	Nº	350.000	6.000	2
Superf. LIC propuesto y ZEPA o ZEC que se ha adoptado medidas conservación con el art.6 RD. 1997/95, de 7 de diciembre		Has	2.500	120.000	4.800	
Superf. que se ha adoptado medidas del punto 2 art. 6 RD. 1997/95, 7 diciembre y medidas conservac. paisajes...		Has	2.500	38.000	1.520	
Seguimientos de especies amenazadas		Nº	70	5	7	
Áreas recreativas		Nº	8	2	25	
Ejemplares de fauna silvestre recuperados en Centro de Recuperación		Nº	1.500	1.500	100	
Receptores de ayudas de conservación de la naturaleza		Nº	300	117	39	
Empleos creados		Nº	1.800	78	4	
7.2		Caminos rurales construidos o mejorados	Km	3.500	623	18
		Superficie afectada en reparcelación de tierras	Has	20.000	10.305	52
	Superficie afectada	Has	350.000	8.162	2	
	Empleos creados	Nº	1.295	252	19	
7.5	Unidades productivas (Hectáreas, UGM, etc)	Nº	1.500	2.826	188	
	Inversión privada inducida	Euros	42.000.000	4.508.451	11	
	Población rural beneficiada	Nº	1.500	3.977	265	
	Empleos creados	Nº	3.210	66	2	
	Empleos mantenidos	Nº	2.290	150	7	
7.8	Servicios creados de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias	Nº	145	348	240	
	Servicios desinfección	Nº	120	68	57	
	Horas de asistencia técnica	Horas	2.300.000	170.523	7	
	Explotaciones acogidas/controladas (nº)	Nº	10.000	2.794	28	
	Cabezas acogidas/controladas (nº)	Nº	120.000	397.913	332	
	Empleos creados (nº)	Nº	400	319	80	

Fuente: Fondos 2000.

### 5.2. La estrategia de desarrollo rural aplicada

El Cuadro 7 sintetiza la información financiera relativa a los ámbitos de intervención definidos y permite conocer, partiendo de la estrategia de desarrollo prevista para el periodo 2000-2002, de qué manera la ejecución alcanzada se ha ajustado a las previsiones iniciales y, en consecuencia, en qué ámbitos cabe esperar una mayor incidencia en estos primeros años de aplicación.

*Cuadro 7. Análisis financiero de la contribución del POI al desarrollo rural según ámbitos prioritarios de intervención*

Ámbitos prioritarios	Inversión total prevista 2000-2002		Importe pagado a 31-dic- 2002		Eficacia pagos s/ previsión (%)
	Euros	% s/ total	Euros	% s/ total	
Infraestructuras agrarias	41.680.284	24,78	24.115.895	28,81	57,86
Complejo agroalimentario	50.862.186	30,24	34.439.896	41,14	67,71
Diversificación económica	23.862.870	14,19	1.334.376	1,59	5,59
Medio natural	51.807.114	30,80	23.826.439	28,46	45,99
<b>Total desarrollo rural</b>	<b>168.212.454</b>	<b>100,00</b>	<b>83.716.606</b>	<b>100,00</b>	<b>49,77</b>

*Fuente: Fondos 2000.*

De acuerdo con el cuadro anterior, son las actuaciones ligadas al complejo agroalimentario, a las infraestructuras agrarias y al medio natural las que han logrado en este primer periodo una ejecución en línea con la previsión realizada; por ello, va a ser en estos ámbitos donde sin duda se ha obtenido hasta el momento una mayor incidencia.

### 5.3. Las ayudas a la industria agroalimentaria como ejemplo de las actuaciones desarrolladas

Del conjunto de actuaciones realizadas se analizan a continuación las relativas al apoyo a las industrias agroalimentarias, por las dos razones siguientes: en primer lugar, por su importancia en el POI de Extremadura, tanto desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo rural programada como de la ejecución alcanzada en el periodo 2000-2002; en segundo lugar, por ser éste uno de los ámbitos de análisis establecidos en la Guía metodológica para la evaluación de las intervenciones de FEOGA en los programas del Objetivo 1.

### **5.3.1. Algunos datos de referencia sobre la industria agroalimentaria en Extremadura**

De acuerdo con la información estadística del MAPA, en el año 2000 existían en la región de Extremadura un total de 1.261 empresas de la industria agroalimentaria, que suponían el 3,8% del total nacional. Entre los años 1995 y 2000 se observó un descenso en valores absolutos de 332 empresas, con un porcentaje de variación negativo del 20,8% (superior a la media nacional, que fue de -14,8%)<sup>2</sup>; en ese periodo, todas las regiones españolas excepto Canarias y el País Vasco mostraron una variación negativa en el número de empresas del sector agroalimentario, lo que refleja la incidencia de causas comunes a todo el país en este proceso.

No obstante, en ese mismo periodo todas las regiones excepto dos incrementaron sus ventas netas, siendo ese incremento del 19,7% en Extremadura, ligeramente superior a la media española (17,5%)<sup>3</sup>.

La estructura del sector agroindustrial de la región extremeña para el año 2002, recogida en el Cuadro 8 y obtenida a partir de la Guía de Productores Agroalimentarios de Extremadura, muestra cómo el sector está basado fundamentalmente en la producción de vinos y jamones y embutidos, actividades que desarrollan más de la mitad de las industrias agroalimentarias de la región. En tercer y cuarto lugar aparecen la producción de aceites y aceitunas, y los productos hortofrutícolas, frutos secos y conservas, sumando entre estos cuatro sectores el 76,7% del total. En cifras absolutas, el número de empresas es inferior al recogido por el MAPA para el año 2000; salvando las diferencias motivadas por las distintas fuentes empleadas, esto puede confirmar la tendencia al descenso en el número de empresas.

---

<sup>2</sup> Fuente: MAPA (2002). Hechos y cifras del sector agroalimentario y del medio rural español. Industria Agroalimentaria. Elaboración de la S.G. de Fomento y Desarrollo Agroindustrial, a partir de los datos del Directorio Central de Empresas del INE (DIRCE 1996 y DIRCE 2001).

<sup>3</sup> Fuente: MAPA (2002). Hechos y cifras del sector agroalimentario y del medio rural español. Industria Agroalimentaria. Elaboración de la S.G. de Fomento y Desarrollo Agroindustrial, a partir de los datos de la Encuesta Industrial Anual de Empresas del INE (1995 y 2000).

Cuadro 8. Estructura del sector agroindustrial de Extremadura

Sector	Nº de industrias	% s/ total
Vinos	219	26,7
Jamones y embutidos	204	24,9
Aceites y aceitunas	116	14,1
Hortofrutícolas, frutos secos y conservas vegetales	90	11,0
Cárnicas	57	7,0
Leche, quesos y lácteos	57	7,0
Pimentón	30	3,6
Miel	16	2,0
Otros	31	3,7
<b>Total</b>	<b>820</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Guía de Productores Agroalimentarios de Extremadura, Consejería de Economía, Industria y Comercio

### 5.3.2. La elección de los instrumentos de apoyo al sector agroindustrial

Las acciones de apoyo al sector agroalimentario de la región de Extremadura se articulan a través de la medida 1.2 del POI, gestionada por la D.G. de Promoción Empresarial e Industrial, y vienen reguladas por el Decreto 96/2001, de 13 de junio. Este Decreto establece una línea de ayudas en forma de subvención directa, siendo los objetivos que se pretenden alcanzar los siguientes:

- Mejorar y controlar las condiciones sanitarias y mejorar la seguridad alimentaria.
- Orientar la producción de acuerdo con las tendencias del mercado que se prevean o fomentar la apertura de nuevas salidas al mercado para productos agrícolas.
- Mejorar o racionalizar los procedimientos de transformación.
- Mejorar el acondicionamiento y la presentación de los productos o fomentar un mejor uso o eliminación de subproductos o residuos.
- Aplicar nuevas tecnologías.
- Favorecer inversiones innovadoras.
- Mejorar y controlar la calidad.
- Desarrollo de un tejido cooperativo competitivo.
- Proteger el medio ambiente.

Se consideran proyectos subvencionables tanto la creación de nuevas empresas, la ampliación o modernización de centros productivos existentes (que supongan una ampliación del establecimiento o el lanzamiento de una actividad que implique un cambio fundamental en el producto o el procedimiento de producción de un establecimiento existente), y el traslado de centros productivos existentes (desde el casco urbano hasta un polígono industrial o terrenos similares del término municipal, o entre distintas localidades).

La cuantía máxima de las subvenciones se establece en el 50% de la inversión subvencionable, estableciéndose distintos porcentajes de ayuda en función de la cuantía de la inversión subvencionable, y concediéndose 3 puntos porcentuales adicionales a aquellos proyectos promovidos por cooperativas.

El Decreto establece las siguientes prioridades:

- Inversiones realizadas en los siguientes subsectores: aceite de oliva virgen, aceituna de mesa, vinos, centrales hortofrutícolas, lácteo, cárnico y corcho.
- Proyectos realizados por Entidades Asociativas Agrarias, especialmente la constitución de nuevas cooperativas o la implantación de nuevas actividades en cooperativas ya existentes.
- Proyectos realizados por Pymes que cumplan alguna de las características siguientes: elaborar productos con alguna denominación de calidad, aplicar técnicas y procedimientos innovadores, localizarse en núcleos inferiores a 10.000 habitantes o aumentar la dimensión empresarial, como resultado de procesos de concentración industrial.
- Proyectos que conlleven la prevención de contaminación por vertidos, residuos, así como su valorización y eliminación en condiciones no nocivas para el medio ambiente, ahorro de agua o aprovechamiento de subproductos, y aquéllos que fomenten la seguridad alimentaria.

