

7. EVOLUCIÓN DEL ENTORNO E IMPACTO

7.1. Los resultados e impactos de la aplicación de la Estrategia Europea por el Empleo

El criterio utilizado por la Comisión Europea para definir la intensidad de las ayudas comunitarias al desarrollo de las regiones, así como el abanico de actuaciones cofinanciadas, es el de convergencia en PIBpc, como indicador sintético de la Cohesión Económica y Social, entre los distintos territorios que forman la Unión Europea.

Sin embargo, la distancia que separa a las regiones más pobres de la Unión de las zonas geográficas que concentran la producción y demanda de bienes y servicios, encuentra su dimensión más evidente desde una perspectiva colectiva e individual en el mercado de trabajo. El empleo es el camino lógico para la generación de rentas, pero también lo es para la integración de los colectivos más desfavorecidos o en riesgo de exclusión: mujeres que buscan la independencia económica, adultos que necesitan cambiar o actualizar sus capacidades profesionales como consecuencia del cambio estructural o la utilización de las nuevas tecnologías de la información, jóvenes que han fracasado en la enseñanza reglada, personas con minusvalías físicas o psíquicas, inmigrantes, o individuos que buscan su rehabilitación social tras haber superado privaciones de libertad o dependencia de las drogas.

Todo lo anterior hace imprescindible hacer del pleno empleo como objetivo irrenunciable para cualquier política económica y, muy en particular, para la política regional comunitaria aplicada para lograr la cohesión económica y social de las regiones europeas. En consecuencia, el Tratado de Ámsterdam de 1997 propuso la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) que se comenzó a desarrollar a través de pilares y directrices a partir de las resoluciones del Consejo de Luxemburgo de ese

mismo año, con la meta última de alcanzar el pleno empleo en el año 2010.

Evidentemente, Extremadura no se encuentra al margen de estas reflexiones iniciales, sino que muy por el contrario, su déficit en materia de renta per cápita encuentra una rápida explicación en sus tasas de desempleo. Así, mientras que su distancia en PIBpc se sitúa aproximadamente en los 37 puntos porcentuales de la media española, su diferencial en tasa de paro supera los 55 puntos porcentuales de dicha media española (Tabla 186).

Tabla 186. Convergencia de Extremadura en PIB pc y empleo respecto a la media de España. España=100%.

Variable	Año inicial (1998)	Año final (2002)	España
PIB pc	63,1%	64,7% (2001)	100%
Tasa de desempleo	155,2%	168,7%	100%
Tasa de ocupación	83,8%	85,2%	100%

Fuente: CRE y EPA. INE

El Programa Operativo Integrado recoge este diagnóstico en su análisis preliminar y desarrolla un importante conjunto de políticas activas de empleo a través de las Medidas cofinanciadas por el FSE, el cual, en virtud del Reglamento (CE) 1784/99, se convierte en uno de los principales instrumentos de financiación de la EEE. Estas Medidas han sido analizadas en detalle en el campo de actuación Recursos Humanos, así como en el análisis de la eficacia y eficiencia de los Ejes y Medidas con participación del FSE.

No obstante, dicha Estrategia no debe estar desarrollada únicamente por las Medidas FSE sino por el conjunto del Programa. En este sentido, los coordinadores del Programa han querido dar a la Estrategia de Desarrollo Regional una clara orientación hacia el empleo, lo que ha hecho posible – como se verá más adelante – que la creación de empleo vinculado al Programa se produzca en los tres grandes tipos de política aplicadas:

infraestructuras, promoción empresarial, y cualificación de los recursos humanos.

Sin contradecir lo anterior, es necesario señalar en función de las valoraciones realizadas a través del análisis de campo, que en demasiadas ocasiones la colaboración de la actuaciones FEDER e incluso FEOGA a la Estrategia Europea por el Empleo surgen por inercia y por afinidad de objetivos, sin que exista un conocimiento por parte de los órganos ejecutores de la existencia de estas orientaciones, ni tengan conocimiento de los documentos de referencia. Por tanto, sería conveniente por parte de las autoridades pertinentes (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, principalmente) una mayor capacidad divulgativa y pedagógica en esta materia.

Como conclusión, la Evaluación Intermedia debe contener una valoración general de la aportación del POI de Extremadura a la Estrategia Europea por el Empleo a través de los tres Fondos Estructurales implicados. Para ello, se han repetido una serie de ejercicios analíticos similares a los elaborados para cada campo de actuación del programa a partir de las relaciones establecidas entre las Medidas del MCA y los pilares de la EEE por la Unidad Administradora del FSE¹⁹.

7.1.1. Los instrumentos de la EEE aplicados en el programa

Los instrumentos diseñados por el Consejo de Luxemburgo y posteriormente por la cumbre de Barcelona se articular en torno a cuatro grandes pilares:

¹⁹ “La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo”. DG de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Mejorar la capacidad de inserción profesional (Pilar I)
- Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo (Pilar II)
- Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas (Pilar III)
- Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Pilar IV)

Cada uno de estos pilares es desarrollado por las Medidas del Programa Operativo. Estas relaciones, establecidas de forma general por la UAFSE en el documento citado, pueden no resultar las más evidentes a la luz del contenido explícito del propio Programa, pero, en términos generales, tampoco son erróneas. En consecuencia, y con el ánimo de colaborar en la simplificación del contenido de esta evaluación dentro del conjunto de evaluaciones que se están desarrollando, se ha decidido utilizar la tabla de correspondencia convencional.

A partir de esta premisa, se ha realizado un análisis comparativo del gasto asociado a cada uno de los cuatro pilares con el indicador más representativo de la debilidad que se pretende resolver. Cada uno de estos Ejercicios se acompaña con una tabla de correspondencia que indica las Medidas del MCA vinculadas a cada pilar y de estas, cuáles han sido desarrolladas por el POI o por alguno de los programas plurirregionales del Objetivo 1, permitiendo así realizar una valoración adicional de su complementariedad.

a) *Mejorar la capacidad de inserción profesional (Pilar I)*

Este primer pilar de la EEE tiene como fin aumentar la empleabilidad de la población, muy en particular entre los jóvenes y los parados de larga

duración. Los mecanismos definidos en el PNAE²⁰ de 2002 para este pilar buscan un planteamiento más favorable al empleo (ayudas), prolongar la vida activa (formación), adecuar la oferta y demanda profesional (formación y orientación), y buscar la integración social a través del empleo (itinerarios).

El gasto programado asociado al Pilar I se sitúa próximo a los 163 millones de euros (Tabla187). Por su parte, la Tabla188 presenta las Medidas con potencial capacidad para desarrollar este pilar, y de entre ellas, las que han presentado algún pago durante el periodo 2000-2002 dentro del POI.

- El gasto programado por persona activa es dos veces y media superior al del conjunto de programas integrados, lo que resulta perfectamente coherente con un tasa de paro que supera en siete puntos porcentuales a la media de las regiones del Objetivo 1.
- Esto supone que aproximadamente el 16% del gasto del Programa se haya destinado a actuaciones relacionadas con la mejora de la capacidad de inserción laboral. La eficacia financiera de las intervenciones vinculadas a este Pilar se puede considerar adecuada.
- Unida a lo anterior, la reciente transferencia de competencias a Extremadura, en materia de Formación Profesional, ha llevado consigo que la mayor parte del gasto realizado se haya destinado a la construcción de un Sistema de Formación Profesional propio (54% del gasto asociado al pilar). Como consecuencia, durante estos tres primeros años no se ha destinado gasto a las Medidas 4.13 y 4.14 a pesar de que estaban programadas.

