

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1. Conclusiones

10.1.1. Articulación Estratégica

- 1) La Estrategia de Desarrollo Regional de Extremadura parte del análisis socioeconómico de la realidad extremeña caracterizada tanto por la presencia de fortalezas y oportunidades, como de debilidades y amenazas. La evolución de los indicadores analizados respalda la validez de esta Estrategia. Por un lado, como aspecto positivo, pueden observarse ligeras mejorías en los niveles de renta, el stock de infraestructuras o el gasto en I+D. Por otro, continúan patentes las debilidades señaladas en los ámbitos de la debilidad poblacional y del mercado laboral, de la baja productividad y desarrollo del tejido productivo y en la dotación de equipamientos colectivos e infraestructuras de energía, agua y transporte.

- 1) Esta Estrategia se articula en torno a tres Objetivos finales (12 objetivos intermedios y 49 subobjetivos): desarrollar y diversificar la base productiva regional para asegurar un desarrollo sostenido y generador de empleo; aumentar las dotaciones regionales de recursos del conocimiento y potenciar la empleabilidad; consolidar las dotaciones de equipamientos colectivos, capital material y capital natural. Estos objetivos promueven acciones con incidencia positiva sobre el tejido productivo extremeño, sus niveles de competitividad y potencialidades sobre el empleo; contemplan la dotación de equipamientos colectivos, capital material y natural y recursos humanos; ponen, en última instancia, un fuerte énfasis en la articulación territorial de una región extensa.

- 2) La Estrategia de Desarrollo Regional de Extremadura presenta un nivel elevado de Pertinencia, ya que todas las debilidades identificadas son atendidas por una variedad de objetivos y subobjetivos. La mayor incidencia recae sobre las debilidades relativas al mercado laboral y el tejido productivo. A ello contribuyen especialmente las actuaciones enmarcadas en el Objetivo Final 1 (*Desarrollar y diversificar la base productiva regional para asegurar un desarrollo obtenido y generador de empleo*). Existe, así mismo, una elevada Coherencia Interna entre los objetivos de la Estrategia y su articulación en el conjunto de Ejes y Medidas del POI. Finalmente, se identifican claras Sinergias entre los objetivos del Programa, destacando como objetivos más influyentes los relativos a la accesibilidad territorial y las actuaciones relacionadas con los recursos del conocimiento.

10.1.2. Articulación Institucional

- 3) En los procesos de Planificación y Programación del POI de Extremadura 2000-2006 han intervenido un amplio conjunto de Agentes interesados en el desarrollo socioeconómico de la región de Extremadura, como diferentes Organismos de las Administraciones Públicas, el Consejo Económico y Social (CES), Patronal, Sindicatos y Asociaciones Locales diversas.
- 4) En este proceso de programación del presente periodo aparece, como novedad, el Programa Integrado frente al Programa Monofondo de periodos anteriores. Aunque existieron dificultades iniciales para los Gestores, se pone de relieve que la modalidad de un Programa Integrado favorece y simplifica el trabajo y la gestión del POI.

- 5) Los Criterios de Selección recogidos en el Complemento de Programa para cada Medida, garantizan la elegibilidad y valor añadido de los proyectos elegidos para su cofinanciación.
- 6) La coordinación, en el ámbito regional y entre los diferentes organismos regionales y la Administración Central, es realizada a través de la DG de Ingresos, de la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Junta de Extremadura. Ésta mantiene contactos continuos con el conjunto de Direcciones y Secretarías Generales para asesorar sobre la organización, atender posibles consultas y dudas, informar sobre cambios y novedades, así como para ofrecer formación específica en el ámbito de la gestión de los Fondos Estructurales a los profesionales encargados a tal efecto. Coordina, asimismo las actuaciones con el Fondo de Cohesión e Iniciativas Comunitarias, por lo que se garantiza su complementariedad.
- 7) Desde todas las distintas Consejerías de la Junta de Extremadura, así como desde los Órganos Ministeriales entrevistados, se transmite la existencia de un desbordamiento de trabajo debido al escaso número de Recursos Humanos disponibles para el desarrollo de las tareas relativas a la coordinación, gestión y seguimiento de los Fondos. Esta situación de desbordamiento de trabajo se acentúa especialmente en las tareas de seguimiento de certificación y cierre del programa.
- 8) En materia de Seguimiento, tanto desde la Administración General del Estado, como desde la Administración Regional, se valora la aplicación informática Fondos 2000 como un instrumento en ocasiones excesivamente complejo y que experimenta modificaciones con demasiada frecuencia. Ello provoca que cumplimentar todos los datos exigidos resulte, en ocasiones, un trabajo difícil y laborioso, aspecto que es preciso relacionar con la amplia variedad de indicadores requeridos para cada actuación.

- 9) En relación con los Indicadores, también desde ambas Administraciones, Central y Autónoma, se expresa la necesidad de depurar la exhaustiva lista vigente en la actualidad. Su amplitud implica, muchas veces, dificultades para los Órganos Ejecutores a la hora de cubrir toda la batería de indicadores. Estas dificultades han sido puestas en conocimiento del Comité de Seguimiento en diversas ocasiones y se estudian posibles soluciones a la problemática.
- 10) La composición del Comité de Seguimiento incluye las Consejerías de Economía, Industria y Comercio, Trabajo y Agricultura y Medio ambiente, DG de la Mujer, CES, Confederación Regional Empresarial Extremeña (CREEX) y miembros de UGT y CCOO, por parte de la Administración Regional; la DG de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial y la Subdirección General de Administración del FEDER, del Ministerio de Hacienda, la UAFSE, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Subdirección General de Relaciones con el FEOGA-O, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por parte de la Administración Central; y la participación de la Comisión Europea. No ha existido ningún problema en su funcionamiento, manteniendo las correspondientes reuniones periódicas.

- 11) En lo relativo a las Prioridades Horizontales de respeto al Medio Ambiente e Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, su seguimiento se realiza a través de indicadores específicos en estos ámbitos, así como mediante de la exigencia a los Gestores, por parte de la Junta de Extremadura, de la elaboración de informes de impacto ambiental e informes de incidencia sobre la igualdad de oportunidades, cuando proceda. Se incluyen asimismo estos aspectos en los criterios de selección de proyectos, aunque en un número relativamente reducido de Medidas con un potencial de incidencia elevado sobre el Medio Ambiente y la Igualdad de Oportunidades.
- 12) En relación con el principio de Igualdad de Oportunidades, es preciso tener en cuenta que la incidencia resulta claramente visible en las actuaciones desarrolladas bajo el marco del FSE, referidas al ámbito del mercado laboral y la formación profesional. Sin embargo, según la valoración de los Gestores, en la mayoría del resto de Medidas la relación es más indirecta, podría decirse que neutra respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, existiendo cierta desinformación sobre cómo incorporar y medir este aspecto en dichas Medidas (aspecto compartido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que indica que la carencia de información en este área de igualdad entre hombres y mujeres se traduce en un grado de integración no muy elevado del mismo).

10.1.3. Ejecución Física y Financiera

a) *Valoración Global del Programa*

13) La Gasto Financiero Programado del POI de Extremadura 2000-2006 para el total del período asciende a 3.047.475.184 Euros, cifra integrada en un 70% por fondos FEDER, 17% fondos FSE y el restante 13% fondos FEOGA–Orientación. De la cifra total, la correspondiente al período 2000-2002 asciende a 1.310.611.647 Euros, que equivale a un 43%. Esto supone más de un 2% del PIB y, aproximadamente, el 13% de los presupuestos. El Programa resulta limitado en sus recursos para solucionar las carencias evidenciadas en Extremadura. Por este motivo es complementado por las actuaciones de la Junta de Extremadura no cofinanciadas, las intervenciones de los Programas plurirregionales, el Fondo de Cohesión y las Iniciativas Comunitarias.

14) La Distribución de este Gasto Programado para el período 2000-2002 entre los distintos Ejes en los que se articula el POI de Extremadura presenta notables diferencias debido, por un lado, a la diversidad de objetivos de cada Eje y, por otro, a la desigual naturaleza de las Medidas desarrolladas. En este sentido, es el Eje 6, *Redes de Transporte y Energía*, el que tiene asignada la mayor cantidad de fondos programados (32,32%), seguido por los Ejes 3, *Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos*, y 4, *Desarrollo de los recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades*, con un 22,38% y un 15,32%, respectivamente. El resto de los Ejes presentan porcentajes por debajo del 10,30%. (Eje 1) del gasto programado. Excepción hecha del Eje 9, por razones obvias, la cifra más reducida corresponde al Eje 2, *Sociedad de la Información* (4,50%).