Adicionalmente a estas prioridades, el Decreto incluye también como criterios de valoración la modalidad de la inversión, primándose la creación frente a la modernización o ampliación, la generación de empleo estable neto, en especial de mujeres y jóvenes, la utilización de materia prima regional o la puesta en valor de recursos endógenos, o el carácter innovador del proyecto y la utilización de nuevas tecnologías.

La inversión total prevista para la medida 1.2 en el conjunto del periodo 2000-2006 es de 63.060.000 millones de euros, que representan el 20,07% del total de recursos del Eje 1 y el 2,07% de la inversión total del POI.

### 5.3.3. Los logros físicos

De acuerdo con la información facilitada por la D.G. de Promoción Empresarial e Industrial, dentro de la medida 1.2 y hasta el 31 de diciembre de 2002 **se han resuelto favorablemente un total de 240 proyectos, de los cuáles 38 están finalizados y totalmente pagados**. La distribución por sectores de la totalidad de expedientes aprobados es la siguiente:

*Cuadro 9. Subvenciones concedidas dentro de la medida 1.2 (2000-2002)*

Sector	Nº proyectos	Inversión subvencionable total (euros)	Subvención total (euros)	
Conservas de frutas y hortalizas	60	95.756.000,93	24.137.750,13	33,1
Vinos	35	57.477.289,93	14.511.819,57	19,9
Productos cárnicos	41	46.239.282,48	11.667.794,63	16,0
Frutas y hortalizas frescas	24	18.776.573,61	4.740.041,57	6,5
Corcho	10	16.818.117,65	4.229.575,55	5,8
Mataderos y salas de despiece	4	15.972.289,99	4.010.804,40	5,5
Alimentación animal	14	14.771.100,03	3.719.109,54	5,1
Cereales y arroz	6	8.196.650,60	2.041.864,06	2,8
Aceite de oliva	27	7.898.412,38	1.968.940,34	2,7
Productos lácteos	12	2.906.864,94	729.237,16	1,0
Semillas, plantas de vivero, flores	4	2.986.096,13	729.237,16	1,0
Otros	3	1.545.361,13	364.618,58	0,5
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>289.344.039,80</b>	<b>72.923.716,41</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: D.G. de Promoción Empresarial e Industrial*

De acuerdo con la distribución que refleja el cuadro anterior, es el sector de conservas de frutas y hortalizas el que ha realizado las mayores

inversiones y ha recibido la mayor cuantía de ayudas, seguido por el sector de los vinos y de los productos cárnicos (carnes y embutidos). Entre los tres sectores aglutinan el 69,0% del total de las ayudas concedidas.

#### **5.3.4. Resultados obtenidos con las ayudas para transformación y comercialización**

Con el objeto de conocer con mayor detalle cuáles han sido los resultados concretos derivados de la concesión de las ayudas a través de la **medida 1.2**, de gran interés de cara a la presente Evaluación, se han aplicado distintas técnicas que han permitido obtener información adicional a la que proporciona el sistema de seguimiento del POI. En concreto:

- Encuestas a beneficiarios: se ha enviado un cuestionario por correo a cada una de las empresas beneficiarias de una ayuda que ya han finalizado completamente la inversión, es decir, un total de 38 empresas, habiéndose recibido contestación de 18 de ellas (47,4%), que suman un total de 22 proyectos. Estos proyectos suponen el 9,3% del importe total de las subvenciones aprobadas, por una cuantía de 6.814.660,83 euros (en relación con la inversión subvencionable total realizada por esas empresas las ayudas representan el 22,3%), habiendo sido ya pagada en el momento de contestar los cuestionarios el 75,6% de esa cantidad (5.155.083,28 euros).
- Estudio de proyectos concretos que han recibido subvención: se seleccionaron dos empresas beneficiarias de ayudas para realizar una visita a las instalaciones y entrevistar a los responsables. Las empresas elegidas fueron Agrotécnica Extremeña, ubicada en Pueblonuevo del Guadiana (Badajoz) y dedicada a la fabricación de deshidratados y liofilizados, y la Cooperativa Santa María Magdalena, en Solana de los Barros (Badajoz), que ha recibido una subvención para mejoras en la bodega de vinos.

El **cuestionario enviado a los beneficiarios** incluía preguntas relativas a los cinco apartados siguientes:

- Datos del beneficiario, para conocer las características de las empresas: localización y año de apertura del establecimiento, sector de actividad, personalidad jurídica, número de empleados, volumen de negocio, certificaciones de calidad que se poseen y productos de calidad comercializados.
- Datos del proyecto: descripción y motivaciones para la puesta en marcha del mismo.
- Resultados del proyecto: carácter estratégico o relevante para la empresa, grado de incidencia sobre determinados aspectos, introducción de innovaciones en la empresa.
- Valoraciones sobre la ayuda recibida: cómo se conoció la existencia de la misma, si se conoce en qué plan de actuación de la Administración se incluye y qué Administraciones la financian, cuantía del proyecto y de la ayuda aprobada y cobrada, si se habría acometido el proyecto de no existir ayudas y, finalmente, valoración de la accesibilidad de la Administración para la realización de consultas.
- En un último apartado se daba la opción de incluir información adicional, comentarios, etc.

A partir de las respuestas dadas a las preguntas del cuestionario se pueden extraer las siguientes **conclusiones**:

- Sobre las características de las empresas: las empresas que han respondido al cuestionario pertenecen en su mayoría a los sectores de frutas y hortalizas frescas y transformadas, cárnico y vinos. Todas las empresas son Pymes, y 15 de las 18 tienen menos de 50 trabajadores permanentes. Sin embargo, la creación de empleo temporal en estas empresas es muy importante, ya que prácticamente iguala al empleo permanente; la incidencia del empleo femenino es muy superior entre los trabajadores eventuales. Por último, señalar que el número de empresas que poseen una certificación ISO 9000 es pequeño, y que ninguna de ellas está certificada por ISO 14.000, mientras que en lo que respecta a comercialización de productos de calidad, 4 producen

bajo Denominaciones de Origen y tan sólo una bajo Producción Integrada.

*Cuadro 10. Características de las empresas beneficiarias de ayudas de la medida 1.2*

Sector de actividad	6 empresas (33%) pertenecen al sector de frutas y hortalizas frescas y transformadas, 5 (28%) al sector cárnico y 4 (22%) al de vinos
Antigüedad de los establecimientos	12 establecimientos (67%) funcionan desde antes de 1990, mientras que 6 (33%) son posteriores a 1998
Localización	Las empresas se ubican en 11 municipios distintos. El mayor número de respuestas se ha concentrado en los municipios de Mérida, Almendralejo y Don Benito, y en la provincia de Badajoz (78%)
Personalidad jurídica de las empresas	4 empresas (22%) son Cooperativas/SAT, las restantes desarrollan su actividad bajo otras fórmulas jurídicas (S.A., S.L., etc)
Empleo	Las empresas suman un total de 644 trabajadores permanentes y 638 eventuales, siendo mujeres el 14% de los trabajadores permanentes y el 41% de los eventuales. 15 empresas (83%) tienen menos de 50 trabajadores permanentes, y 3 (17%) tienen entre 50 y 200 trabajadores; ninguna empresa tiene más de 200 trabajadores
Volumen de negocio anual	8 empresas (44%) tienen un volumen de negocio anual inferior a 7 millones de euros, 9 (50%) declaran entre 7 y 40 millones de euros, y sólo en una (6%) es superior a 40 millones de euros
Tamaño de la empresa	El 100% de las empresas son Pymes
Certificaciones de calidad	3 empresas (17%) tienen un certificado ISO 9000, y ninguna está certificadas por ISO 14000
Productos de calidad comercializados	4 empresas (22%) comercializan productos acogidos a Denominaciones de Origen, y 1 produce bajo Producción Integrada

*Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por las encuestas a beneficiarios*

- Sobre las motivaciones para poner en marcha los proyectos: el cuestionario ofrecía una batería importante de motivaciones posibles para acometer los proyectos, que podrían agruparse en (ver Cuadro 11): motivaciones en relación con el proceso productivo (P); motivaciones relacionadas con una mejor salida al mercado de la producción (Com); motivaciones derivadas de la necesidad de cumplir con normativas legales o disposiciones de aplicación obligatoria (L); motivaciones de carácter medioambiental (MA); y motivaciones en relación certificaciones de calidad de la producción y/o de los procesos (Cal).

De acuerdo con los resultados que refleja el cuadro, se observa una heterogeneidad importante de motivaciones, si bien los primeros lugares aparecen ocupados por motivaciones ligadas a la mejora del proceso productivo (modernizar o ampliar las instalaciones, incorporar nuevas tecnologías...), a una mejor orientación hacia el

mercado (mejorar la presentación de los productos, adaptar la producción al mercado...) y al cumplimiento de normativas y/o disposiciones (no tanto de carácter legal sino con mayor incidencia en aspectos como seguridad alimentaria, trazabilidad, mejora de las condiciones de trabajo, etc); con un peso menor aparecen las motivaciones ligadas a la mejora de aspectos medioambientales en la empresa o a la obtención de certificaciones de diverso tipo. Curiosamente, la incidencia en la reducción de costes de producción es de las más bajas.

