

## **6. LOS CAMPOS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: ANÁLISIS DE SU EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA EVOLUCIÓN REGIONAL<sup>12</sup>**

Los proyectos desarrollados por el Programa están enmarcados en los Ejes del MCA que responden a una clasificación que combina aspectos administrativos y sectoriales. No obstante, también se pueden agrupar por los grandes Campos de Actuación de la Política Económica lo cual permite hacer valoraciones de carácter estratégico que permitan estudiar la relación entre los instrumentos utilizados y los logros alcanzados.

Esta clasificación no es excluyente, sino que permite que una misma medida aparezca en varios Campos a la vez. Por ejemplo, la medida 1.2 Mejora de las empresas de transformación agroalimentaria es un instrumento de incentivo del Tejido Empresarial y a la vez de Desarrollo Rural.

Antes de analizar estos aspectos, se han realizado una serie de ejercicios presupuestarios que permiten situar el grado de alcance del Programa sobre el entorno en función de sus propias limitaciones presupuestarias.

### ***6.1. La Incidencia de los Fondos Estructurales en los Presupuestos Regionales de Extremadura***

Como paso previo al estudio de la contribución del POI a los cambios socioeconómicos más relacionados con cada uno de los Campos de Actuación del POI resulta útil conocer la representatividad de los Fondos

---

<sup>12</sup> En virtud de lo expresado en los pliegos técnicos, los indicadores de logros físicos, presentados en este capítulo, están contruidos con la información disponible a 12/05/03 en la aplicación Fondos 2000 y en el SSU, por lo que incorpora la información relativa a pagos realizados en el año 2003 que hayan sido grabados por los órganos ejecutores. La eficacia de los logros físicos está calculada sobre el periodo 2000-2006

Estructurales y del Programa dentro del conjunto de políticas desarrolladas en la región a través de sus presupuestos.

Hay que destacar que este es un ejercicio aproximativo y no exhaustivo, como consecuencia de la dificultad que implica relacionar las clasificaciones presupuestarias habituales con las de las políticas comunitarias.

La canalización de los Fondos Comunitarios a través de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha aportado una cantidad de recursos muy significativa en las operaciones de capital realizadas directamente por esta Administración (Tabla 139). Así, en el MCA anterior (1994-99) la proporción de los fondos de capital de la UE en relación con el conjunto de los ingresos de capital fue muy significativa y se situó en 1999, diez puntos por encima de la media nacional. Igualmente, la proporción de transferencias de capital de la Unión Europea en relación con el conjunto de gastos de capital ha mantenido a lo largo del período anterior unos porcentajes significativos.

*Tabla 139. Peso de las Transferencias de Capital recibidas por Extremadura de la Unión Europea en relación con el conjunto de Ingresos y Gastos de Capital de la región.*

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>%ING.CAPITAL.UE / INGRESOS DE CAPITAL</i>							
51,6%	54,8%	73,5%	64,9%	64,0%	65,6%	58,0%	65.1%
<i>%ING.CAPITAL.UE / GASTOS DE CAPITAL</i>							
26,2%	33,1%	55,2%	48,0%	43,4%	44,7%	31,4%	45.4%

*Fuente: Instituto de Estudios Fiscales y elaboración propia*

El grueso de estos Fondos Comunitarios se canaliza a través del POI. La Tabla 140 relaciona los pagos realizados por el Programa entre 2000 y 2002 con las principales magnitudes presupuestarias de la Junta de Extremadura:

- Los pagos totales realizados suponen un 2,3% del PIB de la región y casi el 11% de los presupuestos autonómicos.
- La evolución creciente de los pagos explica que en 2000 la incidencia presupuestaria del tramo regional fuera de 7% mientras que en 2002 alcanza el 9,4%.
- Reduciendo estas comparaciones a los pagos realizados en el tramo regional del POI con las funciones y programas presupuestarios con relación directa, los pesos relativos aumentan hasta el 11% y 32% respectivamente.

*Tabla 140. Peso relativo de los pagos realizados por POI el PIB y los Presupuestos de la Junta*

Incidencia		2000	2001	2002	Media
Pagos totales del POI realizados entre 2000-2002	PIB	0,73%	1,36 %	3,0% (1)	2,3%
	Presupuesto autonómico	7,72%	10,32%	13,77%	10,95%
	Funciones presupuestarias relacionadas			16,6%	
	Programas presupuestarios relacionados			27,82%	
	Programas excluido educación infantil, primaria y secundaria			46,93%	
Pagos realizados por la Junta de Extremadura entre 2000 y 2002	PIB	0,57%	0,96%	2,0%(1)	1,8%
	Presupuesto autonómico	7,03%	8,42%	9,41%	8,43%
	Funciones presupuestarias relacionadas			11,36%	
	Programas presupuestarios relacionados			19,01%	
	Programas excluido educación infantil, primaria y secundaria			32,07%	

*Nota (1): Estimación*

*Fuente: Presupuestos Comunidad Autónoma y elaboración propia*

Por último, se ha realizado un nuevo ejercicio analítico que permite apreciar la incidencia de cada Eje del Programa respecto al conjunto de políticas económicas similares que se están aplicando a través del Presupuesto Autonómico (Tabla 141).

La valoración de los resultados de este ejercicio debe realizarse con la siguiente precaución. Se está tomando el gasto total del Programa y no sólo el tramo regional debido a que se trata de tener un orden de magnitud de lo que representa el POI dentro de la política regional aplicada por la Junta de Extremadura, y no tanto la información sobre cuanto representa cada Eje en los Presupuestos.

Como conclusión se extrae la notable incidencia de los Fondos en las políticas desarrolladas a favor de la Sociedad del Conocimiento y las infraestructuras de comunicaciones, energía y medioambientales; la incidencia moderada sobre las Políticas Activas de Empleo (sería mucho más alta considerando los Pluris FSE); y la incidencia modesta sobre las políticas de promoción empresarial y desarrollo rural (la Política Agraria Común que está fuera del Programa).

En resumen, la incidencia presupuestaria de los Fondos Estructurales en los programas presupuestarios es representativa, aunque su análisis resulta complejo dada la diversidad de Medidas y proyectos cofinanciados en campos de actuación muy distintos que se entremezclan con la mayor parte de políticas de gasto. Por tanto, y tomando esta información con elevados grados de prudencia, los resultados adelantan la contribución del POI y de los Fondos Estructurales a cada uno de los campos de actuación de la política económica que se estudian a continuación.

*Tabla 141. Importancia relativa de los pagos totales efectuados en cada Eje sobre el gasto por funciones presupuestarias*

EJES	Funciones presupuestarias		2000	2001	Media
1. Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	62	Regulación comercial	14,90%	22,10%	18,50%
	72	Industria			
	75	Turismo			
2. Sociedad del Conocimiento	52	Comunicaciones	32,70%	58,20%	45,45%
	54	Investigación científica, técnica y aplicada			
3. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídrico	44	Bienestar comunitario	23,90%	38,60%	31,25%
	73	Energía			
4. Desarrollo de los recursos humanos	31	Seguridad y protección social	14,60%	23,00%	18,80%
	32	Promoción social			
6. Redes de transporte y energía	51	Infraestructuras básicas y transportes	18,20%	55,90%	37,05%
7. Agricultura y desarrollo rural	53	Infraestructuras agrarias	0,70%	1,70%	1,20%
	71	Agricultura, ganadería y pesca			

*Nota: El Eje 5 no se ha incluido por ausencia de correspondencias claras*

*Fuente: Presupuestos Comunidad Autónoma y elaboración propia*

## **6.2. Las infraestructuras como base del desarrollo**

Un aspecto destacado en el desarrollo económico de los territorios lo constituye la dotación existente de infraestructuras, sean éstas de transporte, sociales, culturales, energéticas o turísticas. Indudablemente, la disposición de infraestructuras adecuadas y de calidad introduce importantes elementos de dinamismo y arrastre sobre el conjunto de la actividad económica de las regiones, configurándose como una condición necesaria para el desarrollo económico y social. No obstante, como muestran la teoría y la evidencia empírica, la existencia exclusiva de infraestructuras no potencia, por sí sola, dicho desarrollo, debiendo ser completada y complementada con actuaciones paralelas por parte de los diferentes agentes.

Estas premisas aparecen recogidas en el Programa Operativo Integrado (POI) de Extremadura 2000-2006, en una doble vertiente. Por un lado, identificando las debilidades y amenazas constatadas en el ámbito de las infraestructuras sociales y de transporte, y por otro, definiendo Medidas

de actuación en el ámbito de dichas infraestructuras, buscando la adecuada dotación que permita a Extremadura converger con el conjunto de España y la Unión Europea.

- Con mayor grado de detalle, el diagnóstico de la realidad extremeña llevado a cabo mediante el análisis DAFO del POI evidenciaba notables **debilidades y amenazas en el capítulo de las infraestructuras** extremeñas (*inadecuada estructuración de las infraestructuras de comunicación; deficiente e insuficiente dotación de infraestructuras eléctricas; insuficientes equipamientos sociales y residenciales*), circunstancias agravadas en un territorio extenso y con grupos de población reducidos y dispersos (*asentamiento poblacional de forma desigual y dispersa*).
- Como **fortalezas y oportunidades** de la economía extremeña, **cuyo desarrollo aparece estrechamente ligado a la adecuada dotación de infraestructuras**, destacaban la presencia de *producciones agroalimentarias de calidad, el potencial de las actividades mineras extractivas, la variedad y calidad del medio natural extremeño y la disponibilidad de recursos hídricos*.

A la vista de tal situación, se plantearon una serie de **Medidas** dirigidas a aprovechar al máximo las oportunidades existentes y a resolver los problemas anteriormente citados. De hecho, las prioridades de la Estrategia de Desarrollo Regional establecidas por Extremadura se concentraron en tres Objetivos finales, uno de los cuales hacía referencia explícita al campo de actuación que nos ocupa: Objetivo final 3 (*consolidar las dotaciones de equipamientos colectivos, capital material y capital natural*).

En este punto, conviene destacar el importante **carácter transversal de las infraestructuras**, dado que, en la medida en que sus efectos inciden

en el conjunto de sectores económicos y sociales, las actuaciones en el campo de las infraestructuras sociales y de transporte aparecen dispersas en diferentes Ejes. De este modo, el apartado de infraestructuras encuentra, fundamentalmente, su cabida en los Ejes 6 (*Redes de transporte y energía*), 7 (*Agricultura y desarrollo rural*), 3 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*), 4 (*Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades*) y 5 (*Desarrollo local y urbano*).

En este sentido, destaca la relevancia concedida al Eje 6, como lo muestra el hecho de que prácticamente la tercera parte de los fondos financieros programados en Extremadura (32%) se concentran en dicho Eje.

En definitiva, la Estrategia de Desarrollo Regional aplicada por la Junta de Extremadura para el período 2000-2006 detectó debilidades en el campo de las infraestructuras sociales y de transporte (así como ciertas oportunidades que demandaban el adecuado desarrollo de las infraestructuras), cuya plasmación práctica se materializó en diversas Medidas enmarcadas en diversos Ejes.

#### **a) Situación y evolución**

Transcurridos tres años desde la puesta en práctica de las Medidas establecidas en el POI de Extremadura 2000-2006, es preciso analizar la situación en materia de infraestructuras en la región, haciendo uso de los correspondientes indicadores de contexto disponibles hasta la fecha.

- El estado de las **Infraestructuras Hidráulicas** de la Comunidad Autónoma extremeña muestra una paulatina mejora, si bien persisten ciertas carencias notables que llevan a registrar retrasos respecto al conjunto de España y las regiones Objetivo 1. En concreto, las cifras

para Extremadura muestran el mantenimiento de una situación relativa de inferioridad en términos de aguas residuales tratadas, aguas reutilizadas y agua total abastecida (ver Tabla142). Por el contrario, la lectura del estado de la red hidráulica extremeña respecto al agua disponible y a la pérdida de agua es positiva.

- En materia de **Energía**, la situación extremeña presenta un comportamiento favorable, como lo muestran los valores superiores a los promedios español y del conjunto de regiones Objetivo 1 en materia de potencia instalada (total y renovable) y producción. No obstante, conviene señalar el proceso de estancamiento observado en la región en los últimos años en términos de la potencia instalada, tanto total como de energías renovables.
- Las **Infraestructuras Culturales** por habitante de Extremadura figuran en lugar destacado en el conjunto español, por lo que cabe hablar de avances adecuados en dichas dotaciones en esta región.
- Similar evolución presentan los indicadores relativos referidos a **Infraestructuras Sanitarias**, si bien en este caso las cifras se sitúan en niveles próximos a los valores medios del conjunto de España y de la regiones Objetivo 1.

No obstante, aunque para el caso de las infraestructuras culturales y sanitarias los resultados aparecen moderadamente positivos, no debe olvidarse el marcado asentamiento desigual y disperso de la población, lo cual, unido a las carencias observadas en términos de infraestructuras de transporte, revalida las debilidades aparecidas en el análisis DAFO previo.

- El estudio de la dotación de **Infraestructuras de Transporte** de la región revela resultados dispares. La situación es positiva en el

ámbito de las carreteras, autovías y autopistas, en términos de kilómetros por habitante. Sin embargo, tomando en consideración la superficie extremeña, el resultado se invierte, apareciendo, en este caso, Extremadura por debajo de los promedios de España y del agregado Objetivo 1. Con relación a la seguridad en los transportes viarios, Extremadura presenta unos niveles de accidentes por habitante y superficie inferiores al resto de ámbitos geográficos considerados.

Por su parte, la dotación en términos de ferrocarriles y aeropuertos dista de ser la óptima, circunstancia constatada, asimismo, en el Ejercicio comparativo respecto al promedio español y de las regiones Objetivo 1.

- Por último, las **Infraestructuras Turísticas** extremeñas, a pesar del moderado avance experimentado en los últimos años, continúan adoleciendo de cierto retraso respecto al total nacional y de regiones Objetivo 1.

En definitiva, el estudio de los indicadores de contexto disponibles sugiere, en líneas generales, el mantenimiento del diagnóstico aportado en su día por el análisis DAFO, especialmente en el grupo de debilidades expuestas. Esta circunstancia es especialmente patente en el ámbito de las infraestructuras de transporte, turísticas e hidráulicas. Por su parte, las infraestructuras energéticas y, en menor medida, las culturales y sanitarias, han experimentado leves mejoras que, en cualquier caso, deben interpretarse con cautela a la vista de la particular estructura económica y social de la región.

Tabla 142. Indicadores seleccionados de contexto: Extremadura

INDICADORES SELECCIONADOS DE CONTEXTO								
Indicador	Ámbito	Unidad	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Volumen de agua total abastecida (hogares y otros usos) [litros/hab/día]	Extremadura	litros/hab/día	155,0	160,0	168,0	173,0	210,0	
	España	litros/hab/día	215,0	225,0	235,0	246,0	256,0	
	Objetivo 1	litros/hab/día	205,8	215,7	226,4	236,5	247,8	
Volumen de aguas residuales tratadas	Extremadura	m3/hab/día	ND	0,055	0,061	0,065	0,140	
	España	m3/hab/día	0,133	0,149	0,166	0,180	0,191	
	Objetivo 1	m3/hab/día	0,116	0,119	0,146	0,139	0,156	
Bibliotecas (Unidades administrativas)	Extremadura	nº	389	399,5	410	439,5	469	
		por habitante	363,2	372,9	382,8	410,3	436,7	
	España	nº	7027	7089	7151	7345	7540	
		por habitante	178,9	180,2	181,2	185,4	188,8	
Objetivo 1	nº	3933	3984,5	4036	4178,5	4321		
	por habitante	168,0	169,9	172,1	177,0	181,7		
Camas hospitalarias en servicio	Extremadura	nº	3.941	3.942	4.343	4.356	4.383	4336
		por habitante	3,7	3,7	4,1	4,1	4,1	4,0
	España	nº	151.224	151.490	164.101	162.612	161.247	160.166
		por habitante	3,9	3,9	4,2	4,1	4,0	4,0
Objetivo 1	nº	81.407	81.564	87.572	86.924	86.591	86.658	
	por habitante	3,5	3,5	3,7	3,7	3,6	3,6	
Accidentes con víctimas	Extremadura	nº	1.171	1.238	1.520	1.548	1.589	1.543
		por habitante	1,09	1,16	1,42	1,45	1,48	1,43
		por km <sup>2</sup>	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
	España	nº	85.589	86.068	97.571	97.812	101.731	100.394
		por habitante	2,18	2,19	2,47	2,47	2,55	2,49
		por km <sup>2</sup>	0,17	0,17	0,19	0,19	0,20	0,20
Objetivo 1	nº	44.181	44.776	49.941	50.731	51.278	49.980	
	por habitante	1,89	1,91	2,13	2,15	2,16	2,08	
Autopistas y autovías (Metros lineales) existentes	Extremadura	nº	238.000	238.000	238.000	238.000	238.000	271.000
		por habitante	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,25
		por km <sup>2</sup>	5,72	5,72	5,72	5,72	5,72	6,51
	España	nº	7.295.006	7.750.006	8.269.006	8.893.006	9.049.000	9.571.007
		por habitante	0,19	0,20	0,21	0,22	0,23	0,24
		por km <sup>2</sup>	14,42	15,32	16,34	17,57	17,88	18,92
Objetivo 1	nº	4.791.000	5.207.000	5.669.000	5.996.000	6.080.000	6.484.000	
	por habitante	0,20	0,22	0,24	0,25	0,26	0,27	
Establecimientos hoteleros excepto los de 1 estrella de plata	Extremadura	nº	164	158	158	184	179	181
		por habitante	0,00015	0,00015	0,00015	0,00017	0,00017	0,00017
		nº	7.738	7.520	7.539	9.027	9.262	7.292
	España	por habitante	0,00020	0,00019	0,00019	0,00023	0,00023	0,00018
		nº	4.239	4.052	4.071	4.893	5.117	4.687
		por habitante	0,00018	0,00017	0,00017	0,00021	0,00022	0,00020
Total habitaciones de establecimientos hoteleros excepto los de una estrella de plata	Extremadura	nº	5.152	5.122	5.223	5.791	5.709	
		por habitante	0,0048	0,0048	0,0049	0,0054	0,0053	
	España	nº	506.202	504.538	508.459	587.884	592.293	
		por habitante	0,0129	0,0128	0,0129	0,0148	0,0148	
Objetivo 1	nº	232.596	227.350	230.485	272.351	276.244		
	por habitante	0,0099	0,0097	0,0098	0,0115	0,0116		
Producción de energía eléctrica b.c	Extremadura	nº				16.439	16.788	20.918
		por habitante				0,0153	0,0156	0,0194
	España	nº				163.714	174.048	182.644
		por habitante				0,0041	0,0044	0,0045
Objetivo 1	nº				120.332	127.462	135.840	
	por habitante				0,0051	0,0054	0,0057	

Fuente: varias estadísticas INE y Ministerio de Fomento

**b) Los instrumentos adoptados**

El conjunto de actuaciones emprendidas hasta la fecha en Extremadura se caracterizan por su excesiva concentración en el Eje 6 (Redes de transporte y energía), particularmente en la Medida 6.1 (Carreteras y autovías), la cual concentra la mitad de los recursos financieros aplicados durante el período 2000-2002.

Sin duda, se trata de una lectura positiva desde la vertiente de la dotación de infraestructuras de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, una visión conjunta de su significado arroja importantes incertidumbres, en la medida en que la excesiva concentración de esfuerzos en esta debilidad redundaría en la desatención hacia otros retrasos constatados en la región. Esta evidencia se agrava si consideramos, como se comentó inicialmente, el hecho de que las infraestructuras no promueven por sí solas el desarrollo económico de los territorios, debiendo, por tanto, programar los esfuerzos de modo equilibrado.

Otro elemento de incertidumbre radica en el notable sesgo de las actuaciones hacia el transporte por carreteras y autovías, mientras que los recursos destinados al ferrocarril únicamente representan el 2,2% del total de fondos ejecutados. Ello va en detrimento de la deseable intermodalidad de los sistemas de transporte, restando posibilidades para la disposición de alternativas de transporte eficaces y coadyuvantes del desarrollo sostenible de la región. Por otro lado, la potenciación de determinadas fortalezas y oportunidades de la economía extremeña, constatadas en el correspondiente análisis DAFO, tales como el potencial de actividades mineras y extractivas o el aprovechamiento económico acorde con la sostenibilidad, muestra un elevado grado de interrelación con el transporte ferroviario.

- En el análisis por municipios, menos del 20% del total de las Medidas articuladas figuran municipalizadas, esto es, registran un detalle acerca de la población donde ha sido llevada a cabo la actuación. De este modo, existe cierta indeterminación que podría suponer la concentración de acciones en determinados núcleos, sin generar mejoras sobre la vertebración territorial de la región. Por otro lado, introduce importantes dosis de indefinición que pueden derivar en incertidumbre desde la perspectiva de los diferentes agentes económicos y sociales, tanto de la propia región como ajenos a la misma.
- En lo relativo a las actuaciones para las cuales se dispone de detalle por municipio, la mayor parte de las Medidas aplicadas en el campo de las infraestructuras muestran una importante concentración en ciertos núcleos, circunstancia especialmente significativa en el saneamiento y depuración de aguas residuales, abastecimiento de agua, instalaciones deportivas y de ocio y redes de distribución de energía.

Como aspecto positivo, cabe señalar que, a pesar de la concentración de las Medidas descritas en ciertos municipios, ninguna población acapara los recursos mayoritarios de dos actuaciones diferentes.

- Si bien se ha comentado que la información municipalizada es muy escasa para el conjunto de las Medidas, en el caso de la Medida 6.3 (*Ferrocarriles*) cerca de un 90% de la información aparece clasificada por Municipios. Destaca la excesiva concentración de las actuaciones ferroviarias en un municipio (Aljucén), que acapara más de dos tercios de los recursos destinados al ferrocarril (68,5%). Asimismo, los fondos en materia ferroviaria destinados a la provincia de Cáceres únicamente han supuesto el 10% del total, evidenciando igualmente la mermada vertebración territorial conseguida hasta el

momento en este ámbito. El conjunto de estas circunstancias agrava la situación de desventaja relativa del ferrocarril en la región.

En resumidas cuentas, las actuaciones emprendidas hasta la fecha adolecen de una concentración excesiva en carreteras y autovías, circunstancia positiva, pero que podría agravar determinadas debilidades e impedir el desarrollo de ciertas oportunidades, especialmente como consecuencia de la menor atención relativa prestada a las infraestructuras ferroviarias. Por otra parte, destaca la reducida municipalización de las actuaciones llevadas a cabo, circunstancia cuya trascendencia aumenta si consideramos la concentración excesiva en ciertas poblaciones de los proyectos para los que se dispone de detalle municipal.

**c) *Los logros alcanzados***

Al margen de la estricta aplicación de recursos financieros, es preciso completar el ejercicio a través del estudio de los indicadores de realización, resultados e impactos, de cara a determinar la incidencia de las actuaciones emprendidas en el campo de las infraestructuras contempladas en el POI de Extremadura 2000-2006.

