



**ANÁLISIS INTEGRADO DE LAS EVALUACIONES EX-POST DE
LAS MEDIDAS DE MEJORA DE LAS ESTRUCTURAS
AGRARIAS
PERIODO 2000-2006**

INFORME FINAL



INDICE

RESUMEN	5
SUMMARY	15
RÉSUMÉ	25
1. INTRODUCCIÓN	37
2. ANÁLISIS COMPARADO DE LA APLICACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES PREVIAS	43
2.1 Consideraciones previas sobre la metodología de valoración conjunta	43
2.2 Principales características en la aplicación de las recomendaciones de cada Programa	44
2.3 Análisis conjunto de la valoración y aplicación de las recomendaciones	49
2.4 Problemas que persistían tras la finalización de los Programas	52
3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS	61
3.1. Análisis de los resultados de ejecución financiera de los Programas	61
3.2. Análisis de los resultados de ejecución física y eficiencia de los Programas	73
4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO: PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	81
4.1 Evaluación del impacto previsto	81
4.2. Medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias	82
4.3 Medida de Instalación de Jóvenes Agricultores	86
4.4. Gestión de Recursos Hídricos	89
4.5. Preguntas de Evaluación Transversales	93
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	101
5.1. Conclusiones	101
5.1.1 Aplicación de las recomendaciones previas	101
5.1.2 Ejecución	103
5.1.3 Impacto.	105
5.2. Recomendaciones	109
ANEJO I: ESTUDIOS DE CASO EN CANTABRIA	113

RESUMEN

I. INTRODUCCIÓN

La mejora de las estructuras agrarias y de los sistemas de producción ha constituido una de las actuaciones prioritarias para el desarrollo rural en España, a través de las medidas de Modernización de las Explotaciones, Instalación de Jóvenes Agricultores y Gestión de Recursos Hídricos. Estas medidas se han considerado esenciales para la competitividad y viabilidad de las explotaciones agrarias, por lo que se consideró necesario establecer unas condiciones de aplicación, así como un acceso a las mismas por parte de los beneficiarios, comunes entre las Comunidades Autónomas (CCAA). Por este motivo, se optó por darle un carácter horizontal a la aplicación de las medidas, separando en distintos programas su implementación en las zonas de Objetivo 1 y en las de fuera de Objetivo 1.

Las CCAA de Navarra y País Vasco elaboraron sus propios Programas de Desarrollo Rural, acogiéndose a sus competencias exclusivas en materia de agricultura y medio ambiente, así como a su régimen económico y fiscal, que les permiten financiar con recursos propios y de la UE las medidas de desarrollo rural. Estos programas incluían las tres medidas de mejora de las estructuras agrarias, a excepción de la medida de Gestión de Recursos Hídricos en el caso de Navarra, que se incluyó en el Programa de Desarrollo Rural para la Mejora de las Estructuras y Sistemas de Producción en Regiones Situadas Fuera de Objetivo nº 1 de España. Por otro lado, durante el periodo 2000-2006 Cantabria constituía una región de transición, por lo que las medidas de mejora de estructuras se incluyeron en el Programa Operativo Integrado 2000-2006 (POI), junto con el resto de medidas de desarrollo rural aplicadas en esta comunidad.

En este estudio se realiza un análisis de las evaluaciones posteriores de los programas aplicados en España en el periodo 2000-2006, que incluían las medidas referidas. Para ello, se analizan las coincidencias y diferencias en la aplicación de las medidas existentes en las distintas Comunidades Autónomas y se establecen recomendaciones que puedan utilizarse en el periodo 2007-2013 para mejorar la aplicación de estas medidas relacionadas con el desarrollo rural en España. Se ha trabajado con los programas que se indican a continuación y con sus respectivas evaluaciones posteriores, a excepción de la del POI de Cantabria, cuya evaluación no se ha llevado a cabo:

- Programa de Mejora de Estructuras y Sistemas de Producción en Regiones Fuera de Objetivo 1 (PH2), donde se incluyen las regiones de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, La Rioja y Navarra, esta última sólo a través de la medida de Gestión de Recursos Hídricos (2000-2006).
- Programa Operativo de Mejora de las Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las Regiones Objetivo 1 (PO de Mejora), donde se enmarcan las regiones de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia (2000-2006).
- Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Navarra (2000-2006).
- Programa de Desarrollo Rural de País Vasco (2000-2006).
- Programa Operativo Integrado 2000-2006 de Cantabria.

En el caso particular de Cantabria, al no disponer de evaluación posterior, se ha realizado un pequeño análisis de su ejecución financiera y se han llevado a cabo un número reducido de estudios de caso (Anejo I), de cara a poder valorar el impacto de las medidas y comparar los resultados con los del resto de CCAA.

II. ANÁLISIS COMPARADO DE LA APLICACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES PREVIAS

La mayoría de las recomendaciones efectuadas en las AEI fueron consideradas pertinentes por los gestores de los programas, y su aplicación ha tenido una repercusión general positiva en el desarrollo y la ejecución de las medidas, siendo especialmente de utilidad para mejorar el funcionamiento y la gestión de las mismas. En cambio, no se ha podido constatar una contribución positiva de las recomendaciones a la consecución de los objetivos de las medidas.

En cuanto al grado de aplicabilidad de las recomendaciones, éste fue limitado en el periodo de programación para el que fueron efectuadas, si bien muchas de ellas han sido trasladadas al nuevo periodo de programación 2007-2013, lo que pone de manifiesto que sigue habiendo importantes desajustes entre los ritmos de gestión y ejecución de los programas, y los de las correspondientes evaluaciones.