*Cuadro 11. Motivaciones para realizar los proyectos*

Motivaciones		Mucho/bastante (%)
Modernizar o ampliar las instalaciones productivas	P	91,0
Garantizar la calidad y seguridad alimentarias	L	81,8
Mejorar las condiciones de trabajo	L	77,2
Mejorar la presentación de los productos	Com	77,2
Adaptar la producción a las exigencias del mercado	Com	77,2
Incorporar nuevas tecnologías	P	72,8
Asegurar la trazabilidad alimentaria	L	68,2
Modernizar o ampliar otras instalaciones	P	63,6
Ofrecer nuevos productos o servicios	Com	56,4
Cumplir con una normativa o disposición legal	L	45,4
Diversificar o abrir nuevos mercados	Com	45,4
Reducir la producción de residuos	MA	45,4
Certificar la producción	Cal	45,4
Reducir u optimizar el consumo de energía	MA	45,4
Mejorar la promoción y/o comercialización	Com	41,0
Comercializar la producción bajo distintivos de calidad	Cal	41,0
Reducir u optimizar el consumo de agua	MA	31,8
Reducir las emisiones a la atmósfera	MA	37,8
Aumentar el aprovechamiento de subproductos	MA	31,8
Reducir costes de producción	P	18,2
Trasladar la empresa fuera del casco urbano	MA	18,2
Certificar el sistema de gestión de la calidad	Cal	13,6
Obtener una certificación medioambiental	MA	9,0

*Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por las encuestas a beneficiarios*

- **Sobre los resultados obtenidos:** el 36% de los proyectos han sido calificado por las empresas como estratégicos, esto es, que han implicado cambios significativos para el conjunto de la empresa; el 45% se han considerado relevantes, es decir, que han afectado a ámbitos destacados de la actividad de la empresa; y sólo el 19% de los proyectos se consideran operativos, entendiendo como tales que han afectado únicamente a la mejora de aspectos puntuales de la actividad de la empresa. Esta calificación da idea de la importancia

que han tenido para la mejora de las empresas los proyectos emprendidos y subvencionados por la Administración.

En el cuestionario se preguntaba en qué grado habían incidido los proyectos en distintos aspectos de la actividad de la empresa (ver Cuadro 12): en el proceso productivo (P), en la comercialización (Com), en el cumplimiento de normativas y disposiciones (L), en los aspectos medioambientales derivados de la actividad (MA), en la calidad de procesos y productos (Cal) y, por último, en la creación de empleo (E).

Los resultados obtenidos guardan estrecha relación con las motivaciones expresadas para la puesta en marcha de los proyectos. No obstante, cabe resaltar que si bien la reducción de costes no era uno de los objetivos o motivaciones más mencionados, la puesta en marcha de los proyectos ha incidido en ello de forma destacada. La incidencia en la mejora de los aspectos ambientales ligados a la actividad de la empresa ha sido la más baja de todo el conjunto de resultados propuestos en el cuestionario.

*Cuadro 12. Resultados obtenidos por la realización de los proyectos*

Resultados		Mucho/bastante (%)
Se han mejorado los procesos de transformación	P	86,4
Se han racionalizado los procesos productivos repercutiendo en una reducción de costes	P	86,4
Se han mejorado las condiciones de trabajo	L	81,8
Se ha logrado un mayor control de la calidad de los productos	Cal	81,8
Se han mejorado y controlado las condiciones sanitarias	L	81,8
Se han introducido en la empresa de forma efectiva las nuevas tecnologías	P	77,2
Se ha mejorado el acondicionamiento y la presentación de los productos	Com	77,2
Se ha logrado una mejor orientación de la producción a las tendencias actuales del mercado	Com	77,2
Se han incorporado en la gestión de la empresa criterios de calidad	Cal	63,6
Se ha garantizado la trazabilidad de los productos puestos en el mercado	L	63,6
Ha habido creación neta de empleo	E	59,0
Se han incorporado nuevos productos y servicios	Com	41,0
Se ha contribuido a mejorar la calidad de los productos agrarios locales	Cal	36,4
Se han abierto nuevos mercados	Com	36,4
La reducción u optimización del consumo de energía ha sido significativa	MA	36,4
Se ha valorizado la producción mediante distintivos de calidad	Cal	27,2
La reducción de la producción de residuos ha sido significativa	MA	27,2
La reducción u optimización del consumo de agua ha sido significativa	MA	22,8
La reducción de las emisiones a la atmósfera han sido significativas	MA	22,8
El incremento del aprovechamiento de subproductos ha sido significativo	MA	22,8

*Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por las encuestas a beneficiarios*

Se preguntaba igualmente a las empresas si los proyectos habían permitido introducir innovaciones a la empresa, siendo mayoritarias las respuestas afirmativas (73%). Sin embargo, el 64% de los proyectos se han limitado a incorporar tecnologías ya existentes en el mercado para su sector, lo cual estrictamente no puede considerarse innovación. Sólo en 2 proyectos (9%) se ha desarrollado tecnología nueva con medios propios de la empresa, y también únicamente 2 han desarrollado tecnología nueva en colaboración con organismos externos (Universidad, Centros de Investigación...). Por lo tanto, cabe calificar la incidencia de la introducción de innovaciones en las empresas como baja.

- Sobre la ayuda recibida: de los distintos medios existentes para conocer la existencia de las ayudas, el 55% de las empresas afirman haberse enterado a través de empresas consultoras o de ingeniería, y el resto mediante reuniones convocadas por la Administración regional (27%) o en boletines informativos (18%).

El 73% de las empresas consideran que los requisitos para la concesión de las ayudas estaban claramente definidos, y el 100% que la accesibilidad de la Administración para la resolución de dudas a lo largo del proceso de tramitación y cobro de la ayuda ha sido suficiente.

Sólo 4 empresas (18%) conocen la existencia de un plan de actuación de la Administración en el que se integra la ayuda recibida; de éstas, una menciona de forma genérica el FEOGA y otra el Programa Operativo de Objetivo 1. En cuanto a las Administraciones que financian las ayudas, destaca que el 86% del total de beneficiarios mencionan a la Unión Europea y el 73% a la Comunidad Autónoma de Extremadura, pero sólo el 14% menciona la participación del Estado español.

Prácticamente el 100% de los proyectos se encontraban totalmente finalizados en la fecha de cumplimentación del cuestionario, habiendo ya cobrado el total de la ayuda concedida el 77%.

Finalmente, señalar que si no hubieran existido las ayudas, el 32% de los proyectos se hubieran realizado de igual forma, ya que eran imprescindibles para las empresas; el 45% seguramente los habrían realizado, aunque hubieran tardado más tiempo; y sólo el 23% de los proyectos no se hubieran podido ejecutar si no hubieran existido las ayudas. Ello indica que si bien la existencia de ayudas no es un factor determinante para acometer inversiones en un sector representativo de la industria agroalimentaria de la región, sin duda el poder acceder a ellas facilita y acelera la ejecución de los proyectos.

### **5.3.5. Coherencia e impacto territorial de las inversiones**

Finalmente, se ha procedido a localizar territorialmente las ayudas para la industria agroalimentaria. Para ello se ha utilizado el modelo territorial elaborado por Quasar para el Plan Nacional de Regadíos. Según este modelo, el territorio puede clasificarse en distintas tipologías a partir de una serie de elementos físicos (altitud, relieve y proximidad a las costas y a las aglomeraciones urbano-industriales) y socioeconómicos (orientación sectorial de la actividad económica en términos de diversificación y evolución) con el objeto de delimitar y clasificar el territorio rural.

De acuerdo con esta clasificación (Cuadro 13), el territorio extremeño localiza la mayor parte de su población (72,58%) y de su superficie (55,19%) en municipios clasificados dentro de las tipologías “Depresiones de especialización agrícola” y “Depresiones de diversificación de actividad”, y en consonancia con ello es en estas zonas donde se localiza el grueso de las inversiones de la industria agroalimentaria (75,67%). Desde el punto de vista del desarrollo rural es relevante el peso obtenido por las “Depresiones de especialización agrícola”, al ser ésta una zona donde en mayor medida se precisa incorporar actividades no agrarias a su economía (la industria agroalimentaria es una fuente importante de creación de empleo y valor añadido y juega un papel clave en el desarrollo rural). De esta forma, se puede afirmar una positiva contribución de las ayudas para la transformación y comercialización de los productos agrarios sobre el desarrollo rural de Extremadura.