- En este sentido, en primer lugar destacan los positivos resultados e impactos alcanzados como consecuencia de las Medidas adoptadas en sistemas de transporte multimodales y centros de transporte. Así, se ha logrado un notable incremento en el tráfico de mercancías y pasajeros en el período analizado, evidenciando las sinergias propias del establecimiento de nodos de unión de diferentes líneas e infraestructuras de transporte. Indudablemente, mayores ganancias se conseguirían completando las redes de transporte existentes, al facilitar las interconexiones, especialmente en zonas limítrofes con unidades geográficas y administrativas diferentes.

*Tabla 143. Logros alcanzados en materia de infraestructuras en Extremadura*

Indicador	Tipo	Unidad	Medidas asociadas	Objetivo	Logros	Eficacia
Km nuevos de autopista, autovía y carreteras	Realización o físico	Km	6.1	444	39	8,8%
Km nuevos de autopista y autovía	Realización o físico	Km	6.1	159	0	0%
Acondicionamiento y mejora de la seguridad en carreteras	Realización o físico	Km	6.1	660	366	55,4%
Tiempo ahorrado por nº de usuarios	Resultado	horas/año	6.1	138	448	324,5%
Km de ferrocarril	Realización o físico	Km	6.3	62	4	6,3%
Incremento tráfico total	Resultado	veh./día	6.1	170	6.934	4078,8%
Población beneficiada de la mejora en el suministro eléctrico	Realización o físico	Nº	6.8	630.210	316.500	50,2%
Instalaciones sociales, sanitarias culturales beneficiadas	Realización o físico	M2	5.10/5.9/5.8	3.506.566	432.091	12,3%
Incremento del nº de camas o plazas.	Resultado	Nº	5.9	20	2.896	14480%

*Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000.*

- Los resultados son igualmente positivos en términos de seguridad vial, circunstancia que encuentra una correspondencia con la posición relativamente ventajosa de Extremadura en términos de número de accidentes.
- La información de realizaciones y resultados disponibles arroja, asimismo, un escenario moderadamente optimista en el ámbito de las infraestructuras sociales, sanitarias y culturales, alcanzándose valores en sintonía con las actuaciones abordadas y la fase actual del período de programación.
- En sentido inverso, las realizaciones en términos de longitud de la red de autovías, carreteras y ferrocarriles muestran pobres desarrollos hasta la fecha, circunstancias, que podrían, condicionar la consecución de los objetivos finales marcados por el POI de Extremadura en el capítulo de las infraestructuras.

**d) La incidencia de las actuaciones emprendidas en el contexto**

Una vez conocida la trayectoria del contexto extremeño durante los últimos años, procede contrastar tal evolución con los logros alcanzados hasta la fecha a través de las Medidas enmarcadas en el POI de Extremadura 2000-2006.

- En este sentido, y en el ámbito de las **Infraestructuras de Transporte**, destacan las pobres realizaciones en lo relativo a la longitud de la red viaria, en contraposición con los excelentes resultados alcanzados en términos de usuarios y seguridad. De este modo, las actuaciones llevadas a cabo han incidido, de forma relevante, sobre la mejora de la seguridad y acondicionamiento en las carreteras, circunstancia plasmada en la posición relativamente ventajosa de Extremadura en número de accidentes. Por otro lado, como se ha mostrado anteriormente, el incremento en los usuarios de las infraestructuras de transporte es consecuencia, en buena Medida, de las acciones articuladas, especialmente en lo relativo a los sistemas de transporte multimodal.

*Tabla 144. Incidencia de las actuaciones en materia de infraestructuras en Extremadura*

Indicador del POI (1)	Contexto (año 2000) (2)	Incidencia (1/2)	
Km nuevos de autopista, autovía y carreteras	Incremento de km 2001-1998	Incidencia en red viaria nueva	38,47%
Acondicionamiento y mejora de la seguridad en carreteras	km 2000	Incidencia en mejoras por kilómetro de red viaria	153,64%
Usuarios	Población 2000	Incidencia sobre usuarios beneficiados	105,31%
Población beneficiada de la mejora en el suministro eléctrico	Población	Incidencia sobre disposición de red eléctrica	29,47%
Incremento del nº de camas o plazas.	Camas de hospital 2000	Incidencia sobre infraestructuras sanitarias	66,07%
Beneficiarios infraestructuras sociales	Población 2000	Incidencia sobre infraestructuras sociales y culturales	373,44%

*Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000.*

- En el ámbito de las **Infraestructuras Energéticas** los resultados son más modestos, si bien alrededor de un tercio de la población beneficiada de la mejora en el suministro eléctrico en la Comunidad Autónoma durante el período analizado se vincularía con las Medidas incorporadas en el POI.
- Los resultados derivados de las actuaciones en **Infraestructuras Sanitarias** arrojan resultados positivos, dos terceras partes del aumento de las camas hospitalarias de la región obedecen a las Medidas adoptadas.

El conjunto de acciones en el ámbito de las infraestructuras sociales ofrece una doble perspectiva. Por una parte, en términos de beneficiarios derivados de las Medidas del POI los resultados son excelentes. Sin embargo, la vinculación con los avances en términos de viviendas, discapacitados e inmigrantes aparece excesivamente reducida.

*e) El impacto conjunto de las actuaciones*

Una interesante perspectiva complementaria acerca del impacto de las actuaciones procede de la comparación de la dotación de infraestructuras en Extremadura frente al conjunto de regiones españolas. Con ello, se obtiene una visión clara de los ámbitos que requieren mayores esfuerzos relativos, así como de aquellas parcelas en materia de infraestructuras para las cuales se han obtenido ganancias en términos de convergencia respecto al promedio nacional.

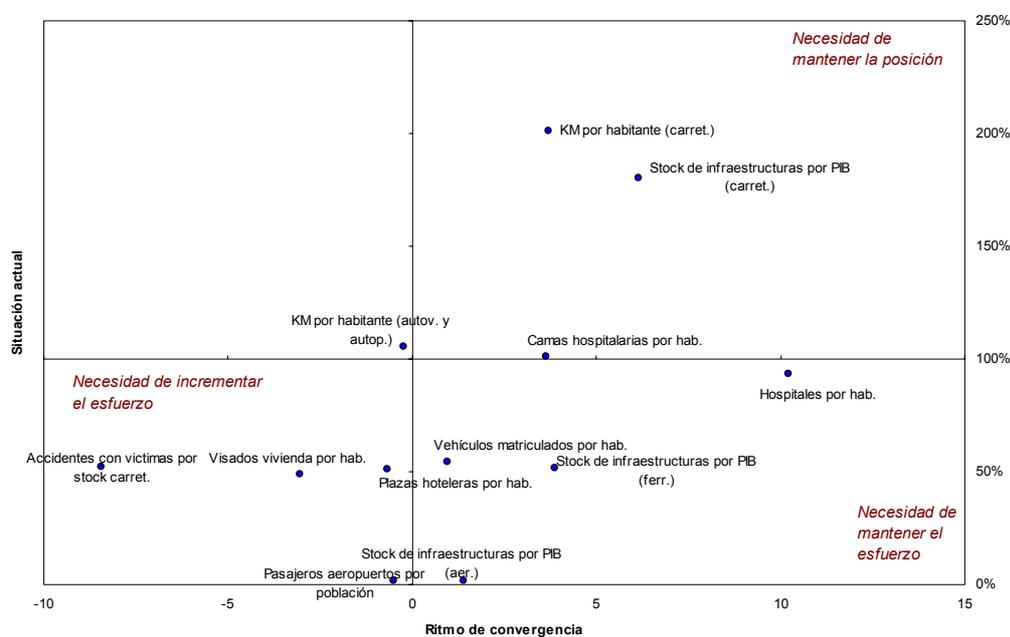
Con mayor detalle, Extremadura ha mejorado su posición ventajosa frente al conjunto de España entre 2000 y 2002 en relación con la dotación de infraestructuras viarias y, en menor medida, sanitarias. Esto

es, se han conseguido diferenciales de crecimiento positivos que han permitido situar a la región por encima del promedio español.

En sentido inverso, las infraestructuras aeroportuarias, turísticas y de autovías han mostrado un comportamiento más negativo, acumulando diferenciales de crecimiento desfavorables que han mantenido la dotación de tales infraestructuras por parte de Extremadura por debajo de los niveles medios del conjunto español (en el caso de autovías, en línea con el promedio).

Por último, las infraestructuras ferroviarias extremeñas demandan mayores esfuerzos, en la medida en que se han alcanzado diferenciales de signo positivo respecto a promedio de España, pero se sitúan por debajo de la dotación media nacional.

Gráfico 24. Situación comparada de la dotación de infraestructuras en Extremadura vs España



Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000.

Situación actual: Último dato de contexto disponible (2001-2002)

Ritmo de convergencia: Diferencia de crecimiento en puntos porcentuales respecto al promedio de España (1998-2001/2002).

A partir de estas evidencias, y tomando en consideración las actuaciones emprendidas hasta la fecha en el marco del POI de Extremadura 2000-2006, se pone de relieve la necesidad de incrementar los esfuerzos en el campo de las infraestructuras turísticas y de transporte (ferrocarril, autovías y aeropuertos), de cara a converger con los niveles medios del conjunto de regiones españolas.

Por su parte, las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento en el capítulo de infraestructuras sanitarias se corresponden con los importantes niveles de convergencia alcanzados.

## *f) Conclusiones y recomendaciones*

### **f.1) Conclusiones**

Extremadura mostraba a finales de la década de los noventa una situación de desventaja relativa en términos de infraestructuras, constituyéndose en una debilidad que urgía atención. Al mismo tiempo, determinadas potencialidades de la economía extremeña dependían, en buena medida de la disposición de infraestructuras sociales y de transporte. Estas circunstancias determinaron la explícita consideración de la mejora de las infraestructuras de la región como Objetivo final del POI de Extremadura para el período 2000-2006.

La revisión del contexto de las infraestructuras extremeñas desde el año 2000 mantiene el diagnóstico en materia de debilidades, especialmente en el ámbito del transporte, turismo e infraestructuras hidráulicas, de ahí la necesidad de intensificar los esfuerzos desarrollados hasta la fecha.

Las realizaciones y resultados obtenidos en la actual fase apuntan resultados positivos en términos de multimodalidad del transporte y seguridad vial, así como avances significativos respecto a lo proyectado en el ámbito de las infraestructuras sociales, sanitarias y culturales. La

lectura no es tan optimista en el caso de las redes de transporte, constatándose ciertos retrasos que podrían comprometer la adecuada consecución de los objetivos pretendidos al final del período 2000-2006.

Las actuaciones llevada a cabo muestran una excesiva concentración de recursos financieros en autovías y carreteras, situación que agravaría el desequilibrio entre modos de transporte actualmente existente en la región, en detrimento del ferrocarril. Asimismo, la canalización mayoritaria de fondos y actuaciones hacia el transporte viario implica la desatención de buena parte del resto de amenazas y debilidades de Extremadura. En idéntico sentido, diversas fortalezas de la región aparecen directamente vinculadas al desarrollo del transporte ferroviario, hecho no suficientemente potenciado en la fase intermedia del período de programación.

Por otra parte, las actuaciones llevadas a cabo adolecen de falta de concreción a escala municipal, lo cual supone una notable indefinición que podría introducir dosis de incertidumbre en los agentes económicos y sociales de la Comunidad.

Adicionalmente, en los casos para los que se dispone de detalle municipal, resulta destacable la excesiva concentración en determinadas poblaciones, que implicaría dificultades a la hora de favorecer la necesaria vertebración del territorio extremeño.

Estas mismas circunstancias se ponen de relieve al analizar la incidencia de las actuaciones del POI desarrolladas hasta la fecha sobre la evolución experimentada por el contexto. Esto es, las mayores contribuciones se corresponden con la seguridad vial, el incremento en el número de usuarios de los transportes y las infraestructuras sanitarias. En sentido inverso, las aportaciones más reducidas se concentran en el ámbito de la longitud de las redes viarias y ferroviarias.

En última instancia, la situación comparativa de Extremadura respecto al conjunto de regiones Objetivo 1 evidencia la necesidad de incrementar los esfuerzos en el campo de las infraestructuras turísticas y de transporte (ferrocarril, autovías y aeropuertos), de cara a converger con los niveles medios del conjunto de regiones Objetivo 1. Al tiempo, las actuaciones en el capítulo de infraestructuras sanitarias se corresponden con los importantes niveles de convergencia alcanzados.

## **f.2) Recomendaciones**

El análisis de las realizaciones y efectos de las Medidas en materia de infraestructuras incluidas en el POI de Extremadura 2000-2006, en la fase intermedia de dicho período, ofrece una valiosa visión sobre su estado e incidencia, permitiendo, al mismo tiempo, servir de base para la redefinición y/o reconducción de los esfuerzos desarrollados.

En este sentido, las principales recomendaciones que cabría extraer, relativas al campo de las infraestructuras, a partir del ejercicio realizado se sintetizan en:

- **Infraestructuras de Transporte**

Las actuaciones destinadas a la ampliación de la red de transportes, tanto viaria como ferroviaria, han sido reducidas hasta la fecha, lo que puede comprometer el logro de los objetivos perseguido en este ámbito. Por ello, sería preciso incrementar los esfuerzos de dichas redes, de un modo equilibrado, esto es, con la vista puesta en la necesaria intermodalidad del sistema de transporte extremeño. En última instancia, el aprovechamiento de determinadas oportunidades y fortalezas, así como la eliminación de determinadas debilidades, exige la disposición de una red de transporte por ferrocarril adecuada y en condiciones de competir con el transporte por carretera.

No debe olvidarse que las prioridades en materia de carreteras pasan por la intervención en tramos con elevada intensidad de tráfico, así como por el desarrollo de itinerarios que doten a la red de una estructura más mallada. Adicionalmente, es preciso destinar esfuerzos a la integración en la red de carreteras transeuropeas, como requisito imprescindible si se quiere aprovechar al máximo los beneficios derivados del transporte por carretera. La plena disposición de la Ruta de la Plata o del Eje Ciudad Real-Badajoz y su perfecta interconexión con la red de otras Comunidades Autónomas o de Portugal, redundarían en notables beneficios para el conjunto de la sociedad extremeña.

Por su parte, la disposición de un ferrocarril de calidad, competitivo e integrado en una red amplia, supondría un impulso de considerables dimensiones para la actividad económica de la región. En este sentido, es preciso clarificar el trazado de la línea de alta velocidad entre Madrid y Lisboa a su paso por Extremadura.

Por último, como se ha evidenciado hasta la fecha a la vista de los importantes efectos positivos de las actuaciones en sistemas de transporte multimodal y centros de transporte, sería recomendable avanzar en el fomento de tales nodos de transporte, favoreciendo la intermodalidad y derivando en notables beneficios para la colectividad.

En definitiva, sería preciso intensificar los esfuerzos en materia de dotación de la red viaria y ferroviaria de la región, sin olvidar que el máximo aprovechamiento debe venir acompañado de la integración de las redes en un contexto nacional y europeo más amplio, y del necesario impulso de la intermodalidad del sistema de transporte.

- **Infraestructuras turísticas**

La economía extremeña adolece aún de un déficit comparativo en materia de infraestructuras turísticas, hecho significativo si se considera la contribución que las actividades turísticas pueden desempeñar en el adecuado aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades constatadas en la región.

De este modo, determinadas dotaciones naturales (variedad y calidad del medio natural), encontrarían un importante impulso si se dispusiera de las infraestructuras turísticas idóneas, sirviendo de este modo de fuente generadora de empleo y riqueza en la Comunidad.

- **Infraestructuras culturales, sanitarias y sociales**

En líneas generales, la comparación de las realizaciones y resultados en materia de infraestructuras culturales, sanitarias y sociales arroja resultados favorables. Por ello, no deben mermarse los esfuerzos desarrollados hasta la fecha, atendiendo en cualquier caso a la particular caracterización económica, demográfica y social de la región.

En concreto, no debe olvidarse que una de las principales debilidades de Extremadura es la relativa al envejecimiento demográfico, junto con un asentamiento poblacional desigual y disperso, circunstancias que exigen actuaciones totalmente coherentes con estas carencias. De lo contrario, la excesiva concentración de actuaciones en determinados núcleos poblacionales podría derivar en la intensificación de determinadas desigualdades, dificultando sobremanera la necesaria cohesión económica y social del territorio.

- **Infraestructuras energéticas e hidráulicas**

El avance mostrado por las infraestructuras hidráulicas y, especialmente, energéticas de Extremadura hasta la fecha resulta

adecuado y coherente con los objetivos inicialmente pretendidos. No obstante, los esfuerzos en este área no deben ceder, tanto por el mantenimiento de ciertas debilidades relacionadas como por el aprovechamiento de algunas fortalezas.

Así, es preciso recordar que una de las debilidades de la Comunidad Autónoma hacía referencia a la deficiente e insuficiente dotación de infraestructuras eléctricas, por lo que las actuaciones emprendidas deben tener continuidad en los próximos años. Del mismo modo, entre las oportunidades de la región se encuentra la disposición de notables recursos hídricos, junto con la existencia de formas tradicionales de aprovechamiento económico y plenamente acordes con la sostenibilidad. Ello confiere al desarrollo de las infraestructuras energéticas e hidráulicas un marcado carácter diferencial respecto al constatado en otras Comunidades Autónomas, apareciendo como un importante potencial de la región extremeña capaz de generar riqueza y empleo en el futuro.

### ***6.3. El tejido empresarial como elemento dinamizador***

El Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales Europeos señala al tejido productivo extremeño como uno de los elementos donde más se refleja el menor grado de desarrollo de la economía regional. Esta debilidad se traduce, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente sobre el *Diagnóstico de la realidad extremeña*, en unos reducidos niveles de competitividad y productividad. Tales carencias frenan la capacidad de desarrollo económico de Extremadura y dificultan su proceso de convergencia con la media nacional y europea.

Las manifestaciones más significativas de esta debilidad estructural que se han destacado en la presente evaluación se relaciona, básicamente, con cuatro carencias, recogidas sucintamente en el análisis DAFO:

- La fragilidad de los sectores agrícola y ganadero.
- La escasa productividad de las actividades del sector industrial.
- La orientación del sector terciario hacia los servicios tradicionales de menor productividad.
- El mínimo nivel de internacionalización de la economía extremeña.

A partir de esta situación general, el POI de Extremadura 2000-2006 se plantea, entre sus objetivos, la mejora del capital productivo privado, buscando el desarrollo local de empresas viables generadoras de empleo estable y el fomento de la investigación y el desarrollo.

No en vano, la potenciación de la **base productiva** extremeña aparece como una de las prioridades estratégicas para el progreso económico de la región, de acuerdo con el análisis abordado en el capítulo referente a la articulación estratégica de la evaluación. Ello se refleja asimismo en la definición de los objetivos finales e intermedios del Programa. De esta forma, el desarrollo y diversificación de la base productiva regional que permita asegurar un crecimiento sostenido y generador de empleo constituye uno de los tres objetivos fundamentales del POI.

Al mismo tiempo, una importante variedad de objetivos intermedios están orientados a mejorar la **productividad y modernización del entramado productivo**, lo que convierte a este área en una de las más críticas de la estrategia de desarrollo formulada en el POI. En concreto los objetivos intermedios directamente vinculados con el campo de actuación del tejido empresarial son:

- Afianzar el desarrollo de los segmentos productivos asentados, en particular aquellos que están ligados directa o indirectamente con el sector agrario.
- Promover y difundir, sobre bases sólidas, el desarrollo de nuevas actividades en expansión, especialmente en los sectores industriales emergentes y en el turismo de calidad.
- Fomentar la implantación de iniciativas o embriones de desarrollo de actividades con potencial de futuro, respetuosos con el medio ambiente, y favorecer, por un lado, la prestación de apoyo técnico y financiero a la implantación de servicios avanzados a la empresa, y por otro, la formación de recursos humanos.
- Impulsar la realización de acciones horizontales para el desarrollo y la diversificación de la base productiva, tales como la modernización del tejido industrial, la mejora de los canales de comercialización y distribución de productos, la promoción a las PYMES y la potenciación del comercio exterior.

La traducción por Ejes y Medidas de estas grandes finalidades de política regional ha dado lugar a un amplio conjunto de actuaciones concentradas fundamentalmente, en los Ejes 1 y 2 y, en menor grado, en los Ejes 3, 4, 5 y 7 (Tabla145).

Tabla 145. Relación de Medidas con efectos sobre el tejido empresarial

Ejes	Medidas
Eje 1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	1.1 Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicio
	1.2 Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas
	1.3 Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas
	1.4 Apoyo a las empresas relacionadas con la economía social
	1.5 y 1.55 Mejora de las condiciones de financiación de las empresas
	1.6 Apoyo a la internacionalización y promoción exterior
	1.7 Promoción del capital organizativo de las empresas
	1.8 Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo
	1.10 Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas
	Eje 2. Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)
2.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	
2.3 Equipamiento científico y tecnológico	
2.4 Transferencia tecnológica	
2.5 Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	
Eje 3. Medio Ambiente, Entorno natural y Recursos hídricos	3.9 Silvicultura
Eje 4. Recursos Humanos	4.17 Fomentar la actividad empresarial de las mujeres
Eje 5. Desarrollo local y urbano	5.6 Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo
Eje 7 Agricultura y desarrollo rural	7.2 Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo
	7.5 Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias
	7.8 Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería final

Fuente: POI de Extremadura 2000-2006

**a) Análisis de la situación inicial del tejido empresarial extremeño y los cambios experimentados durante el trienio 2000-2002**

El estudio de los principales indicadores relativos al campo del tejido empresarial revela una situación relativa delicada para Extremadura. En efecto, los indicadores sintéticos de las características del tejido empresarial de Extremadura muestran la necesidad de actuar en este sentido al objeto de incrementar la competitividad de las empresas localizadas en la región (Tabla 146).

Tabla 146. Análisis comparado de los indicadores de contexto referidos al campo de tejido empresarial (2000)

	Extremadura	Cáceres	Badajoz	Reg. Obj. 1	España
Densidad empresarial (nº empr/1000 activos)	106,35	82,34	121,28	136,02	146,10
Internacionalización (nº empr.export./1000 empr)	2,0786	1,427	2,401	5,1295	6,1706
Contenido tecnológico (nº empr.tecn/1000 locales)	8,384	9,537	7,916	12,043	16,204
Tamaño empresarial (%empr<10 asal.)	39,10%	43,3%	37,3%	39,79%	39,35%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del DIRCE y la EPA

- La menor vertebración territorial del tejido empresarial extremeño se manifiesta en el menor número de empresas por personas activas. Esta menor densidad empresarial, de la que adolece aún más la provincia de Cáceres, es un síntoma inequívoco de las menores oportunidades empresariales y de una cultura empresarial insuficientemente emprendedora.
- Las mayores dificultades de acceso a los mercados internacionales que tienen las empresas extremeñas para colocar su producción en el exterior refleja que su esfera de intercambio se reduce al ámbito local o regional. Ello dificulta, en gran medida, su inserción efectiva en un contexto competitivo y globalizado como el actual, siendo, de nuevo, Cáceres donde la problemática se manifiesta con mayor fuerza.
- La escasa implantación en la región de empresas cuya actividad presenta un contenido tecnológico alto hace que la economía extremeña se distinga por una especialización productiva poco eficiente y marcada por el predominio de industrias de demanda media y débil.
- La existencia preponderante de pequeñas empresas con menos de diez trabajadores hace que el tejido empresarial esté extremadamente atomizado, lo que condiciona, en mayor medida, sus posibilidades estratégicas de innovación tecnológica y, por supuesto, de competitividad. Cabe apuntar, como aspecto destacado, la menor presencia relativa de microempresas en la provincia de Badajoz respecto, no sólo de la del Objetivo 1, sino también de la del total nacional.