15) Esta distribución financiera resulta coherente con las carencias y potenciales de inversión identificados en la región (y recogidas en el DAFO). Así, existe un importante reto para las infraestructuras en la región, puesto que han de extenderse por un amplio territorio con núcleos de población dispersos. Asimismo, las características de la región favorecen las inversiones en espacios naturales y protección medioambiental, por su importante potencial de desarrollo en Extremadura. Finalmente las carencias en formación y fomento del empleo se señalaron como obstáculos al desarrollo. Todos estos aspectos constituyen además objetivos fundamentales establecidos en la Estrategia General de Desarrollo del POI de Extremadura. Posteriormente se examinará la coherencia financiera interna de cada uno de los Ejes del Programa.

16) En la distribución por Medidas, los Compromisos Financieros Programados presentan también diferencias notables. Con porcentajes por encima del 5% se sitúan las Medidas 6.1, *Carreteras y Autovías* (23%), 3.6, *Protección y Regeneración del entorno natural* (10,38%), 6.3, *Ferrocarriles* (7,51%) y 41.12, *Acceso a la Enseñanza Profesional* (5,85%). La relevancia financiera de estas Medidas se corresponde con la de los Ejes en los que se encuadran y con los objetivos prioritarios de la Estrategia del POI. Entre el 3% y el 5% se sitúan las Medidas 3.2, *Mejora de la eficacia de las Infraestructuras existentes y de la utilización del agua* y (3,54%) 3.1, *Abastecimiento de Agua a la Población y a las Comunidades Económicas* (3,31%), ambas complementarias y 7.2, *Desarrollo y Mejora de las Infraestructuras de Apoyo a la Agricultura* (3,18%). Por su propia naturaleza, estas tres Medidas requieren la presencia de recursos financieros importantes para un desarrollo eficaz de las mismas.

- 17) La Eficacia Global del POI de Extremadura 2000-2002 es de en torno al 55%. Ello viene inducido, sobre todo, por los escasos niveles de ejecución de los Ejes 3 y 6, con un gran peso financiero que alcanza algo más de la mitad del gasto programado para el conjunto del Programa. El retraso obedece, fundamentalmente, a que desarrollan proyectos de una entidad tanto física como financiera importante, con periodos de maduración prolongados.
- 18) No obstante, los niveles de ejecución han experimentado una evolución ascendente en las tres primeras anualidades 2000, 2001 y 2002 y se espera una recuperación en las anualidades que restan, de forma que se alcance el 100% del gasto programado al final del periodo. Adicionalmente, con una senda ampliada a los nueve años disponibles para la certificación de pagos el gasto realizado se ajusta en mayor medida al gasto programado, lo que apoya la previsión de ausencia de problemas para el cumplimiento al final del periodo.
- 19) En el plano de la Eficacia por Ejes, los que presentan niveles por encima de la media (54,08%) son: el Eje 4, *Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades* (76,90%), Eje 5, *Desarrollo local y urbano* (74,78%), Eje 1, *Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo* (69,36%) y Eje 2, *Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D y Sociedad de la información)* (68,67%). Los niveles de eficacia más bajos, como se adelantó previamente, los presentan los Ejes 6, *Redes de transporte y energía* (46,54%) y Eje 3, *Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos* (39,30%).

- 20) La Eficacia por Medidas refleja disparidades importantes motivadas, bien sea por la naturaleza de los proyectos que incluyen, por los diferentes trámites administrativos que requieren o razones de otra índole. Doce Medidas dentro del POI de Extremadura presentan, en las tres primera anualidades del presente periodo de programación, una eficacia superior al 90% (1.1, 1.8, 1.10, 3.3, 3.8, 41.1, 41.15, 44.10, 45.16, 5.7, 5.10 y 6.6). Incluyen actuaciones que requieren trámites administrativos ágiles, o bien desarrollan proyectos de escasa entidad física o financiera relativa, lo que ha permitido cumplir adecuadamente con el gasto inicialmente programado. En la situación contraria se encuentran las Medidas 1.3, 1.5, 1.55, 3.1, 3.6, 3.7, 41.13, 41.14, 43.2, 6.3, 7.5, 7.9, 9.2 y 9.3, con eficacias inferiores al 35%. Los proyectos enmarcados en estas Medidas presentan unos procesos de maduración prolongados, como es el caso de las infraestructuras, o bien aún no han finalizado los trámites necesarios para su puesta en marcha.
- 21) Los niveles de ejecución de los Fondos FEDER y FEOGA-O resultan muy similares y oscilan en torno al 50%, mientras que el FSE registra un mayor nivel de gasto sobre lo programado (74,12%).

22) Por Administraciones, las previsiones son de un gasto anual en torno a los 200, 235 y 6 millones de euros por parte de la Administración General del Estado, la Junta de Extremadura y las empresas privadas, respectivamente. Los niveles más altos de eficacia corresponden a la Administración Regional. La ralentización en el gasto realizado por parte de la Administración Central viene determinado por el tipo de proyectos desarrollados, enmarcados en los Ejes 3, 5 y 6, que comprenden obras hidráulicas y de conservación de la naturaleza, obras sanitarias y sociales y obras de transporte, fundamentalmente. Las empresas privadas intervienen en las Medidas 1.55 (SODIEX) y 6.8 (ENAGAS). Registran los niveles más reducidos de eficacia, aunque presentan una recuperación en las anualidades 2001 y 2002 respecto al inicio.

b) Valoración por Ejes Prioritarios

• **Eje 1. Mejora de la Competitividad y Desarrollo del tejido Productivo**

23) La Estrategia de Desarrollo Regional de Extremadura sitúa el desarrollo, la diversificación y la modernización de la base productiva regional como un objetivo primordial para atajar debilidades relacionadas con un sector agrario que desarrolla actividades de escaso valor añadido, una industria débil, escasamente tecnificada y con moderados intercambios exteriores y un sector terciario con un peso relativo escaso, en el que predominan los servicios no venta.

- 24) El Eje 1, con un gasto asignado de un 10% del total del POI, constituye un instrumento fundamental para incidir de forma relevante sobre el tejido productivo extremeño. No obstante, sus actuaciones, además de un potencial impacto sobre otros ámbitos de la Estrategia, reciben un relevante apoyo los Ejes 2, 5 y 7. Adicionalmente, contribuye en el desarrollo de este campo de actuación relativo al tejido productivo el Programa Plurirregional de Mejora de la Competitividad.
- 25) La distribución financiera dentro del Eje, que incluye Medidas cofinanciadas por el FEDER, el FSE y el FEOGA, supone destinar cerca de la mitad del presupuesto a ayudas a la inversión para las empresas, tanto de los sectores industrial, agrario y de servicios (49,64%) y el resto al desarrollo de intervenciones horizontales de apoyo.

26) La eficacia y eficiencia de las intervenciones varía ostensiblemente. De esta forma, las Ayudas a las Empresas industriales muestran una elevada capacidad de absorción, sobrepasando ampliamente el número de ayudas programadas para el trienio 2000-2002. Los costes muestran lo eficiente de estas ayudas, teniendo en cuenta que las empresas beneficiarias son Pymes en una casi totalidad, lo que implica la necesidad de un mayor apoyo. Las ayudas a empresas de servicios se ajustan a las previsiones realizadas, mientras que el número de empresas agrícolas beneficiarias es inferior al previsto, al igual que su eficacia financiera. En el caso particular de las actividades turísticas el gasto, hasta la fecha, se ha concentrado en actuaciones en oficinas de turismo, la organización de certámenes y el desarrollo de publicaciones y estudios, echándose en falta intervenciones específicas que desarrollen ayudas directas a empresas de un sector con un importante potencial de desarrollo. Menor eficacia presentan las actuaciones previstas de apoyo a las empresas extremeñas a través de la Mejora en el Acceso a Fuentes de Financiación. No han obtenido resultados palpables hasta la fecha y muestran unos escasos niveles de eficiencia, puesto que soportan un coste por empresa muy superior al previsto en los escasos ejemplos hasta la fecha de empresas beneficiarias.