²⁰ Plan Nacional de Acción para el Empleo

- Los tipos de intervención más utilizados han sido las ayudas al empleo (37%) y la formación (9%) que completan el gasto realizado. Los colectivos atendidos han sido, principalmente, los parados de larga duración y los jóvenes que no han superado la ESO. En este punto, y como ya se señalado en el apartado de Recursos Humanos, se echa en falta la programación de actuaciones destinadas a los jóvenes.

Tabla 187. Gasto asociado al Pilar I (mejorar la capacidad de inserción profesional) de la EEE

Territorio	Activos (miles)	Gasto asociado Pilar I	Tasa de paro	Gasto asociado por mil activos	Incidencia real sobre prevista
Total España	17.763,50		13,83%		
Programado 2000-2002 en los POI's Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	10.224	1.447.494.696	17,05%	141.572	
Objetivo 1 programado a pagos		859.009.308	17,05%	84.015	
Programado 2000-2002 en el POI					
Extremadura programado	454	162.876.735	24,31%	358.601	68%
Extremadura programado a pagos		90.880.888	24,31%	200.090,02	121%
Pagado 2000-2002 en el POI					
Total Extremadura	454	110.111.915	24,31%	242.430	
06 Badajoz	280		25,17%	0,00	
10 Cáceres	174		22,92%	0,00	
Sin territorializar		110.111.915,12	0,00%		

Fuente: Fondos 2000 y EPA

Tabla 188. Las Medidas del MCA con incidencia sobre el Pilar I desarrolladas por el POI y por los programas Plurirregionales

	Medidas	POI	Pluris
4.3	Sostener la consolidación del empleo existente (FSE)	√	√
4.6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral (FSE)	√	√
4.60	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral (FSE)		
4.61	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión		
4.7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración (FSE)	√	
4.8	Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes (FSE)		
4.9	Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo (FSE)		
4.10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral (FSE)	√	√
4.11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo (FSE)	√	
4.12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica (FSE)	√	√
4.13	Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada (FSE)		
4.14	Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional (FSE)		
4.15	Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria (FSE)	√	√

Nota: La información de los programas plurirregionales está referida a la existencia de pagos en estas Medidas en el conjunto de regiones Objetivo 1, aunque no se ha podido confirmar la existencia de estos pagos en la región.

Fuente: Fondos 2000 y "La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo" (SG de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. MTAS)

b) Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo (Pilar II)

Evidentemente, este pilar se sitúa en el centro de toda la estrategia regional, por lo que su vinculación con las Medidas podría abarcar prácticamente a todas ellas. Las herramientas especificadas en el PNAE 2002 buscan el impulso de la actividad emprendedora a través de la reducción de trabas administrativas o competitivas para la creación y gestión de empresas, explotar los yacimientos de empleos, apoyar las acciones regionales y locales por el empleo, así como reformas fiscales para el empleo y la formación.

La aplicación de estas herramientas de política económica a través de las Medidas del POI de Extremadura ofrece las siguientes conclusiones sintéticas:

- Ante un evidente problema de escasa densidad empresarial en la región, el programa destinó inicialmente un gasto por empresa cercano al 1,5 millones de euros (prácticamente el doble que el destinado por conjunto de programas integrados). (Tabla189).
- A pesar de que la capacidad de absorción financiera en estos primeros años no ha sido muy elevada (53%), la capacidad de incidencia sobre la empresas ha sido extraordinariamente significativa (más del 80% de las empresas extremeñas recibieron ayudas).
- Precisamente, la mayor intensidad de la Ejecución se ha producido en el tejido productivo (56%). En concreto, un 21% del gasto Ejecutado de este pilar ha ido dirigido al complejo productivo agroalimentario; un 14% al resto del tejido productivo complementado con otro 12% destinado a la Innovación y Sociedad de la información; por último, un 9% se ha dedicado a la promoción del autoempleo y la economía social.
- El resto del gasto asociado a este pilar (44%) se ha destinado a la dotación de infraestructuras productivas en el ámbito local y urbano. En este orden de actuaciones, cabe destacar la elevada complementariedad del Eje 5 con el gasto plurirregional, y más en concreto, con el Programa de Desarrollo Local (Tabla190), que desarrolla, precisamente, aquellas Medidas no abordadas por el POI.
- Por último, no conviene olvidar que el gasto destinado a infraestructuras de transporte y energía no han sido incluidas por la

UAFSE en este pilar, aunque evidentemente muchas de estas infraestructuras tienen un efecto directo sobre la disminución de barreras a la creación y gestión de empresas y facilitan la movilidad geográfica de los trabajadores, extendiendo el área de influencia laboral más allá del propio municipio.

Tabla 189. Gasto asociado al Pilar II (desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo) de la EEE

Territorio	Activos (miles)	Gasto asociado al Pilar II	Densidad empresarial (empresas por mil activos)	Gasto asociado por empresa con asalariados	Incidencia real sobre prevista
Total España	17.763,50		146,11		
Programado 2000-2002 en los POI's Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	10.224	7.585.257.832	136	741.878	
Objetivo 1 programado a pagos		4.728.133.733		462.436	
Programado 2000-2002 en el POI					
Extremadura programado	454	645.577.752	106	1.421.351	53%
Extremadura programado a pagos		369.094.615		812.625	93%
Pagado 2000-2002 en el POI					
Total Extremadura	454	342.461.263	106	753.987	
06 Badajoz	280	61.877.296	121	220.911	
10 Cáceres	174	31.508.585	82	180.979	
Sin territorializar		249.075.381			

Fuente: Fondos 2000, EPA y DIRCE

Tabla 190. Las Medidas del MCA con incidencia sobre el Pilar II desarrolladas por el POI

	Medidas	POI	Pluris
1.1	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)	√	√
1.2	Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (FEOGA-O)	√	
1.3	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)	√	√
1.4	Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (FEDER)	√	√
1.5	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)		
1.51	Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)		
1.53	Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)		
1.55	Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)	√	
1.56	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER)		√
1.57	Promoción del capital organizativo de las empresas (FEDER)		
1.6	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER)	√	√
1.7	Promoción del capital organizativo de las empresas (FEDER)	√	
1.8	Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo (FSE)	√	√
1.9	Apoyo a la transformación, promoción y comercialización de los productos pesque (incluida acuicultura) (IFOP)		√
1.10	Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas (FEDER)	√	√
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 (FSE)	√	√
2.2	Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico (FEDER)	√	√
2.3	Equipamiento científico-tecnológico (FEDER)	√	√
2.4	Transferencia tecnológica (FEDER)	√	√
2.5	Centros públicos de investigación y centros tecnológicos (FEDER)	√	√
2.52	Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico (FEDER)		√
2.53	Equipamiento científico-tecnológico (FEDER)		√
2.54	Transferencia tecnológica (FEDER)		√
2.55	Centros públicos de investigación y centros tecnológicos (FEDER)		√
2.6	Grandes instalaciones (FEDER)		√
2.7	Sociedad de la información (FEDER)	√	√
2.71	Potenciación del acceso a los nuevos servicios digitales: Acceso a Internet		√
2.72	Acceso a infraestructuras y servicios digitales		√
2.73	Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT)		√
2.74	Apoyo a la introducción de la Sociedad de la Información y del comercio electrónico		√
2.75	Aplicaciones y sistemas dinamizadores de la Sociedad de la Información		√
2.76	Aplicaciones para la Educación		√
3.1	Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas (FEDER)	√	√
3.2	Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua (FEDER)	√	
3.3	Saneamiento y depuración de aguas residuales (FEDER)	√	√
3.4	Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados (FEDER)	√	√
3.5	Actuaciones medioambientales en costas (FEDER)		
3.6	Protección y regeneración del entorno natural (FEDER)	√	√
3.7	Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental (FEDER)	√	√
3.8	Regeneración de suelos y de espacios (FEDER)	√	√
3.9	Silvicultura (FEOGA-O)	√	
3.10	Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria (FEOGA-O)	√	
5.1	Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas (FEDER)		√
5.2	Mejora de los sistemas de transportes urbanos (FEDER)		√
5.3	Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes (FEDER)	√	√
5.4	Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano (FEDER)		√
5.5	Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local (FEDER)		√
5.6	Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo (FSE)	√	√
5.7	Infraestructuras turísticas y culturales (FEDER)	√	√
5.8	Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural (FEDER)	√	√
7.1	Gestión de recursos hídricos agrarios (FEOGA-O)		√
7.2	Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo (FEOGA-O)	√	
7.3	Inversiones en explotaciones agrarias (FEOGA-O)		√
7.4	Instalación de jóvenes agricultores (FEOGA-O)		√
7.5	Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias (FEOGA-O)	√	