El estudio comparado de los indicadores durante el horizonte temporal para el cual están construidos proporciona una primera aproximación del esfuerzo realizado por la Comunidad Autónoma extremeña en estos tres

años de aplicación del POI en materia de apoyo y estímulo a la actividad del tejido empresarial regional.

- A grandes rasgos, se observa que prácticamente todos los indicadores relacionados muestran unas tasas de crecimiento positivas, sobresaliendo, por encima del resto, los relativos a la densidad empresarial. Más concretamente, el número de empresas por cada mil personas activas se ha incrementado en más de un 20%, debido, fundamentalmente, al espectacular crecimiento registrado en la provincia de Cáceres, que ha pasado de 82,34 en 2000 a 138,89 empresas por mil personas activas en 2002.
- Dicho aumento de la densidad empresarial, que abre grandes posibilidades para que la región genere nuevas oportunidades de progreso, ha sido mucho más modesto en el segmento de las actividades con un contenido tecnológico elevado. De hecho, el incremento en el número de unidades productivas con ese elevado contenido tecnológico, aunque positivo, ha sido menor que el experimentado por la media de las regiones Objetivo 1 y del Estado. Ello es una clara muestra del mantenimiento en Extremadura de una base productiva muy especializada en sectores tradicionales y con una baja productividad.

Tabla 147. Evolución de los indicadores más representativos de las principales características del tejido empresarial (Extremadura, Regiones Objetivo 1 y España, 2000-2002)

Indicador	Unid. Medida	Ámb. Territ.	2000	2001	2002	T.Var
Densidad empresarial (total de empresas)	Nº empresas / miles activos	Extremadura	106,35	113,67	129,26	21,554%
		Cáceres	82,34	97,56	138,89	68,682%
		Badajoz	121,28	122,44	123,39	1,743%
		Reg. Obj. 1	136,02	140,62	137,99	0,0145
		España	146,105	149,366	148,374	1,553%
	Nº empresas con asalariados / miles activos	Extremadura	46,61	51,47	56,58	21,414%
		Cáceres	40,25	48,43	59,71	48,371%
		Badajoz	50,56	53,12	54,68	8,147%
		Reg. Obj. 1	61,64	66,01	66,27	0,0750
		España	66,32	69,82	70,35	6,067%
Internacionalización	Nº empresas exportadoras / mil empresas con asalariados	Extremadura	2,0786	2,5895	2,3075	11,014%
		Cáceres	1,427	1,255	0,896	-37,251%
		Badajoz	2,401	3,252	3,248	35,290%
		Reg. Obj. 1	5,130	5,439	5,032	-0,0190
		España	6,171	6,484	6,101	-1,130%
Contenido tecnológico	Nº locales tecnológicos / mil locales productivos	Extremadura	8,384	9,106	8,662	3,323%
		Cáceres	9,537	10,785	8,096	-15,109%
		Badajoz	7,916	8,402	9,057	14,414%
		Reg. Obj. 1	12,043	12,382	12,771	0,0605
		España	16,204	16,852	17,541	8,249%
Dimensión	Nº empresas de menos 10 asalariados / nº total empresas	Extremadura	0,3910	0,4050	0,3956	1,198%
		Cáceres	0,433	0,443	0,393	-9,379%
		Badajoz	0,373	0,389	0,398	6,600%
		Reg. Obj. 1	0,398	0,415	0,424	0,0653
		España	0,393	0,408	0,413	5,048%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del DIRCE y la EPA

- Respecto a la orientación exterior del tejido empresarial extremeño, es significativa la asimetría que existe en este frente a nivel provincial. Mientras que la filosofía empresarial imperante en la provincia de Badajoz concede una creciente importancia a las estrategias de internacionalización, Cáceres, por su parte, presenta unas características diametralmente opuestas.
- Finalmente, el porcentaje de empresas de reducida dimensión no solamente es menor en Extremadura, sino que, además, se ha incrementado menos que en el resto de los territorios asistidos por el Objetivo 1 de la Política Regional Europea. A este respecto, destaca

el descenso tan acentuado del porcentaje de microempresas sobre el total que se ha producido en Cáceres durante el periodo de tiempo considerado (-9,3%).

**b) *Los instrumentos utilizados para el fomento de la competitividad en Extremadura***

Con el objeto de conseguir una incidencia positiva efectiva sobre el tejido empresarial extremeño, el conjunto de Medidas adoptadas han de ser, no sólo eficaces en cuanto a consecución de objetivos, sino también eficientes en su instrumentalización.

Por ello, se han llevado a cabo una serie de análisis que ofrecen una visión sintética sobre la relación entre medios e instrumentos utilizados y objetivos conseguidos, así como la incidencia territorial de los distintos proyectos. En relación con este último aspecto, cabe señalar que ,de forma genérica, las ayudas a empresas pueden encontrar su máxima eficiencia (en el sentido del rendimiento económico) cuando se concentran en zonas geográficas con un desarrollo económico consolidado. No obstante, la eficiencia, entendida como la voluntad de una articulación territorial equilibrada, requiere destinar un esfuerzo financiero por unidad notablemente más elevado, en las zonas con una menor densidad demográfica y concentración de actividad.

El primer análisis (Tabla148) está enfocado a estudiar la evolución de la densidad empresarial extremeña, considerado el gasto tanto programado como Ejecutado en relación con este aspecto.

Tabla 148. Gasto asociado al incremento de la densidad empresarial

Provincia	Activos (miles)	Gasto asociado	Densidad empresarial (2000)	Gasto asociado por mil activos	Incidencia real sobre prevista
Total España	17.763,50		146,11		
Programado 2000-2002 en los POIs Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	10.224,40	2.823.582.446,00	136,02	276.161	
Objetivo 1 programado a pagos	10.224,40	1.752.647.845,25		171.418	
Extremadura programado	454,20	223.886.929,00	106,35	492.925	62%
Extremadura programado a pagos	454,20	127.161.706,40		279.968	109%
Pagos 2000-2002					
Total Extremadura	454,20	138.347.129,72	106,35	304.595	
Badajoz	280,10	327.683,29	121,28	1.169	
Cáceres	174,10	1.051.156,66	82,34	6.037	
No Provincializado		136.968.289,77			

Fuente: Fondos 2000 , EPA y Dirce

- La densidad empresarial en Extremadura es significativamente menor a la media para el conjunto de regiones Objetivo 1, así como para el total de España, siendo este aspecto mucho más notable en el caso de Cáceres.
- Consecuentemente, el gasto por personas activas previsto para atajar esta situación es sustancialmente superior al gasto medio programado a tal fin para el conjunto de regiones Objetivo 1. Concretamente, el esfuerzo financiero (por mil activos) que recae sobre proyectos con incidencia potencial sobre la densidad empresarial representan casi el doble de los fondos asignados para el resto de regiones.
- El avance en los niveles de Ejecución de dicho gasto resulta positivo (62%), aunque refleja los retrasos en una serie de Medidas asociadas al gasto para el incremento de la densidad empresarial, explicados en el capítulo anterior.
- Atendiendo al gasto con detalle provincial, éste es mayor en Cáceres, provincia que presenta, efectivamente, una peor situación. Este dato debe ser tenido en cuenta con cautela, puesto que resulta cuanto

menos poco significativo, ya que tan sólo el 1% del gasto asociado aparece clasificado por provincias.

En el área de la internacionalización, el siguiente análisis (Tabla149) permite llevar a cabo una valoración sobre los recursos destinados a apoyar la salida al mercado exterior de las empresas extremeñas.

- La escasa apertura al exterior se refleja en el hecho de que sólo dos empresas extremeñas por cada mil son exportadoras, frente a las cinco empresas exportadoras en el conjunto de las regiones Objetivo 1, y las seis empresas por cada mil en la totalidad del territorio español. El problema, al igual que en el caso de la densidad empresarial es más evidente en Cáceres.
- Dada esta gran debilidad, el gasto medio programado por empresa es muy superior a la media de las regiones Objetivo 1. Es preciso tener en cuenta que muchas de las ayudas son concedidas a micro-empresas que precisan apoyo, no sólo para impulsar la actividad exportadora, sino, en muchos casos, para iniciarse en ella, lo que absorbe una importante cantidad de gastos de puesta en marcha.
- La práctica totalidad del gasto no se encuentra territorializado, lo que impide verificar si se ha concentrado el gasto en Cáceres, de acuerdo con su situación de mayor desventaja en este ámbito, o bien las políticas aplicadas no han tenido en cuenta este aspecto.

Tabla 149. Gasto asociado a la promoción de la internacionalización de las empresas

Provincia	Empresas con asalariado	Gasto asociado	Empresa exportadora por mil empresas con asalariados	Gasto asociado por empresa con asalariados	Incidencia real sobre prevista
Total España	1.178.171		6,17		
Programado 2000-2002 en los POIs Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	630.275	913.990.229	5,13	1.450	
Objetivo 1 programado a pagos		530.916.050		842	
Extremadura programado	21.168	56.023.787	2,08	2.646	59%
Extremadura programado a pagos		31.822.662		1.503	105%
Pagos 2000-2002					
Total Extremadura	21.168	33.278.459	2,08	1.572	
06 Badajoz	14.161	30.050	2,40	2,12	
10 Cáceres	7.007		1,43		
No Provincializado	0	33.248.409			

Fuente: Fondos 2000 , EPA y Dirce

- Cerca de un 90% del gasto se encuentra cofinanciado con el FEOGA-O, acorde con una economía extremeña que presenta un sector agrario y agroalimentario muy importante. De hecho, dentro de las actividades relativas a ferias, misiones comerciales y jornadas informativas llevadas a cabo desde la DG de Comercio en el ámbito de la promoción exterior existe una clara concentración en este ámbito: durante la anualidad 2002, por ejemplo, la totalidad de las ferias en el exterior y la mitad de las nacionales y de las misiones comerciales, estuvieron relacionadas con la alimentación y la producción del vino, o la agroalimentación, en general.

En coherencia con la importancia del sector agrario en Extremadura, el gasto destinado a instrumentos relacionados con la producción y comercialización de productos agrarios y agroalimentarios supone una proporción importante dentro del total destinado a la promoción del tejido empresarial extremeño. El siguiente análisis (Tabla 150) permite realizar un estudio comparativo entre la importancia de este sector y el gasto destinado a instrumentos en el área.

- La preponderancia del sector agrario en Extremadura es tan evidente, que dobla prácticamente, el peso relativo del mismo en el conjunto de regiones Objetivo 1. El gasto destinado al sector por unidad de VAB agrario también es ligeramente superior y viene determinado por los esfuerzos necesarios de modernización y mejora de la competitividad en Extremadura.
- Este gasto, asociado en su mayoría al fondo FEOGA-O, se encuentra concentrado en el desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo y en la dotación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización y financiación. Los niveles de Ejecución se ralentizan, fundamentalmente, por retrasos en acciones relacionadas con la Silvicultura.
- De nuevo, este gasto asociado al desarrollo rural no aparece clasificado por municipios de ejecución. Teniendo en cuenta que Extremadura es una región eminentemente rural, resultaría coherente que se encontrara repartido entre el conjunto de núcleos rurales dispersos por la región. Del escaso 5% de la muestra provincializada aparece un mayor gasto en Cáceres, lo cual no parece coherente, dada la menor importancia relativa del VAB agrario sobre el total del VAB.

Tabla150. Gasto destinado a la diversificación rural

Provincia	VAB agrario	Gasto asociado	VAB agrario/VAB	Gasto por und. De VAB agrario	Incidencia real sobre prevista
Total España	0		3,7%		
Programado 2000-2002 en los POIs Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	15.747.440	2.243.640.638	5,8%	142,48	
Objetivo 1 programado a pagos		1.384.235.062		87,90	
Extremadura programado	1.023.808	177.234.459	10,8%	173,11	47%
Extremadura programado a pagos		100.676.355		98,34	83%
Pagos 2000-2002					
Total Extremadura	1.023.808	83.979.249	10,8%	82,03	
06 Badajoz	596.908	1.049.502	11,0%	1,76	
10 Cáceres	426.900	2.419.601	10,5%	5,67	
No Provincializado		80.510.145			

Fuente: Fondos 2000, Dirce y CSCC.

Por otra parte, el esfuerzo tecnológico realizado desde el tejido productivo extremeño es analizado en el campo de actuación referente a I+D y Sociedad de la Información.

**c) Los logros del POI en materia de tejido empresarial**

Dentro del total de instrumentos puestos en marcha con el objetivo de modernizar y mejorar la competitividad del tejido empresarial extremeño, resultan reseñables varios aspectos (Tabla151).

Tabla151. Los logros alcanzados en el tejido empresarial

Indicador	Tipo	Und	Medidas asociadas	Objetivo 2000/06	Logros	Eficacia
Empresas beneficiarias	Realización	Nº	1.1/1.10/1.2/1.4/1.6/1.7/1.8/2.1/4.2/4.3/5.6	12.478	17.863	143,2%
Empresas beneficiarias (PYMES)	Realización	Nº	1.1/1.2/1.4/1.6/1.7/1.8/2.1/4.2/4.3/5.6	11.861	17.844	150,4%
Empresas beneficiarias (turismo)	Realización	Nº	1.10	60	6	10,0%
Total inversión (532+544+548+550+553)	Resultado	Euros	1.6/2.2/1.1/1.2/1.3/1.4/1.5/1.7/7.5/1.10	313.770.000	171.457.262	54,6%
Inversión privada inducida en PYMES	Resultado	Euros	1.1	116.000.000	38.012.114	32,8%
Inversión asociada a los nuevos mercados	Resultado	Euros	1.6	7.000.000	2.565.000	36,6%

Fuente: elaboración propia a partir de Fondos 2000

- El total de empresas beneficiarias a través de las diferentes Medidas de los Ejes 1, 2, 4, y 5 supera las programaciones iniciales, habiendo ayudado a 17.863 empresas durante las tres primeras anualidades del presente periodo de programación.
- La práctica mayoría de estas empresas beneficiarias son Pymes. Estas empresas suponen en torno al 45% del total de empresas regionales y debido a su tamaño tienen especiales dificultades de financiación, competitividad y procesos de internacionalización, por lo que resulta positivo el amplio apoyo recibido.

Para el caso de las empresas turísticas, es preciso tener en cuenta que el gasto de la Medida 1.10 hasta la fecha se ha repartido en actuaciones en las oficinas de turismo, certámenes y publicaciones y estudios. Al no existir ayudas directas a empresas, los niveles de Ejecución transmiten unos falsos niveles de actuación bajos.

- La inversión inducida a través de los diferentes instrumentos es de 171.457.262 €, más de un 50% del objetivo establecido. Estos instrumentos presentan eficacias variables, siendo más bajas aquellas relacionadas con las actividades agrarias, y los proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico. Los efectos sobre el esfuerzo inversionista de las Pymes es aún escaso dadas las mayores dificultades que experimentan para embarcarse en proyectos con inversiones importantes.
- En el área del comercio exterior, el esfuerzo destinado a la promoción de la inversión en nuevos mercados se traduce en una inversión de 2.565.000 €, un 36.6% del objetivo para el total del periodo. Cabe esperar que las acciones de promoción llevadas a cabo hasta la fecha tengan una mayor incidencia en el futuro próximo.

**d) *La incidencia del POI de Extremadura sobre los cambios observados en el entramado empresarial de la región***

El siguiente análisis permite analizar la contribución de los instrumentos enmarcados dentro del POI de Extremadura a la evolución del contexto regional.

En Extremadura el gasto en el ámbito del tejido empresarial resulta relativamente importante. Sólo el Eje 1, integrado por instrumentos para el desarrollo del tejido productivo, acumula el 10% del gasto (la media aproximada para el conjunto de Ejes). El mayor esfuerzo se materializa en la concesión de ayudas a la creación y ampliación de empresas en el conjunto de ámbitos agrícola, industrial, comercial y de servicios.

- Existe una clara incidencia sobre las empresas extremeñas, con un especial efecto positivo sobre las Pymes, tal como se podía prever de la concentración de ayudas destinadas a estas últimas, siendo éste uno de los objetivos establecidos en el *IV Plan de Empleo e Industria de Extremadura 2000-2003*.
- La inversión privada inducida por el desarrollo del programa resulta importante, de forma que representa casi un 10% de los créditos concedidos en el último trienio 2000,2001 y 2002. Esta cifra hubiera resultado superior si tenemos en cuenta que las subvenciones concedidas suponen, en muchas ocasiones, prescindir de dichos créditos.
- Cabe resaltar, asimismo, la importante incidencia sobre la creación de plazas hoteleras, que fortalece la estrategia de conseguir una oferta turística variada y de calidad en la región.

Tabla 152. Incidencia sobre el tejido productivo

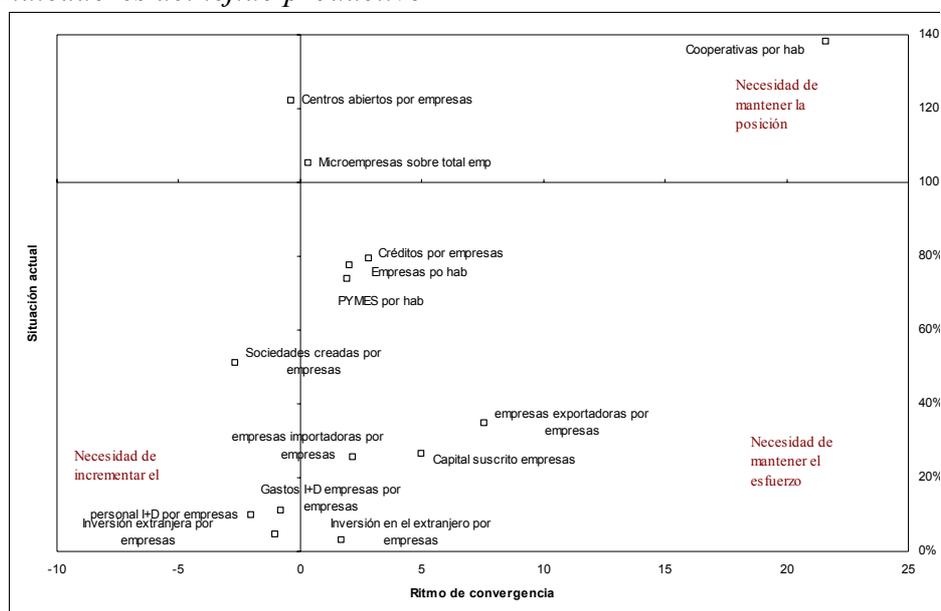
Indicador del POI (1)	Contexto (año 2000) (2)	Incidencia (1/2)	
Empresas beneficiarias	Total empresas	Incidencia sobre el tejido empresarial no agrario	36,98%
Empresas beneficiarias	Empresas con asalariados	Incidencia sobre empresas con asalariados	84,39%
Empresas beneficiarias (PYMES)	Total Pymes (1-99 asal.)	Incidencia sobre Pymes (1-99 asal.)	84,46%
Total inversión (532+544+548+550+553)	Volumen créditos en el sistema financiero	Inversión inducida respecto a volumen de endeudamiento	2,33%
Total inversión anualizada (532+544+548+550+553)	Incremento anual medio de créditos en el sistema financiero	Inversión inducida respecto a incremento de endeudamiento	9,14%
Empresas beneficiarias (turismo)	Empresas actividades turísticas	Incidencia sobre empresas turísticas	2,84%
Total plazas hoteleras nuevas	Plazas en establecimientos de 5, 4 y 3 estrellas de oro	Incidencia sobre plazas hoteleras	126,98%

Fuente: Fondos 2000, Dirce, Anuario estadístico de las CECA, y Anuario estadística de la Banca en España

### e) Conclusiones y Recomendaciones

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y a la vista del gráfico (Gráfico 25) pueden destacarse las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Gráfico 25. Situación comparada frente a España de los principales indicadores del tejido productivo



La situación de partida del tejido empresarial extremeño pone de relieve una serie de carencias sobre las que se trata de incidir a través de una variedad de instrumentos que incluyen ayudas a la inversión, acciones

horizontales, dotación de infraestructuras de apoyo y fomento del desarrollo rural, entre otros.

Los resultados alcanzados durante las anualidades 2000, 2001 y 2002 permiten realizar una serie de valoraciones sobre los niveles de consecución de los objetivos, fruto de la mayor o menor eficacia y eficiencia de los diferentes instrumentos utilizados.

- Un importante número de empresas de Extremadura se han beneficiado de manera más o menos directa, de la puesta en marcha de la variedad de proyectos de apoyo al tejido empresarial.
- El nivel de incidencia ha sido muy importante para el conjunto de las Pymes regionales que cuentan con mayores dificultades para competir en el mercado actual y precisan, por tanto, de mayor apoyo financiero para actualizar sus niveles tecnológicos y desarrollar estrategias de expansión y de apertura al exterior.
- El reducido contenido tecnológico y la escasa apertura hacia otros mercados de las empresas son dos debilidades básicas identificadas en el POI. Consecuentemente, el gasto asociado por empresa a estas dos áreas es en Extremadura significativamente más elevado que en el resto de regiones Objetivo 1. La evolución en ambos aspectos es positiva, con mejores resultados en el área de apertura exterior, frente a una sensible mejoría en el ámbito tecnológico. Existen, además, diferencias muy marcadas entre los resultados alcanzados en Cáceres y Badajoz.
- Los niveles de inversión privada inducidos alcanzan cerca de un 55% del objetivo programado para el total del periodo, con inversiones importantes asociadas a la apertura hacia nuevos mercados.

- Por provincias, **Cáceres** se encuentra en una peor posición competitiva inicial, presentando una densidad empresarial muy baja, y unas empresas caracterizadas por su escaso tamaño y una apertura exterior muy débil. Al no existir una clasificación clara del gasto por provincias, resulta imposible conocer si, consecuentemente el esfuerzo financiero e instrumental ha resultado mayor en esta provincia. Aunque la evolución en el primer trienio del presente periodo de programación resulta muy positiva en cuanto al número de empresas creadas y el incremento en su dimensión, éstas no se caracterizan por su contenido tecnológico ni por su implicación en actividades exportadoras. Es preciso incrementar el apoyo en estas dos áreas si el objetivo es que la ampliación del tejido empresarial en Cáceres vaya acompañado de un incremento de la competitividad y el desarrollo de una estrategia de comercio exterior de las empresas que componen dicho entramado.
- En cuanto a **Badajoz**, presenta con la puesta en marcha del POI una densidad empresarial próxima a la media del resto de regiones Objetivo 1, aunque con niveles de internacionalización y tecnificación en este caso muy por debajo de dicha media. Los apoyos para la innovación y las acciones de comercio exterior han provocado una mejoría importante, debiendo no obstante continuar en esta línea para alcanzar en un futuro los niveles registrados entre las empresas españolas.