27) Dentro de las Acciones Horizontales de apoyo a las empresas extremeñas, las dirigidas al fomento de la Apertura a Mercados Exteriores, tanto nacionales como internacionales, han sido las más numerosas, concentrándose el gasto, fundamentalmente, en el sector agrario y agroalimentario. Los efectos en el corto plazo son aún moderados, aunque el nivel de apertura al exterior muestra un ritmo de crecimiento superior a la media española. En cuanto a la Dotación de Espacios Productivos (naves y polígonos industriales y semilleros de empresas), con un peso relativo medio, muestran un retraso notable en los niveles de ejecución.

28) En conclusión, la Eficacia Física lograda por el Ejes se puede calificar de gran éxito, tanto en términos de empresas beneficiarias (aproximadamente el 100% del objetivo total del periodo, con una tasa de supervivencia muy elevada), de eficiencia (nivel de costes unitarios), como de resultados finales (la densidad empresarial ha crecido en estos tres años un 21% habiéndose ayudado al 80% de las empresas, es decir, con elevada contribución de los Fondos). Las principales beneficiarias son las Pymes y las empresas de Economía Social.

29) Los mayores efectos sobre el Empleo se recogen en el ámbito industrial y el turismo, aunque los resultados positivos se concentran en el mantenimiento de empleos, con un escaso nivel de empleo de nueva creación.

- **Eje 2. Sociedad del Conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)**

- 30) Aun cuando resulta evidente el incremento en el gasto realizado en I+D a nivel regional y la evolución positiva de los indicadores referentes a la divulgación de la sociedad de la información entre la población extremeña, el esfuerzo en esta área, especialmente en lo relativo al gasto del sector privado en el ámbito tecnológico, es aún reducido, por lo que es preciso continuar en las líneas de actuación determinadas en el POI a través, fundamentalmente, de las Medidas incluidas en el Eje 2. Estas actuaciones se enmarcan en la apuesta clara de la Junta de Extremadura en el ámbito tecnológico y de la sociedad de la información.
- 31) La importancia de este Eje 2 viene determinada por los relevantes efectos positivos sobre la competitividad del tejido productivo, en particular y sobre el desarrollo socioeconómico extremeño, en general. Las actuaciones incluidas en este Eje tienen una incidencia sobre el desarrollo de objetivos intermedios influyentes con efectos positivos sobre la generalidad de la Estrategia de Desarrollo Regional.
- 32) El gasto total programado para el Eje 2 es de un 4,5% dentro del conjunto del POI 2000-2006. Estos Fondos, que resultarían escasos para el esfuerzo que se pretende hacer en esta área desde la Junta de Extremadura, son complementados por actuaciones de formación en el ámbito de la sociedad de la información desarrolladas en el marco del Eje 4, por actuaciones regionales no cofinanciadas, así como por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a través del Programa Plurirregional para la Sociedad de la Información. No obstante, la importancia estratégica parece recomendar un incremento en la dotación financiera.

- 33) La doble vertiente que existe en cuanto a los objetivos definidos dentro del Eje (por un lado, la búsqueda de la competitividad empresarial y, por otro, extender las ventajas de la sociedad de la información entre la población) tiene su reflejo financiero en la Distribución Interna del Eje. Un 45,20% del gasto programado está destinado al desarrollo de la sociedad de la información en Extremadura y, en la vertiente del apoyo al tejido productivo, existe una concentración en las Medidas 2.1 y 2.2, cofinanciadas por el FSE y el FEDER respectivamente, para la formación de investigadores y el desarrollo de proyectos de investigación, con elevados grados de sinergias operativas entre los dos fondos.
- 34) La Absorción Financiera resulta muy positiva para el conjunto de las Medidas con eficacias superiores a la media del POI. La Medida 2.4 de transferencia tecnológica, con escaso peso relativo, es la excepción a esta marcha financiera.. Dado que el objetivo último del esfuerzo investigador es trasladar los resultados al tejido productivo extremeño para que se traduzca en actividad económica generadora de empleo y renta, es preciso asegurar el uso de los Fondos destinados a tal fin
- 35) Los Indicadores Físicos muestran un elevado número de centros de formación tecnológica (57) y de empresas (626) beneficiarios de ayudas tanto del FSE como del FEDER, con costes por empresa o por centro inferiores a lo previsto. La eficiencia de estas Medidas se ve reforzada por el hecho de la preponderancia de las microempresas dentro del tejido productivo extremeño, para las que adoptar proyectos tecnológicamente avanzados e innovadores supone un esfuerzo financiero relativo muy elevado.

- 36) Los mayores resultados se concentran en aquellos indicadores relacionados con la sociedad de la información (el número de usuarios se ha incrementado en un 128%). Asimismo, cabe destacar la consolidación de los centros tecnológicos existentes en la región, en un intento de afianzar su desarrollo y de promover una proyección tanto a nivel nacional como internacional, en la búsqueda del objetivo de apertura exterior.
- 37) La Contribución de los Fondos ha permitido dotar de mayor alcance a la política impulsada en este ámbito desde la Junta de Extremadura en la que la incorporación de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información constituyen puntos fuertes sobre los que se apoya el desarrollo regional y enmarcada en el IIPRI+DT+I (II Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de Extremadura). La incidencia sobre la formación en el área de la sociedad de la información (5,64%) y el gasto en I+D de las empresas extremeñas (3,03%) es positiva, aunque sin duda es preciso un mayor apoyo para el esfuerzo financiero de las empresas extremeñas en su incorporación de innovaciones tecnológicas puesto que revierte en importantes beneficios sobre la competitividad empresarial en el medio y largo plazo. La incidencia sobre la creación y el mantenimiento del empleo investigador (1.385 empleos) en centros tecnológicos, Universidades y empresas es también relevante, superando las previsiones iniciales.

- **Eje 3. Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos**

38) El Eje 3 es el segundo en importancia del POI de Extremadura por su dotación económica, con 682.476.538 euros de inversión prevista que supone el 22,39% del total del POI para el periodo 2000-2006. Esta consideración prioritaria se justifica por la inclusión en este Eje de proyectos de elevado coste, pero también por la clara contribución de las Medidas seleccionadas a la convergencia de las condiciones de vida en Extremadura.

39) Este Eje se desarrolla mediante un conjunto amplio de Medidas, que pueden agruparse en: actuaciones en el medio natural (ríos, masas forestales, biodiversidad, espacios naturales, prevención de incendios, control de la contaminación, regeneración de suelos y espacios) e infraestructuras medioambientales (abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales y gestión de residuos). Al primer grupo de actuaciones se tiene previsto destinar el 63,02% de la inversión total del Eje, y el 36,98% irá a las infraestructuras medioambientales, lo que supone una clara priorización del POI hacia las actuaciones en el medio natural.

40) Descendiendo al detalle de las medidas que integran cada uno de esos dos grupos mencionados, la Medida 3.6, que recoge un heterogéneo conjunto de actuaciones a realizar en el medio natural y, de forma especial, en las cuencas fluviales, es la más importante dentro de las actuaciones en el medio natural (e igualmente la más importante del Eje); le sigue, con un peso mucho menor, la Medida 3.9, con actuaciones relativas a la conservación y mejora del medio forestal. Por su parte, las Medidas 3.1 y 3.2, destinadas a la creación y mejora de infraestructuras de abastecimiento, son las de mayor peso en el ámbito de las infraestructuras, constituyendo el segundo foco de atención del Eje. De hecho, la suma de las medidas relacionadas con el ciclo del agua alcanza un peso del 75,41% de la inversión total prevista en el Eje.

41) Todas las Medidas del Eje 3 han tenido ejecución en el periodo 2000-2002, si bien con grados de avance muy desiguales. Cuatro de las Medidas han superado el 100% de los pagos programados para este primer periodo, quedando cinco por debajo; sin embargo, dentro de estas últimas se encuentran las Medidas 3.1, 3.6 y 3.9, es decir, las de mayor dotación del Eje, y ello genera que la ejecución conjunta se sitúe en el 69,22% de los pagos programados para el periodo 2000-2002 (se trata del Eje que muestra actualmente los mayores retrasos tras el Eje 9), y en el 16,89% del total de la inversión prevista 2000-2006.