7.55	Desarrollo endógeno de zonas rurales, en el ámbito agrario: diversificación agraria		
7.59	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias (FEDER)		
7.7	Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no queden cubierto en los programas del FSE (FEOGA-O)		
7.8	Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera (FEOGA-O)	√	
7.9	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias (FEDER)		

Nota: La información de los programas plurirregionales está referida a la existencia de pagos en estas Medidas en el conjunto de regiones Objetivo 1, aunque no se ha podido confirmar la existencia de estos pagos en la región.

Fuente: Fondos 2000 y "La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo"(SG de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. MTAS)

c) Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas (Pilar III)

En demasiadas ocasiones la ausencia de mecanismos que estimulen la interlocución entre trabajadores y empresas provoca situaciones de desempleo. Por este motivo, el PNAE del año 2000 propone fomentar la capacidad de adaptación a través de la modernización de la organización del trabajo (regulación y dialogo social), y apoyar la adaptabilidad de las empresas como un componente de formación a lo largo de la vida.

- El gasto asociado a estos instrumentos, que tienen como objetivo último mejorar la tasa de ocupación, estaba programado en algo más de 20.000 euros por activo. Sin embargo, la baja Ejecución de estas Medidas ha reducido el gasto por activo en 14.000 euros, limitando considerablemente la capacidad de incidencia de las mismas.
- Los pagos realizados hasta la fecha (el 0,4% del total) se ha destinado íntegramente en Formación Continua. No obstante, ambas Medidas están reforzadas por las actuaciones desarrolladas por los programas sectoriales del FSE.

Tabla 191. Gasto asociado al Pilar III (fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas) de la EEE

Territorio	Activos (miles)	Gasto asociado al Pilar III	Tasa de paro	Gasto asociado por empresa	Incidencia real sobre prevista
Total España	17.763		13,83%		
Programado 2000-2002 en los POI's Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	10.224	157.979.257	17,05%	15.451	
Objetivo 1 programado a pagos		97.134.773		9.500	
Programado 2000-2002 en el POI					
Extremadura programado	454	9.256.446	24,31%	20.379	31%
Extremadura programado a pagos		5.253.636		11.566	54%
Pagado 2000-2002 en el POI					
Total Extremadura	454	2.841.347,98	24,31%	6.255	
06 Badajoz	280		25,17%		
10 Cáceres	174		22,92%		
Sin territorializar		2.841.347,98	0,00%		

Fuente: Fondos 2000 y EPA

Tabla 192. Las Medidas del MCA con incidencia sobre el Pilar III desarrolladas por el POI

	Medidas	POI	Pluris
4.2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores (FSE)	√	√
4.4	Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo (FSE)		√

Nota: La información de los programas plurirregionales está referida a la existencia de pagos en estas Medidas en el conjunto de regiones Objetivo 1, aunque no se ha podido confirmar la existencia de estos pagos en la región.

Fuente: Fondos 2000 y "La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo" (SG de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. MTAS)

d) Reforzar la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Pilar IV)

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se constituye como una prioridad horizontal de todas las políticas comunitarias, nacionales y regionales. El PNAE persigue esta prioridad a través de la dotación a todas las actuaciones desarrolladas de una potencial incidencia a favor de la mujer, mediante la eliminación de elementos de discriminación y facilitando la conciliación de la vida familiar y laboral.

Tabla 193. Gasto asociado al Pilar IV (la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres) de la EEE

Territorio	Activas (miles)	Gasto asociado al Pilar IV	Tasa de paro femenina	Gasto por mujer activa	Incidencia real sobre prevista
Total España	7.052		20,38%		
Programado 2000-2002 en los POI's Objetivo 1					
Objetivo 1 programado	3.969	114.749.723	25,30%	28.907	
Objetivo 1 programado a pagos		73.636.937		18.550	
Programado 2000-2002 en el POI					
Extremadura programado	172	3.413.235	36,28%	19.752	98%
Extremadura programado a pagos		1.937.232		11.210	172%
Pagado 2000-2002 en el POI					
Total Extremadura	172	3.340.440	36,28%	19.331	
06 Badajoz	102		38,04%		
10 Cáceres	70		33,76%		
Sin territorializar		3.340.440	0,00%		

Fuente: Fondos 2000 y EPA

- Siguiendo la clasificación establecida por la UAFSE tan sólo el 0,5% de los pagos realizados se han destinado a promocionar la igualdad de oportunidades entre género (un 12% del gasto FSE). Estos pagos se han destinado, en primer lugar, a mejorar la empleabilidad de la mujeres a través de (por importancia financiera): orientación y asesoramiento, sensibilización y difusión, itinerarios integrados, y formación; en segundo lugar, se han destinado -en menor medida- recursos financieros a fomentar la actividad empresarial de las mujeres.
- No obstante, el carácter horizontal de la igualdad de oportunidades dota a un gran número de Medidas de un efecto potencial sobre la superación de desigualdades y, muy en particular, sobre la conciliación de la vida familiar y laboral. Sirvan como Ejemplo, las infraestructuras sociales y sanitarias (guarderías, centros de día, centros de salud, etc), la dotación de infraestructuras educativas, la

mejora de la accesibilidad a través de los sistemas de trasportes multimodales, entre otros.

Tabla 194. Las Medidas del MCA con incidencia sobre el Pilar IV desarrolladas por el POI

	Medidas	POI	Pluris
4.9	Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo (FSE)		
4.16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres (FSE)	√	√
4.17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres (FSE)	√	
4.18	Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral (FSE)		

Nota: La información de los programas plurirregionales está referida a la existencia de pagos en estas Medidas en el conjunto de regiones Objetivo 1, aunque no se ha podido confirmar la existencia de estos pagos en la región.

Fuente: Fondos 2000 y "La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo"(SG de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. MTAS)

7.1.2. Los logros alcanzados: el empleo creado y mantenido

El conjunto del gasto ejecutado por los Ejes y Medidas del POI tiene una incidencia directa sobre la creación de empleo, así como sobre la mejora y mantenimiento de puestos de trabajo.

- La mayor concentración de recursos en la creación de empleo se produce en la *dotación de infraestructuras* (Ejes 3 y 6, principalmente), alcanzando una eficacia superior al 70% con respecto a los objetivos planteados hasta el 2006, lo que supone 20.169 empleos. No obstante, cabe matizar que la mayoría de estos empleos desaparecerían si disminuyese el esfuerzo inversor de las administraciones públicas.
- Esto no es así en el caso de los *empleos creados a través de políticas de promoción empresarial* (4.437), con un mayor horizonte temporal de mantenimiento, que a pesar de presentar una eficacia física más moderada, representan más del 20% del empleo neto creado por el POI de Extremadura en los últimos tres años.