#### **6.4. I+D y Sociedad de la Información**

##### **a) *La innovación tecnológica y la Sociedad de la Información en el POI de Extremadura***

EL desarrollo económico y social de Extremadura exige un fuerte apoyo por parte de la Administración, tanto para impulsar el desarrollo de la

investigación y la innovación en el ámbito empresarial, como la incorporación efectiva del conjunto de la población a la denominada “*Sociedad del Conocimiento y de la Información*”.

En efecto, la incorporación de nuevos procesos innovadores y el aprovechamiento de la investigación básica, acometida por los Centros Tecnológicos de la región, así como por los equipos investigadores de las Universidades extremeñas y de otros organismos relacionados, es una condición imprescindible para mejorar los índices competitivos del tejido empresarial regional.

Más aún cuando la situación relativa que la región presenta en este factor clave de desarrollo es de un retraso muy significativo. De hecho, el estudio de las potencialidades y estrangulamientos realizado en el capítulo referente a la *Articulación Estratégica* a través del análisis DAFO ponía de manifiesto los importantes beneficios sociales y económicos que para Extremadura tiene la implantación de la Sociedad de la Información y de nuevas formas de gestión y producción a partir del desarrollo de procesos innovadores, habida cuenta de las claras deficiencias de la región en estos aspectos.

De esta forma, a pesar de que el POI no identifica explícitamente estas carencias como debilidad y sí como oportunidad, en realidad subyacen como una causa determinante de la reducida productividad y especialización de algunos sectores productivos, así como de la escasa cualificación de amplios colectivos en el mercado laboral. El propio POI reconoce, igualmente, los efectos negativos que dichas deficiencias producen sobre la competitividad del sector productivo extremeño y sobre el desarrollo de nuevas actividades de elevado valor añadido.

Desde esta perspectiva, la estrategia de futuro que el POI de Extremadura diseña para lograr la captación y asimilación de nuevas tecnologías que

permitan resolver estos problemas y desarrollar nuevos procesos y productos se caracteriza por su carácter integral o global, puesto que plantea, no sólo la articulación de la oferta existente y futura en función de la demanda de las empresas, sino que también incide en la necesidad de garantizar la transferencia sectorializada de la tecnología a través de la actividad desarrollada por los Centros Tecnológicos.

Esto se pone de manifiesto en el planteamiento de los objetivos finales e intermedios del POI que marcan las grandes directrices a seguir en los próximos años en la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de investigación, innovación, desarrollo tecnológico y refuerzo del potencial humano en este ámbito. En concreto, el objetivo final 2 persigue, precisamente, *incrementar la dotación regional de recursos del conocimiento*, mediante la intensificación de una serie de objetivos de carácter operativo o instrumental (OI) cuya consecución facilita el cumplimiento del mencionado Objetivo final 2. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- OI. 2.1. Diseño de un sistema integrado de recursos del conocimiento.
- OI. 2.4. Fomento de la investigación científica y aplicada.
- OI. 2.5. Implantación de la Sociedad de la Información.

**b) *Evolución del entorno innovador extremeño***

Tradicionalmente, Extremadura ha ocupado uno de los últimos lugares entre las Comunidades Autónomas españolas en I+D, tanto en unidades Ejecutoras, como en gasto y personal dedicado a actividades de I+D. La información disponible a este respecto confirma todo lo anterior, mostrando, claramente, cómo Extremadura se encuentra en una situación significativamente más desfavorable en las áreas de investigación, así como en los niveles de esfuerzo tecnológico realizado.

Tabla 153. Esfuerzo tecnológico de la región de Extremadura (miles de €)

		1998	1999	2000	2001
VAB (precios corrientes)	Extremadura	8.230.835	8.886.669	9.520.207	10.213.872
	España	480.631.000	511.115.000	549.563.000	589.475.000
Gastos totales en I+D	Extremadura	38.531	38.675	56.537	66.295
	España	4.715.016	4.995.358	5.718.989	6.227.158
Gastos de las empresas en I+D	Extremadura	6.002	7.412	14.946	6.443
	España	2.457.181	2.597.097	3.068.994	3.261.032
% Gasto I+D / VAB	Extremadura	0,47%	0,44%	0,59%	0,65%
	España	0,981%	0,977%	1,041%	1,056%
% Gasto I+D empresas / VAB	Extremadura	0,07%	0,08%	0,16%	0,06%
	España	0,511%	0,508%	0,558%	0,553%
% Gasto empresas / Gasto total (I+D)	Extremadura	15,58%	19,17%	26,44%	9,72%
	España	52,114%	51,990%	53,663%	52,368%

Fuente: elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional y de la Estadística de I+D (INE)

- El gasto de I+D sobre el VAB regional es, en Extremadura, prácticamente la mitad del realizado por la media de las regiones españolas. Adicionalmente, las cifras referentes al gasto privado de las empresas están muy alejadas del objetivo de introducir avances tecnológicos en el tejido productivo e impulsar la localización de empresas con un mayor contenido innovador en el Ejercicio de su actividad productiva. En particular, dicho gasto, indicativo de la dinámica innovadora empresarial, representa en el año 2001 únicamente un 0,06% sobre el VAB y una décima parte del total del gasto regional en I+D, frente a más del 50% que supone, en media, en el conjunto de las regiones de España.

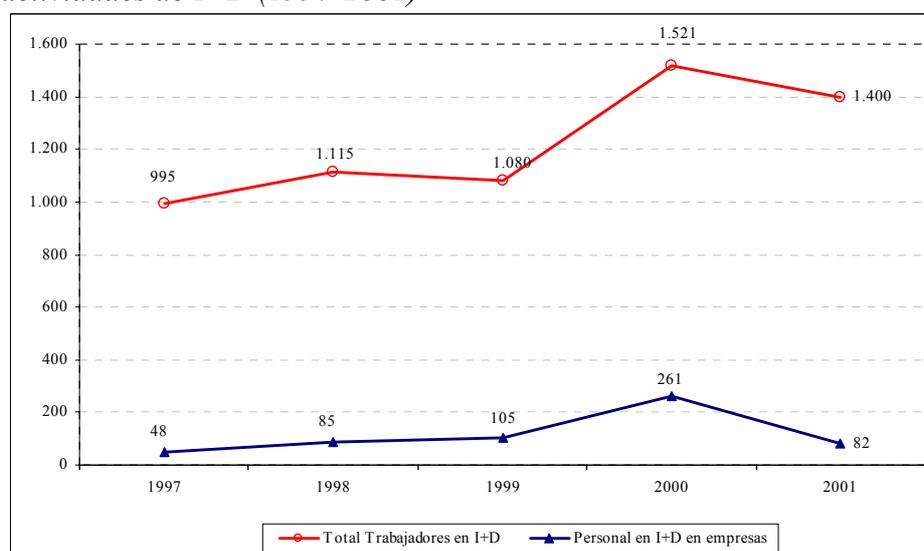
Una amenaza relacionada con la distribución del gasto realizado en I+D realizado consiste en la excesiva concentración existente en las unidades y organismos del sector público, respecto al menor esfuerzo inversor del sector privado. A ello hay que añadir que la rentabilización de esa inversión depende, de manera determinante, de la existencia de vías y canales efectivos de transferencia de los beneficios derivados de la investigación al tejido empresarial de la región para su aprovechamiento productivo.

- No obstante, es evidente el incremento que el gasto realizado en I+D ha experimentando en los últimos años en la región, a pesar de las dificultades derivadas de partir de una situación inicial caracterizada por una gran precariedad tecnológica. Esto explica, en parte que la orientación final de estas inversiones haya sido destinado en mayor medida hacia las primeras etapas de los procesos de innovación.

Por su parte, desde la perspectiva del mercado de trabajo, existe una evolución creciente del número de trabajadores dedicados a las actividades en I+D, que se invierte en el año 2001 con un ligero retroceso. Al igual que sucedía con la variable de gasto, los recursos humanos dedicados a este tipo de actividades tiene menor presencia relativa en el tejido empresarial que en el sector público. Por tanto, cabe afirmar que el empleo generado directamente por las actividades de I+D está relacionado en mayor medida con la I+D realizada por la Administración Pública, ya que tan sólo un 9,7% del personal de I+D trabaja en empresas, frente al 36,9% a nivel nacional.

En este sentido, es preciso tener en cuenta la composición del tejido empresarial extremeño, formado, mayoritariamente, por microempresas, para las que acometer proyectos innovadores y adoptar procesos tecnológicamente avanzados suponen inversiones muy fuertes.

**Gráfico 26. Evolución del número de trabajadores dedicados a actividades de I+D (1997-2001)**



*Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológica (I+D)*

Todos estos aspectos comentados reflejan una tendencia lenta pero favorecedora, de un asentamiento tecnológico incipiente en la región. En la misma línea se sitúan los datos relativos a la evolución de los usuarios de internet durante el primer trienio del presente periodo de programación, que se han multiplicado por más de dos en tan sólo tres años. Ello es una muestra clara de la creciente sensibilización de la sociedad extremeña hacia los instrumentos que ofrece la Sociedad de la Información.

**Tabla 154. Usuarios de internet**

Usuarios de Internet	2000	2001	2002
	62.156	126.801	141.991

*Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta General de Medios.*

**c) Análisis de los instrumentos de política económica utilizados para el impulso de la innovación y la investigación**

La capacidad de impulsar un cambio que posibilite incrementar los niveles tecnológicos extremeños se basa, no sólo en la identificación de

las necesidades y el planteamiento de los objetivos adecuados, sino también en la correcta instrumentación de las actuaciones a desarrollar.

A grandes rasgos, el conjunto de las intervenciones que han sido puestas en marcha en estos tres primeros años de vida del Programa han estado orientadas hacia una doble dirección:

- El desarrollo de la competitividad del tejido empresarial extremeño a través del fomento de los procesos de innovación y desarrollo tecnológico. Para ello, se ha incidido, entre otros elementos, sobre la importancia de la cooperación y el refuerzo de la estructura financiera de las empresas.
- El desarrollo de los soportes telemáticos como medio de incentivar al uso de tecnologías por empresas y particulares y como forma de extender las ventajas de la Sociedad de la Información al conjunto de la región.

La Tabla155 pone de relieve el esfuerzo realizado a través de las diferentes actuaciones con efectos sobre la I+D empresarial para paliar y eliminar las barreras que obstaculizan el desarrollo de la innovación en el entramado productivo de Extremadura:

- En primer lugar, hay que señalar que las empresas extremeñas con un elevado contenido tecnológico, supone cerca del 8% respecto del total de empresas con asalariados, cifra que se eleva hasta un 12% en el conjunto de regiones Objetivo 1 y a un 16% en todo el territorio español. A nivel provincial existe un claro sesgo de signo negativo en Badajoz, en parte debido a su mayor densidad empresarial (cuenta con el doble de empresas con asalariados que Cáceres en el año 2000).

- Esta mayor fragilidad tecnológica (acentuada en la provincia de Badajoz) ha encontrado su correspondencia en el mayor esfuerzo adoptado en este campo. En concreto, la dotación financiera programada por empresa con asalariados para cubrir este tipo de deficiencias es en Extremadura del doble que en el resto de las regiones asistidas por el Objetivo 1 de la Política Regional Europea.
- La Ejecución se ha concentrado, fundamentalmente, en el apoyo a la inversión en capital humano y en proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico. La continuación lógica en la secuencia de intervención sería la transferencia tecnológica que favorezca la aplicación de los resultados al tejido productivo, factor que, seguramente, adquirirá un mayor protagonismo en los siguientes años de aplicación operativa del Programa.
- Un aspecto a mejorar se relaciona con la imposibilidad de estudiar el destino final del gasto realizado por territorios, lo que impide, a su vez, analizar la consecuente incidencia de forma provincializada. El hecho de que tan sólo exista información territorializada para un 1% del gasto introduce un elevado margen de incertidumbre en los agentes económicos y sociales que podría traducirse en desconfianza sobre la bondad de los criterios de selección en cuanto a los destinatarios últimos de las ayudas.

Tabla155. Gasto asociado a I+D

Provincia	Empresas con asalariados	Gasto asociado	Empresas especialización tecnológica por cada mil locales	Gasto asociado por empresa con asalariados	Incidencia real sobre prevista
Total España	1.178.171		16,204		
Programado 2000-2002 en los POIs Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	630.272	509.092.633	12,04	807	
Objetivo 1 programado a pagos		325.541.835		516	
Extremadura programado	21.168	35.391.091	8,38	1.671	71%
Extremadura programado a pagos		20.097.349		949	125%
Pagos 2000-2002					
Total Extremadura	21.168	25.079.150	8,38	1.184	
Badajoz	14.161	297.633	7,92	21	
Cáceres	7.007		9,54		
No Provincializado		24.781.516			

Fuente: Fondos 2000, Dirce y CSCC.

En segundo lugar, la decidida apuesta que el POI de Extremadura hace por este campo de actuación se manifiesta no solamente en el impulso que ha concedido a las empresas para poner a su alcance nuevos caminos que faciliten su gestión y actividad normal, sino también en el hecho de que ha procurado introducir los principios sobre los que se basa la Sociedad de la Información, intentando poner al alcance de todos los ciudadanos mayores facilidades y prestaciones a través del diseño de nuevas aplicaciones y servicios orientados a cubrir las necesidades que más les afectan.

- A este respecto, la Tabla156 muestra el menor grado de penetración de la Sociedad de la Información en la región, de acuerdo con el menor número de accesos a internet por hogares respecto al valor promedio del Objetivo 1.
- No en vano, el compromiso asumido en el POI es sustancialmente más exigente en Extremadura, con una asignación financiera programada que más que duplica a la prevista para el Objetivo 1.

- Sin embargo, el ritmo de Ejecución ha sido sensiblemente inferior, por lo que el esfuerzo pendiente para los próximos años debería consistir en reducir el diferencial que existe actualmente. Para ello, será necesario profundizar en aquellos instrumentos que favorezcan un acceso más uniforme a los beneficios derivados de la Sociedad de la Información y un mayor aprovechamiento de las oportunidades abiertas en este sentido.

Tabla 156. Gasto asociado a la Sociedad de la Información

Provincia	Hogares	Gasto asociado	Internet por hogares	Gasto asociado por hogar	Incidencia real sobre prevista
España	12.178.937		106,47		
Programado 2000-2002 en los POIs Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	7.082.090	241.048.835	82,84	34,04	
Objetivo 1 programado a pagos		136.655.064		19,30	
Extremadura programado	319.958	26.678.054	57,75	83,38	61%
Extremadura programado a pagos		15.156.601		47,37	107%
Pagos 2000-2002					
Objetivo 1	7.082.090	159.650.500	82,84	22,54	
Total Extremadura	319.958	16.285.001	57,75	50,90	

Fuente: Fondos 2000, Dirce y CSCC

**d) Los logros alcanzados en materia de I+D y Sociedad de la Información**

Los instrumentos y Medidas puestos en marcha en el desarrollo del POI de Extremadura 2000-2006 han permitido lograr avances importantes en la consecución de los objetivos marcados inicialmente en materia de I+D y Sociedad de la Información.

Tales logros tienen incidencia sobre varias áreas que afectan desde la innovación y el desarrollo tecnológico de las Pymes, la implantación de redes que permitan nuevos servicios y tecnologías de la información, hasta el acceso a los recursos facilitados por el desarrollo de la Sociedad de la Información.

- Las actuaciones de formación dirigidas hacia jóvenes estudiantes para la adquisición de conocimientos en la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones han arrojado unos resultados más positivos que los marcados para todo el periodo de programación, alcanzando una eficacia de casi el 1.000%. La implementación de un plan de actuación efectivo que contemplaba una dotación de un ordenador por cada dos alumnos en los centros educativos ha permitido superar, ampliamente, los objetivos inicialmente previstos.
- Los progresos que se han obtenido en este frente se explican, al mismo tiempo, por el apoyo proporcionado a centros específicos que imparten formación en áreas vinculadas con la investigación avanzada. Concretamente, durante las anualidades 2000, 2001, y 2002 se han beneficiado 57 centros frente a los 159 previstos para el total del periodo, lo que representa el 35,85% del objetivo formulado al término de la aplicación del POI.
- Por su parte, los avances más modestos se han producido en la promoción de la utilización de internet por parte de los hogares extremeños. Tan sólo se han registrado 2.350 nuevos accesos frente a los 125.000 que se espera alcanzar hasta 2006. Los problemas surgidos con la empresa encargada de la provisión de la línea han impedido obtener cotas más elevadas, si bien es previsible que la solución de los mismos permitirá incrementar el número de hogares conectados a la red.
- El número de usuarios de las redes creadas ha alcanzado, por su parte, el 40% del objetivo marcado inicialmente, lo cual puede calificarse como un ritmo adecuado que, de mantenerse, posibilitará el cumplimiento de los 200.000 usuarios en el año 2006. Sin embargo, la creación de nuevas líneas de alta calidad y de gran

capacidad de transmisión de información ha sido insuficiente en este primer trienio, llegando únicamente al 0,1% de lo previsto.

- Finalmente, la realización de proyectos de incorporación de infraestructuras telemáticas y de aplicaciones avanzadas ha significado un avance destacado, fruto de la traducción de los objetivos marcados por el II Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de Extremadura 2001-2004 en Medidas de actuación concretas. La concesión de subvenciones a proyectos de inversión desarrollados por los Institutos Tecnológicos extremeños, así como la financiación de equipos científico-tecnológicos para un extenso número de centros de investigación y organismos similares ha permitido superar las previsiones iniciales establecidas para el total del periodo de programación. En particular, estas ayudas han afectado, hasta la fecha, a 17 centros entre institutos tecnológicos, Universidad y otros Centros con capacidad innovadora.

*Tabla 157. Los resultados obtenidos por la aplicación del POI en materia de I+D y Sociedad de la información*

Indicador	Tipo	Unidad	Medidas relacionadas	Objetivo	Logro	Eficacia (2000/06)
Líneas RDSI	Realización o físico	Nº	2.7	95.063	82	0,1%
Nº de alumnos en sociedad de la información	Realización o físico	Nº	4.12	60	560	933,3%
Empresas beneficiarias	Realización o físico	Nº	2.1	159	57	35,8%
Hogares conectados a Internet	Impacto	Nº	2.7	125.000	2.350	1,9%
Usuarios de las redes creadas	Resultado	Nº	2.7	200.000	81.849	40,9%
Centros renovados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	Realización o físico	Nº	2.3/2.5	6	17	283,33%

*Fuente: elaboración propia a partir de Fondos 2000*

**e) La incidencia del POI a la mejora del sistema de I+D de Extremadura**

Una vez definidas las principales carencias tecnológicas de la región, así como los progresos experimentados en este ámbito durante los últimos años, el siguiente elemento a analizar es la incidencia o el grado de

responsabilidad asignable al POI en los cambios experimentados por la Comunidad Autónoma extremeña en este campo de actuación.

La contribución de las diferentes intervenciones realizadas en los avances experimentados en materia de innovación puede observarse en la Tabla 158. En ella, se aprecia la relación existente entre las diferentes actuaciones adoptadas en el marco del POI y la evolución seguida en este terreno en la región. En general, la cota de responsabilidad atribuible al Programa varía según cada campo específico, en función tanto de la aportación financiera de la actuación, como de la naturaleza de la misma. De esta forma, algunas de las acciones puestas en marcha procuran cambiar, a medio y largo plazo, la actitud conservadora que las empresas de la región tienen ante el reto del progreso tecnológico, por lo que su incidencia se dejará notar, fundamentalmente, en ese horizonte temporal, siendo los efectos a corto plazo o en estos momentos iniciales bastante reducidos.

- Lo anterior justifica, de alguna forma, el escaso porcentaje que representa la inversión inducida de las empresas colaboradoras en proyectos de investigación cofinanciados respecto al total del gasto privado en I+D.
- Los esfuerzos para acercar al colectivo de alumnos en los diferentes niveles del sistema educativo extremeño a los procesos relacionados con la Sociedad de la Información han tenido una incidencia significativa en el ámbito de la formación profesional. Más del 5% del conjunto de alumnos que reciben cursos de formación lo hacen en aquellos módulos financiados en el marco del POI, que guardan una relación directa con los principios fundamentales de la Sociedad de la Información.

- La incidencia sobre la conexión de los hogares a las redes de información aún resulta reducida (0,66%), debido a los problemas mencionados anteriormente en la instalación de las líneas. En todo caso, internet, como herramienta estándar de comunicación, se configura como un mecanismo idóneo que deberá permitir un acceso igualitario a la información y al conocimiento de toda la población extremeña.
- Finalmente, la creación de nuevas infraestructuras de telecomunicaciones de alta calidad, gracias a las acciones Ejecutadas en el marco del POI, ha supuesto algo más del 2% de las líneas instaladas. Detrás de esta cifra se encuentra la progresiva liberalización del mercado de las telecomunicaciones que ha hecho que el propio sector haya tomado un papel activo en la provisión de redes. Con ello se ha propiciado un dinamismo que ha permitido iniciar un claro proceso irrefrenable de modernización de la infraestructura de telecomunicaciones al que la Comunidad no ha sido ajeno.