- 42) Estos retrasos son debidos principalmente a dos causas: el inicio tardío de las actuaciones a realizar por parte del Ministerio de Medio Ambiente, que afecta sobre todo a la Medida 3.6, la más importante del Eje; y el largo proceso de maduración de los proyectos incluidos en algunas de las Medidas. Es preciso tener en cuenta, no obstante, que, aunque efectivamente, el gasto registrado en el año 2000 es muy reducido, se observa una clara recuperación en la certificación de gastos en el 2001, que se triplica para el 2002.
- 43) Por otra parte, el desigual avance de las Medidas está produciendo una desviación de la estrategia inicial programada para este Eje, invirtiéndose el peso de los dos grupos de actuaciones; así, los pagos realizados en las medidas de infraestructuras medioambientales suponen el 59,22% del total pagado en el periodo 2000-2002, quedando reducido el peso de las actuaciones en el medio natural al 40,78%.
- 44) A partir de la ejecución alcanzada hasta el momento por el Eje 3, la mayor incidencia del POI sobre el medio ambiente se está observando en las infraestructuras ligadas al ciclo del agua (abastecimiento, saneamiento y depuración). En un segundo nivel se sitúan las actuaciones sobre el medio natural.
- 45) La contribución del FEDER y del FEOGA es determinante, colaborando en la mejora de la calidad de vida de una gran parte de la población. El efecto sobre el empleo es significativo no sólo en la fase de construcción sino también en la de mantenimiento

- **Eje 4. Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades**

46) La importancia financiera del FSE en el POI de Extremadura se eleva a un 17% del total del presupuesto, concentrando el Eje 4 aproximadamente el 15% de los recursos del POI. Todas las Medidas del Eje 4 están cofinanciadas por el FSE, a excepción de la medida 41.1 de construcción de centros educativos, cofinanciada por el FEDER. Además, las actuaciones en relación con los recursos humanos aparecen también en el Eje 1 (Medida 1.8 -tejido empresarial-), Eje 2 (Medida 2.1 -sociedad del conocimiento-) y Eje 5. (Medida 5.6-desarrollo local-).

47) Los niveles de ejecución en el área de recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades en el período 2000-2002 son muy positivas para el conjunto, si bien, tal como se señala más adelante, existen diferencias importantes entre unas Medidas y otras. La dispersión de objetivos es moderada y no ha supuesto un riesgo para la merma de eficacia del conjunto de actividades.

48) Las actuaciones que alcanzan mayor entidad presupuestaria en el período son, de una parte, la promoción del empleo, bien directamente o bien promoviendo el autoempleo o la economía social, que absorben aproximadamente el 50% de la cofinanciación del FSE; de otra, las acciones vinculadas a la formación, centradas, por orden de importancia, en el desarrollo de las estructuras y mecanismos que permitan la implantación de un sistema de formación profesional propio en la Región (con alto peso), asociado a la reciente transferencia de competencias desde el Estado en esta materia, y las de formación continua. Ambas, unidas a las de formación ocupacional y de empresarios e investigadores, configuran uno de los objetivos esenciales del POI de Extremadura en materia de recursos humanos: combatir su tradicional déficit formativo.

49) El perfil mayoritario del beneficiario de las acciones cofinanciadas por el FSE es una persona entre 25 y 45 años, con estudios secundarios obligatorios, que en el caso de los hombres están ocupados en su gran parte, a diferencia de lo ocurrido con las mujeres; los colectivos en riesgo de exclusión tienen un peso escaso así como el de inmigrantes. El grueso de beneficiarios son de formación, concentrándose la orientación laboral (con escasa presencia de la de tipo sólido) y los itinerarios integrados de inserción hacia los grupos más vulnerables.

50) Puede considerarse bueno el grado de ejecución relativo a la construcción y equipamiento de centros de formación profesional (donde se produce una alta complementariedad FSE-FEDER) en íntima correspondencia con el desarrollo del sistema de formación profesional señalado; también lo es la atención a mujeres y discapacitados. Resulta media o baja, sin embargo, la línea de actuación que tiene que ver con la actualización del nivel de competencias de los trabajadores (por falta en parte de enfoques adecuados en su formulación), la de sostenibilidad del empleo existente (ayudas a la contratación estable), las acciones de inserción laboral especialmente en parados de larga duración y las de colectivos en riesgo de exclusión.

51) Los cambios registrados en el mercado de trabajo extremeño en el período analizado se han caracterizado por aumentos en las tasas de actividad y ocupación, de las mujeres en particular, y por una reducción moderada de la tasa de paro y del desempleo de larga duración. Junto a ello, se ha registrado un estimable aumento en el nivel formativo medio de la población activa. En materia de empleo, es relevante el inicio de un claro proceso de cambio estructural en la Región, en consonancia con la tendencia nacional hacia una creciente terciarización, junto con la modernización y reducción del peso relativo de los sectores agrícola e industrial.

52) Frente a estos hechos, subsisten sin embargo buena parte de los problemas que dieron pie a la estrategia de recursos humanos del POI en la Región: dispersión geográfica y distribución irregular de la población rural; mantenimiento de valores netamente inferiores respecto a la media española y a las regiones objetivo 1 en cuanto a tasas de actividad y ocupación se refiere; tasas de paro superiores a esos dos referentes geográficos (en especial entre jóvenes, mujeres y personas de cierta edad); existencia de un elevado contingente de personas con inestabilidad laboral; carencias sustanciales en materia de preparación empresarial y menor tasa de cualificación de la población activa y ocupada en términos comparados.

- **Eje 5. Desarrollo Local y Urbano**

53) El Objetivo Final 3 de *consolidación de la dotación de equipamientos colectivos, capital material y capital natural* aborda, entre otros aspectos, la dotación de equipamientos sociales y la conservación y regeneración de los recursos medioambientales y del patrimonio histórico cultural. Estos aspectos resultan básicos para la Articulación del Territorio extremeño, de forma que se maximice el número de núcleos poblacionales que ofrezcan los servicios sociales, sanitarios de educación y ocio adecuados e incidan sobre potencialidades en relación con el desarrollo del sector turístico.

- 54) El Eje 5 constituye el instrumento principal de apoyo en el ámbito de infraestructuras y equipamientos sociales, sanitarios, culturales, de ocio y turísticos. Tiene asignado un gasto para periodo 2000-2002 de 106.647.425 lo que supone un 8,14% de los Fondos previstos para el conjunto de los Ejes. Adicionalmente, en su objetivo de articulación del territorio extremeño se complementa con las Medidas 3.1, 3.2, 3.3 y Eje 6 con actuaciones en suministros eléctricos e hidráulicos e infraestructuras de comunicación, dentro del POI y con el Plurirregional de Desarrollo local.
- 55) La Distribución Financiera dentro del Eje, que incluye Medidas cofinanciadas por el FEDER, a excepción de la Medida 5.6 de FSE de apoyo a iniciativas locales de formación y empleo, supone asignar más de un 30% al sector turístico y cultural, un 7,% al fomento directo del empleo y el otro 63% a la dotación de las infraestructuras colectivas y sociales, lo cuál parece coherente con las necesidades de la región.
- 56) El Eje 5, así como todas las Medidas que incluye, refleja la Ejecución Financiera más positiva dentro del conjunto del POI (74,78%) junto con el Eje 4, observándose únicamente retrasos moderados en aquellos proyectos de mayor envergadura debido a los procesos de puesta en marcha, respetando así su distribución inicial.

- 57) Los Indicadores Físicos muestran un importante número de hogares y usuarios beneficiados por las Medidas de acondicionamiento de vías locales; en el sector turístico se registra un elevado número de áreas turísticas acondicionadas (15), edificios culturales y turísticos mejorados rehabilitados o construidos (422.949), lo que revierte en el número de visitantes al año superando, con creces, las previsiones; adicionalmente, en el área sanitaria, cabe destacar la construcción o equipamiento de centros de salud (54) y de centros de la tercera edad (56). No obstante, los mayores logros se observan en el ámbito de las instalaciones deportivas y de ocio desarrolladas tanto en núcleos urbanos como rurales.
- 58) La Eficiencia de estas intervenciones está respaldada por unos costes que se ajustan a las previsiones, así como por la consecución del objetivo de asegurar unos servicios de calidad en núcleos rurales dispersos con escasa población.
- 59) La Contribución de los Fondos es muy importante en este ámbito, especialmente en relación con los proyectos cofinanciados por el FEDER de una entidad tanto financiera como física importante y que, por tanto, precisan de una elevada inversión.
- 60) La contribución al Empleo es elevada, fundamentalmente en relación con la construcción de infraestructuras, aunque tiene el inconveniente de limitarse al periodo de duración de los proyectos. Más representativos son los efectos sobre la población: aproximadamente cada habitante se ha visto beneficiado directamente por 4 proyectos de infraestructuras sociales.