- En cuanto a los *empleos creados con políticas de promoción empresarial financiadas por le FSE* (10.519) y con *formación* (3.486), ascienden a 14.005.
- En conjunto, los logros relativos a la creación de empleo por el POI de Extremadura superan el 50% de los objetivos establecidos para el total del periodo, ascendiendo a 38.611 empleos.
- En lo que se refiere a los *Empleos mantenidos o mejorados*, la cifra asciende, en los tres primeros años de Ejecución del Programa, a 52.434 empleos, lo que supone que se ha logrado mantener prácticamente la mitad de los empleos programados para los siete años.

Tabla 195. Empleos creados y mantenidos gracias al POI

Indicador	Tipo	Und	Medidas asociadas	Objetivo	Logros	Eficacia
Empleos creados con la construcción de infraestructuras (769+669)	Impacto	Nº	3.1-3.2-3.3-3.4-3.6-3.7-3.8-4.1-5.3-6.1-6.6-6.8	26.202	20.169	77,0%
-Empleos creados en fase de construcción (769)	Impacto	Nº	3.1-3.2-3.3-3.6-3.8-4.1-5.3-6.1-6.6-6.8	24.930	18.584	74,5%
-Empleo creado en fase de mantenimiento (669)	Impacto	Nº	3.1-3.2-3.3-3.4-3.6-3.7-3.8-4.1-5.3-6.1-6.6	1.272	1.585	124,6%
Empleos creados con políticas de promoción empresarial financiadas por el FEDER(16+768)	Impacto	Nº	1.1-1.2-1.3-1.4-1.55-1.6-1.7-1.10-2.2-2.3-2.4-2.5-2.7-3.9-3.10-5.7-5.8-5.9-5.10-7.2-7.5-7.8	19.648	4.437	22,58%
Empleos creados con políticas de promoción empresarial financiadas por el FSE(16+768)	Realización e impacto (a)	Nº	1.8-4.3-4.6-4.7-4.11-5.6	Nd	10.519	
Empleos creados con formación (953+954+951)	Estimación (b)	Nº	4.6-4.7-4.16	Nd	3.486	
Total empleos creados (769+669+16+768+953+954+951)	Realización, Impacto y estimación	Nº	Todas las anteriores		38.611	(d) 57%
Empleos mantenidos con promoción empresarial (772)	Impacto	Nº	1.1-1.2-1.3-1.4-1.6-1.7-2.2-2.3-2.4-2.5-2.7-5.7-5.8-5.9-5.10-7.5	21.562	10.187	47,2%
Empleo mantenido o mejorados con formación	Estimación (c)	Nº	4.2		42.247	
Total empleos mantenidos o mejorados (772+955+952+956+957)	Resultado, impacto y estimación	Nº	Todas las anteriores		52.434	(d) 47,2%

Nota (a): los empleos creados de las Medidas del Eje 4 se corresponden con ayudas concedidas con éxito (el 67% del total de ayudas culminan con un contrato. El resto son ayudas que se devuelven o no está confirmada la creación de empleo en el SSU).

Nota (b): estimación mediante elevación de los empleos creados a partir del número de beneficiarios que han recibido Formación Profesional Ocupacional y las Tasas de Inserción (total y mujeres) obtenidas de las encuestas realizadas.

Nota (c): estimación mediante elevación de los empleos creados a partir del número de beneficiarios que han recibido Formación Continua y la Tasa de Estabilidad en el Empleo obtenidas de las encuestas realizadas.

Nota (d): calculado utilizando sólo los logros para los que existe un objetivo definido, incluida la Medida 1.8

Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000, SSU y encuestas realizadas

7.1.3. La incidencia e impacto sobre el mercado de trabajo

El conjunto de logros alcanzados en materia de empleo por el Programa representa más del 25% de la población ocupada en Extremadura en el año 2000. A la luz de estos resultados se puede afirmar que 38.611 personas han encontrado trabajo gracias a la Ejecución del programa (11 de cada 100 ocupados).

Tabla 196. La incidencia sobre el mercado de trabajo (Incluir SSU y TI)

Indicador del POI (1)	Contexto (año 2000) (2)	Incidencia (1/2)	
Empleos creados en construcción	Ocupados construcción	Incidencia sobre la ocupación en construcción	38,64%
Total empleos creados	Empleo neto (2000-2003)	Incidencia sobre el empleo creado	47,53%
	Total ocupados	Incidencia sobre el empleo	11,12%
Total empleos mantenidos o mejorados	Total ocupados	Incidencia sobre el empleo	15,11%
Total empleo asociado al POI	Total ocupados	Incidencia sobre el empleo	26,23%

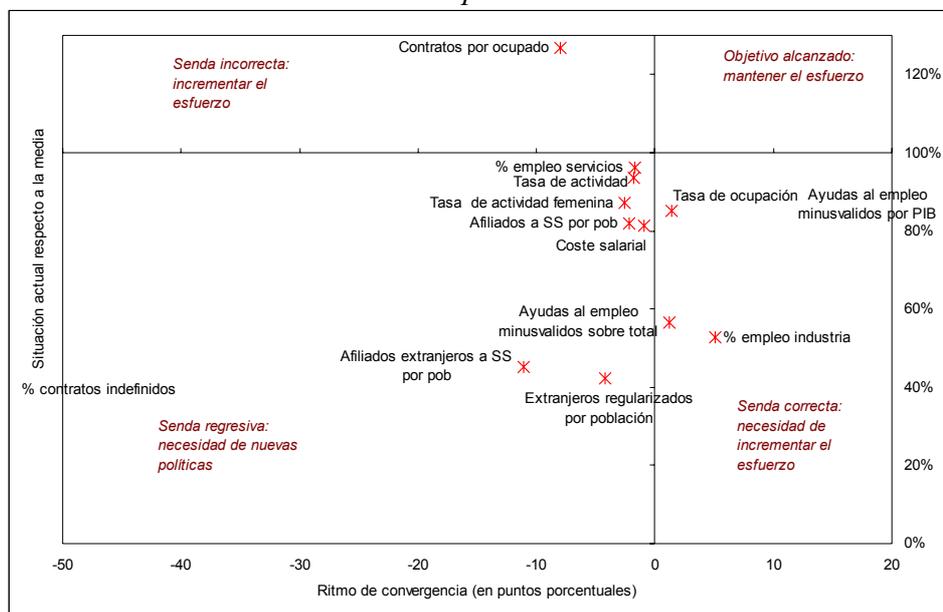
Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000, SSU, encuestas realizadas y EPA

- La mayor incidencia ha sido en los empleos relacionados con la construcción, donde el desarrollo de las actuaciones en el marco del POI han supuesto un 36,64% del empleo creado en este sector.
- Cabe resaltar asimismo la gran incidencia (47,53%) sobre el incremento del empleo en el periodo 2000-2003, lo que refleja una relación muy estrecha entre la puesta en marcha de proyectos de fomento del empleo a través del POI y la creación de puestos de trabajo durante estas tres anualidades.