*Tabla158. La contribución del POI al sistema de I+D y Sociedad de la información en Extremadura*

Indicador	Contexto (2000)	Incidencia	
Líneas RDSI	RDSI	Sobre la instalación de nuevas líneas	2,23%
Nº de alumnos en sociedad de la información	Alumnos de Formación Profesional	Sobre los procesos de formación tecnológica	5,64 %
Inversión inducida de empresas colaboradoras en proyectos cofinanciados	Total gasto en I+D de las empresas	Sobre la incorporación de procesos de innovación en la economía	3,03%
Hogares conectados a Internet	Hogares 2000	Sobre la penetración de la Soc Inform.	0,66%

*Fuente: elaboración propia a partir de Fondos 2000*

#### ***f) Impacto global del Programa en materia de I+D y Sociedad de la Información***

La consideración conjunta de los logros conseguidos en materia de investigación, innovación y desarrollo tecnológico y de su traducción en

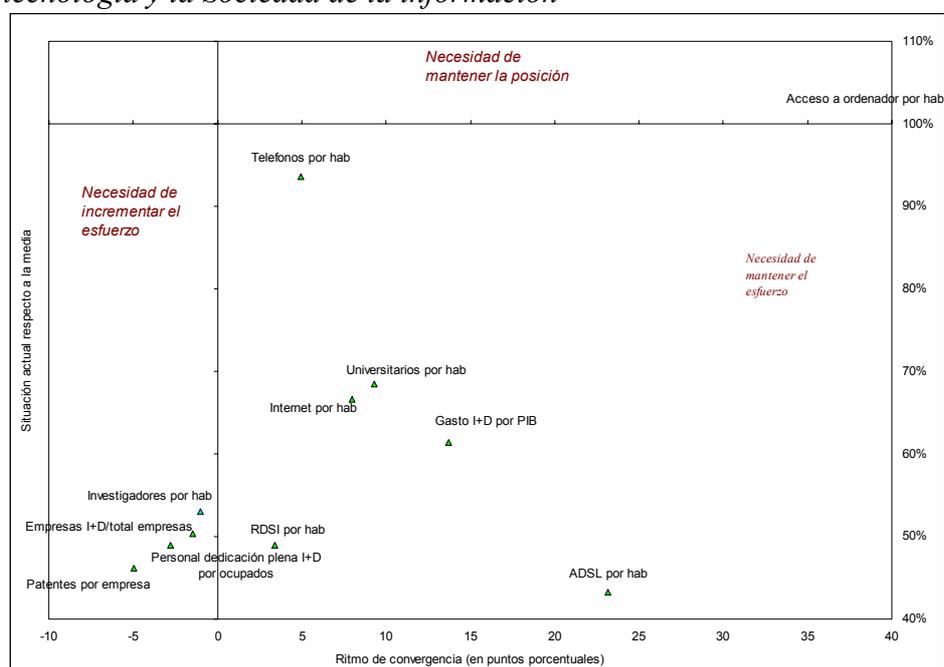
términos de convergencia o divergencia respecto a España para un amplio conjunto de indicadores relativos a este campo de actuación proporciona una aproximación complementaria al impacto real que han tenido las actuaciones desarrolladas en el marco del POI de Extremadura.

El Gráfico 27 muestra la evolución de dichos indicadores durante el periodo comprendido entre 1998 y el último año para el cual existe información disponible (2001 ó 2002). La conclusión más interesante que debe destacarse es la existencia de un notable diferencial en la práctica totalidad de los indicadores seleccionados. De hecho, cabe afirmar dos ideas principales:

- En primer lugar, que Extremadura aún está muy lejos de los estándares nacionales en materia tecnológica.
- En segundo lugar, que la dimensión de la Sociedad de la Información y de los servicios asociados a ella en el territorio extremeño es menor que en el resto del territorio nacional.

No obstante, cabe señalar algunas observaciones que matizan y puntualizan las conclusiones anteriores:

Gráfico 27. Análisis de impacto en el campo de la innovación, la tecnología y la Sociedad de la información



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes oficiales

- La expansión de las infraestructuras de redes, como soporte de los servicios de telecomunicación, ha permitido que Extremadura haya sentado las bases para impulsar el crecimiento de la Sociedad de la Información en la región. Este esfuerzo ha permitido reducir el diferencial existente con España, tanto en el número de plataformas ADSL, como de RDSI por habitante.
- Lo anterior ha posibilitado que el número de usuarios de internet haya crecido por encima de la media nacional, a pesar de que los accesos registrados a la red todavía se encuentran en una situación de retraso relativo. Lo mismo sucede con el número de terminales de teléfono fijo, aunque en este caso el *gap* es bastante más reducido y de mantener el esfuerzo actual no es difícil que en pocos años Extremadura presente valores en torno a los nacionales.

- El desarrollo de los instrumentos de apoyo a la innovación empresarial no ha traído consigo una mejora en el esfuerzo financiero de las empresas extremeñas para incorporar y asimilar nuevos procesos de producción. De hecho el gasto privado en I+D se ha caracterizado por mantener unas reducidas tasas de crecimiento que han ampliado el diferencial que existía al principio del periodo. Ello justifica que la rentabilidad productiva de ese esfuerzo sea igualmente baja y menor que en España, como lo revela en el mínimo número de patentes registradas por empresa.

***g) Conclusiones y recomendaciones***

Dos de las cuestiones a las que el POI de Extremadura concede más atención es, sin ningún género de dudas, la concerniente al desarrollo tecnológico de la economía como fuente de crecimiento y a la implantación de la Sociedad de la Información y el acercamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a todos los colectivos sociales.

Las líneas de actuación descritas que se han instrumentalizado en la región aún no han producido los resultados esperados como consecuencia de la combinación de varios elementos, entre los cuales cabe señalar fundamentalmente dos:

- El periodo de maduración de los proyectos cuyos efectos solamente serán visibles en un largo plazo de tiempo.
- Las muy deficientes condiciones del entorno en términos de unos recursos humanos con importantes carencias de formación, una estructura económica asentada sobre la base de actividades de corte tradicional y una estructura financiera de la empresa extremeña con

importantes limitaciones para emprender inversiones de esta naturaleza.

- A pesar de estos condicionantes que obstaculizan la consecución de los fines propuestos, se han producido avances importantes en cuanto a la implantación de la Sociedad de la Información en todo el territorio de la región. El establecimiento de nuevas redes de telecomunicaciones y el creciente número de registros de acceso a internet revelan el interés demostrado por el conjunto de la sociedad extremeña por aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.
- En definitiva, estos resultados ponen de manifiesto que la actual instrumentación de las actuaciones a favor de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y de la política de incentivos a la I+D empresarial ha logrado avances desiguales que invitan a examinar con detenimiento las fórmulas de intervención desarrolladas hasta el momento.

Con todo, es preciso profundizar e intensificar más si cabe el empeño por situar a Extremadura en una posición más relevante dentro del sistema tecnológico nacional, para lo cual resulta necesario emprender nuevas acciones tendentes a:

- Fomentar la innovación como factor decisivo en la competitividad de las empresas.
- Consolidar y ampliar las infraestructuras de investigación disponibles en la región.
- Incrementar la participación del sector privado en actividades de I+DT+I.
- Fomentar la cultura científica, tecnológica y de innovación de la sociedad extremeña.

- Impulsar la cooperación interempresarial y de las empresas con los centros públicos de investigación.

### **6.5. La estrategia de desarrollo rural**

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 el Eje específico de “*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 Tabla159):

1. 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.
2. 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).

*Tabla 159. Medidas de desarrollo rural contempladas en los programas de Objetivo 1 de aplicación en Extremadura*

Medidas específicas de desarrollo rural	Plurirregional	POI Extremadura
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
Total medidas específicas de desarrollo rural	234.463.300 euros	391.675.296 euros

*Fuente: POI y PO Plurirregional*

La **estrategia de desarrollo rural** que se deriva de los dos programas mencionados, orientada a cubrir un amplio abanico de aspectos relativos al mismo, está en consonancia con los objetivos establecidos en el MCA y en el POI, y con las características del sector primario de la región de Extremadura recogidas en este último programa y que se sintetizan a continuación:

- 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.

*Tabla 160. 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*

En la realización de la Evaluación intermedia del Marco Comunitario de Apoyo de las Regiones de Objetivo 1 se han elegido tres campos de actuación específicos para evaluar la incidencia de los distintos programas sobre el desarrollo rural. Con la elección de los mismos se cubren de forma adecuada los objetivos y medidas establecidos para el desarrollo rural en el MCA, y permiten igualmente dar respuesta a las preguntas comunes de evaluación establecidas en el Documento STAR VI/12004/00 para ser aplicadas en la evaluación de los programas de desarrollo rural. 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; incluso, para algunas preguntas que sí son pertinentes, caso de las del capítulo IX, el retraso en el avance de la ejecución de las medidas 7.5 y 7.9 impide poder realizar comentarios sobre ellas. Por lo

tanto, dentro de cada uno de los apartados siguientes 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.

Los campos de actuación seleccionados son los siguientes:

- Infraestructuras agrarias.
- Complejo agroalimentario.
- Diversificación de la economía rural.

A continuación se pasa a describir la incidencia del POI de Extremadura sobre cada uno de estos campos, finalizándose este apartado con una serie de consideraciones relativas a los aspectos medioambientales de estas intervenciones.<sup>13</sup>

#### **6.5.1. Las infraestructuras agrarias**

Bajo esta denominación genérica de infraestructuras agrarias, y teniendo en cuenta el contenido real que los distintos programas operativos de Objetivo 1 han dado a cada una de las medidas, se pueden englobar tres tipos de actuaciones genéricas: regadíos (medida 7.1), inversiones en explotaciones agrarias (medidas 7.3, 7.4, 7.5 y 7.8) e infraestructuras y servicios de apoyo (medidas 7.2 y 7.8).

Por lo que respecta a la región de Extremadura, las inversiones en regadíos y parte de las inversiones en explotaciones agrarias se están desarrollando exclusivamente a través del Programa Plurirregional de Mejora de estructuras agrarias, por lo que no compete a este informe analizar los resultados logrados. Determinadas actuaciones relativas a

---

<sup>13</sup> Se incluyen en un anexo del Informe de evaluación el análisis de otros aspectos relativos al desarrollo rural, tales como el papel de la Comisión en este ámbito.

explotaciones agrarias y a infraestructuras y servicios de apoyo sí están incluidas dentro del POI, en concreto a través de las medidas 7.2, 7.5 y 7.8.

De la batería de preguntas comunes de evaluación recogidas en el Documento STAR VI/12004/00, las actuaciones incluidas en estas medidas y relativas a las explotaciones agrarias afectan a una de las preguntas del capítulo I “Inversiones en las explotaciones agrarias” y a otra del capítulo IX “Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales”:

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

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)

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

Dentro de la medida 7.2, por su parte, 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>14</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.

---

<sup>14</sup> En toda la región hay aproximadamente 40.000 km de caminos rurales.

- 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, 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.

### **6.5.2. El complejo agroalimentario**

#### ***a) 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>15</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>16</sup>.

La estructura del sector agroindustrial de la región extremeña para el año 2002, recogida en la Tabla 161 y obtenida a partir de la Guía de Productores Agroalimentarios de Extremadura, muestra cómo el sector

---

<sup>15</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>16</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).

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.

*Tabla 161. 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
Total	820	100,0

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

**b) 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 aquellos 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.

*c) 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 (Tabla162):

*Tabla162. 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
Total	240	289.344.039,80	72.923.716,41	100,0

*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 (carne y embutidos). Entre los tres sectores aglutinan el 69,0% del total de las ayudas concedidas.

#### **d) 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**:

5. 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.

*Tabla 163. 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*

6. 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 Tabla 164): 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 con 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.

*Tabla 164. 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*

7. 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 Tabla165): 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.

Tabla 165. 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.

8. 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.

**e) Conclusiones**

Una vez presentada y analizada la información recopilada en relación con las ayudas para la transformación y comercialización de los productos agrarios, corresponde hacer una síntesis de las principales conclusiones obtenidas, y dar así respuesta a las preguntas comunes de evaluación del Documento STAR VI/12004/00 correspondientes al capítulo VII “Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas”:

9. 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.

10.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.

11.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.

12.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%).

13.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.

### **6.5.3. La diversificación de la economía rural**

El tercero de los campos de actuación seleccionados en relación con el desarrollo rural es el relativo a la incidencia de las intervenciones en la diversificación de la economía rural. De las medidas de desarrollo rural contempladas en el MCA dos se destinan de forma específica a este objetivo: la 7.5, cofinanciada por FEOGA-O y destinada al desarrollo endógeno de zonas rurales con respecto a actividades agrarias, diversificación y reconversión agraria, y la 7.9, cofinanciada en este caso por FEDER y dirigida al desarrollo endógeno de las zonas rurales en relación con las actividades no agrarias. Complementariamente, otras medidas pueden igualmente ayudar a diversificar la economía rural: en concreto, la medida 7.7, destinada a la formación agraria, y las dos medidas relacionadas con el medio natural (3.9 y 3.10), en este caso principalmente por la incidencia sobre la creación de empleo en las zonas rurales.

Todas estas medidas, excepto la 7.7 (Formación), están contempladas en el POI de Extremadura, y por tanto, las preguntas comunes de evaluación del Documento STAR VI/12004/00 adecuadas a las mismas se recogen en el capítulo VIII “Silvicultura”, en el IX “Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales”, y en las preguntas de evaluación transversales.

El grueso de las actuaciones de diversificación de la economía rural se engloban dentro de las medidas 7.5 (programa PRODER) y 7.9 del POI. En el apartado de este informe destinado a la explicación de las medidas se han expuesto con detalle los motivos por los cuáles ni el programa PRODER ni el conjunto de la medida 7.9 han presentado ejecución a fecha 31-12-2002. Por lo tanto, no resulta posible en estos momentos contestar a ninguna de las preguntas comunes de evaluación relativas a los aspectos de diversificación que cubren ambas medidas, por lo que

estas cuestiones habrán de ser contempladas en el informe de Evaluación final del POI.

Por lo que respecta a las preguntas correspondientes al apartado de Silvicultura, éstas serían las siguientes<sup>17</sup>:

14.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>17</sup> Se excluyen todas aquellas preguntas relativas a la función productiva, ya que el POI no contempla actuaciones en este sentido, al tener, el sistema forestal en la región de Extremadura, una clara orientación protectora

- 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. 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.

15.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 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.

Al igual que en el caso anterior, 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.

#### **6.5.4. Consideraciones medioambientales**

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)

#### **6.6. *Los Recursos Humanos***

El logro de un desarrollo económico sostenible tiene como apoyo fundamental del mismo el capital humano de una región. En este sentido,

existe un amplio consenso en la importancia de las políticas activas de empleo como instrumento para superar las insuficiencias de dicho capital, reforzando los aspectos más débiles a través de la orientación, la formación y el empleo. La consideración de las políticas activas de empleo está presente en el diseño del POI de Extremadura para el actual periodo de programación 2000-2006, puesto que se han detectado un conjunto de debilidades y fortalezas en el ámbito de los recursos humanos que han sido consideradas como base para la programación estratégica regional, principalmente a través de las Medidas cofinanciadas por el FSE.

En este sentido, en el ámbito de los recursos humanos, y partiendo del análisis ya realizado en el capítulo referente a la *Articulación Estratégica* de la Evaluación Intermedia de debilidades y fortalezas, se puede señalar que el escaso dinamismo del mercado laboral extremeño, caracterizado por elevadas tasas de desempleo e insuficiente cualificación profesional, constituye el principal obstáculo para garantizar un mercado de trabajo sin desequilibrios preocupantes entre la oferta y la demanda. En esta misma línea, se puede identificar las siguientes carencias:

- Las elevadas tasas de desempleo, especialmente preocupantes en el paro de larga duración, exigen orientar la oferta de trabajo actual y futura hacia nuevos sectores y, al mismo tiempo, reconducir de forma innovadora la actividad empresarial en sectores tradicionales y prioritarios en la región como puede ser el sector agrario, de forma que sea un sector generador de empleo de calidad.

- La insuficiente formación, no sólo entre los desempleados, sino también entre los trabajadores ocupados no garantiza la empleabilidad ni la estabilidad en el empleo, lo cual es subsanable mediante actuaciones de formación adecuadas al perfil profesional del trabajador, que puedan mejorar la productividad, no sólo del propio trabajador, sino también de la empresa y, en general, del sector productivo.
- La no existencia, hasta ahora, de un sistema de formación profesional propio, diseñado de forma acorde a las necesidades de las empresas, pone de manifiesto la carencia formativa de los jóvenes para facilitar su acceso al mercado laboral. En este sentido, la puesta en marcha de un sistema de formación profesional propio requiere de un estudio serio y coherente de cuales son las posibilidades de empleo futuro, tratando de prever la demanda empresarial a la que se enfrentan los jóvenes.

La realización de un análisis más detallado de la situación del mercado de trabajo extremeño en comparación con el del resto de regiones Objetivo 1 y con España, refuerza los aspectos más débiles señalados anteriormente. La selección de indicadores realizada para el año 2000, año en que se pone en marcha el POI, revela una situación más preocupante que la del resto de regiones Objetivo 1 y de España (Tabla166).

*Tabla 166. Análisis comparado de los indicadores de contexto referidos al campo de recursos humanos (2000)*

	Extremadura	Reg. Obj. 1	España
Tasa de afiliados extranjeros a SS (nº afiliaciones /total población)	0,56%	0,83%	1,14%
Tasa de actividad (Activos /población de 16 años o más)	51,92%	52,08%	53,58%
Tasa de ocupación (Ocupados /población de 16 años o más)	39,21%	43,05%	45,93%
Tasa de paro por población (Parados /población de 16 años o más)	12,34%	8,89%	7,46%
Tasa de paro (Parados /Activos)	23,76%	17,07%	13,93%
Tasa de paro de LD (Parados de LD /activos)	6,74%	6,29%	5,35%
Tasa de paro juvenil (Parados jóvenes /activos)	5,30%	4,40%	3,63%

*Fuente: Encuesta de Población Activa del INE, Anuario Estadístico del Ministerio de Educación y Ciencia, Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

- La población dispuesta a trabajar supera ligeramente el 50%, estando por debajo de la de las regiones Objetivo 1 y España. Esta situación debe paliarse tratando de intensificar la actividad productiva nueva e intensificando actuaciones innovadoras en actividades tradicionales, generadoras de empleo y por tanto capaces de incentivar a incorporarse al mercado laboral a un mayor volumen de población.
- La elevada tasa de paro extremeña en comparación tanto con las regiones Objetivo 1 como con España manifiesta la difícil situación a que se enfrenta el mercado laboral de la región, incapaz de absorber a la población desempleada. En este sentido, una mejor cualificación, adaptada a las necesidades del mercado, y reforzada con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, puede canalizar gran parte de esta población.
- Las tasas de paro juvenil y de larga duración ponen de manifiesto la necesidad de una atención especial a estos colectivos, que en algunos casos incluso coinciden, con el objetivo de reinsertarlos en el mercado laboral o facilitarles la entrada al mismo por primera vez.

**a) Contexto socioeconómico y evolución**

Al analizar los cambios experimentados por el mercado de trabajo en Extremadura durante el periodo 2000-2002, se confirman las impresiones detectadas en el diagnóstico realizado en la evaluación previa del POI. No obstante, en estos tres años, se aprecia un esfuerzo importante que se observa en los datos más importantes relativos al mercado laboral extremeño, aunque se detecta, en general, que la evolución en el año 2001 es más favorable, mientras que algunas cifras retroceden en el año 2002, explicado en gran medida por la situación económica menos positiva que en años anteriores (Tabla 167).

- El crecimiento de la población, en particular de la población en edad de trabajar, ha sido en Extremadura continuo durante los tres años; este crecimiento también se observa en la población femenina, que representa aproximadamente la mitad de la población de la región.
- Sin embargo, este crecimiento de la población no se ha traducido en un mayor crecimiento de la población activa, que se redujo de forma elevada en el año 2001, aunque en el año siguiente se recuperó bastante. El comportamiento de la población activa femenina sigue la misma línea, al igual que lo hace el colectivo de jóvenes, donde la recuperación en el año 2002 ha sido menor. Los jóvenes representan, aproximadamente, entre el 13 y el 15% del total de la población activa extremeña.
- Los datos de ocupación sobre el total de la población y sobre las mujeres en particular, reflejan un crecimiento continuado a lo largo del periodo objeto de análisis, mientras que en el caso de los jóvenes, el número de activos se ha reducido a lo largo de estos tres años. Se observa así, la desincentivación hacia su incorporación al mercado laboral, ante las perspectivas de no encontrar empleo.

- Los datos sobre la población en paro, para todas las desagregaciones analizadas a lo largo de estos tres años, reflejan una reducción del mismo en el año 2001, frente a un ligero aumento durante el año 2002. Como ya se ha señalado, la desfavorable situación económica general puede haber condicionado la menor creación de empleo en ese año 2002. Consecuentemente, la tasa de paro ha disminuido en la misma línea, poniendo de manifiesto que el problema del paro en la región, no sólo es preocupante, sino difícil de combatir. Para alcanzar dicho objetivo es necesario reforzar los sistemas de formación y adaptarlos a las nuevas necesidades del mercado laboral.

*Tabla 167. Evolución de los indicadores más representativos del entorno sociolaboral en Extremadura en el periodo analizado (2000-2002)*

Perfil del Beneficiario	Unidad	2000			2001			2002		
		Total	Mujeres	%	Total	Mujeres	%	Total	Mujeres	%
Población mayor de 16	Miles	877	446	50,9%	883	449	50,8%	888	451	50,8%
Activos (media anual)	Miles	455	172	37,7%	417	146	34,9%	448	165	36,7%
Activos jóvenes	Miles	70	31	44,0%	57	23	39,6%	59	24	40,6%
Ocupados EPA (media anual)	Miles	347	110	31,7%	357	113	31,6%	362	118	32,5%
Ocupados jóvenes (16-24)	miles	45	16	34,3%	43	15	34,1%	40	14	35%
Parados (media anual)	Miles	108	62	57,0%	61	33	53,9%	86	47	54,6%
Parados jóvenes (16 a 24)	miles	24	15	62,5%	14	8	57,0%	19	10	55,3%
Parados larga duración	miles	23			10			14		
Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral	Número	6.025			7.323			nd		
Alumnos matriculados en FP	Número	9.922			10.172			9.923		
Personal I+D (Dedicación Plena)	Número	1.521			1.400			nd		
Tasa específica de actividad	%	51,9%	38,5%		47,2%	32,4%		50,5%	36,5%	
Tasa de paro	%	23,8%	35,9%		14,5%	22,4%		19,2%	28,5%	
Tasa de paro jóvenes	%	34,7%	49,2%		24,4%	35,1%		31,7%	43,2%	

*Fuente: Encuesta de Población Activa del INE, Anuario Estadístico del Ministerio de Educación y Ciencia, Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

### **b) La elección de los instrumentos**

La elevada tasa de paro en Extremadura se convierte en la principal debilidad observada en el mercado laboral. Esta situación ya se detectó a la hora de diseñar el POI, y más en concreto se materializó en la

definición de dos objetivos finales consistentes en desarrollar la actividad productiva regional que, además de favorecer un desarrollo sostenible, **sea generador de empleo** (Objetivo final 1) y en **potenciar la empleabilidad** (Objetivo final 2). En términos operativos, estos objetivos se plasmaron en una serie de objetivos intermedios más concretos dirigidos a promover actividades productivas en expansión, diseñar un sistema integrado de recursos de conocimiento, asegurar la adecuación de la formación a las necesidades del tejido productivo y potenciar la empleabilidad de colectivos con dificultades.

Con estos objetivos, y a través, en gran medida, de la cofinanciación del FSE (17% del total del POI), se desarrolla, principalmente, el Eje 4 dirigido al desarrollo de los recursos humanos, la empleabilidad y la igualdad de oportunidades, aunque también, de forma horizontal, se contemplan actuaciones en otros Ejes, a través del *desarrollo empresarial* como opción de empleo (Eje 1), *formación en I+D* (Eje 2), fomento de *iniciativas locales generadoras de empleo* (Eje 5) y *asistencia técnica* (Eje 9). Del total de estas actuaciones, el 78,5% del peso financiero FSE se concentra en el Eje 4.