61) Se debe resaltar que todo el gasto del POI tiene presente su dimensión territorial, con una elevada incidencia municipal que debe estar colaborando con el objetivo de fijar a la población en los municipios pequeños (PEOT).

• **Eje 6. Infraestructuras energéticas y de transporte**

62) Las características territoriales y poblacionales de la región de Extremadura exigen un esfuerzo importante en el ámbito de las infraestructuras de transporte y de distribución de energía, de forma que el asentamiento de la población en núcleos pequeños y dispersos, unido a unas inadecuadas infraestructuras se puedan traducir en la existencia de una desarticulación territorial de la región.

63) El carácter estratégico de las intervenciones en esta área subyacen en la Estrategia de Desarrollo Regional, materializándose en el Objetivo Intermedio 3.1 (Mejora de la accesibilidad territorial), de gran influencia dentro del conjunto de la Estrategia. En el POI, el Eje 6 constituye el instrumento fundamental para la consecución de este objetivo de Articulación Territorial, a lo cuál contribuyen asimismo los Ejes 3 y 5 a través del suministro hidráulico y la dotación de equipamientos sociales y sanitarios.

64) La importancia estratégica del Eje 6, cofinanciado íntegramente a través de Fondos FEDER, se corresponde con un apoyo financiero elevado, concretamente, se trata del Eje que más Fondos tiene asignados dentro del POI de Extremadura 2000-2006 (32,32%).

65) En la Distribución Interna del Eje, es preciso distinguir entre las intervenciones relativas a la comunicación viaria (Carreteras, Ferrocarriles y Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte) que reciben alrededor de un 95,58% de los Fondos destinados al Eje y aquellas de suministro de energía (4,42%).

66) La capacidad de Absorción Financiera del Eje es de un 43,54%. Las actuaciones de transporte multimodal registran unos niveles de ejecución, tanto financiera (116,39%) como física, por encima de lo programado, con un incremento importante en el número de usuarios y mercancías transportadas. Las actuaciones en Carreteras y en Energía se acercan a los objetivos de gasto en la última anualidad, 2002, aunque presentan retrasos en los años iniciales. El esfuerzo en carreteras (es la Medida con mayor peso financiero programado dentro del POI, suponiendo un 23%) se ha concentrado en el acondicionamiento de las mismas y la seguridad vial, ralentizándose la construcción de nuevas vías. La incidencia de las actuaciones en infraestructuras de energía es positiva, de forma que un tercio de la población beneficiada de la mejora del suministro eléctrico en la región en el trienio 2000-2002 se vincularía a las actuaciones cofinanciadas. Las infraestructuras ferroviarias registran ejecuciones más modestas (15,82%) puesto que, hasta la fecha, se ha concentrado la realización en actuaciones de acondicionamiento de estaciones, apeaderos y pasos a nivel, mientras que han surgido problemas de solapamiento con el periodo anterior en lo relativo a los grandes proyectos previstos.

67) La Eficiencia de las diferentes obras viarias y energéticas es garantizada a través de un estricto control de los proyectos por expertos en la materia de las DGs correspondientes. Los costes en el ámbito del suministro eléctrico resultan ligeramente elevados en la región debido a la concentración de actuaciones en el ámbito rural, donde no es posible utilizar infraestructuras sinérgicas. Las inversiones son, por tanto, complementadas por las empresas, en el caso de suministro a actividades productivas y por los ayuntamientos, en el caso de suministros municipales.

68) La Contribución de los Fondos es fundamental para poder acometer infraestructuras que suponen un elevado coste y que es imprescindible acometer, puesto que constituyen dotaciones básicas para el desarrollo regional de Extremadura. Por tanto, resulta necesario que el gasto final respete la distribución inicial del Ejes que resultaba adecuado a las necesidades.

69) La incidencia sobre el Empleo (esta incidencia del conjunto de actuaciones ligadas a las infraestructuras, sobre el sector de la construcción, es del 38,64%). importante, como cabría esperar de este tipo de intervenciones, aunque se trata, fundamentalmente, de empleo con perspectivas escasas de mantenimiento en el largo plazo, una vez que se den por finalizados los trabajos de construcción y acondicionamiento correspondientes.

- **Eje 7. Agricultura y Desarrollo Rural**

- 70) 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.
- 71) 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).
- 72) 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.

- 73) 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.
- 74) 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.
- 75) 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.

- 76) 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.
- 77) 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.

78) Considerando la incidencia conjunta del POI sobre el desarrollo rural en Extremadura, 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.

10.1.4. Evolución del Entorno e Impacto

79) Los Fondos Estructurales, canalizados a través del POI de Extremadura 2000-2006, han supuesto un importante respaldo a la evolución de la actividad económica extremeña, afectando a las propias causas de los desequilibrios fundamentales: tejido productivo, infraestructuras de base, investigación e innovación, formación o medio ambiente. Dado que la situación de partida de Extremadura es de marcado retraso relativo, los Fondos Estructurales han resultado fundamentales para la mejora de la productividad y competitividad de la región.

80) Los efectos de las intervenciones comunitarias sobre la Renta extremeña son relevantes, aunque la situación relativa regional es aún muy lejana respecto a una potencial convergencia con los niveles medios de España y de la Unión Europea. Como elemento positivo cabe destacar la Formación Bruta de Capital Público / habitante (FBCP), con niveles por encima del promedio nacional, muestra de una política de vertebración del territorio extremeño y de mejora en la dotación de infraestructuras de base como prioridades absolutas en la Estrategia de Desarrollo Regional. No obstante, otros indicadores analizados, como los relativos a la creación de empresas, los beneficios empresariales o las inversiones en el exterior, muestran un menor dinamismo y reflejan síntomas de una recuperación lenta.

81) Desde un punto de vista Sectorial, la estructura productiva extremeña se caracteriza por un peso relativo excesivo del sector primario, con claras necesidades de modernización y por notables deficiencias en los sectores industrial y de servicios. No obstante, el análisis de la evaluación durante estos primeros años de programación pone de relieve el inicio de un claro proceso de cambio estructural, en consonancia con la tendencia nacional: un proceso de creciente terciarización, junto con una modernización y reducción del peso relativo de los sectores agrícola e industrial. Este cambio estructural ha estado acompañado de una evolución positiva del Empleo, aunque persiste un importante diferencial en las tasas de desempleo, que se sitúan muy por encima de la media europea, especialmente en el caso del colectivo femenino.

- 82) En relación con la Estrategia Europea de Empleo, la asociación establecida por la UAFSE entre los pilares de ésta y las Medidas del POI resulta, en algunos casos, poco clara o evidente, pudiéndose avanzar en el la próxima programación introduciendo una mejora en el establecimiento de correspondencias. De la evaluación se desprende, no obstante, que se ha venido atendiendo adecuadamente la filosofía subyacente a los Pilares y Directrices de la misma y que, en un escenario de ausencia de intervención FSE, la Comunidad Autónoma de Extremadura no habría hecho frente a la consecución de algunos de los objetivos alcanzados en materia de empleo.
- 83) Así, en relación con el Pilar I, cabe destacar la puesta en marcha del sistema de Formación Profesional propio, con consecuencias positivas sobre el desequilibrio existente entre oferta y demanda laboral, cuyos efectos empezarán a manifestarse a corto y medio plazo. Ha existido un importante apoyo en la región para el fomento de actividades económicas generadoras de empleo (Pilar II), orientado, de forma directa, al tejido productivo, así como a la dotación de infraestructuras de apoyo, lo que ha supuesto un claro valor añadido. La formación continua (Pilar III), aunque podría aumentarse en la próxima programación, ha recibido un apoyo significativo estos años, favoreciendo positivamente la adaptación de los trabajadores a los nuevos requerimientos en un contexto de partida con carencias profesionales significativas. La igualdad de oportunidades ha sido quizás el elemento más flojo del POI en 2000-2002, si bien ha acelerado el cambio que la sociedad extremeña registra en este aspecto.

10.1.5. Prioridades Horizontales

84) En el POI de Extremadura 2000-2006 se siguen las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres y, a nivel regional, por el II Plan para la Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres de Extremadura, con el fin de llevar a cabo una integración del Principio Horizontal de Igualdad de Oportunidades en las diferentes Medidas y actuaciones incluidas en el Programa. El esfuerzo es importante ya que el colectivo de mujeres en Extremadura parte de una situación de disparidades notables, fundamentalmente reflejadas en las tasas de actividad, empleo y paro, no sólo frente a los hombres, sino también respecto a la media española y comunitaria.