7.1.4. Conclusiones y recomendaciones

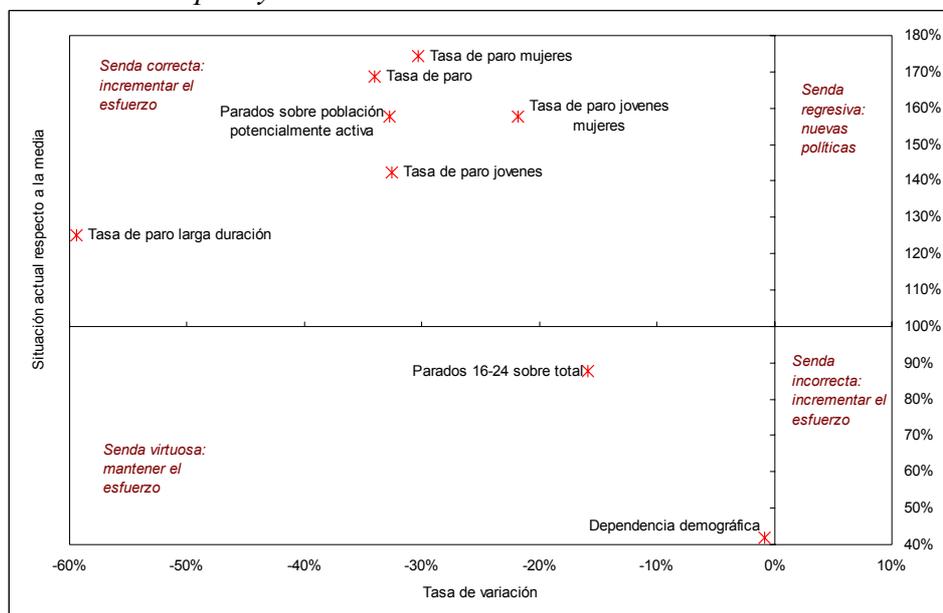
Una vez comentados los instrumentos aplicados en la puesta en marcha del POI de Extremadura 2000-2006 en relación con la EEE, los logros obtenidos, y la incidencia sobre el mercado laboral en la región, pueden extraerse una serie de conclusiones y recomendaciones. Todo ello en el marco de la evolución comparada de Extremadura frente a España en una serie de indicadores de empleo y desempleo. (Gráfico 28 y Gráfico 29)

Gráfico 28. Situación comparada frente a España de los objetivos relacionados con la creación de empleo



Fuente: Varias estadísticas INE y Seguridad Social

Gráfico 29. Situación comparada respecto a España de las principales tasas de desempleo y su evolución desde el 2000



Fuente: Varias estadísticas INE y Seguridad Social

- En primer lugar y a un nivel de análisis técnico, ya se mencionaba que la correspondencia entre los pilares de la EEE y las Medidas del POI resulta, en ocasiones poco clara.
- En relación con el *Pilar I de apoyo a la inserción profesional* cabe destacar la puesta en marcha de un sistema de Formación Profesional propio con consecuencias positivas sobre el desequilibrio existente entre la oferta y la demanda laboral.
- El *desarrollo del espíritu empresarial y la creación de empleo (Pilar II)* constituye uno de los objetivos primordiales de la estrategia de desarrollo en Extremadura. Consecuentemente, ha existido un importante apoyo en la región para el fomento de actividades económicas generadoras de empleo, orientado, de forma directa, al tejido productivo, así como a la dotación de infraestructuras de apoyo. Los resultados en términos de creación de empleo resultan alentadores con perspectivas de mantenerse en un horizonte temporal amplio puesto que van asociados a la creación de actividad económica.
- La modernización de las empresas pasa por una *formación continua* de sus trabajadores (Pilar III) de forma que exista una adaptación a un entorno cambiante y competitivo. En Extremadura es preciso incrementar los niveles de Ejecución de las actuaciones en este ámbito de forma que se obtengan mejores resultados con vistas a la mejora de la competitividad de las empresas.
- Es preciso proseguir en la línea de apoyo a la *igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, de forma que se continúe incidiendo, de forma positiva, sobre unas tasas de paro femenino en Extremadura aún muy superiores a la media española. Los instrumentos puestos en marcha hasta la fecha presentan una

capacidad de absorción financiera muy positiva, por lo que es recomendable continuar en esta línea de actuación.

- También el *colectivo de jóvenes* debería recibir un apoyo especial puesto que presenta tasas de desempleo elevadas. Aunque estas tasas manifiestan una evolución positiva en el tiempo gracias fundamentalmente, a las Medidas relacionadas con el Pilar I, se hecha en falta, tal como se señaló en el apartado de Recursos Humanos, el establecimiento de unas Medidas específicas orientadas a este colectivo de jóvenes.

7.2. *La contribución de los Fondos Estructurales en el proceso de convergencia real y el cambio estructural de Extremadura*

De acuerdo con uno de los principios fundamentales de aplicación de los Fondos Estructurales comunitarios, la actuación de la Política Regional Europea se centra en las regiones menos desarrolladas de la Unión. Los datos que el equipo de trabajo ha dispuesto para evaluar el Programa Operativo Integrado de Extremadura 2000-2006, a partir de la información proporcionada por la base Fondos 2000, demuestran el importante esfuerzo realizado en estos tres primeros años de implementación del mismo para movilizar recursos con el fin de dinamizar la economía extremeña.

De esta forma, los Fondos Estructurales han procurado mejorar la productividad y la competitividad de la región extremeña interviniendo sobre las propias causas de sus desequilibrios fundamentales: tejido productivo, infraestructuras de base, investigación e innovación, formación o medio ambiente. No obstante, a pesar de que los avances han sido importantes en estas áreas de intervención, las necesidades de inversión siguen siendo considerables en Extremadura.

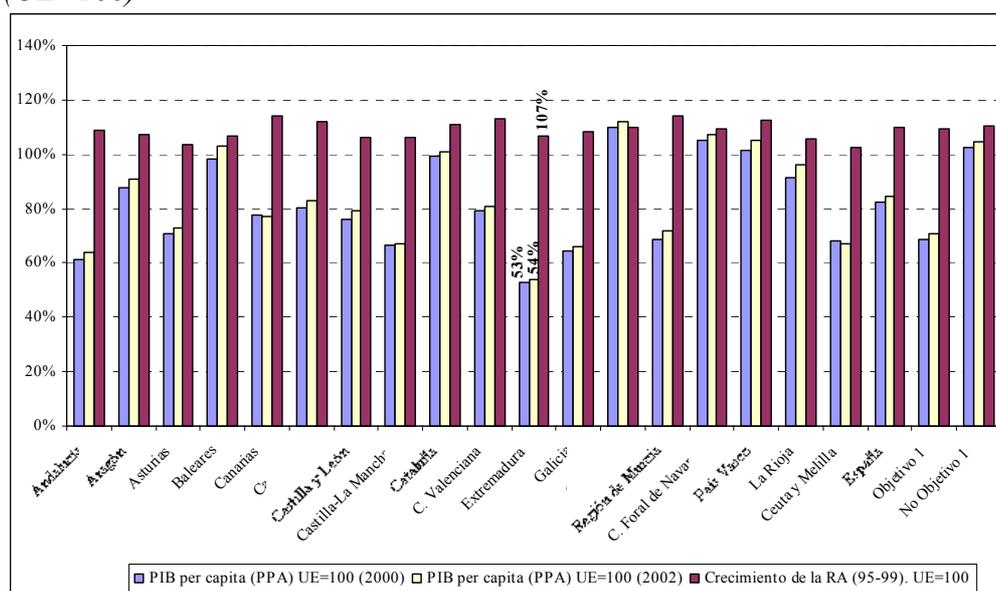
En este apartado se pretende aportar nuevos elementos de juicio que sirvan al objeto de valorar si tales intervenciones han permitido lograr los objetivos últimos que las mismas persiguen, es decir:

- Por un lado, si la intervención comunitaria ha aportado ventajas económicas y sociales de gran amplitud para Extremadura, que se han traducido efectivamente en una mejora de su posición relativa en términos no sólo de PIB por habitante (distribución regional de la renta) sino también de aquellos otros indicadores relacionados con la distribución factorial de la renta.
- Por otro, si la intervención comunitaria ha favorecido el fomento de un desarrollo equilibrado y armonioso, basado en una estructura productiva eficiente en la que predominan las actividades que disfrutan de ventajas comparativas sostenibles.