Por lo que respecta, de forma específica, a las Medidas cofinanciadas con fondos FSE y, por tanto, en el ámbito de los recursos humanos, se debe señalar que el análisis de los instrumentos realizado se apoya en los denominados *tipos de actuación* establecidos en el Reglamento 1784/1999 del FSE. Estos *tipos de actuación* conforman el conjunto de acciones desde la perspectiva de la política económica y, más en particular por lo que al mercado de trabajo se refiere, de las políticas activas de empleo. En este sentido, los tipos de actuación se pueden clasificar en cuatro grupos:

- **Actuaciones de asistencia a personas**, que van dirigidas directamente a los beneficiarios últimos de la actuación y que

engloba el grueso de las actuaciones, que van desde la orientación y formación hasta las ayudas a empresas para generar empleo o fomentar la actividad empresarial.

- **Actuaciones de estructuras y sistemas**, cuya importancia radica en potenciar las estructuras necesarias para posibilitar que las actuaciones de asistencia anteriores ofrezcan sus resultados al sistema productivo, como por Ejemplo, las mejoras de los sistemas de formación o las relaciones entre los centros de trabajo y los centros de formación y de investigación.
- **Actuaciones de acompañamiento**, que persiguen difundir y facilitar la consecución de los objetivos establecidos para el mercado de trabajo mediante actuaciones de sensibilización y acompañamiento sociopedagógico, o los servicios proporcionados a beneficiarios y personas dependientes. Estas actuaciones son fundamentales para alcanzar objetivos como la lucha contra la discriminación de género o colectivos específicos, así como la conciliación de la vida familiar y laboral.
- En un último grupo, se sitúan las **actuaciones de asistencia técnica**, específicas para el FSE.

El diseño de estas instrumentos, así como su relación con las Medidas cofinanciadas con el FSE contenidas en el POI de Extremadura, queda recogido en la matriz contenida en la Tabla 168, donde se puede observar cómo por filas aparecen los distintos Ejes y Medidas del Programa y por columnas aparecen los tipos de actuación FSE anteriormente señalados. El cruce entre ambos refleja el peso financiero de cada Medida y tipo de actuación respecto del total de la cofinanciación FSE. Es decir, tomando como referencia el gasto programado para el FSE 2000-2006 como el 100%, podemos observar, por filas, el gasto proporcional asociado a cada

Medida, total y desglosado para cada uno de los tipos de actuación que desarrolla. La lectura por columnas permite, de nuevo como referencia el 100% de gasto de FSE, el porcentaje destinado a cada tipo de actuación, el total y el desglosado por las Medidas que desarrollan dicho tipo de actuación.

El sombreado de la celda corresponde al número de actuaciones realizadas por cada Medida y tipo de actuación, en función del número de gestores que participan en la misma (el sombreado más claro responde a una actuación como máximo por año, y, por lo tanto, a la actuación desarrollada por un único gestor; el sombreado medio a dos actuaciones por año y el sombreado más intenso a más de dos actuaciones por año y, por lo tanto, a dos o más gestores).

La estructura para la tabla referente a los gastos ejecutados es paralela a la descrita anteriormente y por lo tanto los porcentajes incluidos tienen la misma lógica, aunque referido al gasto ejecutado en el periodo 2000-2002.

El objetivo de este análisis será contrastar cómo estaban programadas las actividades cofinanciadas por el FSE para el desarrollo de los recursos humanos en relación a la ejecución de estos tres primeros años. Todo ello, no sólo en términos de Medidas sino también en términos de instrumentos, es decir, de tipos de actuación.

Los aspectos más destacados que se pueden extraer del análisis de esta relación son los siguientes:

- Dentro del grupo de actuaciones de asistencia a personas, debemos destacar que, en consonancia con el diagnóstico previo realizado de falta de cualificación, alrededor del 25% de los recursos FSE se dirigen a actuaciones de formación. De ellas, destaca la formación continua dirigida a trabajadores que canaliza el 30% de los recursos

destinados a formación, seguida de la formación profesional-educacional que gestiona el 22%. Ambas cifras ponen de manifiesto la importancia tanto de recualificar a los trabajadores ya empleados con la intención de favorecer la estabilidad en el empleo, como de ofrecer nuevas alternativas formativas a los jóvenes, acordes con las necesidades productivas de la economía regional extremeña.

Tabla 168. Relación entre Medidas y tipos de actuación definidos por el Reglamento 1784/1999(% Gasto programado/ cofinanciación FSE)

POI		Tipos de intervención	Asistencia a personas											Estructuras y sistemas			Acompañamiento			AT		Total
Extremadura		Tipos de actuación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	21	23	24	31	32	33	41	42	
Número de Eje	Número de Medida	DENOMINACION	Itinerarios integrados de inserción	Formación-Empleo (Escuelas Taller y Talleres de Empleo)	Orientación y asesoramiento	Formación Profesional-Educación	Formación Profesional Ocupacional	Formación Continua	Formación empresarial para la creación y desarrollo de empresas	Formación de personal investigador	Ayudas al empleo	Ayudas al autoempleo	Economía Social	Desarrollo y mejora de los sistemas de formación	Relaciones centros trabajo/centros formación	Relaciones centros trabajo/centros investig	Servicios a los beneficiarios y a personas dependientes	Acompañamiento sociopedagógico	Sensibilización y difusión de las actuaciones	Asistencia Técnica (Punto 2 de la Norma 11)	Asistencia Técnica (Punto 3 de la Norma 11)	
5	6	Apoyar las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo						0,20%			1,59%						1,58%		0,39%			3,76%
9	2	Asistencia Técnica (FSE)																		0,34%	0,12%	0,46%
1	8	Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo							0,70%			6,55%	2,81%									10,06%
2	1	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo							0,52%	4,64%						0,77%			1,21%			7,14%
41	12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de FP y su extensión, en sus dos componentes: la FP de Base y la FP Específica			8,68%	3,25%								21,22%	0,10%							33,25%
	13	Desarrollar nuevas modalidades de oferta en FP Inicial/Reglada				0,46%								0,12%								0,58%
	14	Promover Ministerio de Educación y Ciencia anismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de FP						2,55%						0,85%	0,85%							4,25%
42	6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	0,21%		0,50%		1,01%				8,42%											10,14%
	7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración	0,29%	1,25%	0,68%		1,39%				10,26%											13,87%
43	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores						4,15%														4,15%
	3	Sostener la consolidación del empleo existente									4,76%											4,76%
44	10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral			0,19%		1,33%										0,28%		0,09%			1,90%
	11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	0,06%		0,06%		0,56%	0,10%			0,81%						0,43%	0,20%	0,02%			2,24%
45	16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres	0,15%		0,69%		0,24%	0,16%												0,13%		1,38%
	17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres			0,02%					0,04%										0,09%		0,15%
Total			0,72%	1,25%	10,82%	5,62%	4,53%	7,16%	1,26%	4,64%	25,84%	6,55%	2,81%	22,18%	0,96%	0,77%	2,29%	0,20%	1,94%	0,34%	0,12%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de SSU

- Las actuaciones de orientación absorben un 10,8% del total de la cofinanciación y van dirigidas a superar las debilidades que dificultan el acceso al mercado de trabajo en los colectivos afectados, es decir, jóvenes, desempleados, mujeres y discapacitados y otros grupos en riesgo de exclusión. En particular, la orientación a los jóvenes en materia de formación educacional absorbe un 80% de los recursos, lo que pone de manifiesto la especial preocupación que supone este colectivo
- Los itinerarios integrados de inserción, que engloban actuaciones de orientación, formación y empleo y que se consideran actuaciones bastante positivas por la individualización y atención especial que se da al beneficiario, se dirigen en el POI de Extremadura al colectivo de desempleados, especialmente a mujeres y grupos en riesgo de exclusión, que, en general, además de formación, necesitan actuaciones más personalizadas que les ayuden a insertarse en el mercado de trabajo. Las escuelas taller y los talleres de empleo están dirigidos, de forma exclusiva, a los parados de larga duración.
- Las ayudas concedidas para fomentar el empleo, autoempleo y las actividades de economía social absorben un 35% de los recursos, y se concretan, de forma mayoritaria, en ayudas al empleo concedidas por puesto de trabajo creado y contratación indefinida, y se concentran, especialmente, en el colectivo de desempleados, con especial atención a los parados de larga duración. Las ayudas al empleo también se dirigen a los trabajadores empleados con el objetivo de consolidar su empleo a largo plazo. Igualmente se fomenta, de modo importante, la creación de empresas bajo la forma de autoempleo y participación en economía social como alternativa al empleo por cuenta ajena.

- Las actuaciones de estructuras y sistemas absorben un 24% del total de la cofinanciación FSE, cantidad de recursos muy elevada en comparación con lo que se consideran, estrictamente, políticas activas de empleo. No obstante, como ya se ha señalado, la falta de un sistema de formación profesional propio, adecuado al sistema productivo de la región y capaz de adecuarse a las necesidades de las empresas hace imprescindible este tipo de actuaciones.
- Las actuaciones de acompañamiento y asistencia técnica no superan de forma conjunta el 5% de los recursos FSE, destacando los servicios a beneficiarios y personas dependientes desarrollados por entidades locales y las actuaciones de sensibilización.

El análisis por colectivos beneficiarios, pone de manifiesto que los desempleados, a través de acciones de formación, orientación y ayudas al empleo e incluso gracias a ayudas al autoempleo y la economía social, son el colectivo más beneficiado de forma estricta. Además, todos los alumnos de formación profesional-educacional se benefician, indirectamente, de la creación de un sistema de formación profesional propio.

La relación entre Ejes y Medidas y tipos de actuación contenida en el POI está diseñada en la línea de atención a los objetivos establecidos previamente y, aunque a priori parece que los recursos previstos atienden estos objetivos, pudiéndose alcanzar elevadas eficacias de realización física, es necesario analizar también la eficiencia en la consecución de dichos resultados. Con esta finalidad, se desarrolla un Ejercicio analítico similar al anterior pero considerando no el gasto programado, sino el gasto Ejecutado en el periodo considerado. Se pretende, con ello, confirmar o no la utilización de los instrumentos descritos anteriormente. A partir de la Tabla 169, podemos señalar los principales resultados obtenidos de este análisis:

- Las actuaciones de ayudas concedidas para la promoción del empleo, bien de forma directa al empleo o para el fomento del autoempleo y la economía social, constituyen el grueso de la Ejecución en las actuaciones cofinanciadas por el FSE en el trienio analizado, cercano al 50%. Se constata así la fuerte creación de empleo a través de las ayudas a empresas, beneficiando además de a los desempleados, a los trabajadores, y a los colectivos en riesgo de exclusión. También hay que destacar la importancia de la creación de empleo a través de las iniciativas locales.
- En cuanto a la formación profesional, se ha de señalar que el esfuerzo realizado sólo se ha manifestado en el desarrollo de un sistema de formación profesional propio, cuya financiación supone prácticamente el 100% de lo ejecutado en este ámbito. Por ello, las actuaciones de formación profesional que se han realizado dentro de la asistencia a personas, tienen una importancia residual dentro del conjunto de actuaciones formativas. La formación que se ha realizado hasta ahora se ha concentrado en los colectivos de desempleados a través de la formación profesional ocupacional y en los trabajadores a través de la formación continua. La formación empresarial y de investigadores también se ha desarrollado en la línea prevista según los recursos programados. En conjunto, todas las actuaciones de formación desarrolladas se dirigen a solucionar una de las principales deficiencias del mercado laboral extremeño como es la falta de formación adecuada.
- Los itinerarios integrados de inserción, principalmente dirigidos a las mujeres, muestran un satisfactorio nivel de Ejecución en el periodo analizado, mientras que la formación, el empleo y la orientación deben seguir potenciándose en los próximos años.

- Por lo que respecta a las actuaciones de acompañamiento, hay que destacar la realización de numerosas actuaciones de sensibilización y difusión, especialmente de la problemática de las mujeres y de los jóvenes para acceder al mercado laboral, de forma coherente con el diagnóstico realizado de las debilidades del mercado de trabajo extremeño.

Tabla 169. Relación entre Medidas y tipos de actuación definidos en el Reglamento 1784/1999 (% Gasto Ejecutado/ cofinanciación FSE)

POI Extremadura	Tipo de intervención		Asistencia a personas									Estructuras y sist.			Acompañamiento			AT		Total			
	Número de Eje	Número de Medida	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	21	23	24	31	32	33		41	42	
DENOMINACION		Itinerarios integrados de inserción	Formación-Empleo (Escuelas Taller y Talleres de Empleo)	Orientación y asesoramiento	Formación Profesional-Educación	Formación Profesional Ocupacional	Formación Continua	Formación empresarial para la creación y desarrollo de empresas	Formación de personal investigador	Ayudas al empleo	Ayudas al autoempleo	Economía Social	Desarrollo y mejora de los sistemas de formación:	Relaciones centros de trabajo y centros de formación	Relaciones centros de trabajo y centros de investigación	Servicios a los beneficiarios y a personas dependientes	Acompañamiento socio pedagógico	Sensibilización y difusión de las actuaciones	Asistencia técnica (Punto 2 de la Norma 11)	Asistencia técnica (Punto 3 de la Norma 11)			
50	6	Apoyar las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo					0,22%			8,47%													8,70%
90	2	Asistencia Técnica (FSE)																					0,00%
10	8	Favorecer la generación de nueva actividad que permita creación de empleo						0,25%			10,32%	2,47%											13,04%
20	1	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo							1,04%	6,24%					2,04%			3,72%					13,04%
41	12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de FP y su extensión, en sus dos componentes: la FP de Base y la FP Específica				0,23%								12,44%	0,01%								12,68%
	13	Desarrollar nuevas modalidades de oferta en FP Inicial/Reglada																					0,00%
	14	Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de FP																					0,00%
	15	Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria				0,37%																	0,37%
42	6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	0,03%		0,29%		0,29%				5,31%												5,92%
	7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración	0,11%	0,14%	0,37%		0,36%				6,15%												7,13%
43	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores						4,01%															4,01%
	3	Sostener la consolidación del empleo existente									9,03%												9,03%
44	10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral			0,78%		5,54%										1,26%						7,58%
	11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	0,03%								5,36%							0,08%					5,47%
45	16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres	2,27%		4,56%		1,89%	0,55%														2,67%	11,94%
	17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres			0,07%				0,24%													0,80%	1,10%
Total			2,45%	0,14%	6,06%	0,60%	8,08%	4,79%	1,53%	6,24%	34,32%	10,32%	2,47%	12,44%	0,01%	2,04%	1,26%	0,08%	7,20%	0%	0%		100%

Fuente: Elaboración propia a partir de SSU

**c) Los logros físicos**

El conjunto de actuaciones que se han realizado en el POI de Extremadura con la intención de promover el desarrollo de los recursos humanos ofrece, en términos de indicadores físicos de realización una abundancia de datos muy por encima de lo disponible en otros fondos. Estos indicadores son propuestos por el SSU y se están completando, y en algún caso revisando, para las anualidades 2000 y 2001.

En primer lugar, se puede señalar la estructura de beneficiarios directos de las acciones cofinanciadas por el FSE en relación con las políticas activas de empleo llevadas a cabo en el primer trienio de programación 2000/02 (Tabla170). Los aspectos más destacados son:

- En general, por edad, el perfil del beneficiario es el de una persona de entre 25 y 45 años, con estudios secundarios obligatorios, que en el caso de los hombres están de forma mayoritaria ocupados, mientras que en el caso de las mujeres están desempleadas, siendo tan sólo el 40% por un periodo inferior al año. De esta forma, se constata el desempleo femenino como uno de los problemas más acusados de la región, que requiere de soluciones amplias y eficaces.
- El colectivo de discapacitados beneficiarios tan sólo representa un 3,2% del total de beneficiarios, mientras que el de inmigrantes no llega al 1%, de los cuales el 80% son mujeres.
- Por instrumentos, se puede destacar que, en general, la gran mayoría de los beneficiarios son los de formación, mientras que la orientación es fundamental para el colectivo de discapacitados, inmigrantes y parados de larga duración. Asimismo, las ayudas son determinantes, junto a la orientación, en las posibilidades de inserción de las personas que se vuelven al mercado laboral. Por sexo, se observa que

las mujeres canalizan, mayoritariamente, los instrumentos de itinerarios y orientación, mientras que la formación y las ayudas se dirigen principalmente a los hombres.

*Tabla170. Características de los beneficiarios para el conjunto de las actuaciones cofinanciadas por el FSE en el POI de Extremadura*

Perfil del beneficiario	Total		Hombres		Mujeres		% sobre total				
	Valor	% sobre total	Valor	%	Valor	%	Itiner.	Orientación	Formación	Ayudas	Total
< 25 años	31.481	25,16%	18.455	58,6%	13.026	41,4%	1,78%	18,53%	64,79%	14,90%	100%
Entre 25 y 45	69.746	55,73%	38.744	55,6%	31.002	44,4%	0,99%	16,60%	69,87%	12,54%	100%
Mayores de 45	13.654	10,91%	7.057	51,7%	6.597	48,3%	2,75%	26,23%	59,89%	11,12%	100%
Sin estudios	12.590	10,06%	6.674	53,0%	5.916	47,0%	2,20%	18,94%	76,92%	1,94%	100%
Secund. obligatoria	58.698	46,91%	36.117	61,5%	22.581	38,5%	1,48%	12,03%	85,22%	1,27%	100%
Educ. Secundaria	14.782	11,81%	5.453	36,9%	9.329	63,1%	2,09%	41,21%	54,53%	2,18%	100%
E. Universitaria	12.455	9,95%	5.145	41,3%	7.310	58,7%	1,28%	22,75%	63,21%	12,76%	100%
Ocupados	49.436	39,50%	31.805	64,3%	17.631	35,7%	0,30%	5,20%	90,12%	4,38%	100%
Parados	54.556	43,60%	24.729	45,3%	29.827	54,7%	2,19%	27,80%	46,56%	23,44%	100%
Otros	7.069	5,65%	4.847	68,6%	2.222	31,4%	1,05%	13,17%	85,78%	0,00%	100%
Menos de un año en paro	22.957	18,34%	11.564	50,4%	11.393	49,6%	2,16%	21,70%	50,38%	25,77%	100%
Entre uno y dos años en paro	14.007	11,19%	5.797	41,4%	8.210	58,6%	1,59%	38,87%	24,77%	34,78%	100%
Dos o más años en paro	6.289	5,03%	1.262	20,1%	5.027	79,9%	1,67%	53,68%	24,01%	20,64%	100%
Total Discapacitados	4.029	3,22%	2.822	70,0%	1.207	30,0%	0,72%	56,64%	40,68%	1,96%	100%
Total Inmigrantes	879	0,70%	174	19,8%	705	80,2%	4,66%	64,85%	27,87%	2,62%	100%
Personas que vuelven al mercado laboral	3.698	2,96%	1.291	34,9%	2.407	65,1%	0,65%	33,10%	8,41%	57,84%	100%
TOTAL	125.141	100%	67.423	52,4%	57.718	47,6%	1,68%	24,12%	60,63%	13,57%	100%
Itinerario	1,68%		0,64%		2,83%						
Orientación	24,12%		9,25%		40,50%						
Formación	60,63%		73,44%		46,53%						
Ayudas	13,57%		16,68%		10,14%						
Total	100%		100%		100%						

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

*Nota: el detalle de los datos para el total de beneficiarios no representa el 100% de los mismos, ya que el SSU no recoge información completa para la totalidad de los beneficiarios, debido a que estos no la han facilitado al gestor y, por tanto, la información de estos beneficiarios sobre edad, situación laboral y nivel de estudios aparece como no consta*

Si se lleva a cabo un análisis por instrumentos, y se inicia por el instrumento más sencillo que es la **orientación**, se observa que, a la vista de los datos reflejados en la Tabla171, la orientación predominante es la orientación laboral, aunque también se realizan una variedad de acciones

que incluyen consultas y análisis de recursos, orientación para reinserción de víctimas de malos tratos, o para conciliación de la vida laboral y familiar. Mayoritariamente, el conjunto de estas acciones se dirigen a las mujeres que se encuentran con dificultades añadidas a las de los hombres en el mercado de trabajo, por la discriminación de sexo existente, que hace aún más difícil su inserción laboral. A través de los itinerarios integrados de inserción se canaliza tan sólo un 3,6% de la orientación.

Este instrumento es considerado muy eficaz para conseguir la inserción laboral del trabajador desempleado, especialmente en colectivos con más dificultades, pero dicha eficacia se diluye si la orientación no está bien realizada, por lo que el énfasis se debe poner, de cara al futuro, en que esté realizada por profesionales especializados que detecten claramente el perfil del beneficiario y le orienten, de la mejor forma posible, hacia las posibilidades de demanda de trabajo por parte de las empresas.

*Tabla 171. Orientación realizada en Medidas cofinanciadas por el FSE*

Tipo de Orientación	Total		Hombres		Mujeres		Situación especial	Horas de orientación	Distribución de la orientación		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%			Itinerario	Orientación	Total
Orientación laboral	10.297	35,00%	747	7,25%	9.550	92,75%	3	9.549	0,17%	99,83%	100%
Técnica de búsqueda de empleo	2.992	10,17%	58	1,94%	2.934	98,06%	0	3.512	0,33%	99,67%	100%
Asesoramiento al autoempleo y fomento de la creación de empresas	3.605	12,25%	1.460	40,50%	2.145	59,50%	0	7.376	11,40%	88,60%	100%
Otros	12.528	42,58%	4.058	32,39%	8.470	67,61%	287	12.776	13,29%	86,71%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>29.422</b>	<b>100%</b>	<b>6.323</b>	<b>21,49%</b>	<b>23.099</b>	<b>78,51%</b>	<b>290</b>	<b>33.213</b>	<b>3,63%</b>	<b>96,37%</b>	<b>100%</b>
Orientación en Itinerarios	3,63%		5,84%		3,03%			10,47%			
Orientación exclusivamente	96,37%		94,16%		96,97%			89,53%			
Total Orientación	100%		100%		100%			100%			

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

El instrumento de **formación**, el más importante en el POI de Extremadura para cualificar y reforzar la formación de los participantes

en el mercado de trabajo, tanto ocupados o desempleados, arroja las siguientes conclusiones (Tabla 172):

- Del total de la formación continua impartida, más del 70% de los alumnos han recibido una formación vinculada, de una u otra forma, al sector agrario, aunque en relación al número de cursos, éstos han sido más numerosos en el sector servicios. El sector de la construcción tan sólo ha realizado un curso con 29 alumnos.
- La importancia de la formación en el ámbito agrario, dadas las características particulares de la región, se ha concentrado en los trabajadores ocupados que pueden aprovechar el refuerzo de sus conocimientos en el desarrollo de su trabajo, incrementando la productividad individual y de la empresa. Esta incidencia tiene evidentes consecuencias positivas que absorben la mayoría de los beneficiarios en las Pymes, que verán reforzados así sus resultados y productividad.
- La formación ocupacional y la formación empresarial se dirigen, principalmente, al sector industrial, reflejando también la posibilidad que se abre para el mercado de trabajo extremeño de desarrollar nuevas opciones empresariales en sectores industriales vinculados de alguna forma, a actividades tradicionales como, por ejemplo, la industria de transformación de productos agrarios y ganaderos.
- En cuanto a la formación de investigadores, ésta se concentra en el sector servicios, mayoritariamente en la Universidad, siendo en este caso el número de horas de formación necesarias para alcanzar los objetivos mucho mayor que en el resto de formación.
- Más del 70% de los alumnos formados se corresponden con trabajadores con necesidad de recualificación profesional en el

ámbito de la formación continua, mientras que la formación educacional y la formación de investigadores representa tan sólo el 2,5% de los alumnos.