85) El Instituto de la Mujer de Extremadura, presente en el Comité de Seguimiento, es el interlocutor regional que sirve de referente para el conjunto de Gestores de Medidas en lo relativo a su conocimiento y preparación acerca de los temas de igualdad. Dicho Organismo, elabora además informes de impacto de género para actuaciones variadas dentro del POI de Extremadura 2000-2006.

- 86) La transversalidad de este Principio Horizontal se pone de manifiesto en la batería de indicadores segregados por sexos que aparecen en diferentes Medidas de los Ejes 1, 2, 4 y 5. Asimismo se tiene en cuenta en el ámbito de los criterios de selección de proyectos, favoreciendo, en ocasiones, al colectivo de mujeres. No obstante, la pertinencia de este principio horizontal resulta más evidente en el Eje 4 (Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades) donde se concentran las actuaciones tendentes a mejorar la empleabilidad de las mujeres. También es en este Eje donde existen mayor número de indicadores segregados por sexos con el objeto de realizar un análisis sistemático sobre los resultados obtenidos en el ámbito de este principio horizontal. Los casos de discriminación positiva para el colectivo de mujeres se limitan asimismo al Eje de recursos humanos, estableciendo procedimientos más favorecedores a la inclusión de la mujer en el mercado laboral.
- 87) Los principios de integración ambiental propuestos por la Red de Autoridades Ambientales (RAA) han sido incorporados en el POI de Extremadura 2000-2006, mostrando una coherencia estratégica en el respeto al Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible. En consecuencia la integración del POI respecto a los principios ambientales es adecuada observándose, lógicamente, una mayor incidencia de beneficios medioambientales en torno a las Medidas del Eje 3, mientras que los costes medioambientales se concentran mayoritariamente en el Eje 6. También se observa una elevada y adecuada presencia de elementos medioambientales así como de Medidas preventivas y correctoras en el POI que refuerzan la presencia y protección de la variable ambiental en sus puntos críticos.

88) Las actuaciones específicas en materia de Medio Ambiente se enmarcan en el Eje 3 (Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos) que tiene asignados el 22% del total de fondos programados para el POI de Extremadura 2000-2006. Esto refleja la importancia otorgada en la región a la mejora en el abastecimiento y saneamiento de aguas, tratamiento de residuos y conservación ambiental y silvícola. La gestión de Residuos se enmarca en el Plan Director de Gestión Integrada de Residuos de la CA de Extremadura y el Plan Nacional de Residuos Urbanos, habiéndose procedido a la clausura y sellado de vertederos y a la organización de la recogida selectiva de residuos, así como a la gestión de residuos procedentes del sector minero acumulados en escombreras, recuperando zonas naturales en favor de un desarrollo sostenible. En el ámbito de la gestión del Agua, se ha ampliado el conjunto de la población y actividades económicas que disponen de suministro de agua potable de calidad, se ha avanzado en la mejora del servicio reduciendo las pérdidas e ineficiencias previas y, finalmente, se ha minimizado la contaminación de las aguas. Por otra parte, la evolución del Medio Natural en Extremadura en el periodo de estudio, 2000-2002, está vinculado a las actuaciones cofinanciadas a través del POI de Extremadura, constituyendo un apoyo fundamental para la mejora y protección del medio forestal extremeño, de los espacios de Red Natura 2000 y los Hábitats de Especies Protegidas, para la conservación de la fauna y la flora y la ordenación de las vías pecuarias.

89) En relación con el impacto ambiental, se ha posibilitado la eficaz protección del Medio Natural compatibilizando el desarrollo socioeconómico con el desarrollo sostenible, mediante la aplicación del principio de la prevención a través de la Evaluación de impacto ambiental, la normativa sectorial ambiental y el respeto de las obligaciones derivadas de la Red Natura 2000, especialmente en aquellos proyectos enclavados dentro de las medidas identificadas como aspectos ambientales de la programación con impacto ambiental significativo negativo, esto es, Medidas 6.1 (Carreteras y autovías), 6.3 (Ferrocarriles) y 6.8 (Redes de distribución de energía). Puntualizar que la ejecución de la Medida 6.3 hasta la fecha se concentra en actuaciones de acondicionamiento de líneas, terminales y estaciones, de impacto ambiental asociado no significativo. En los casos examinados de proyectos puestos en marcha dentro de las Medidas 6.1 y 6.8 afectados por el procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Red Natura 2000, se han incorporado las medidas correctoras preceptivas y se han observado las premisas impuestas en el condicionado para asegurar una adecuada protección del medio ambiente.

90) En relación con los indicadores físicos ambientales, se aprecia una notable incidencia de indicadores ambientales tanto en el Eje 3 como en el resto de los Ejes (salvo Eje 9), los cuales resultan adecuados y pertinentes, permitiendo evaluar con mayor rigor la eficacia y eficiencia del uso de los Fondos Estructurales. Este hecho permite medir y realizar el seguimiento de la contribución al desarrollo sostenible del POI.

91) Destacar el relevante papel desempeñado por la Red de Autoridades Ambientales (RAA) en la evaluación previa, el seguimiento y evaluación posterior tanto de las actuaciones tradicionalmente consideradas como medioambientales, como de los criterios de integración del medio ambiente en los sectores de desarrollo. Así mismo la RAA ha velado eficazmente en este periodo por la aplicación y cumplimiento de las Directivas y Reglamentos de la Unión Europea relativos al medio ambiente en las intervenciones financiadas por los Fondos Estructurales. En conclusión, la cooperación sistemática de la RAA con los responsables de la coordinación, planificación y gestión de los Fondos Comunitarios ha garantizado la integración del medio ambiente en las iniciativas financiadas sobre la base del principio de desarrollo sostenible.

92) En consecuencia, se ha dado cumplimiento a las exigencias contenidas en el Reglamento 1260/99/CE, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, en lo relativo a la coherencia de con los principios y objetivos de desarrollo sostenible y de protección y mejora del medio ambiente previstos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, revisado en Ámsterdam y plasmados en el “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”, habiéndose atendido a la normativa europea en materia de medio ambiente.

10.1.6. Reserva de Eficacia

93) La valoración de los criterios utilizados para la asignación de la Reserva de Eficacia permite concluir que existe un cumplimiento de los mismos. De esta forma, se pone de manifiesto que el 61,68% del peso financiero del Programa Operativo está cubierto por los Indicadores asignados a la reserva de eficacia. De los pagos realizados a 31/12/2002, hasta un 63,12% corresponden a las Medidas asociadas a estos indicadores, superando el mínimo establecido de un 50%. Estos indicadores muestran unos resultados óptimos en relación con los objetivos inicialmente fijados.

94) Un requisito adicional es el cumplimiento de la condición de que un 80% del gasto se encuentre respaldado por Regímenes de Ayuda, Planes Nacionales, Regionales o Locales o Criterios de Selección normalizados. En el caso de Extremadura, el 81,81% del gasto incluye algún régimen de ayuda o plan sectorial. Además, el resto de las Medidas incluyen criterios de selección específicos.

95) Adicionalmente, existe información financiera disponible para el 100% de las Medidas a 31/12/2001, como se ha comprobado en el Informe de Ejecución de la anualidad 2001, así como información acerca de las realizaciones físicas para el 97,87% de las Medidas con ejecución financiera, superando el mínimo del 75% establecido.

10.2. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las conclusiones expuestas previamente y el resto de contenidos incluidos en este documento, se proponen una serie de recomendaciones que se suman a las expuestas en cada uno de los capítulos correspondientes:

10.2.1. Recomendaciones para los procesos de Programación, Planificación y Seguimiento

- 1) La carencia en cuanto a la dotación de Medios Humanos y Materiales debería ser subsanada de forma que los procesos programación, ejecución y seguimiento puedan ser realizados con un mayor nivel de eficiencia.
- 2) La Programación Financiera recogida en el Complemento de Programa es lineal, de forma que se distribuyen, para cada Eje y Medida, cantidades similares para cada año del presente periodo de programación. Ello no recoge la realidad de los proyectos con periodos de maduración prolongados, normalmente aquellos de una mayor entidad física y financiera, repercutiendo de forma negativa en las eficacias calculadas a 31/12/2002. Se propone la realización de una programación financiera no lineal, teniendo en cuenta las especificidades en los periodos de maduración para los distintos tipos de proyectos incluidos en el POI.
- 3) La elevada complejidad del procedimiento de recogida, procesamiento y transmisión de datos dificulta, en ocasiones, un adecuado seguimiento, opinión que es compartida por ambas Administraciones, Nacional y Regional. Sería recomendable realizar un avance en la estandarización de las aplicaciones informáticas donde los diferentes Gestores vuelcan su información, así como intentar una simplificación de Fondos 2000 para permitir un seguimiento del POI más ágil.