*Cuadro 13. Caracterización de las tipologías territoriales de Extremadura y localización de las inversiones para las industrias agroalimentarias*

Tipologías	Población de derecho (%)	Superficie (%)	Inversiones industria agroalimentaria (%)
Depresiones de especialización agrícola	26,51	29,61	47,31
Depresiones de diversificación de actividad	46,07	25,58	28,36
Altiplanos y somontanos de especialización agrícola	13,38	19,58	2,64
Altiplanos y somontanos de diversificación de actividad	6,84	7,47	21,69
Interior montañoso y/o de vocación natural	6,59	17,32	0,00
Interior periurbano y/o de actividad evolucionada	0,61	0,43	0,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de la tipología de espacios rurales elaborada por Quasar para el Plan Nacional de Regadíos.*

#### **5.4. Respuestas a las preguntas comunes de evaluación establecidas en el Documento STAR VI/12004/00**

##### **5.4.1. Introducción**

Dado que de acuerdo al Reglamento nº 1257/1999 las evaluaciones han de dar respuesta a las preguntas comunes establecidas con relación al desarrollo rural, corresponde a este apartado de la evaluación abordar dicha cuestión. Dado que estas preguntas se han diseñado para ser aplicadas a nivel comunitario y para todas las medidas de desarrollo rural, no todas ellas son aplicables al caso concreto del POI de Extremadura, por las medidas y el tipo de actuaciones que este programa contempla. Por lo tanto, el equipo evaluador ha seleccionado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 del Reglamento (CE) nº445/2002, las que ha considerado de mayor relevancia para el tipo de actuaciones desarrolladas en el POI.

En concreto, tal como se recoge en el Cuadro 14, de los nueve capítulos contemplados en el Reglamento un total de tres resultan pertinentes para la presente evaluación, al estar contemplados en las medidas incluidas en el POI; a ellos hay que añadir, evidentemente, las preguntas transversales. Quedan por tanto fuera del alcance de la evaluación las preguntas correspondientes a los capítulos I (Inversiones en explotaciones agrarias) y II (Instalación de jóvenes agricultores), incluidos en el Programa Plurirregional de Mejora de estructuras y de los sistemas de producción

agraria, de aplicación en las regiones del Objetivo 1; capítulos IV (Jubilación anticipada), V (Ayuda a las zonas desfavorecidas) y VI (Medidas agroambientales), incluidos en el Programa Horizontal de Medidas de Acompañamiento, de aplicación en todo el territorio nacional; y capítulo III (Formación), ya que la medida 7.7 no ha sido incluida en el POI de Extremadura.

*Cuadro 14. Relación entre los capítulos del Reglamento 1257/1999, las medidas de desarrollo rural del POI y las preguntas comunes de evaluación*

Capítulos del Reglamento nº 1257/99	Medidas del MCA	Preguntas comunes de evaluación Doc. STAR 12004/00
VII. Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas	1.2	Todas las del capítulo VII
VIII. Silvicultura	3.9	VIII.2, VIII.3
IX. Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales	7.2	IX.1, IX.3, IX.4, IX.5
	7.8	IX.3, IX.4
	7.5	IX.2, IX.3, IX.4
	7.9	
	3.10	IX.3, IX.5

*Fuente: Marco Comunitario de Apoyo.*

Para dar respuesta a las preguntas comunes de evaluación se ha consultado la información suministrada por el sistema de seguimiento del POI, a la que se han añadido datos recogidos durante el proceso de evaluación a partir de cuestionarios, entrevistas, estudios de caso, etc.

#### **5.4.2. 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?

La mejora de la competitividad de las empresas que transforman y comercializan productos agrícolas es uno de los objetivos establecidos en el Decreto 96/2001, e igualmente, es sin duda el objetivo principal que persiguen las empresas cuando ponen en marcha los proyectos de inversión que han sido subvencionados desde la Administración. Para

lograr este objetivo, han sido mayoría las empresas que en la región han optado por ampliar o modernizar sus instalaciones productivas (91,0% de las respuestas obtenidas de los cuestionarios), incorporando en muchas ocasiones nuevas tecnologías ya existentes en el mercado para su sector de actividad (72,8%). Todo ello está de forma efectiva mejorando el uso de los factores de producción en las líneas de transformación y reduciendo costes, según se deduce de los resultados que las empresas beneficiarias afirman haber obtenido con la puesta en marcha de los proyectos (un 86,4% de las empresas han racionalizado los procesos productivos, y ello ha repercutido en una reducción de costes).

Esa ampliación y/o modernización de las instalaciones ha obedecido en muchos casos a la necesidad de adaptar la producción a las exigencias actuales del mercado (77,2%), principalmente en lo que se refiere a la presentación de los productos, o incluso, en menor medida, a la necesidad de diversificar la producción y ofrecer nuevos productos al mercado (45,4%). Los resultados obtenidos han sido igualmente satisfactorios para las empresas.

Adicionalmente, pero con una menor incidencia, las empresas han buscado también otras vías para incrementar su competitividad, como abrir nuevos mercados (45,4%) o mejorar sus canales de promoción y comercialización (41,0%).

La implantación en las empresas de sistemas de gestión de la calidad, y su posterior certificación (mediante la norma ISO 9000, por ejemplo), es otra forma de incrementar la competitividad de las empresas. Actualmente, la incidencia de certificaciones ISO 9000 en el sector agroindustrial extremeño es baja: tan sólo 3 de las empresas que han respondido al cuestionario están certificadas, lo que supone un porcentaje del 17%. Si bien la línea de ayudas reguladas por el Decreto no incluye entre las actividades subvencionables la obtención de certificaciones, y por tanto la existencia de estas ayudas no cabe relacionarla de forma directa con un incremento de certificaciones entre las industrias agroalimentarias de la región, se ha preguntado también a las empresas si los proyectos puestos en marcha han tenido alguna incidencia sobre la mejora de los procesos de gestión en los establecimientos. Así, frente a un porcentaje pequeño de

proyectos que contaban entre sus motivaciones certificar su sistema de gestión de la calidad (13,6%), en un 63,6% de los proyectos se ha conseguido incorporar en la gestión de las empresas criterios de calidad, lo que a medio o largo plazo puede incidir de forma favorable en la obtención de nuevas certificaciones.

Es evidente, también, la tímida acogida que los sistemas de gestión medioambiental (norma ISO 14.001, Reglamento EMAS) por las industrias agroalimentarias, motivado probablemente por el escaso conocimiento y reconocimiento de estas Normas dentro del propio sector, y agravado por el hecho de que en la mayoría de los casos resulta necesario acometer importantes inversiones en las infraestructuras para poder cumplir con los requisitos especificados por las Normas. Adicionalmente la dimensión de las industrias alimentarias presentes en el tejido productivo en la Región es un factor crucial para la adopción formal de sistemas de gestión medioambiental. La implantación y mantenimiento en el tiempo de un sistema de gestión medioambiental implica para las empresas una serie de tareas de carácter eminentemente burocrático con una carga documental muy relevante que el sector no está todavía preparado para afrontar de manera mayoritaria, ya que si bien en la primera etapa de implantación es posible obtener apoyo económico para el asesoramiento técnico y la certificación, estos costes de mantenimiento y mejora del sistema deben ser asumidos por los beneficiarios en los años posteriores.

- 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?

Junto con la certificación de los sistemas de gestión empresarial, la certificación de la producción mediante sellos o distintivos de calidad reconocida es una opción que cobra cada día mayor importancia para mejorar la competitividad empresarial a través de la diferenciación de la producción. Dentro del sector agroindustrial la certificación de la producción es un aspecto de especial relevancia, y en estrecha relación con aspectos como la seguridad alimentaria o la trazabilidad.

Desde la región de Extremadura y a través del POI se está apoyando la extensión de distintivos de calidad priorizando a través del Decreto 96/2001 los proyectos que realicen las Pymes agroalimentarias que elaboren productos con denominación de calidad protegida y reconocida.

De acuerdo con las motivaciones expresadas por las empresas, no era un objetivo principal de los proyectos emprendidos el llegar a comercializar la producción bajo distintivos de calidad (sólo un 41,0% de los proyectos lo tenían como objetivo, y en un 27,2% se ha logrado de forma efectiva valorizar la producción mediante distintivos de calidad), si bien el interés por garantizar la calidad y seguridad alimentarias y asegurar la trazabilidad sí eran elevados (81,8 y 68,2%, respectivamente). Como resultados obtenidos, un 81,8% de los proyectos han contribuido de forma destacada a lograr un mayor control de la calidad de los productos, y un 63,6% a garantizar la trazabilidad de los productos puestos en el mercado.

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

La introducción de criterios de calidad en la gestión empresarial y en la producción repercute además en el sector productivo, al trasladar las empresas sus objetivos de calidad a los productores que les suministran las materias primas. La introducción de nuevas técnicas o métodos de cultivos que mejoren las características de los productos es una opción que tienen los productores para incrementar sus beneficios, con una incidencia cada vez mayor y potenciada desde las propias empresas; así, por ejemplo, en el caso de las cooperativas se dan cursos de formación a los agricultores, y los técnicos realizan visitas a las parcelas para orientar y comprobar la correcta aplicación de las técnicas de cultivo.

De acuerdo con la opinión de las empresas, la incidencia de los proyectos acometidos sobre la mejora de la calidad de los productos agrarios locales no ha sido sin embargo muy elevada, ya que tan sólo en el 36,4% de los proyectos se han observado resultados destacables.

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

Otro ámbito en el que las ayudas concedidas están contribuyendo a mejorar es el referido a la salud y el bienestar, y ello desde dos puntos de vista: la mejora de la calidad de los productos para consumo humano y la mejora de la seguridad en el lugar de trabajo.