7.2.1. Los efectos de las intervenciones comunitarias sobre la renta y la productividad extremeña

Las características socioeconómicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura le hacen ser objetivo preferencial de la Política Regional de la Unión Europea. De acuerdo con los indicadores disponibles, el PIB por habitante de Extremadura en 2002 se situaba en el 54% de la media europea (UE-15=100), habiéndose acercado otro punto porcentual más entre los años 2000 y 2001, de ahí su consideración como región Objetivo 1 (Gráfico 30).

Gráfico 30. Situación relativa del PIB por habitante de Extremadura (UE=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

A pesar de que la situación relativa de Extremadura se encuentra todavía muy lejos de la convergencia hacia los valores medios de España y de la Unión Europea, destaca por un incremento más intenso de la participación de la masa salarial en la renta regional, con un crecimiento de un 7% mayor que en el conjunto de la UE.

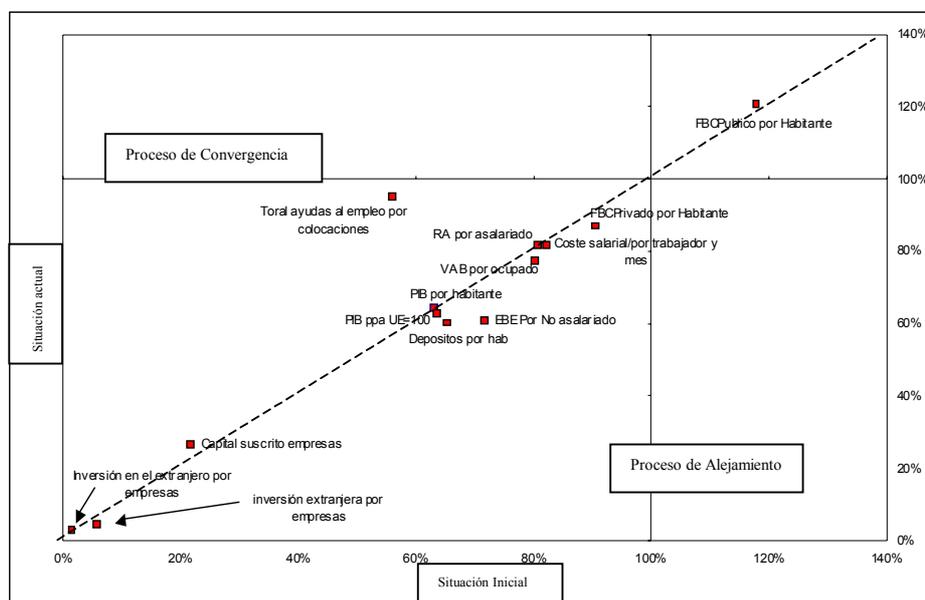
Dada esta situación de marcado retraso relativo, la intervención de los Fondos Estructurales resulta fundamental para el desarrollo económico de aquellas regiones europeas que, como Extremadura, no cuentan con los recursos necesarios para promover un crecimiento económico sostenido. No hay duda de que el apoyo financiero que significa la ayuda estructural de la política europea de cohesión ha posibilitado un nivel de inversión más elevado y proporcionado un impulso adicional al crecimiento.

Esto ha sido especialmente cierto en el caso de la formación bruta de capital público por habitante, que no sólo se sitúa en unos niveles más

elevados que el promedio nacional, sino que también ha crecido a un mayor ritmo (Gráfico 31 y Gráfico 32). Muestra de ello es que la articulación de una política de vertebración del territorio y la mejora en la dotación de infraestructuras de base ha sido una prioridad absoluta en la estrategia de desarrollo regional, que se ha reflejado en una mayor asignación financiera de las medidas de actuación del Eje 6.

Sin embargo, el nivel de desarrollo relativo de Extremadura, tomando como referencia el resto de los indicadores seleccionados, no ha experimentado en estos últimos años un proceso dinámico de crecimiento, como indica el hecho de que la práctica totalidad de tales indicadores no han mostrado síntomas claros de una recuperación lo suficientemente intensa como para aproximarse a los niveles nacionales. Con la única excepción del *total de ayudas al empleo por colocaciones*, los restantes indicadores se concentran en torno a la diagonal principal, lo que indica una cierta persistencia de las diferencias existentes:

Gráfico 31. Situación inicial (1998) y final (2002) de Extremadura respecto a la media nacional

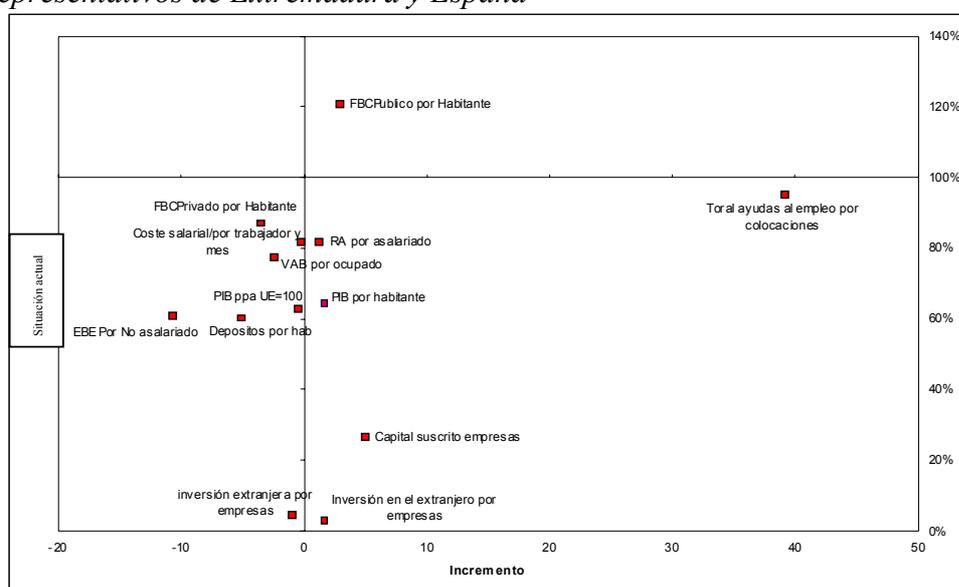


Fuente: Elaboración propia

Nota: Los indicadores que se encuentran por debajo de la diagonal han sufrido un proceso de alejamiento respecto a la media nacional en el periodo 1998-2002, mientras que los indicadores situados por encima de la diagonal han convergido en dicho periodo con los niveles nacionales medios.

- El ligero aumento relativo producido en la remuneración media por asalariado contrasta con la mayor disminución del excedente bruto de explotación por no asalariado, como indicador empírico próximo a la suma de beneficios empresariales. Esto ha provocado que el ahorro por habitante, medido por el volumen de depósitos bancarios per cápita, se haya ralentizado más en Extremadura que en España.