- La sociedad de la información está recogida en un elevado porcentaje de los cursos, principalmente para ocupados y desempleados, mientras que la prioridad del medio ambiente está presente en prácticamente la totalidad de los cursos de formación continua. Así mismo, se están implantando especializadas formativas vinculadas a las demandas productivas de las empresas, por ejemplo, en el ámbito de la sociedad de la información y el desarrollo agropecuario.

*Tabla 172. Distribución de los alumnos que han recibido algún tipo de formación a través de Medidas cofinanciadas por el FSE*

Sector Productivo	Total Alumnos	Total Cursos	Alumnos en Soc. Inform.	Alumnos en Medio ambiente	Horas de formación	Horas de prácticas	Distribución por tipos de actuación						
							Itiner.	FP. Educ.	FPO	F. Continua	F. Empr.	F. Invest.	Total
Agrario	29.865	1.375	5.447	5.237	112.040	103.120	0,64%	3,22%	0,05%	96,09%			100%
Construcción	29	1		10	80				41,38%	58,62%			100%
Industria	1.080	66	456	59	14.691	11.200	4,81%		56,39%	6,85%	31,94%		100%
Servicios	10.630	2.515	5.305	217	190.561	2.521	6,65%		49,20%	18,65%	15,39%	10,11%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>41.604</b>	<b>3.957</b>	<b>11.208</b>	<b>5.523</b>	<b>317.372</b>	<b>116.841</b>	<b>2,28%</b>	<b>2,31%</b>	<b>14,10%</b>	<b>73,96%</b>	<b>4,76%</b>	<b>2,58%</b>	<b>100%</b>
Itinerarios	2,28%	1,29%	1,64%		0,75%								
FP-Educacional	2,31%	1,54%	8,59%	13,02%	18,26%	88,26%							
FPO	14,10%	33,59%	42,17%	1,01%	8,17%	0,65%							
F. Continua	73,96%	36,19%	40,36%	82,94%	18,44%								
F. Empresarial	4,76%	3,66%	6,09%		5,12%	9,59%							
F. Investigación	2,58%	23,73%	1,14%	3,02%	49,26%	1,51%							
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>							

*Fuente: Elaboración propia a partir de SS*

*Nota: el detalle de los datos para el total de beneficiarios no representa el 100% de los mismos, ya que el SSU no recoge información completa para la totalidad de los beneficiarios*

Tabla 173. Personas formadas vinculadas de alguna forma a la empresa por sectores productivos y número de trabajadores en la empresa

Sectores Productivos	Personas formadas					Centros de trabajo cuyos alumnos reciben algún tipo de formación					Distribución de la formación			
	Total	< 10	11-50	50-250	>250	Total	< 10	11-50	50-250	>250	F. Continua	F. Empres.	F. Investig.	Total
Agricultura	10.052	9.825	167	60		9.566	9.502	61	3		99,49%		0,51%	100%
Industria	172	89	44	26	13	61	47	9	5		100%			100%
Construcción	19	2	15	2		2	1	1			100%			100%
Servicios	2.162	364	720	92	986	275	160	100	9	6	18,925	27,84%	53,24%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>12.405</b>	<b>10.280</b>	<b>946</b>	<b>180</b>	<b>999</b>	<b>9.904</b>	<b>9.710</b>	<b>171</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>89,95%</b>	<b>3,15%</b>	<b>6,90%</b>	<b>100%</b>
F. continua	85,46%	98,88%	39,64%	26,67%	1,30%	99,42%	99,91%	80,70%	47,06%					
F. Empresarial	4,85%	1,12%	51,48%			0,28%	0,09%	11,11%						
F. Investigadores	9,69%		8,88%	73,33%	98,70%	0,29%		8,19%	52,94%	100%				
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%				

Fuente: Elaboración propia a partir de SSU

Considerando las personas formadas, que, de algún modo, están vinculadas a la empresa, y que en el caso de Extremadura son: los alumnos de formación continua respecto a la empresa en que trabajan, los alumnos de formación empresarial respecto a las empresas creadas y los alumnos de investigación respecto a los centros de investigación, podemos señalar algún aspecto que complementa lo expuesto anteriormente.

- Se confirma que las acciones de formación continua se realizan prácticamente en su totalidad, en el sector agrario, casi exclusivamente en empresas de menos de 10 trabajadores.
- La formación empresarial se realiza, en general, en empresas de entre 11 y 50 trabajadores, reflejando el refuerzo que necesita la actividad empresarial, por un lado, y por otro la posibilidad, de que algún trabajador de la empresa esté planteándose llevar a cabo un proyecto empresarial propio para el que necesita formación.
- La formación a investigadores se realiza dentro de empresas grandes con un elevado número de trabajadores, en particular en la

Universidad extremeña, que se convierte en yacimiento fundamental de todos estos alumnos dedicados a la investigación.

Respecto al instrumento de **promoción de empleo**, se ha que señalar que éste se realiza, principalmente, a través de ayudas concedidas a las empresas por creación de puesto de trabajo y su mantenimiento a largo plazo; está presente en todos los sectores y, de forma mayoritaria, en el sector agrario. En general, todas las empresas beneficiarias, independientemente del número de trabajadores, han accedido a estas ayudas.

En cuanto al fomento de la actividad empresarial, las ayudas al autoempleo canalizan una cuarta parte del total de ayudas a la promoción de empleo, y se concentran, principalmente en el sector servicios, mientras que las ayudas para el fomento de la economía social, que representan una importancia muy limitada, se han concentrado en el sector industrial, y de forma predominante, en empresas de entre 50 y 250 trabajadores.

*Tabla 174. Empresas que han recibido algún tipo de ayuda por sectores productivos y número de trabajadores en la empresa*

Sectores Productivos	Personas formadas					Centros de trabajo cuyos alumnos reciben algún tipo de formación					Distribución de la formación			
	Total	< 10	11-50	50-250	>250	Total	< 10	11-50	50-250	>250	Ayudas empleo	Ayudas autoempleo	Economía social	Total
Agricultura	308	296	12			189	185	4			96,10%	0,65%	3,25%	100%
Industria	1.938	1.568	286	84		923	841	70	12		77,97%	13,16%	8,88%	100%
Construcción	1.654	1.498	126	30		957	882	63	12		77,39%	18,08%	4,53%	100%
Servicios	11.136	10.238	535	103	260	6.758	6.377	337	41	3	67,69%	29,17%	3,14%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>15.036</b>	<b>13.600</b>	<b>959</b>	<b>217</b>	<b>260</b>	<b>8.827</b>	<b>8.285</b>	<b>474</b>	<b>65</b>	<b>3</b>	<b>70,92%</b>	<b>25,08%</b>	<b>4,00%</b>	<b>100%</b>
Ayudas empleo	70,66%	68,75%	87,59%	80,65%	100%	54,24%	51,58%	95,36%	92,31%	100%				
Autoempleo	25,30%	27,97%				43,10%	45,91%							
Economía social	4,04%	3,28%	12,41%	19,35%		2,66%	2,51%	4,64%	7,69%					
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%					

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

Por último, se considera el instrumento de los **itinerarios integrados de inserción**, definido como un instrumento muy adecuado que facilita la incorporación al mercado de trabajo de colectivos especialmente complicados, mediante la realización conjunta, a través de diferentes fases, de orientación muy especializada, formación adecuada y empleo. Este instrumento se articula en estas tres fases, y aunque ya se ha señalado anteriormente algún aspecto relativo al mismo, se puede especificar aún más el perfil del beneficiario tipo, tal y como recoge la Tabla 175.

El perfil del beneficiario participante en acciones de itinerarios es, mayoritariamente mujer, excepto en el caso de los discapacitados donde tan sólo las mujeres representan un 31% y el de los parados a corto plazo que representan un 44,6%. Por edad, se sitúan mayoritariamente entre 25 y 45 años, con estudios secundarios obligatorios, aunque un elevado porcentaje de las mujeres no tienen estudios. En general, la actuación está dirigida a desempleados con dificultades para reinsertarse en el mercado de trabajo, en particular mujeres, colectivos en riesgo de exclusión y desempleados en general, cuya situación es muy preocupante dadas las elevadas tasas de desempleo de la región.

Aunque la situación idónea sería que todos los beneficiarios pasaran por los tres instrumentos, se observa que esto no ocurre así, a la vista de los datos disponibles. Estos datos señalan la importancia de la formación, que es fundamental en esta actuación, dirigiéndose a prácticamente el 50% de los beneficiarios, mientras que tan sólo el 19% ha recibido orientación de algún tipo. No constan datos referidos al empleo creado mediante los itinerarios y a la formación profesional ocupacional en estos colectivos. Además, los colectivos de inmigrantes y grupos en riesgo de exclusión disponen de servicios de apoyo especializados en las necesidades de estos colectivos, que les permite aprovechar mejor las

ventajas derivadas de estas actuaciones. En el caso de los discapacitados, la formación se realiza en centros donde también disponen de asistencia médica y psicológica. A su vez los grupos en riesgo de exclusión disponen también de acompañamiento socio-pedagógico.

*Tabla 175. Características de los beneficiarios para las actuaciones de itinerarios integrados de inserción cofinanciadas por el FSE en el POI de Extremadura*

Perfil del beneficiario	Total		Hombres		Mujeres		Distribución en el itinerario		
	Valor	% sobre total	Valor	%	Valor	%	Orientación	Formación	Ayudas
< 25 años	561	28,89%	208	37,08%	353	62,92%			
Entre 25 y 45	691	35,58%	90	13,02%	601	86,98%	369	949	0
Mayores de 45	376	19,36%	51	13,56%	325	86,44%			
Sin estudios	277	14,26%	37	13,36%	240	86,64%			
Secundarios obligatorios	866	44,59%	227	26,21%	639	73,79%			
Educ. Secundaria	309	15,91%	72	23,30%	237	76,70%			
E. Universitaria	160	8,24%	33	20,63%	127	79,38%			
Ocupados	148	7,62%			148	100%			
Parados	1.197	61,64%	349	29,16%	848	70,84%			
Otros	74	3,81%	0	0,00%	74	100%			
Menos de un año en paro	495	25,49%	274	55,35%	221	44,65%			
Entre uno y dos años en paro	223	11,48%	67	30,04%	156	69,96%			
Dos o más años en paro	105	5,41%	8	7,62%	97	92,38%			
Total de Discapacitados	29	1,49%	20	68,97%	9	31,03%			
Total de Inmigrantes	41	2,11%	3	7,32%	38	92,68%			
Total de personas que vuelven al mercado laboral	24	1,24%			24	100%			
<b>TOTAL</b>	<b>1.942</b>	<b>100%</b>	<b>369</b>	<b>19,94%</b>	<b>1.573</b>	<b>80,06%</b>	<b>19,00%</b>	<b>48,87%</b>	<b>0,00%</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

*Nota: el detalle de los datos para el total de beneficiarios no representa el 100% de los mismos, ya que el SSU no recoge información completa para la totalidad de los beneficiarios*

Como conclusión general del análisis de todos estos instrumentos, cabe señalar que, los casos en los que se ha producido una contratación se recogen en la Tabla 176, donde se observa que el grueso de la contratación es de carácter indefinido en jornada a tiempo completo, canalizada, principalmente, a través de las ayudas al empleo por creación de puesto de trabajo con carácter indefinido. Tan sólo el 30% de las contrataciones realizadas ha sido a mujeres.

También se ha realizado contratación con cargo a la puesta en marcha de escuelas taller y talleres de empleo, y en este caso la contratación predominante es de carácter temporal por un tiempo entre 6 meses y 1 año. Estos resultados no son muy coherentes con el colectivo con el que se relaciona, que es el de desempleados a largo plazo, ya que no consigue garantizar ese puesto de trabajo a largo plazo.

Tabla 176. Contratación realizada en Medidas cofinanciadas por el FSE

Tipo de jornada	Tipo de contratación	Total		Mujeres		Menos de 25 años		Mayores de 45 años		Distribución por instrumentos		
		Valor	Pymes Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Ayudas empleo	Formación -empleo	Total
Tiempo completo	Contrato indefinido	7.760	3.261	2.250	28,99%	2.834	36,52%	656	8,45%	100%	0,00%	100%
	Contrato temporal 1-6 meses	101	19	66	65,35%	25	24,75%	3	2,97%	25,74%	74,26%	100%
	Contrato temporal 6 meses-1 año	1.187	335	467	39,34%	178	15,00%	187	15,75%	100%		100%
	Contrato temporal de más de un año	201	32	22	10,95%	9	4,48%	13	6,47%	100%		100%
Tiempo parcial	Contrato temporal 6-12 meses	2	2	2	100%					100%		100%
<b>TOTAL</b>		<b>9.251</b>	<b>3.649</b>	<b>2.807</b>	<b>30,34%</b>	<b>3.046</b>	<b>32,93%</b>	<b>859</b>	<b>9,29%</b>	<b>99,19%</b>	<b>0,81%</b>	<b>100%</b>
Ayudas empleo		99,19%	99,67%	97,79%		99,18%		99,65%				
Formación-Empleo		0,81%	0,33%	2,21%		0,82%		0,35%				
Total		100%	100%	100%		100%		100%				

Fuente: Elaboración propia a partir de SSU

Nota: el detalle de los datos para el total de personas contratadas no representa el 100% de los mismos, ya que el SSU no recoge información completa para la totalidad

En el tipo de actuaciones de **estructuras y sistemas**, que financieramente alcanzaba un peso holgado en el POI, los datos recogidos en la Tabla 177 muestran que se han creado centros de formación y de trabajo, así como se han diseñado estudios acordes con la oferta formativa y en consonancia con las necesidades productivas de la región y se han creado 17.127 plazas de formación, que se convierte en el indicador más relevante de este conjunto de actuaciones. Es lógico, puesto que la mayor parte de actuaciones hasta la fecha se centran en el ámbito de estructuras y sistemas.

*Tabla177. Datos de realización física en los tipos de actuación de estructuras y sistemas*

Acción	Valor	Detalle	Valor del detalle
Agentes de Desarrollo Local	0		
Centros de Formación	130	Nº de alumnos	94
Centros de Trabajo	87	Beneficiarios indirectos	65
Convenios	0		
Estudios	81		
Plazas de formación	17.127		

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

Por último, en cuanto a las **actuaciones de acompañamiento**, cabe señalar que se han realizado numerosas actuaciones, como pone de manifiesto la abundancia de indicadores recogidos en la Tabla178. En el período analizado no se han realizado actuaciones de asistencia técnica.

*Tabla178. Datos de realización física en los tipos de actuación de acompañamiento*

Acción realizada	Unidad	Descripción	Valor	Detalle	Valor
Campañas	Nº		47		
Centros de formación	Nº		33	Beneficiarios indirectos	72
Centros de trabajo	Nº		104	Beneficiarios indirectos	59
Convenios	Nº		54		
Estudios	Nº		13	Mujeres trabajadoras	2
				Situación de empresarias	1
				Ejemplares editados	8
Plazas de asistencia			2.044		
Tutorías			265		
Congresos seminarios	Nº		297		
Jornadas	Nº jornadas	La mujer emprendedora V Jornadas de la mujer	2	Beneficiarios indirectos	3
Reedición de estudios	Nº de estudios		2		
Centro acogida a menores	Nº de centros		7	Total horas	3960
Premios Concedidos	Nº premios		8		
VI Jornadas de la mujer	Asistentes		4.000		
Acciones para acercar las TICs a las NT	Nº		389		
Elaboración de página web	Nº		1		
Curso de sensibilización	N curso		1		

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

**d) Incidencia del POI en el ámbito de los recursos humanos**

Una vez analizada la evolución del entorno sociolaboral y los principales logros alcanzados por el Programa en el ámbito de los recursos humanos, parece muy relevante tratar de aproximarse al concepto de incidencia, tratando de extraer la responsabilidad e influencia que le corresponde al Programa en la evolución del contexto. La Tabla 179 recoge un conjunto de indicadores representativos de esta incidencia para el campo de los recursos humanos.

*Tabla 179. Incidencia sobre los recursos humanos*

Indicador del POI (1)	(Contexto año 2000) (2)	Incidencia (1/2)	
Alumnos FC	Ocupados EPA (ambos sexos) (media anual)	Incidencia sobre el sistema de formación continua	17,91%
Alumnos FC mujeres	Ocupados EPA (ocupadas) (media anual)	Incidencia de la formación continua sobre las mujeres ocupadas	15,60%
Alumnos FC jóvenes	Ocupados jóvenes (16-24)	Incidencia de la formación continua sobre los jóvenes ocupados	36,86%
Alumnos FO	Parados (ambos sexos) (media anual)	Incidencia sobre el sistema de formación profesional ocupacional	6,52%
Alumnos FO mujeres	Parados (mujeres) (media anual)	Incidencia de la formación ocupacional sobre las mujeres paradas	17,37%
Alumnos FO jóvenes	Parados jóvenes (16 a 24)	Incidencia de la formación ocupacional sobre los jóvenes parados	14,12%
Alumnos FO larga duración	Parados larga duración	Incidencia de la formación ocupacional sobre parados de larga duración	7,93%
Discapacitados	Personas de 6 a 64 años con discapacidades	Discapacitados beneficiados	11,48%
Inmigrantes	Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral	Inmigrantes beneficiados	17,29%
Investigadores	Personal I+D (Equivalencia Dedicación Plena)	Incidencia sobre el personal dedicado a la investigación	90,10%
Empresas de menos de 10 trabajadores beneficiarias	Total de empresas de 1 a 9 trabajadores	Incidencia de la participación en las acciones sobre la microempresa	24,09%
Empresas de 10 a 50 trabajadores beneficiarias	Total de empresas de 10 a 49 trabajadores	Incidencia de la participación en las acciones sobre el total de empresas de 10 a 49 trabajadores	18,30%
Empresas de 50 a 250 trabajadores beneficiarias	Total de empresas de 49 a 249 trabajadores	Incidencia de la participación en las acciones sobre el total de empresas de 50 a 250 trabajadores	5,00%

*Fuente: SSU, EPA, Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Antes de observar los principales resultados obtenidos se debe precisar que la importancia financiera del FSE en el POI de Extremadura representa un 17% del total de los recursos, por lo que los resultados deberían ofrecer una cierta incidencia, pudiendo ser, en algunos casos,

más modestos. Además, la complementariedad con otros fondos como pueden ser los plurirregionales o con otras iniciativas comunitarias, reforzaran los datos que aquí se ofrecen.

Los principales resultados que se pueden señalar a la vista de los indicadores de incidencia son:

- La falta de un sistema de formación profesional propio, que está en desarrollo, todavía no ha manifestado su influencia en el conjunto de potenciales alumnos de formación profesional-educacional de la región.
- Mejora de la cualificación de los trabajadores empleados, lo que debe reforzar la productividad, no sólo del trabajador, sino también de las empresas y hacerlas más flexibles a los cambios del sistema productivo. Esta incidencia se observa, con mayor claridad, en el colectivo de jóvenes, permitiéndoles consolidar su empleo a largo plazo.
- Importancia de la formación ocupacional, especialmente en el colectivo de mujeres y jóvenes, que se encuentran con mas dificultades para acceder al mercado laboral.
- Destacada influencia sobre el colectivo de inmigrantes que llegan a la región, y que requieren un conjunto de actitudes y aptitudes que el POI les ofrece en un 17% de los casos.
- Completa incidencia de las actuaciones cofinanciadas en las actuaciones dirigidas al conjunto de los investigadores, que se ven favorecidos en un 90% de los casos con actuaciones de formación específica a través de becas directas o convenios con centros especializados y estancias en el extranjero. En este caso, es vital la actuación desde el POI.

- La participación de las empresas en acciones cofinanciadas demuestra un cierto interés por su parte, mayor cuanto menor es el número de trabajadores, debido a que pueden tener una mayor dependencia de estas acciones.

Los indicadores de resultados disponibles, que ofrecen tanto la situación de la contratación a los seis meses de realizada la acción como el empleo y las empresas mantenidas a los doce meses y dos años, ofrecen algunos aspectos adicionales a los indicadores de incidencia anteriores (Tabla180 y Tabla181).

*Tabla180. Contratación a los seis meses de realizadas las acciones cuyo instrumentos son ayudas concedidas al empleo, autoempleo y economía social y formación continua*

Instrumento	Tipo de contratación	Total	Hombres	Mujeres	Menores de 25 años	Entre 25 y 45 años	Mayores de 45 años
Ayudas concedidas y formación continua	Contratación por más de un año	11.105	7.105	4.000	3.217	6.372	1.120
	Contratación por menos de un año	708	323	385	125	454	130
	En jornada a tiempo completo	10.245	6.545	3.700	2.940	5.808	1.102
	En jornada a tiempo parcial	61	8	53	8	51	2
	<b>TOTAL</b>	<b>22.849</b>	<b>14.011</b>	<b>8.838</b>	<b>6.290</b>	<b>13.445</b>	<b>2.354</b>
	Trabajan en otro centro	21.040	15.265	5775	5.896	2.937	987
	En paro	9.826	7.076	2.750	2.531	1.259	426

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

*Nota: Hay un importante volumen de personas de las que existe confirmación de la contratación, pero no información respecto al detalle de la misma.*

*Tabla181. Indicadores de resultados a los 12 meses y dos años de realizada la acción en actuaciones de empleo*

Indicadores de Resultado	Total general
Total de empresas	809
Empresas que permanecen a los 12 meses	804
Empleos mantenidos a los 12 meses	343
Empresas que no prosperan a los 12 meses	2
Empresas que permanecen a los 2 años	8
Empleos mantenidos a los 2 años	16
Empresas que no prosperan a los 2 años	2

*Fuente: Elaboración propia a partir de SSU*

*Nota: Los datos ofrecidos recogen la información disponible, ya que en muchos casos el seguimiento no es fácil de realizar y por tanto no se pueden confirmar ciertos datos.*

Respecto a la contratación a los seis meses de finalizar la formación, hay un elevado porcentaje de contratación por tiempo superior a un año y en jornada a tiempo completo, observándose también que un elevado porcentaje de los contratados trabajan en un centro distinto al que estaban cuando se realizó la acción.

Respecto a las empresas creadas y empleos mantenidos a los doce meses, por lo general, ambos se han mantenido, siendo el índice de fracaso de las empresas muy reducido. Esta misma información no se puede corroborar a los dos años, ya que los datos recogidos no ofrecen toda la información debido a las dificultades de realizar un seguimiento a largo plazo.