El primero de los puntos señalados se ha comentado ya anteriormente, siendo destacable el elevado porcentaje de proyectos (81,8%) que tenían como objetivo garantizar la calidad y seguridad alimentarias (este sería para las empresas el segundo gran objetivo que ha motivado la realización de las inversiones), e igualmente los buenos resultados alcanzados (el mismo porcentaje de proyectos han incidido mucho o bastante en lograr un mayor control de la calidad y sanidad de los productos).

Con respecto a la mejora de la seguridad en el lugar de trabajo, se puede afirmar que ha sido igualmente una de las principales motivaciones de las empresas (la tercera en importancia, afectando al 77,2% de los proyectos), y que los resultados alcanzados han sido igualmente muy elevados (81,8%).

- VII.5. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han protegido el medio ambiente?

Junto a la mejora de la competitividad de las empresas, la reducción del impacto que su actividad genera sobre el medio ambiente es otro de los objetivos que se persiguen con las ayudas puestas en marcha, y por lo tanto ha sido uno de los criterios seguidos desde la Administración para priorizar los proyectos presentados. En concreto, a través de las ayudas se ha buscado favorecer la realización de inversiones, específicas o integradas en proyectos de mayor alcance, destinadas a la prevención de la contaminación por vertidos o residuos, y su valorización y eliminación en condiciones adecuadas, el ahorro de agua y energía o el aprovechamiento de subproductos.

Frente a la importancia que para la Administración tiene este objetivo, se puede señalar que las inversiones que en este periodo han realizado las industrias no han mostrado una atención tan prioritaria hacia los aspectos medioambientales, y los resultados obtenidos en la reducción u

optimización del uso de los recursos (agua, energía) o en la minimización de las afecciones ambientales (producción de residuos, emisiones a la atmósfera, aprovechamiento de subproductos) han sido mucho menores a los obtenidos para otros ámbitos (entre el 22 y el 36% de los proyectos afirman haber tenido repercusiones significativas en la reducción u optimización del uso de recursos y la generación de residuos); puede sugerirse, por tanto, la oportunidad de establecer nuevos mecanismos para motivar a las empresas a acometer inversiones de carácter medioambiental en sus industrias.

#### 5.4.3. Capítulo VIII. Silvicultura<sup>4</sup>

- VIII.2. ¿En qué medida las medidas subvencionadas han permitido a la silvicultura contribuir en los aspectos económicos y sociales del desarrollo rural, mediante la conservación y el desarrollo del empleo y otras funciones y condiciones socioeconómicas, o mediante la conservación y la mejora adecuada de la función protectora de la gestión forestal?

La medida 3.9 del programa se está destinando de forma específica a la realización de actuaciones de conservación y mejora forestal, agrupadas en:

- Gestión sostenible de montes públicos, que incluyen actuaciones destinadas a acondicionar, reconstruir y mejorar masas forestales, tratamientos silvícolas, mejoras viarias y construcción y mejora de infraestructuras ganaderas, infraestructuras para la lucha contra los incendios forestales e infraestructuras para la mejora de la gestión del monte.

---

<sup>4</sup> Se excluyen todas aquellas preguntas relativas a la función productiva, ya que el POI no contempla actuaciones en este sentido al tener el sector forestal en la región extremeña una clara orientación protectora.

- Lucha contra incendios forestales, que incluye inversiones contempladas en el Plan INFOEX de lucha contra los incendios forestales, en concreto actuaciones de prevención como la contratación de medios aéreos, el mantenimiento de la red de comunicaciones y la adquisición de material necesario. A través de este Plan la Junta de Extremadura persigue frenar la pérdida de superficie forestal y la desertización provocada por los incendios.
- Subvenciones para la gestión sostenible y prevención de incendios en montes privados, priorizando los ubicados en zonas de la Red Natura 2000; a pesar de que en Extremadura el sector forestal no es productivo, la demanda ha sido muy importante (por ejemplo, en 2002 se presentaron cerca de 1.400 expedientes), constatándose que la realización de estos tratamientos por parte de particulares está fuertemente ligado a la existencia de estas ayudas.

El POI recoge distintos indicadores de realización que permiten conocer el desarrollo de la ejecución para el periodo 2000-2002; así, por ejemplo, se han reforestado 1.849 hectáreas, 7.673 hectáreas se han mejorado mediante tratamientos silvícolas y se han ordenado 5.407 hectáreas. Por lo que se refiere a la protección contra incendios, se han tratado 6.725 hectáreas y se han construido 475 km de infraestructuras preventivas, con una superficie total afectada de 109.350 hectáreas.

El desarrollo de esta medida tiene gran importancia para el medio rural, por la generación de empleo que supone la realización de los trabajos señalados; en concreto, se exige a las empresas adjudicatarias la contratación de mano de obra en las propias zonas donde se desarrollan los trabajos, estimándose en 615 los empleos creados con la ejecución de esta medida, en su mayor parte de carácter temporal. Esta exigencia no supone grandes problemas en las zonas más forestales, no así en las demás, donde no siempre es posible disponer de la mano de obra necesaria.

- VIII.3. ¿En qué medida han contribuido las medidas subvencionadas a la función ecológica de los bosques, mediante la conservación, protección y aumento adecuado de la diversidad biológica?

Si bien esta pregunta se refiere de forma específica a los bosques, consideramos conveniente extender la pregunta al conjunto amplio de actuaciones incluidas en el POI y relativas a espacios y especies protegidas. En concreto, es la medida 3.10 la que recoge este tipo de actuaciones, cuyos resultados se recogen en la respuesta a la pregunta IX.5.

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

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

La incidencia del POI de Extremadura sobre el mantenimiento o mejora de la renta agraria cabe valorarlo como bajo, ya que las medidas que de forma más apreciable inciden sobre la renta agraria no están contempladas en el POI sino que se están aplicando en la región a través del Programa plurirregional de mejora de las estructuras: en concreto, se trata de las medidas 7.1 (Gestión de los recursos hídricos agrarios), 7.3 (Inversiones en explotaciones agrarias, en este caso dirigidas a agricultores profesionales) y 7.4 (Instalación de jóvenes agricultores). Por lo tanto, es en la evaluación del programa plurirregional donde han de quedar recogidos estos efectos.

- 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 de aislamiento?

En las medidas cofinanciadas por FEOGA dentro del POI no se contempla actuar sobre los aspectos que mencionan los criterios enunciados para esta medida (mantenimiento o mejora de los servicios sociales o culturales, especialmente para los jóvenes y las familias jóvenes, y mantenimiento o mejora de los servicios locales y de las condiciones de habitación), aspectos que se atienden principalmente a través de otras medidas cofinanciadas por FEDER y FSE.

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

En las medidas incluidas en este capítulo no cabe hablar de empleos agrarios en sentido estricto sino de empleos ligados a la actividad agraria o en otros sectores. Por ejemplo, dentro de la medida 7.8 los empleos que se están creando son fundamentalmente de tipo técnico, con una incidencia de 319 empleos creados. O dentro de la medida 3.10 se posibilita la creación de empleos ligados a los trabajos de conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de sus infraestructuras y servicios (78 empleos creados).

Un caso especial lo constituyen las medidas 7.5 y 7.9, desde las que se busca apoyar la diversificación económica en el medio rural, tanto para ocupados agrarios como para no agrarios. Dado el retraso de ejecución de ambas medidas no se han obtenido hasta el momento resultados significativos (66 empleos creados y 150 empleos mantenidos en la medida 7.5, con una eficacia del 2 y 7%, respectivamente, sobre el total previsto 2000-2006), y va a ser necesario esperar a la evaluación final del programa para poder establecer la incidencia real de estas medidas, que será sin duda importante a nivel local (ver también la respuesta a la pregunta Transversal 2).

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

El sector agrario sigue teniendo una importancia fundamental dentro de la economía rural, y por ello cuando se habla de diversificación hay que atender primeramente a la diversificación de la actividad agraria, que puede desarrollarse de distintas maneras.

Dentro de la medida 7.2 son tres las actuaciones desarrolladas encaminadas a mejorar las infraestructuras agrarias:

- La construcción y mejora de caminos rurales, considerando que el estado actual de los mismos es deficiente y ello limita el desarrollo agrario y rural de la región. En el periodo 2000-2002 se han realizado actuaciones en 623 km de caminos rurales<sup>5</sup>, afectando directamente a 8.162 hectáreas. Adicionalmente, la D.G. de Estructuras Agrarias adquiere maquinaria destinada a la mejora de los caminos rurales que cede para su uso a los Ayuntamientos y Mancomunidades.
- Actuaciones de concentración parcelaria dirigidas a mejorar la dimensión de las explotaciones agrarias. Hasta el momento se han desarrollado actuaciones de concentración parcelaria en nueve zonas, con distinto grado de avance, suponiendo un total de 10.305 hectáreas (aproximadamente la mitad de la superficie prevista para el conjunto del periodo 2000-2006). En esta actuación se priorizan las áreas de regadío y se incluye la mejora de la red viaria de acceso a las fincas, complementando por tanto la primera de las acciones mencionadas.
- Finalmente, se ha establecido un régimen de ayudas para la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de propiedad municipal o comunal y dehesas boyales. Las ayudas concedidas han priorizado la construcción de pozos de sondeo, charcas abrevaderos y otras instalaciones que permitan racionalizar el uso del agua dentro de las fincas.

Se trata de actuaciones muy concretas destinadas a paliar dos de las principales debilidades de la estructura agraria de la región: los accesos a las fincas rurales y la dimensión de las explotaciones, con una importante incidencia sobre las estructuras productivas de las zonas en las que se están desarrollando estos proyectos.