Gráfico 32. Evolución comparada de los indicadores económicos más representativos de Extremadura y España



Fuente: Elaboración propia

Nota: El eje vertical muestra cuál es la situación actual de cada uno de los indicadores representados respecto a la media española; el eje horizontal refleja la variación de estos indicadores en los últimos años (positiva o negativa)

- Las líneas de ayuda diseñadas para favorecer la creación de empresas en la región ha supuesto un elemento decisivo de atracción de nuevo capital empresarial. En concreto, el capital suscrito por las nuevas empresas respecto del total de empresas localizadas en Extremadura ha aumentado más que en España, lo cual es indicativo del esfuerzo creciente para incrementar la capacidad del tejido empresarial extremeño.
- Una manifestación evidente que refleja la necesidad de intensificar tales esfuerzos es la escasa relevancia de los flujos financieros que mantiene el entramado empresarial extremeño con el exterior. Por un lado, el tejido productivo regional aparece como un destino marginal de la inversión bruta extranjera, representando tan sólo el 3% respecto al conjunto del territorio nacional y con un ritmo de crecimiento medio anual inferior. Por otro, aunque la inversión

extremeña dirigida al exterior ha incrementado su peso con relación al promedio nacional, su cuantía sigue siendo sustancialmente inferior a la media.

Todo ello muestra las indudables dificultades con las que se encuentra la región para superar la situación de atraso, y que justifican los tímidos avances de las cifras extremeñas del PIB per cápita respecto de la media española. A pesar de que las intervenciones efectuadas por el POI inciden sobre algunos de los principales factores que condicionan su proceso de crecimiento a largo plazo, hay que tener en cuenta que dichas realizaciones, que tienen efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento de la economía, sin duda alguna serán más visibles en un horizonte temporal más amplio.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto la necesidad que existe de mantener la continuidad las aportaciones económicas procedentes de los Fondos Estructurales al objeto de culminar el proceso de convergencia y de cohesión económica y social en Extremadura. Ello permitiría consolidar los avances conseguidos en estos últimos años e incrementar las posibilidades de la región de reducir las disparidades interregionales existentes.

7.2.2. Los efectos de las intervenciones comunitarias sobre el proceso de cambio estructural de la economía extremeña

Obviamente, la solución al problema de la convergencia en niveles de bienestar con España y con la Unión Europea requiere la consecución de un crecimiento económico sostenido y a unas tasas superiores que las del promedio nacional. Ahora bien, el problema es complejo, y no se trata solamente de una cuestión de crecimiento sino también de su composición sectorial. Para ello, es preciso analizar las transformaciones estructurales básicas experimentadas, que han sido impulsadas desde la

acción de la política regional europea, por la economía extremeña en los últimos años y si tales transformaciones han ido en la dirección más adecuada con los requerimientos de una economía moderna, abierta y competitiva.

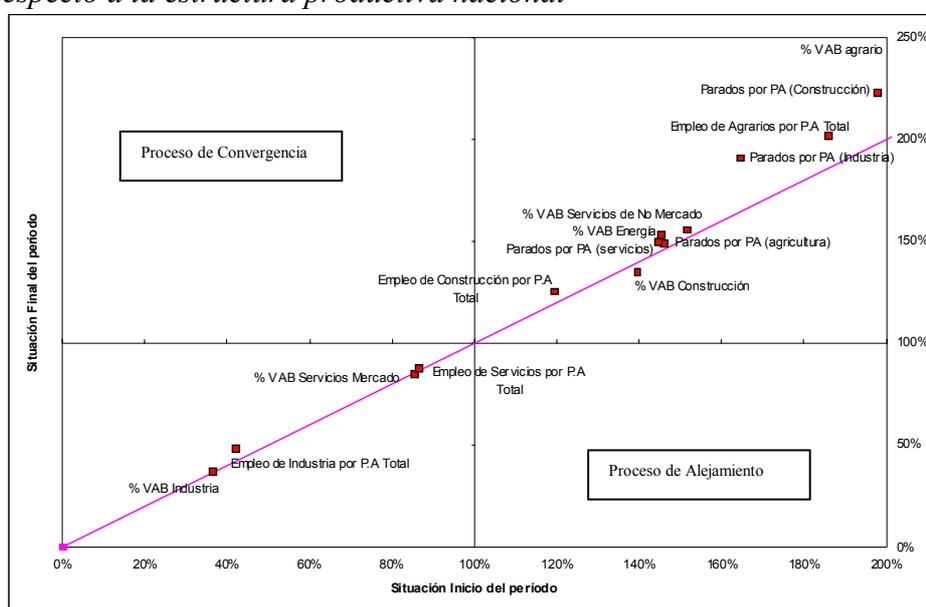
La situación de partida de Extremadura se caracteriza por poseer una estructura productiva con un peso excesivo del sector primario y una notable deficiencia en actividades del sector industrial y del sector servicios, que le impide competir en igualdad de condiciones con las regiones más prósperas del país.

Las cifras del Gráfico 33 y el Gráfico 34 son ilustrativas al respecto:

- La agricultura sigue desempeñando un papel de primer orden en la economía extremeña, como muestra el espectacular incremento de la especialización relativa en el tiempo transcurrido entre 1998 y 2002, aunque perdiendo peso dentro de la estructura productiva regional.
- La industria, por su parte, sufre igualmente una leve pérdida de importancia en el conjunto de la estructura productiva, aunque acompañada de una ligera mejora –sin mayor significación– en su especialización relativa en el conjunto de España al aumentar mínimamente su correspondiente índice. No en vano, tomando como referente el peso del sector en el conjunto de la economía nacional, el VAB industrial extremeño ha aumentado en 0,03 puntos porcentuales más.
- La construcción es un sector que incrementa su peso en la estructura productiva, fundamentalmente como generador de empleo. Ello hace que aumente su especialización relativa en términos de empleo, pero no así en términos de VAB.

- Los servicios adquieren, en consonancia con la tendencia seguida por la economía española, un mayor protagonismo en la composición sectorial de la producción, en particular los servicios de no mercado. No obstante, este creciente proceso de terciarización aún no ha alcanzado los niveles nacionales y su grado de especialización es notablemente inferior.

Gráfico 33. Situación inicial (1998) y final (2002) de Extremadura respecto a la estructura productiva nacional

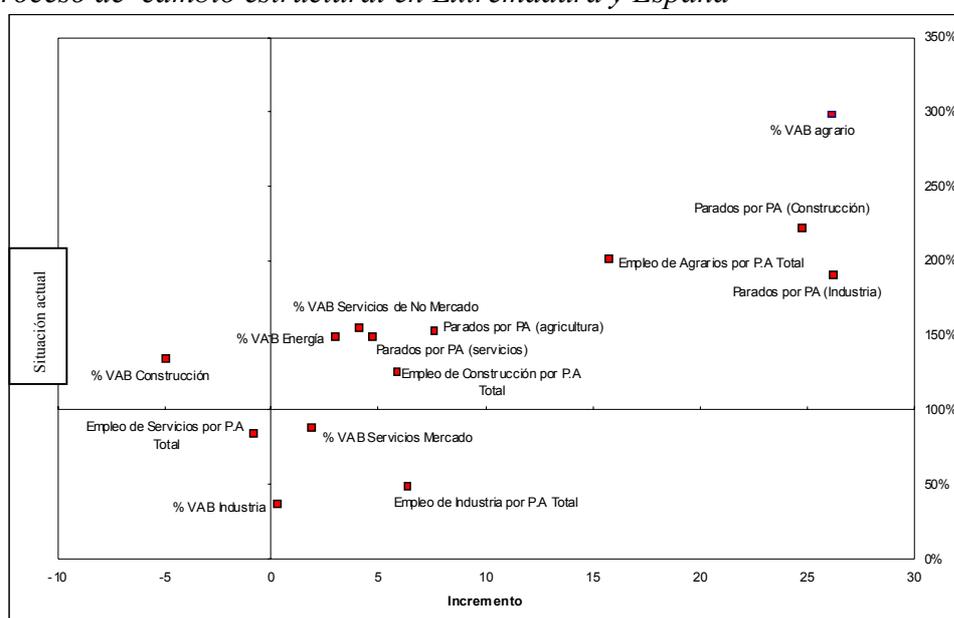


Fuente: Elaboración propia

Nota: Los indicadores que se encuentran por debajo de la diagonal han sufrido un proceso de alejamiento respecto a la media nacional en el periodo 1998-2002, mientras que los indicadores situados por encima de la diagonal han experimentado un proceso de convergencia en dicho periodo con los niveles nacionales medios.