No obstante, en cuanto a los indicadores a más largo plazo, una vez transcurrido un plazo de entre 15 y 18 meses, se pueden señalar los resultados obtenidos de las encuestas realizadas en algunas Medidas del POI, principalmente en relación con la formación ocupacional (Medida 42.6), la formación continua (Medida 43.2) y la empleabilidad de las mujeres (Medida 45.16)<sup>18</sup>.

A partir de las encuestas realizadas se pueden extraer los siguientes resultados:

- En relación a la **acción de formación ocupacional**, se debe señalar que tan sólo un 36% de los beneficiarios se encontraba en paro durante menos de seis meses, por lo que la acción no tiene previsto un adecuado carácter preventivo que impida una situación de alargamiento del desempleo. La mayor parte tiene experiencia laboral previa. La orientación recibida es moderada, alcanzando al 20% de los beneficiarios que recibieron formación. En general, existe

---

<sup>18</sup> Los beneficiarios de las encuestas realizadas se han considerado para el año 2001.

satisfacción con la formación, aunque la tasa de inserción es ligeramente baja, no superior al 55%, no asociando por lo general dicha formación al empleo alcanzado.

*Tabla 182. Indicadores de resultado e impacto obtenidos de la encuesta realizada en la Medida 42.6 (Formación Profesional Ocupacional)*

Indicadores		Total	Hombres	Mujeres
1	% Beneficiarios en paro por tiempo inferior a 6 meses anterior a su participación en la acción	36,6%		
2	% Beneficiarios con experiencia laboral previa	62%		
3	% Beneficiarios que recibieron orientación	19,7%	12,7%	21,4%
4	% Beneficiarios que recibieron orientación superior a una entrevista corta	75%	42,9%	79,6%
5	% Beneficiarios que consideran la orientación recibida insuficiente	25%		
6	Nivel medio de satisfacción con la formación recibida (1-5)	4,23	4,05	4,27
7	% Beneficiarios que recibieron módulo NTICs	81,7%		
8	Tasa de inserción	54,6%	56,4%	54,1%
9	% Beneficiarios que encuentran asociación entre empleo y formación	39,4%	45,2%	37,9%
10	Tasa de empleo actual	38,7%	38,2%	38,9%
11	Tasa de empleabilidad (más de 3/4 partes del tiempo transcurrido)	43,6%	47,6%	42,7%
12	% Beneficiarios con empleo que han mejorado su situación laboral previa a su participación en la acción (sin experiencia laboral previa y por sexo)	35,4%		

*Fuente: Elaboración propia*

*Nota: La encuesta se ha realizado con un nivel de significación del 90% y un error de muestreo del 0,045.*

- Los participantes en **acciones de formación continua**, realizan ésta a iniciativa propia, correspondiéndose, mayoritariamente, la formación con el puesto de trabajo y con el nivel de estudios o la categoría profesional, aunque tan sólo el 67% reconoce que la formación contribuye a mantener su estabilidad laboral. Un porcentaje muy reducido afirma que la formación ha supuesto algún beneficio a nivel individual, mientras que sí se constatan, en general, mayores beneficios para la empresa, sobre todo, cuando la formación se ha realizado a iniciativa suya. A pesar de todo ello, el nivel de satisfacción en relación a la formación continua es muy elevado.

*Tabla 183. Indicadores de resultado e impacto obtenidos de la encuesta realizada en la Medida 43.2 (Formación Continua)*

	Indicadores	Total	Hombres	Mujeres
1	% Beneficiarios que participaron por iniciativa empresarial (frente a propia)	19,7%		
2	% Beneficiarios que fueron informados por difusión general (frente a selectiva)	14,6%		
3	% Beneficiarios para quienes la formación se corresponde parcial o totalmente con el puesto de trabajo	87,9%	88,3%	86%
4	% Beneficiarios para quienes la formación se corresponde con su nivel de estudios o categoría profesional	89,8%	90,2%	88%
5	% Beneficiarios que consideran que la formación recibida contribuye a mejorar en el futuro su estabilidad en el empleo	67,5%	67,8%	66%
6	% Beneficiarios para quienes la formación ha supuesto mejorar alguna de estas cosas : contrato, retribución o categoría profesional			
	a) En caso de formación realizada a iniciativa propia	18,3%		
	b) En caso de formación realizada a iniciativa de la empresa	27,4%		
	c) Para el total de beneficiarios	20,1%	19,7%	22%
7	% Beneficiarios que han constatado mejoras en alguno de estos campos : productividad, calidad de los productos/servicios, trabajo en equipo			
	a) En caso de formación realizada a iniciativa propia	52,8%		
	b) En caso de formación realizada a iniciativa de la empresa	58,1%		
	c) Para el total de beneficiarios	53,8%	53%	58%
8	% Beneficiarios que han constatado mejoras en alguno de estos campos : productividad, calidad de los productos/servicios, trabajo en equipo			
	a) En caso de empresas < 10 trabajadores	53,1%		
	b) En caso de empresas 10-50 trabajadores	60,0%		
	c) En caso de empresas 50-250 trabajadores	61,5%		
	d) En caso de empresas > 250 trabajadores	50,0%		
	e) Total empresas	53,8%		
9	% Beneficiarios que consideran bastante o muy satisfactoria la formación recibida	88,2%	87,9%	90%
10	% Beneficiarios que consideran que la formación impartida ha aumentado la presencia de la mujer en el medio laboral	37,9%	34,1%	58%

*Fuente: Elaboración propia*

*Nota: La encuesta se ha realizado con un nivel de significación del 90% y un error de muestreo del 0,045*

- Por último, respecto a las **acciones realizadas para mejorar la empleabilidad de la mujeres**, se puede destacar el hecho de que estas acciones se han dirigido mayoritariamente al colectivo de mujeres paradas, sin que dicha situación se haya mantenido durante muchos meses. Tan sólo un 34% reconoce haber recibido orientación laboral. Un 60% ha encontrado empleo después del curso, aunque no existe gran relación entre la formación recibida y el empleo. Del total, un 8% se decidió por montar una empresa, aunque esta tendencia se observa en mayor Medida en las mujeres con experiencia laboral previa. Sin embargo, tan sólo un 46% de las empresas creadas sobreviven actualmente.

*Tabla 184. Indicadores de resultado e impacto obtenidos de la encuesta realizada en la Medida 45.16 (Empleabilidad mujeres-formación)*

Indicadores		Valor
1	% de beneficiarios que estaban en paro antes del curso	75,2%
2	Distribución de beneficiarios parados antes del curso según tiempo en el paro	
	a) Menos de 6 meses	62,1%
	b) De 6 a 12 meses	12,4%
	c) Más de 12 meses	25,5%
	d) Total	100,0%
3	% de beneficiarios con experiencia laboral previa al curso	59,5%
4	% de beneficiarios que recibieron orientación laboral	34,6%
5	Satisfacción media con el curso (1-5)	4,34
6	Tasa de empleo actual entre los beneficiarios (por cuenta propia y ajena)	60,8%
7	% de beneficiarios que montaron una empresa después del curso	
	a) Entre quienes tenían experiencia laboral previa	12,1%
	b) Entre quienes no tenían experiencia laboral previa	3,3%
	c) Tasa de creación para el conjunto	8,5%
8	% de casos en que el curso sirvió para la creación de la empresa	69,2%
9	Tasa de supervivencia entre las empresas creadas	46,2%
10	% de beneficiarios con empleo por cuenta ajena a quienes el curso ayudó a conseguirlo	40,7%
11	% beneficiarios con empleo por cuenta ajena que ven adecuación formación-puesto	50,0%
12	Tasa de empleabilidad (mantenimiento del empleo más de 3/4 partes del tiempo transcurrido desde el acceso al mismo)	34,9%
13	Tasa de mejora respecto al empleo anterior, para trabajadores por cuenta ajena	100,0%
14	Tasa de mantenimiento de las condiciones laborales después de 6 meses, para trabajadores por cuenta ajena	47,2%
15	% de trabajadores por cuenta ajena, con experiencia previa en otros empleos, que constatan una reducción en la discriminación laboral femenina	38,4%
16	% de trabajadores por cuenta ajena que constatan la aplicación de Medidas positivas para favorecer su equiparación laboral con los hombres	60,5%

**Fuente:** *Elaboración propia*

**Nota:** *La encuesta se ha realizado con un nivel de significación del 90% y un error de muestreo del 0,045*

### *e) Conclusiones y recomendaciones*

El análisis realizado en el ámbito de los recursos humanos, pone de manifiesto una serie de debilidades en el mercado de trabajo extremeño, que se tratan de corregir, en gran medida, mediante la aplicación de políticas activas de empleo desarrolladas, entre otros, por el POI. En este sentido, en primer lugar, se observa que el Programa no sólo está diseñado tomando como base el diagnóstico del mercado de trabajo de la región, sino que también el nivel de ejecución alcanzado en estos tres años responde al hecho de superar en gran medida estas debilidades. De todas ellas, la más preocupante es la elevada tasa de desempleo de la

región. En particular, se pueden señalar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- **Prioridad a las actuaciones de formación** en toda su variedad, destacando, por encima de todas, la formación continua a los trabajadores, con el fin de adaptarles a los cambios experimentados por la actividad productiva, y la formación de investigadores. Los **resultados en formación ocupacional son insuficientes**, ya que las actuaciones desarrolladas no muestran toda su eficacia en la inserción en el mercado laboral, a excepción del colectivo de discapacitados que requiere de una atención más especial.
- En esta misma línea, cabe señalar que a pesar de que se considera que los discapacitados están bien atendidos en cuanto a formación se refiere, en muchos casos el **grado de discapacidad** requiere de un nivel de **orientación mucho más individualizada** que la que reciben, y que quizás podría proporcionarse mediante itinerarios integrados de inserción, que englobarían las tres fases de orientación, formación y empleo de una forma más eficaz. Para ello, es necesario una mayor coordinación o trabajo conjunto entre la DG de Bienestar Social y la Consejería de Trabajo, así como la colaboración con Asociaciones especializadas en los colectivos afectados que ofrezcan, no sólo una atención social, sino también una atención laboral que es el objetivo de estas actuaciones, contactando con empresas e incentivándolas a la contratación de discapacitados.
- Se ha comprobado que los **itinerarios integrados de inserción** en el colectivo de desempleados, mujeres y grupos en riesgo de exclusión no alcanzan los objetivos perseguidos, por lo que deberían **rediseñarse y realizarse de forma coordinada** con orientadores y formadores especializados que garanticen un mínimo grado de inserción laboral. También parece que deberían reducirse a colectivos

muy específicos que requieren más atención especializada, como puedan ser los discapacitados y grupos en riesgo de exclusión y los jóvenes.

- La importancia de adaptarse a las **nuevas tecnologías de la información y la comunicación** define un Eje vertebrador de la estrategia contenida en el POI y así se materializa en todas las actuaciones de formación, especialmente en la de formación de investigadores. No obstante, además de una formación con base en las nuevas tecnologías, hay que **ampliar la oferta de formación disponible** para hacerla más acorde con las necesidades de un desarrollo productivo sostenible. En esta línea, parece muy adecuado poner en funcionamiento sin más dilación, el nuevo sistema de formación profesional creado con el objetivo de que comience a ofrecer resultados en los próximos años.
- Aunque se prioriza al **colectivo de jóvenes** en el conjunto de las proyectos puestos en marcha, no se dispone de actuaciones específicas instrumentalizadas en Medidas concretas dirigidas a dicho colectivo, cuando se ha comprobado que un volumen importante de la población desempleada son jóvenes, a los que se les debería, por lo menos, ofrecer una orientación más específica que les ayudase a encontrar empleo rápidamente y que, posteriormente, les orientase sobre cómo mantenerlo a largo plazo.
- Se observa que el **énfasis** de la creación de empleo, está puesto **en las ayudas concedidas para la promoción de empleo**, que alcanzan niveles muy satisfactorios, y que deben mantenerse en la misma línea de cara al futuro. No obstante, se debería reforzar el papel jugado por las mujeres en la creación de empresas y, por tanto, de empleo mediante la posibilidad de acceder a ayudas al autoempleo en condiciones aún más favorables que los hombres.

*Tabla 185. Resumen de las conclusiones y recomendaciones más relevantes en el ámbito de los recursos humanos*

Tipos de actuación	Principales conclusiones	Principales recomendaciones
<p><b>A)</b> <b>Orientación-asesoramiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Predomina la orientación de carácter simple, aun cuando se detectan interesantes experiencias en lo relativo a los Centros Locales de Empleo</li> <li>*Las actuaciones se hallan muchas veces separadas de las que realizan las Oficinas de Empleo en esta materia.</li> <li>*La cobertura de ciertas comarcas es débil.</li> <li>*Aparece poco desarrollada todavía la elaboración de diagnósticos personalizados con carácter preventivo</li> <li>*En los casos de actuaciones personalizadas de mayor entidad se aprecia el carácter preventivo.</li> <li>*Los seguimientos posteriores de los participantes en las actuaciones de inserción son débiles o inexistentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Generalizar la orientación a todos los desempleados y, en especial, a los más desfavorecidos, con carácter prioritario y preventivo, dotándolo de un contenido que supere a la mera entrevista inicial.</li> <li>*Evitar la parcelación administrativa de la orientación y la desconexión respecto a la intermediación laboral, aun bajo un modelo de especialización de servicios.</li> <li>*Desarrollar las bases de datos que clasifiquen a los desempleados según la problemática de los mismos y sus características.</li> <li>*Desarrollar el trabajo de orientación en red con acceso compartido.</li> <li>*Extender la orientación a las personas ocupadas.</li> <li>*Incrementar la colaboración entre los servicios de empleo y los centros de empleo de los Ayuntamientos.</li> </ul>
<p><b>B) Itinerarios de inserción</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*El grueso de beneficiarios son mujeres y, en especial, colectivos en riesgo de exclusión (con mayor peso de discapacitados). El componente formación domina ampliamente al de orientación.</li> <li>*Parece primar el objetivo social de los cursos por encima del objetivo laboral. Ello implica la existencia de desconexiones entre unas acciones y otras dentro de los itinerarios.</li> <li>*Ello trae consigo falta de inserción y estabilidad posterior en el empleo, siendo débil también la existencia de información sobre el seguimiento.</li> <li>*Los resultados alcanzados hasta la fecha son poco relevantes debido, en alguna medida, a la insuficiente tecnificación y enfoque profesional dado a los mismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Poner el énfasis de la orientación en una prestación especializada que contemple el estudio del perfil del beneficiario.</li> <li>*En general deberían rediseñarse los itinerarios existentes, centrándolos en colectivos con mayor problemática laboral.</li> <li>*Superar el enfoque “social” presente hasta la fecha y asegurarse de que los mismos presenten un componente bien diseñado desde el punto de vista técnico (con una ejecución profesionalizada).</li> <li>*En lo que respecta al componente formativo, el diseño de contenidos en función del colectivo de que se trate (que han de ir más allá del puramente profesional), resulta esencial.</li> <li>*Sería preciso aumentar los esfuerzos tendentes a agilizar la gestión administrativa de las subvenciones a los centros colaboradores, asociaciones y ONGs que gestionan itinerarios de inserción.</li> <li>*Se hace preciso objetivar los criterios de “compra de servicios” aplicados a estas entidades por la Administración.</li> </ul>
<p><b>C1)</b> <b>Formación Profesional-Educación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*La creación de un sistema formativo propio en la Región constituye uno de los pilares de la intervención FSE y dado que su período de maduración no se ha completado, sus efectos no son todavía muy acusados.</li> <li>*En general puede afirmarse que el FSE está cofinanciando el desarrollo del sistema de formación profesional de la región. Aún cuando se carece de datos representativos de en qué medida se está alcanzando esa normalización, los diagnósticos emanados de las consultas realizadas son favorables.</li> <li>*En materia de formación básica o específica, el grueso de acciones se centra en esta última vertiente y esencialmente en el sector agrario. Las tasas de inserción laboral registradas en estas actividades son muy altas.</li> <li>*La orientación en el ámbito de la formación reglada mejora notablemente la perspectiva laboral.*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Debe mantenerse el esfuerzo presupuestario destinado a completar el nuevo sistema de formación profesional de la Región.</li> <li>*Potenciar los Programas de Garantía Social a la vez que extender las prácticas en empresas entre los participantes.</li> <li>*Potenciar sistemas de organización y gestión de prácticas en los centros escolares de formación profesional pertenecientes a aquellas zonas de la Región con menor desarrollo productivo. La sincronización en este campo con Cámaras de Comercio, Asociaciones Empresariales y Profesionales, ofrece un amplio margen de maniobra, que difundan y coordinen la participación de las empresas en la formación en centros de trabajo puede resultar muy útil.</li> </ul>
<p><b>C2)</b> <b>Formación Ocupacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Las tasas de inserción están en línea con las registradas en otras regiones, constatándose sin embargo un alto peso muerto de la formación y un escaso aprovechamiento de la misma en relación a los puestos de trabajo.</li> <li>*A diferencia de los programas plurirregionales, la FO del POI (concentrada más en el ámbito industrial) es de corta duración. La programación se hace frecuentemente con premura, constatándose fallos en su organización.</li> <li>*Los criterios de selección para los cursos adolecen a veces de falta de homogeneidad en características de participantes.</li> <li>*El volumen de la oferta es relativamente bajo en algunas zonas y especialidades.</li> <li>*El contenido en TICS se incorpora normalmente en una</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Reducir pesos muertos en la formación, practicando una selección y ordenación rigurosa de demandantes y de contenidos.</li> <li>*Potenciar el carácter preventivo de la formación.</li> <li>*Evitar la concentración de los cursos en un corto período del año.</li> <li>*Extender la figura de contratos programa de duración superior al año a entidades colaboradoras que imparten formación.</li> <li>*Reajustar parte de la oferta hacia núcleos medianos y pequeños.</li> <li>*Seguir potenciando la actuación sobre renovación de contenidos y metodologías docentes.</li> </ul>

	mayoría de cursos.	
<b>C3) Formación continua</b>	<p>*El grueso de este tipo de acciones se centra en el sector agrario y en empresas de menos de 10 trabajadores, donde la población trabajadora carece en la mayor parte de los casos de formación básica. En su mayoría, se trata de cursos externos a la empresa, constatándose una elevada satisfacción entre los participantes.</p> <p>*La demanda potencial de esta formación agraria es muy elevada.</p> <p>*Apenas tiene importancia la formación continua enfocada a segmentos de trabajadores de microempresas y autónomos. En ocasiones esta formación se compone de cursos generales y poco específicos.</p> <p>*La formación empresarial se destina fundamentalmente a empresas pequeñas (entre 11 y 50 trabajadores).</p> <p>*Se aprecian fuertes efectos positivos sobre la empresa.</p> <p>*Se aprecian efectos importantes sobre los beneficiarios en materia de estabilidad laboral y promoción profesional, existiendo además una alta valoración de los cursos por aquellos.</p>	<p>*Podría considerarse aumentar sustancialmente este capítulo de formación continua en los próximos años, yendo más allá del sector agrario y buscando personas de microempresas y trabajadores autónomos, sobre todo.</p> <p>*Debería reforzarse la presencia de mujeres en los cursos agrarios, y no limitarse a utilizar el criterio de que sea la carencia de formación el criterio único de selección de participantes.</p> <p>*Aunque se han mejorado los sistemas de control y seguimiento de los cursos, mejoraría la eficacia global de esta medida el que se robusteciesen esos mecanismos.</p> <p>*Las acciones de formación de funcionarios deberían someterse a un procedimiento de seguimiento serio. Dado el colectivo de receptores, los efectos de la formación podrían ser bien detectados entre ellos, tanto a corto como a medio y largo plazo.</p> <p>*Sería preciso hacer campañas de sensibilización entre los funcionarios para mostrar que la formación no ha de entenderse como mecanismo de promoción pública sino como garantía de estabilidad laboral.</p> <p>*Se mejoraría la eficacia de la formación a funcionarios si se procediese a descentralizar espacialmente las actuaciones.</p> <p>*Replantearse la colaboración con empresas y asociaciones empresariales buscando un mayor compromiso y estabilidad en los acuerdos en materia de formación.</p> <p>*Sería conveniente potenciar el análisis de necesidades de formación hecho a nivel de sector o actividad productiva.</p> <p>*Es necesario potenciar el segmento de formadores en este campo y su cualificación, yendo más allá del dominio del oficio.</p>
<b>C4) Formación personal investigador</b>	<p>Las actuaciones de apoyo a investigadores bajo la forma de becas constituye una de las pocas vías disponibles para este colectivo.</p> <p>*El sistema adolece de bajas tasas de acceso final al empleo en las empresas (se limita sólo a las Universidades).</p> <p>*Se registra una tasa no desdeñable de abandonos en las actuaciones de investigación por causas diversas (oposiciones, acceso a un empleo no vinculado al programa, .....).</p>	<p>*Deberían ponerse en marcha mecanismos para incentivar la transferencia de conocimientos a las empresas y, simultáneamente, para la incorporación del personal investigador al sistema productivo, más allá de la Universidad y centros de investigación.</p>
<b>D) Ayudas al empleo</b>	<p>*Consisten esencialmente en ayudas para la creación de puestos de trabajo sostenibles. De menor importancia, son las ayudas al fomento empresarial, centradas en los sectores de servicios. La gestión de las ayudas es habitualmente lenta.</p> <p>*Las ayudas a proyectos enfocadas como vía de inserción son escasas en cuantía unitaria, sobre todo para grupos desfavorecidos; esta fórmula resulta a veces poco eficiente.</p> <p>*Existe discriminación positiva a favor de las mujeres en términos de ayudas más amplias.</p> <p>*Las ayudas al autoempleo y la economía social en la Región están funcionando bien, teniendo efectos positivos sobre la iniciación y consolidación de actividades. La tasa de mortalidad entre las empresas de economía social es pequeña.</p>	<p>*Hay que buscar la complementariedad entre las ayudas contempladas en el programa plurirregional de mejora de la competitividad y las ayudas al autoempleo, dada la redundancia de participantes y objetivos.</p> <p>*No debería aumentarse el capítulo presupuestario de ayudas al empleo –a pesar de la fuerte demanda existente- hasta no disponer de mecanismos de seguimiento adecuado y un replanteamiento de los criterios de acceso para los proyectos presentados.</p> <p>*Podría dedicarse mayor atención, dentro de esta línea de actuación, al colectivo de jóvenes. Ampliar la asignación presupuestaria específica para este colectivo no debería traer aparejado desatender los requisitos comentados para el programa en su conjunto.</p> <p>*Potenciar la figura de preparador laboral para la adaptación de discapacitados en la empresa receptora de subvenciones.</p> <p>*Reasignar recursos destinados a ayudas al empleo desde empresas grandes hacia las microempresas y autónomos.</p> <p>*Sería oportuno incrementar la asistencia técnica u orientación empresarial para autónomos que deseen presentar proyectos, así como para quienes ya los han iniciado.</p> <p>*Habría que aplicar criterios más estrictos en la selección y aprobación de ayudas, primando la solidez del proyecto y la calidad de la gestión prevista.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas, encuestas y mesas redondas