Adicionalmente, este tipo de actuaciones pueden ayudar a generar empleo en esas zonas rurales durante la fase de realización de las obras. Para el conjunto de la medida 7.2 se estima una incidencia de 252 empleos,

---

<sup>5</sup> En toda la región hay aproximadamente 40.000 km de caminos rurales.

incluyéndose en esta cifra tanto empleos ya existentes como de nueva creación para las obras concretas. No cabe esperar, por tanto, creación de empleo a largo plazo, sino fundamentalmente de carácter puntual y asociado siempre a la ejecución de las obras.

Por lo que se refiere a la medida 7.8, a través de ella se está igualmente incidiendo en la mejora de las características estructurales de la economía rural, si bien no desde el punto de vista estricto de la creación o mejora de infraestructuras sino del fomento del dinamismo en el medio rural. Así, a través de esta medida se están dando ayudas para fomentar la creación de agrupaciones de productores agrarios, la constitución y el mantenimiento de Agrupaciones para Tratamientos Integrados en Agricultura (ATRIAS), la creación de Agrupaciones de Defensa Sanitaria (ADS), así como ayudas dirigidas a Sociedades Cooperativas, SAT, ADS y empresas de servicios, para fomentar la difusión de nuevas tecnologías, destinadas a la adquisición de maquinaria que contribuya al ahorro energético, la conservación del medio ambiente y la mejora de las condiciones de trabajo de los agricultores. Por otra parte, se han construido y dotado varios Centros de Sanidad Animal, Oficinas Veterinarias y Centros de Desinfección de Vehículos de ganado.

La inclusión de todas estas actuaciones en el POI está buscando, por una parte, fomentar el asociacionismo dentro del sector agrario, y, por otra, garantizar un mayor control de la calidad y salubridad de las producciones agrícolas y ganaderas. Por lo que se refiere al asociacionismo, los mayores resultados se han logrado en la zona de regadío, mientras que en el sector de la ganadería el desarrollo es mucho menor. En cuanto al control de las producciones, éste es bastante elevado en el sector de la fruta, donde un porcentaje elevado de hectáreas están bajo producción integrada; asimismo, se ha apoyado a un total de 118 ATRIAS, con mayor incidencia en los sectores de olivar, arroz y frutales.

Como resultados concretos reflejados en los indicadores incluidos en el POI, cabe citar que se han creado 348 servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias y 68 servicios de desinfección, con un total de 170.523 horas de asistencia técnica

dedicadas, y se han acogido a las distintas actuaciones un total de 2.794 explotaciones y cerca de 400.000 cabezas de ganado.

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

Dentro de la medida 7.5 se ha puesto en marcha una línea de ayudas dirigidas a los titulares de explotaciones que no sean agricultores a título principal, y complementarias a las ayudas que con las mismas finalidades se han incluido dentro de la medida 7.3 del Programa Plurirregional. Estas ayudas tienen una doble finalidad: en las explotaciones de regadío, la realización de obras, instalaciones y establecimiento de métodos de riego que mejoren la eficiencia en el uso del agua y permitan el ahorro de ésta y/o de energía, y en las de secano, el fomento de captaciones de agua y puesta en regadío con sistemas que propicien la economía de agua y que se apliquen a los cultivos de olivar, viñedo, frutales y hortícolas.

La puesta en marcha de estas ayudas tienen una importancia destacada dentro del sector, y ello por dos motivos: en primer lugar, por el beneficio ambiental que supone la reducción del consumo de agua, estimándose que en la actualidad se puede estar mejorando un 5% del regadío de la región y teniendo como objetivo alcanzar el 10% en unos 10 años; y en segundo lugar, porque el apoyo que a través de estas ayudas recibe un sector de la agricultura con expectativas de desarrollo futuro y donde el relevo generacional está actualmente garantizado.

El retraso en la publicación del Decreto regulador de estas ayudas ha motivado una baja ejecución, que será recuperable a corto plazo una vez los beneficiarios vayan finalizando las inversiones.

Por otra parte, dentro de la medida 7.8 destacan las actuaciones cofinanciadas dirigidas a la mejora del comportamiento ambiental de los beneficiarios y a la reducción de los impactos ambientales asociados a la actividad agraria, a través de la mejora de los productos basada en el aseguramiento de las garantías higiénico sanitarias y la protección del entorno:

- Producción ecológica: la producción ecológica prescinde de la utilización de productos químicos de síntesis en la producción y elaboración de alimentos e implica un aporte limitado de abonos y de enmiendas no químicas en las prácticas de cultivo, potenciando la presencia de fauna y flora auxiliar que ayude al control de plagas y enfermedades. A nivel comunitario, la producción ecológica está regulada básicamente por el Reglamento (CEE) nº 2092/1991, y el Reglamento (CEE) nº 2608/1993. El Real Decreto 1852/1993 regula las competencias de las Comunidades Autónomas. A su vez, el Real Decreto 1852/1993 crea la Comisión Reguladora de Agricultura Ecológica para el asesoramiento en esta materia, en el que participan el sector, los consumidores y las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas. A través de esta Comisión, se realiza la armonización y seguimiento de todos los temas relativos a normativa y control para asegurar la aplicación uniforme, eficaz y correcta de los preceptos del Reglamento (CEE) 2092/91 en todo el territorio nacional. Mediante la adopción de estas técnicas de producción agraria se contribuye a evitar la presencia de residuos de fertilizantes o pesticidas en los productos agroalimentarios y a preservar el medio ambiente. Todo ello con el objetivo de respetar al máximo el ecosistema logrando un nivel óptimo de seguridad alimentaria. En la CA de Extremadura las producciones ecológicas más representativas son el pimentón y los productos hortofrutícolas.

- Producción integrada: la producción integrada se basa en un sistema de producción de alimentos empleando técnicas respetuosas con el medio ambiente, protegiendo la salud del consumidor y la del propio producto, mediante la utilización selectiva de materias agroquímicas, manteniendo la rentabilidad de los sistemas agroalimentarios y asegurando a más largo plazo una agricultura sostenible. A nivel comunitario, no existe normativa que regule la producción integrada. Por el contrario, en el ámbito estatal el Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, (BOE nº 287, de 30.11.02), regula este sistema de producción agroalimentaria. A nivel autonómico y en el marco de las competencias correspondientes, han sido desarrolladas normas específicas sobre Producción Integrada por tipos de productos, pudiendo destacarse las siguientes:
  - Orden de 18 de diciembre de 2001, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueba la Norma Técnica Específica de Producción Integrada del Cultivo del Arroz en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 02.02.02)
  - Orden de 18 de diciembre de 2001, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueba la Norma Técnica Específica de Producción Integrada de los Frutales de Pepita en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 02.02.02)
  - Orden de 26 de septiembre de 2001, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establece para la Comunidad Autónoma de Extremadura, el régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria integrada compatibles con el medio ambiente para frutales de hueso. (DOE de 06.10.01)
  - Orden de 27 de abril de 2001, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueba la Norma Técnica Específica en Producción Integrada de Cerezo en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 29.05.01)

- Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueba la Norma Técnico Específica en Producción Integrado de los Frutales de Hueso en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 17.04.01)
- Decreto 87/2000, de 14 de abril, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 25.04.00)

Con respecto a la incidencia del POI sobre el medio natural, es la medida 3.10 la que recoge actuaciones a realizar en espacios naturales y de la Red Natura 2000, en hábitats de especies protegidas o en relación a la conservación de flora y fauna (acondicionamiento de Centros de Interpretación, señalización, trabajos medioambientales, elaboración de estudios, censos de especies, etc), así como las relativas a la ordenación de vías pecuarias (deslindes, obras de acondicionamiento y construcción de cercados, albergues e instalaciones ganaderas, etc). Además, esta medida incluye igualmente algunas líneas de ayudas.

Dada la gran variedad de actuaciones contempladas en esta medida, el número de indicadores que se están recogiendo es igualmente elevado. Mencionando sólo algunos de ellos, por lo que se refiere a actuaciones en espacios y especies protegidos se han creado o ampliado 12 Centros de Interpretación y 2 áreas recreativas, se han realizado 17 proyectos de conservación en LICs o ZEPAS, afectando a 120.000 hectáreas, se ha realizado el seguimiento de 5 especies amenazadas y se han recuperado 1.500 ejemplares de fauna silvestre. En cuanto a los proyectos de vías pecuarias, se han mejorado 38 km.

Los espacios naturales protegidos constituyen hoy una posibilidad real de empleo en el medio rural. Para esta medida se ha estimado una creación de 78 empleos durante el periodo 2000-2002, todavía muy lejos de la previsión para 2000-2006, que es de 1.800 empleos.

#### 5.4.5. Preguntas de evaluación transversales

- Transv.1. ¿En qué medida ha contribuido el programa a estabilizar la población rural?

Un objetivo fundamental de los programas aplicados en las regiones del Objetivo 1 es contribuir a estabilizar la población existente en el medio rural. La despoblación es, efectivamente, un problema muy grave en la región de Extremadura, que en el periodo 1960-2001 ha perdido el 24,85% de la población. La contribución del programa al mantenimiento de la población rural se realiza lógicamente de forma indirecta, incidiendo sobre las actividades económicas con el objeto de asegurar la viabilidad de las explotaciones agrarias, diversificar la actividad económica y favorecer la creación y el mantenimiento del empleo. Las distintas medidas del Eje 7 van orientadas a estos objetivos, e igualmente las restantes medidas del POI cofinanciadas por FEOGA fuera de este Eje.