Con todo, se pone de manifiesto que Extremadura ha iniciado un claro proceso de cambio estructural aún inacabado, pero cuyo alcance rebasa la mera perspectiva cuantitativa, afectando directamente a las formas en que está reaccionando la economía extremeña al nuevo entorno internacional.

Gráfico 34. Evolución comparada de los indicadores relacionados con el proceso de cambio estructural en Extremadura y España



Fuente: Elaboración propia

Nota: El eje vertical muestra cuál es la situación actual de cada uno de los indicadores representados respecto a la media española; el eje horizontal refleja la variación en de estos indicadores en los últimos años (positiva o negativa)

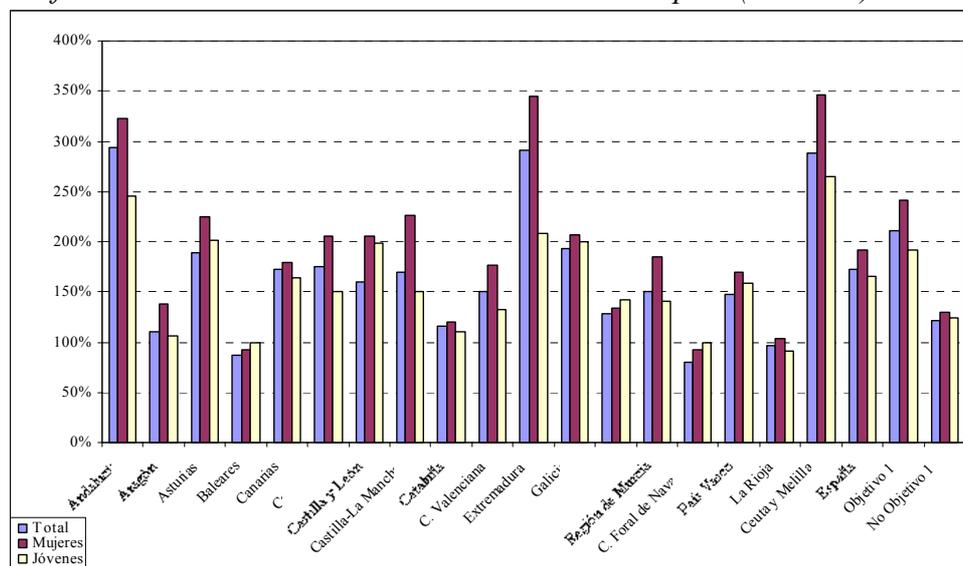
Dicho proceso de cambio estructural ha posibilitado que el empleo extremeño, considerado en su conjunto, registrase una excelente trayectoria en el transcurso del periodo considerado, registrando tasas de crecimiento de la ocupación por población activa más elevadas que las obtenidas por España. Estos datos indican de forma manifiesta cómo Extremadura ha sabido aprovechar adecuadamente tanto las oportunidades abiertas por las diferentes medidas de actuación a favor de la generación de empleo, como la fase de expansión económica, al lograr traducir en mayor medida el crecimiento económico alcanzado en creación de nuevos puestos de trabajo.

En definitiva, el transcurso del quinquenio 1998-2002 ha traído una progresiva reestructuración ocupacional del sector agrario, que ha hecho disminuir sus efectivos laborales. Asimismo, el notable incremento del empleo en los sectores secundario y terciario ha permitido absorber los

excedentes del factor trabajo originados en el sector primario, además de generar nuevos puestos de trabajo para todas aquellas personas que se han incorporado al mercado de trabajo.

Sin embargo, la situación del empleo, y especialmente en el colectivo femenino, como se desprende de los datos recogidos en el Gráfico 35, se caracteriza por la persistencia de un importante diferencial que hace que en Extremadura las tasas de desempleo sean más de tres veces mayores respecto a las existentes en la UE.

Gráfico 35. Situación relativa de las tasas de desempleo (UE=100)



Fuente: Elaboración propia

Tales cifras corroboran la preocupación de la Administración Regional por mejorar la incorporación de la población en el mercado de trabajo, y justifica el diseño en el POI de Medidas específicas para el fomento de la ocupación y la mayor feminización del empleo regional.

7.2.3. Conclusión final

Obviamente, estimar la contribución de los Fondos Estructurales a los objetivos de reducción de las desigualdades en renta y de diversificación de la estructura productiva de Extremadura, en un contexto más exigente y competitivo a partir de su evolución pasada, es una tarea complicada que depende de otros múltiples factores. El análisis realizado en esta Evaluación Intermedia ha contemplado algunos de estos factores y su estudio arroja un balance con importantes claroscuros que invitan a profundizar en el desarrollo de las políticas estructurales.

Una de las principales conclusiones a retener es que si bien los últimos años han sido bastante positivos para el progreso económico y social en Extremadura, todavía le resta un largo camino por recorrer, permaneciendo pendientes desafíos de gran envergadura como un avance más profundo en la reducción de las desigualdades.

Las profundas transformaciones sectoriales experimentadas por la economía extremeña no han impedido que sigan persistiendo –de manera clara y tenaz– las relativamente reducidas tasas de crecimiento, las importantes diferencias todavía existentes en materia de PIB per cápita con las medias de España y de la UE, y las insuficiencias de carácter estructural que lastran profundamente la capacidad de la economía extremeña para situarse en los niveles de prosperidad y modernización propios de los territorios más avanzados.

Ello pone de manifiesto la importancia que la política regional y las ayudas comunitarias deben desempeñar para sentar las bases de un desarrollo duradero en una región que, como Extremadura, históricamente ha presentado diversas carencias, siendo algunas de las más destacables la insuficiencia de infraestructuras, la alta tasa de especialización en el sector agrícola y la falta de innovación tecnológica.

No obstante, los resultados obtenidos revelan que los efectos de los Fondos Estructurales sobre la reducción de la brecha existente en PIB_{pc} han sido modestos, pero continuos, desde el inicio de la Política Regional Comunitaria en términos de convergencia real con las regiones más avanzadas de España y Europa, aunque hay que tener en cuenta que la influencia de estas ayudas se manifiesta en el largo plazo a través de mejores infraestructuras y de una mayor cualificación del factor trabajo (capital humano), lo que contribuye a elevar la productividad del capital privado.

Tales reflexiones apuntan a que el impacto del POI de Extremadura sobre la renta y la estructura económica de la región ha sido ostensible, si bien el carácter estructural de las intervenciones hace que los mayores efectos se produzcan a largo plazo. No obstante, los resultados comentados abren interrogantes a considerar en el futuro, tales como la necesidad de concentrar más las intervenciones de los Fondos Estructurales en los ámbitos prioritarios y centrarse en los factores claros de la competitividad.