- 4) Los coordinadores regionales han manifestado su intención de crear una aplicación específica en la Junta de Extremadura. Acometer este proyecto resulta necesario y es recomendable ampliar la aplicación a todo el gasto estratégico con la Junta en vez de limitarlo a los proyectos del POI. Esto permitiría realizar un seguimiento y evaluación continua del PDR.
- 5) La lista de Indicadores propuestos es considerada por el conjunto de Beneficiarios Finales y Autoridad Gestora muy amplia y compleja, por lo que comparten la idea de una depuración de la mismo con el fin de facilitar los procesos de programación y seguimiento.
- 6) En relación con los Indicadores utilizados hasta el momento, debería llevarse a cabo una revisión para detectar posibles indicadores mal definidos, incorrectamente utilizados o erróneamente cuantificados, con el fin de atajar valores que a 31/12/2002 no parecen adecuados o normales. Ello supondrá que los valores obtenidos en el desarrollo del seguimiento sean más acordes con la realidad. El análisis sobre la pertinencia de los indicadores incluido en este documento sirve de base para dicha revisión, apuntando cuáles son los indicadores con eficacias excesivamente elevadas o con desviaciones entre la ejecución financiera y física exageradamente reducidas o altas.
- 7) Durante los proceso de programación y ejecución, en relación con las prioridades horizontales, sería conveniente la definición, por parte de las autoridades competentes, de directrices mas completas para la integración de los Principios de Igualdad de Oportunidades y Medio Ambiente en el POI de Extremadura 2000-2006.

- 8) De esta forma, la importancia que en el presente periodo de programación se concede a la integración del Principio Horizontal de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres ha de ir acompañada de indicaciones concretas, viables y adaptadas a las particularidades de cada una de las Medidas o Ejes del Programa, para que los Gestores de dichas Medidas puedan hacer que esa integración sea efectiva. La falta de estas indicaciones prácticas es transmitida, fundamentalmente, por los Gestores que desarrollan actuaciones en los ámbitos de desarrollo rural, infraestructuras o sociedad de la información, donde la relación con este principio horizontal puede parecer, a priori, menos directa.
- 9) En cuanto al seguimiento de este principio, aunque existen indicadores segregados por sexos en el conjunto de Medidas del Eje 4, debería extenderse esta práctica a el resto de Ejes y Medidas de forma que se examinen adecuadamente los efectos sobre las mejoras en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las reducciones en los desequilibrios observados. Los objetivos y Medidas concretas se concentran asimismo en el Eje 4 con el objeto de mejorar la situación laboral de las mujeres, echándose de menos su existencia en la generalidad del Complemento de Programa, de acuerdo con el fin de transversalidad.

- 10) En relación con los Indicadores físicos y el Medio Ambiente, se apunta la conveniencia de no prescindir para el periodo 2003-2006 de ninguno de los indicadores ambientales de integración actualmente disponibles, ya que se trata de una buena batería de indicadores que permiten medir y realizar el seguimiento de la contribución del POI al desarrollo sostenible. No obstante sería deseable avanzar en la disposición de indicadores medioambientales de contexto que permitan evaluar con mayor riqueza la contribución de los Fondos Estructurales a la evolución ambiental de la Región y comparar esta evolución en un contexto supra-regional.
- 11) Respecto al impacto ambiental, se recomienda mejorar el sistema de seguimiento y vigilancia de las medidas correctoras/compensatorias impuestas en el condicionado de las correspondientes DIA (Declaración de Impacto Ambiental) e Informes de afección a Red Natura, el establecer y sistematizar un procedimiento administrativo para asegurar la normalización del tratamiento de la potencial afección a la Red Natura 2000 de los proyectos, armonizar la normativa autonómica de Evaluación de impacto ambiental respecto a la Ley 6/2001 en aspectos clave (definición de proyectos afectados, de autoridad sustantiva, de autoridad ambiental, factores ambientales a considerar, calificación de impactos...), incrementar los medios humanos y materiales disponibles tanto por el órgano competente por razón de la actividad o por designación así como del órgano ambiental. No obstante es necesario precisar que estas recomendaciones no afectan en exclusiva a los proyectos cofinanciados por los Fondos Europeos sino que se trata de un denominador común para la globalidad de los proyectos afectados por Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y Red Natura 2000.

- 12) Si bien se destaca el notable esfuerzo realizado en el periodo 2000-06 para la sensibilización ambiental de los diferentes sectores del tejido productivo de la Región de Extremadura, se recomienda continuar en esta línea, focalizando especialmente el esfuerzo en las PYMEs mediante la identificación y comunicación de las oportunidades que brinda la integración del factor ambiental en la gestión empresarial, esto es, lejos de suponer una amenaza, el desarrollo sostenible se configura como oportunidad de desarrollo y como tal se debe percibir, ya que la introducción de mejoras ambientales implica la consecución de relevantes mejoras desde el punto de vista empresarial. Se destacan, entre otros, los siguientes aspectos fundamentales a tener en cuenta en las actuaciones de sensibilización: aplicación de las mejores tecnologías disponibles, mejora de la eficiencia energética, racionalización en el consumo de recursos, mejora de los procesos, minimización de la generación de residuos, política de producto, diferenciación en el mercado mediante la certificación de sistemas de gestión y de producto
- 13) La información disponible para la realización de un análisis pormenorizado de la distribución del Gasto por Municipios resulta mejorable. De esta manera, cerca de un 65% de los proyectos vienen clasificados como ejecutados en *Varios municipios de Extremadura*. Del 35% restante, más de la mitad consta únicamente bajo la clasificación de ejecutado en *Varios municipios de Cáceres* o bien *Varios municipios de Badajoz*. Por ello, y con el objetivo de poder valorar la incidencia territorial de las diferentes actuaciones, es recomendable incrementar el número de proyectos que se clasifican por municipios.

10.2.2. Recomendaciones relativas a la ejecución

- 14) Los buenos resultados físicos logrados por el Eje 1 sobre el tejido empresarial implican la necesidad de plantear nuevos objetivos²⁶. En esta segunda fase el Programa sería recomendable continuar apoyando la creación de nuevas empresas, pero sobre todo, fortalecer la capitalización de las mismas con la meta final de generar una mayor movilización de la inversión privada y más empleo. La capitalización de las empresas permitiría incorporar procesos tecnológicos más avanzados y buscar nuevos mercados para los productos extremeños.
- 15) Por tanto, resulta recomendable impulsar la ejecución de las Medidas de carácter horizontal (especialmente las Medidas 1.5 y 1.55). La gestión de estas Medidas es algo más compleja y puede requerir de instituciones con mayor autonomía administrativa, principalmente si utiliza productos de ingeniería financiera (capital-riesgo). Por esto motivo, se podría estudiar la creación de una Agencia de Desarrollo Regional (o reorientar el funcionamiento de SODIEX) que centralizara todas las actuaciones de creación de empleo a través de la mejora de la capacidad emprendedora (Pilar II de la EEE), fomentándose la movilización de la inversión privada, y prestando especial atención a los elementos de cohesión territorial que eviten el despoblamiento en las zonas rurales.
- 16) En este sentido, el incremento del peso relativo de la Medida 1.8 tras tres años de ejecución es un síntoma claro de la orientación del Eje hacia el empleo. Esta situación debería consolidarse con una modificación del CPO.

²⁶ Es preciso señalar que el equipo evaluador no considera que exista un mala cuantificación, sino que realmente se ha logrado una eficacia muy elevada.