- Transv.2. ¿En qué medida ha favorecido el programa la seguridad del empleo dentro y fuera de las explotaciones?

Profundizando en los comentarios realizados en la pregunta anterior, una de las condiciones básicas para estabilizar la población rural es garantizar las posibilidades de empleo, tanto dentro de las explotaciones como fuera de ellas, en actividades diversas.

Las medidas 7.2, 7.5 y 7.8, que incluyen actuaciones ligadas directa o indirectamente al sector agrario, recogen algunos indicadores de empleo creado o mantenido: así, gracias a la medida 7.2 se han creado 252 empleos; en la medida 7.5 se han creado 66 empleos y se han mantenido 150 y en la 7.8, por último, se han creado 319 empleos.

Fuera del sector agrario, existen otras medidas del POI que están también contribuyendo a la creación y mantenimiento de empleo en las zonas rurales. Por una parte, ya se ha comentado que las medidas 3.9 y 3.10 crean empleo de carácter temporal ligado a la realización de trabajos forestales o en espacios naturales. Por otra, también cabe señalar la incidencia positiva de las ayudas destinadas a las industrias

agroalimentarias, que igualmente precisan de mucha mano de obra fija y temporal procedente, en muchos casos, de las zonas rurales: en esta medida se han creado 116 empleos en empresas subvencionadas, y se han mantenido 1.530.

Todas estas actividades siguen teniendo una relación más o menos estrecha con la actividad agraria tradicional en las zonas rurales. Sin embargo, como ya se ha comentado más arriba cada vez más el mantenimiento de la población en las zonas rurales pasa por diversificar la economía de estos territorios, propiciando las condiciones necesarias para la implantación de nuevas actividades no agrarias, aunque muchas veces desempeñadas por los propios agricultores de forma complementaria a su actividad principal. Estas actividades complementarias suelen tener relación con el turismo y la artesanía, principalmente, y en muchos casos los nuevos empleos creados gracias a ellas suelen ser ocupados por mujeres y jóvenes.

El POI de Extremadura contempla dos medidas, 7.5 y 7.9, complementarias entre sí y que tratan de forma conjunta de impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas rurales, a través de la diversificación de la economía rural, persiguiendo el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes. El avance en la ejecución de estas medidas permitirá comprobar, en la Evaluación final del POI, sus efectos en este sentido.

- Transv.3. ¿En qué medida ha favorecido el programa el mantenimiento o la mejora del nivel de ingresos de la comunidad rural?

Todas las actuaciones que se han explicado en la anterior pregunta están evidentemente contribuyendo al mantenimiento y a la mejora de los ingresos de la población rural, tanto agraria como no agraria, si bien hasta el momento, por el retraso comentado en la puesta en marcha de las medidas 7.5 y 7.9 (en concreto del PRODER II) la mayor influencia del POI se está observando sobre la renta agraria, y más en concreto, sobre la renta de los propietarios de explotaciones agrarias que no son agricultores

a título principal (al contemplar la medida 7.5 una línea de ayudas, ya en marcha, destinada a los mismos).

- Transv.4. ¿En qué medida ha mejorado el programa la situación del mercado para los productos agrícolas y forestales básicos?

Tanto las ayudas concedidas a las explotaciones agrarias a través de la medida 7.5 como las ayudas para industrialización y comercialización de la medida 1.2 tienen como uno de sus objetivos, tanto para la Administración como para los beneficiarios, la mejora de la competitividad, y para ello persiguen entre otros medios la reducción de costes. En las empresas visitadas y en las que han contestado al cuestionario enviado, efectivamente se ha producido una reducción de los costes gracias a las inversiones realizadas y apoyadas desde la Administración.

La adopción de la producción integrada o ecológica, la mejora de la calidad de las producciones y la obtención de certificados de calidad, son actuaciones que ayudan a incrementar el valor añadido de los productos y mejoran sus posibilidades de comercialización en el mercado actual, donde cada vez más el consumidor busca este tipo de productos. Si bien el número de ayudas concedidas para este tipo de actuaciones no ha sido tan elevado como en otras líneas de ayuda, puede valorarse positivamente la incidencia del POI en este ámbito.

- Transv.5. ¿En qué medida ha favorecido el programa la protección y mejora del medio ambiente?

En el ámbito del complejo agroalimentario las distintas medidas atienden de una u otra manera a los aspectos ambientales. Así, en las líneas de ayuda (dentro de las medidas 1.2, 7.5 y 7.8) se alude a esta cuestión, bien como objetivo o finalidad de las inversiones (ahorro de agua y energía, cumplimiento de las normas mínimas...), como inversión específica (mejora de sistemas de riego y de la calidad de las aguas, sistemas de evacuación de residuos...), como requisito a cumplir por la explotación agraria (gestión de residuos contaminantes, prácticas culturales relativas al abonado, disponibilidad de estercoleros...), o como criterio de

priorización (por cultivo ecológico, por protección o mejora del medio ambiente y del paisaje...).

Por otra parte, ya se ha mencionado en varias respuestas la contribución positiva del programa sobre el medio natural, en concreto a través de las medidas 3.9 y 3.10.

- Transv.6. ¿En qué medida han contribuido los dispositivos de aplicación a potenciar al máximo los efectos previstos de este programa?

Con carácter general se puede afirmar que los dispositivos de aplicación de las distintas medidas cofinanciadas por FEOGA en el POI de Extremadura, e incluso de éstas con otras muchas medidas del programa, están favoreciendo la potenciación de los efectos. Así, como se ha comprobado en las respuestas dadas a cada una de las preguntas de evaluación, con frecuencia son varias las medidas del POI que están influyendo sobre ellas, confirmándose su complementariedad y las sinergias existentes entre unas y otras.

En cuanto a la participación en el programa de diferentes tipos de beneficiarios, y en concreto en las medidas de desarrollo rural (cofinanciadas por FEOGA), efectivamente se observa cómo las distintas medidas van dirigidas a beneficiarios potenciales muy diversos: industrias agrarias, entidades comercializadoras, agricultores y ganaderos no profesionales, asociaciones agrarias de diverso tipo (Asociaciones de Defensa Sanitaria, ATRIAS, SAT, cooperativas), Espacios Naturales Protegidos, etc. En cada caso, las Órdenes de convocatoria de ayudas establecen las condiciones que han de cumplir para poder acceder a las ayudas y los criterios de priorización a aplicar.

## **6. LA INTEGRACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES EN LAS INTERVENCIONES DE FEOGA**

En el apartado anterior se han realizado referencias continuas a la contribución de las medidas de desarrollo rural a los principios horizontales del desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades. En este apartado se mencionan otros aspectos de interés relativos a ambos principios.

### ***6.1. Integración del principio del desarrollo sostenible***

En relación con la evaluación ambiental de las actuaciones cofinanciadas por FEOGA, resulta necesario abordar el análisis de las medidas del POI considerando los objetivos de sostenibilidad ambiental establecidos en el MCA.

Hay que destacar el cumplimiento observado en el periodo 2000-2002 de la exigencia de que los proyectos financiados, en este caso a través del FEOGA, respeten las exigencias comunitarias en materia de Medio Ambiente, y entre ellas, las relativas a la Evaluación de impacto ambiental para los proyectos que resultan afectados, así como el procedimiento de emisión de informes de afección a espacios de la Red Natura 2000 y aplicación de medidas cautelares señalada por la Directiva de 92/43/CEE de hábitats. Respecto a este último aspecto, y a diferencia de la Evaluación de impacto ambiental, se detecta la ausencia de un procedimiento administrativo preestablecido y aplicado de manera sistemática para tratar la potencial afección a la Red Natura 2000, si bien se ha podido verificar que se está realizando la emisión de los oportunos informes relativos a afección a Red Natura 2000 en aquellos casos en los que resulta procedente.

También precisar que la integración del medio ambiente en la programación respecto a la agricultura y desarrollo rural se ha visto notablemente impulsada por la labor de la Red de Autoridades Ambientales, la cual elaboró en 1999 el documento “Orientaciones para la integración del medio ambiente en el sector de la agricultura en la

programación estructural 2000-2006”. Este documento ha contribuido de manera notable a la incorporación del factor medioambiental en las actuaciones cofinanciadas con cargo a los Fondos Estructurales-FEOGA en el presente Programa Operativo Integrado. Igualmente, la Red ha elaborado diversos Manuales de Buenas Prácticas Ambientales en las diferentes familias profesionales, estableciendo los principios de actuación en relación con la gestión de los recursos, las aguas residuales, los residuos, el espacio ocupado... de manera que se ha contribuido a la formación y sensibilización ambiental.

También se puede señalar que dentro de las actuaciones orientadas a la minimización de los impactos ambientales derivadas de las explotaciones agrarias, se destacan las orientadas a la protección de las aguas superficiales y subterráneas frente a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, tratándose de una exigencia comunitaria. El marco legislativo está definido por la Directiva 9/676/CEE a nivel comunitario, y el Real Decreto 261/1996 a escala nacional. El Código de Buenas Prácticas Agrarias no tiene carácter obligatorio, sino que constituye una recopilación de buenas prácticas agrarias que sirven como referencia para el desarrollo de una agricultura compatible con el medioambiente. No obstante, las zonas vulnerables designadas, están sujetas a la aplicación del Código de Buenas Prácticas Agrarias y al obligado cumplimiento de los programas de acción definidos en cada caso. En el ámbito autonómico el marco normativo está regulado mediante la Orden de 7 de marzo de 2003, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se declaran zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 20.03.03)

## ***6.2. Integración del principio de igualdad de oportunidades***

El informe de evaluación del POI de Extremadura analiza la integración del principio horizontal de igualdad de oportunidades en la programación, y se pronuncia igualmente sobre la incidencia lograda. En este sentido, se señala que la existencia de indicadores que permitan valorar la incidencia del POI sobre la igualdad de oportunidades se circunscribe en buena

medida a las actuaciones relacionadas de forma directa con la situación de la mujer en el mercado laboral.

En este sentido, efectivamente las medidas de desarrollo rural no contemplan en ningún caso indicadores de beneficiarios o de empleo creado o mantenido desagregados por sexos, siendo que en varias de estas medidas sería posible e interesante obtener esta información (por ejemplo en la 1.2, 3.10, 7.5 o 7.9).

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Como último apartado de este Anexo, se recogen a continuación las conclusiones y recomendaciones específicas en relación con el desarrollo rural y con las medidas FEOGA que se incluyen en el informe de evaluación. No se repiten en este apartado, por tanto, las conclusiones y recomendaciones de carácter general para el conjunto del programa que contempla el informe de evaluación, debiendo acudir al mismo para su lectura.

### **7.1. Conclusiones**

- 1) En la Comunidad Autónoma de Extremadura una parte importante de las actuaciones ligadas al sector agrario y al desarrollo rural se incluyen dentro del POI, en concreto a través del Eje 7 y de otras medidas del programa cofinanciadas por FEOGA; con carácter complementario existen otras intervenciones, como el Programa Operativo de Mejora de estructuras y de los sistemas de producción agrarios (de carácter plurirregional y de aplicación en todas las regiones españolas de Objetivo 1) y la Iniciativa Comunitaria Leader+, ambas con cofinanciación FEOGA.
- 2) Mediante la aplicación de los programas mencionados la estrategia de desarrollo rural en Extremadura cubre la práctica totalidad de los aspectos previstos en el Marco Comunitario de Apoyo, suponiendo la aportación del POI el 58,10% de la inversión total. Las mayores cuantías se destinan a la gestión de los recursos hídricos agrarios (Medida 7.1 del PO plurirregional), a las actuaciones en el medio natural (Medidas 3.9 y 3.10 del POI) y a las infraestructuras de apoyo (Medida 7.2 del POI), siendo también de destacar la presencia de las dos medidas previstas para actuaciones de desarrollo endógeno de zonas rurales (Medidas 7.5 y 7.9 del POI).

- 3) La inversión total prevista en el Eje 7 para el periodo 2000-2006 es de 207.984.527 euros, que supone el 6,82% del total de la inversión del POI. Considerando además las restantes medidas del POI con cofinanciación FEOGA (1.2, 3.9 y 3.10), la contribución directa del programa al desarrollo rural de Extremadura se eleva hasta los 391.675.296 euros y 12,8% de la inversión, y a ello hay que añadir que otras muchas medidas cofinanciadas a través de FEDER y FSE están también contribuyendo a este proceso desde el momento en que se ubican en el medio rural o tienen como beneficiarios a los habitantes de estas zonas.
- 4) Las medidas del Eje 7 seleccionadas para el POI, la importancia relativa de las mismas y sus contenidos concretos se consideran adecuados a la realidad regional. No obstante, la ejecución financiera presenta hasta el momento algunas desviaciones con respecto a lo programado: por una parte, tanto la eficacia de la ejecución del Eje 7 como de varias de las medidas está por debajo de la eficacia media del POI; por otra, las medidas 7.5 y 7.9 presentan una ejecución baja o nula, lo que hace que el peso relativo de las otras dos medidas se incremente.

*Cuadro 15. Ejecución financiera del Eje 7*

Medidas	% s/ Eje 7 2000-2006	% pagos s/pagos totales 2000-2002	% pagos s/pagos programados 2000-2002	% pagos s/ total 2000-2006
7.2	46,67	60,25	101,84	24,85
7.5	25,27	3,33	10,41	2,54
7.8	26,62	36,42	107,94	26,33
7.9	1,44	0,00	0,00	0,00
<b>Eje 7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>78,89</b>	<b>19,25</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000*

- 5) Las medidas 7.2, destinada principalmente a la construcción y mejora de caminos rurales y a actuaciones de concentración parcelaria, y 7.8, que incluye un conjunto heterogéneo de actuaciones de apoyo al sector agrícola y ganadero, muestran un ritmo de ejecución acorde con lo programado y no se esperan dificultades. Los retrasos que hasta el momento sufren las medidas 7.5 y 7.9 se deben a la tardía selección de los grupos Proder II de Extremadura, y se espera una recuperación en las próximas anualidades una vez han entrado en funcionamiento los grupos en este año 2003.
- 6) Considerando que el Eje 7 incluye únicamente cuatro medidas, el número de indicadores de ejecución física previstos en el Complemento de Programa resulta elevado, con un total de 38; de éstos, 22 no muestran hasta el momento valor de ejecución, debido en la mayoría de los casos a los retrasos de ejecución de las medidas 7.5 y 7.9. De los indicadores que sí ofrecen dato de ejecución, 8 no alcanzan el 30% de la previsión 2000-2006, mientras que 5 alcanzan o superan el 80% de lo previsto.
- 7) Se han calculado los valores de eficiencia (costes unitarios) para los indicadores. Los resultados obtenidos son únicamente comparables en el caso de indicadores que están mostrando una ejecución acorde con la prevista.

- 8) A partir de la ejecución alcanzada hasta el momento por el Eje 7, la mayor incidencia del POI sobre el desarrollo rural en Extremadura se está observando en el ámbito de las infraestructuras rurales; la mayor cantidad de recursos se están destinando a mejorar la dimensión de las explotaciones agrarias y sus accesos, pero también a favorecer la implantación de prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente (reducción del consumo de agua, producción ecológica y producción integrada), a garantizar un mayor control de la calidad y salubridad de las producciones agrícolas y ganaderas y a fomentar el asociacionismo. Como principales resultados, se han realizado actuaciones de concentración parcelaria en nueve zonas, con una superficie afectada de 10.305 has (el 52% de la previsión 2000-2006) y 623 km de caminos rurales construidos o mejorados, y se han establecido métodos de riego más ahorrativos en consumo de agua, estimándose que en la actualidad se puede estar mejorando un 5% del regadío de la región (no sólo a través del POI sino sumando también las actuaciones del PO plurirregional). Será necesario esperar a la Evaluación final del POI para conocer la incidencia de las medidas de desarrollo endógeno incluidas en el mismo sobre la dinamización de la sociedad rural.
- 9) Considerando la incidencia conjunta del POI sobre el desarrollo rural en Extremadura (las medidas 1.2 y 3.9 presentan una ejecución media, y la 3.10 una ejecución baja), cabe valorar de forma muy positiva la atención al mismo desde una perspectiva global, es decir, atendiendo a sus tres dimensiones principales: mejora de la economía rural (incidiendo sobre todo en el complejo agroalimentario y en las infraestructuras rurales), aumento de la calidad de vida (a través de la mejora de las infraestructuras y equipamientos rurales) y protección y mejora del medio ambiente.

## 7.2. Recomendaciones

- 1) Con carácter general, es preciso incrementar los valores de eficacia financiera alcanzados por el Eje 7 en este primer periodo, para lo cual será necesario asegurar una ejecución adecuada de las dos medidas que presentan los mayores retrasos, es decir, la 7.5 y la 7.9. Además, ello posibilitará ajustar el ritmo de los pagos a la estrategia inicialmente planteada para el Eje, que se considera adecuada y que actualmente se ve un tanto desvirtuada por el desigual avance de las medidas.
- 2) El peso de ambas medidas en el Eje es pequeño, y dadas sus características y la dotación financiera prevista cabe suponer que no se producirán problemas para ejecutar el presupuesto asignado a pesar del retraso acumulado. No obstante, dado que la ejecución de estas medidas se va a producir prácticamente en su totalidad en el periodo 2003-2006, y que la actividad de los grupos del Programa Proder II pueden contribuir de forma importante a dinamizar la sociedad y la economía de los territorios en los que se asientan, se recomienda una especial atención al seguimiento de su evolución en 2003-2004 para garantizar su correcta ejecución financiera y el cumplimiento de los valores de realización de los indicadores.
- 3) Por lo que se refiere a los indicadores de ejecución física, se recomienda reprogramar al alza los valores objetivo para los indicadores de las medidas de desarrollo rural que ya han superado el valor inicial previsto, y vigilar de forma especial el avance de los que hasta el momento no han superado el 30% de ejecución y los indicadores de las medidas 7.5 y 7.9.
- 4) Finalmente, habrá de prestarse igualmente atención al avance de la ejecución de las medidas 1.2, 3.9 y 3.10, que presentan también retrasos.