- 17) Por el contrario, los retrasos administrativos en la Medida 1.2 debe ser objeto de un seguimiento institucional con el fin de mejorar el esfuerzo en esta área, o reorientar estos recursos hacia el resto de medidas del Eje. Asimismo, como aspectos mejorables, se deben señalar los moderados resultados en la movilización de la inversión privada. Este último aspecto se podría mejorar impulsando la Medida 1.5 e involucrando la inversión privada en la 1.3.
- 18) Muy unido a las recomendaciones realizadas en el Eje 1, la apuesta de la Junta de Extremadura por la Sociedad del Conocimiento debe encontrar su reflejo financiero. Los tres años de ejecución han servido para demostrar la capacidad de absorción financiera de los órganos ejecutores y la amplia demanda social y empresarial de estos proyectos. En consecuencia, los eventuales nuevos recursos financieros provenientes de la Reserva de Eficacia podrían destinarse al Eje 2, manteniendo la distribución interna que existe en la actualidad.

- 19) Teniendo en cuenta el grado de avance actual de las distintas medidas del Eje 3, y con el fin de incrementar su eficacia financiera, resulta necesario prestar especial atención a la ejecución que en las próximas anualidades alcance la medida 3.6, que reúne proyectos de importancia para el medio ambiente de la región pero que muestra los mayores retrasos de todo el Eje. Sólo en el caso de que no consiga incrementar de forma considerable su ejecución en las dos próximas anualidades (2003-2004) será necesario proceder a una reprogramación de los fondos; en este sentido, pueden ser las Medidas 3.2 y 3.4 las que mayor capacidad tengan para absorber dichos fondos. Las Medidas 3.1, 3.7, 3.9 y 3.10 muestran igualmente retrasos, si bien no tan elevados como los de la Medida 3.6 y con buenas posibilidades de recuperación. Deberá prestarse especial atención al avance de la Medida 3.1.
- 20) Por lo que se refiere a los indicadores de ejecución física, se recomienda reprogramar al alza los valores objetivo para los indicadores del Eje 3 que ya han superado el 100% del valor inicial previsto, y vigilar de forma especial el avance de los que hasta el momento no han superado el 30% de ejecución. Respecto a los indicadores que actualmente no presentan ejecución, será necesario analizar las posibilidades reales de obtener esos datos, y en caso de dificultades manifiestas optar por eliminarlos del sistema de indicadores.
- 21) Resulta conveniente proceder a la revisión de los valores objetivo programados para los indicadores ambientales a la luz de los resultados de la evolución observada en el periodo 2000-2002, con objeto de verificar su vigencia y en caso necesario redefinirlos, ya que entendemos que esta tarea contribuirá a una visualización más acertada de los logros ambientales finalmente alcanzados.

- 22) Con objeto de favorecer la integración del factor ambiental en la ejecución del POI, y dinamizar la realización de mejoras medioambientales en el tejido productivo de la Región, se recomienda la introducción de criterios ambientales en la selección de los beneficiarios, esto es, reconocer y compensar el buen hacer desde un punto de vista medioambiental, valorando positivamente por ejemplo la disposición de certificaciones en gestión medioambiental (ISO 14001/EMAS), aplicación de buenas prácticas ambientales, etc.
- 23) En el ámbito de los Recursos Humanos es preciso realizar cambios en el área de los Itinerarios Integrados de Inserción, que han de rediseñarse de forma que se realicen de forma coordinada con orientadores y formadores especializados y garanticen unos niveles mínimos de inserción laboral. Además, podrían reducirse a colectivos más específicos, que requieren más atención especializada, como el colectivo de discapacitados, grupos en riesgo de exclusión y jóvenes.
- 24) Asimismo, debería reforzarse el apoyo a este colectivo de jóvenes, con elevadas tasas de desempleo, que aunque reciben prioridad en la ejecución del conjunto de actuaciones, no se dispone en el POI de Extremadura de actuaciones específicas instrumentalizadas en Medidas concretas dirigidas a este colectivo.
- 25) Sería razonable completar el desarrollo del sistema de formación reglada en el próximo trienio, una vez que se ha creado un alto número de centros de formación y trabajo, que se ha diseñado una oferta que trata de ajustarse a las necesidades productivas de la región y que se ha creado un elevado número de plazas de formación. Es esperable que los logros de este enfoque empiecen a hacerse patentes a corto plazo.

26) Es necesario mantener el esfuerzo económico que se viene haciendo en el ámbito de la formación profesional, siendo también oportuno proceder a buscar un mayor equilibrio en la oferta formativa que se está generando, evitando que la formación agraria alcance un peso sobredimensionado. Igualmente debería acompañarse el proceso de un avance en el sistema de organización y gestión de la orientación laboral y la puesta en marcha de la formación en centros de trabajo, promoviendo una posición más activa de las instituciones empresariales de la Región. Paralelamente, habría que potenciar los Programas de Garantía Social a la vez que extender las prácticas en empresas entre los participantes en estos últimos.

27) Parece conveniente también mantener las actuaciones de apoyo a investigadores, pero cambiando probablemente la figura de becas por remuneraciones ligadas a centros de producción. Todo ello como vía para facilitar la reducción de abandonos y la incorporación de los investigadores a las empresas de la Región, que mantienen de ordinario baja valoración y escasos incentivos para esa incorporación. Así se conseguiría también la transferencia de los resultados de investigación a la actividad productiva.

28) En cuanto al mecanismo de formación ocupacional, ha de practicarse una sustancial reforma en la próxima programación, tanto en su formulación como en su instrumentación. Aparte de establecer períodos de preparación y presentación más holgados, convendría implantar un sistema riguroso de selección de entidades, cursos (mayor variedad, más actualizados y completos), lugares de realización (núcleos poblacionales medianos) y alumnos. Especialmente es esto válido respecto a colectivos con menores posibilidades en el mercado laboral. En este sentido, los itinerarios integrados de inserción requieren de cambios dirigidos a reforzar la presencia de orientadores y formadores especializados y mecanismos que garanticen niveles mínimos de inserción laboral.

29) Las actuaciones de formación continua, deberían completarse en términos de colectivos atendidos primando la presencia de trabajadores de microempresas y de personal autónomo y aumentando el componente femenino entre los beneficiarios. La participación de asociaciones sectoriales en la definición de contenidos en términos del desarrollo productivo regional sería un elemento que mejoraría la calidad y utilidad posterior de esa formación, al igual que los controles existentes que aseguren la idoneidad de lo programado y ejecutado.

30) Sería oportuno proceder a extender la orientación personalizada (con carácter prioritario y preventivo) entre los desempleados y, en especial, entre los más desfavorecidos y en ciertas comarcas con baja presencia de núcleos medios de población, robusteciendo simultáneamente la informatización del tratamiento de datos; podría ampliarse esta línea a las personas ocupadas que vienen registrando alta rotación laboral. Igualmente, es necesario realizar un mayor esfuerzo en relación con el asesoramiento especializado para autónomos y empresas de economía social que deseen presentar proyectos, así como para quienes ya los han iniciado, aplicando criterios más estrictos en la selección y aprobación de ayudas, primando la solidez del proyecto y la calidad de la gestión prevista con el fin de evitar las tasas de abandono.

31) El desarrollo local y el desarrollo rural constituyen la piedra angular sobre la que evitar el despoblamiento de las localidades medianas o pequeñas. Son muchos los instrumentos de política económica que inciden en este ámbito (infraestructuras de todo tipo, excelencia turística, competitividad del complejo agro-alimentario, etc.). No obstante, el marco competencial está demasiado repartido y sería positiva la creación de algún organismo autónomo que coordinara estas políticas.

- 32) Los dos factores determinantes en el mantenimiento de la población en sus localidades es la adecuada dotación de infraestructuras sociales y la existencia de oportunidades laborales. El primer factor ha sido evaluado de forma positiva; el segundo requeriría de mayor información sobre la incidencia territorial del FSE, valorando positivamente la apuesta por las infraestructuras turísticas. Por tanto, sería recomendable un compromiso más visible de las actuaciones FSE en el ámbito del desarrollo local que podría ir acompañado de un impulso financiero a la Medida 5.6.
- 33) El Eje 6 Redes de Transporte y Energía resulta el más importante del Programa desde la perspectiva de los estrangulamientos sociales y económicos de la Región y desde la perspectiva financiera. Por este motivo, es importante que se continúe con el ritmo la evolución ascendente que se registra en los niveles de ejecución, con el fin de acometer estas obras que son determinantes para el desarrollo de Extremadura.

- 34) 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. 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.
- 35) Por lo que se refiere a los indicadores de ejecución física, se recomienda reprogramar al alza los valores objetivo para los indicadores del Eje 7 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.