Por otro lado, en el caso de los dos programas horizontales las dificultades en el diseño y la formulación de las recomendaciones han podido llevar, en ocasiones, a diferentes interpretaciones de las mismas por parte de los distintos gestores implicados. Además, los problemas relacionados con la gestión y programación permanecieron vinculados a cuestiones de coordinación por parte del Ministerio, mientras que en los programas regionales fueron claramente de naturaleza más específica.

Un aspecto importante del proceso de evaluación han sido las dificultades para la consecución de datos fiables y actualizados, especialmente aquellos destinados a la construcción de los indicadores físicos, por lo que deben considerarse como uno de los principales problemas a tener en cuenta ya que afectaron a casi todos los programas y no llegaron a solventarse plenamente, a pesar de ponerse de relieve en las sucesivas recomendaciones.

Finalmente, puede considerarse como una buena práctica el caso del PDR del País Vasco, en cuanto que las recomendaciones de sus evaluaciones fueron también debidamente consideradas e incluso tenidas en consideración en el diseño del resto de la política de desarrollo rural de la Comunidad.

III. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

En primer lugar, se destaca que la medida de *Inversiones en Explotaciones Agrarias* presenta porcentajes de **ejecución financiera** superiores a lo programado para el período 2000-2006 en casi todas las CCAA. Una parte importante de las CCAA Fuera de Objetivo nº 1 ha alcanzado una mayor ejecución en la medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias, mientras que en la medida de *Instalación de Jóvenes Agricultores* los mayores porcentajes de ejecución se registran en las regiones de Objetivo nº 1. El bajo nivel de ejecución de la medida de Instalación de Jóvenes en las regiones Fuera de Objetivo nº 1 puede deberse a que la cuantía de las ayudas era menor, respecto a las regiones Objetivo nº 1, y a que las dificultades administrativas hubieran desalentado a los beneficiarios potenciales. En el País Vasco se han superado las previsiones iniciales en todos los casos, mientras que en Navarra el nivel final de ejecución de cada medida se ajusta prácticamente a lo programado. Destaca

en Cantabria la medida de Instalación de Jóvenes Agricultores, con niveles de ejecución bastante inferiores a lo esperado.

El análisis de ejecución financiera de la medida de Gestión de Recursos Hídricos, refleja el alcance de las previsiones, al igual que sucedía con la medida de Instalación de Jóvenes, principalmente en las regiones de Objetivo nº 1, junto a País Vasco. Por CCAA, en las Regiones Objetivo nº 1 únicamente Castilla-La Mancha y Extremadura se sitúan en niveles inferiores al 100% del gasto programado, mientras que las regiones Fuera de Objetivo, Cataluña y Navarra (esta última incluida en el PH2 para esta medida), han sido las únicas en alcanzar las previsiones iniciales.

En relación a la **eficacia física** de las medidas estructurales, la heterogeneidad de los indicadores físicos empleados en los distintos Programas, así como la dificultad para obtener los valores, ha limitado el análisis de la eficacia física al número de expedientes de las medidas de Inversiones en Explotaciones y de Instalación de Jóvenes Agricultores.

IV. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS

De manera muy general se puede afirmar que la medida en Inversiones en Explotaciones Agrarias ha tenido una influencia positiva, para los beneficiarios, de las distintas regiones analizadas. Sin embargo, donde se percibe cierta insatisfacción es en el apartado referido al mantenimiento del empleo, es decir, existen grandes diferencias entre las distintas regiones a la hora de afrontar tanto la creación como el mantenimiento del empleo, constituyendo uno de los puntos importantes a abordar en el desarrollo

Con respecto a la medida de Instalación de Jóvenes Agricultores, se puede afirmar que ha contribuido de manera satisfactoria a que un elevado porcentaje de beneficiarios haya asumido la titularidad de una explotación. Sin embargo se pone de manifiesto la demanda expresa en todas las regiones para incrementar la ayuda en esta medida, ya que se considera insuficiente como para incentivar de manera definitiva las incorporaciones.

Esta medida ha propiciado también el rejuvenecimiento de un sector que presentaba síntomas de envejecimiento.

La inversión en la mejora de infraestructuras de regadío, a través de la medida de Gestión de Recursos Hídricos, ha contribuido directamente en mejorar la eficiencia del uso del agua en la agricultura. Sin embargo la introducción de mecanismos más eficientes, derivados de la aplicación de esta medida, ha generado de forma global una reducción del empleo agrícola, que ha sido difícil contrarrestar con otros mecanismos. Pero pese a todo, la inversión ha favorecido las distintas relaciones y conexiones entre los distintos beneficiarios.

Finalmente con respecto a los impactos asociados a las preguntas de evaluación transversales, es importante abordar el aspecto que pone de manifiesto el impacto que se ha producido sobre la población rural con la puesta en marcha de las medidas. La implementación de éstas medidas no ha sido el condicionante más importante de la mejora del desarrollo rural, sin embargo su contribución ha sido no sólo positiva, sino también necesaria para ello.

A pesar de la mayor influencia de factores externos a las 3 medidas analizadas, como son los precios de mercado, sobre las decisiones tomadas por los agricultores y ganaderos, en la mayoría de las CCAA los beneficiarios coinciden en que las tres medidas son necesarias para el mantenimiento de la actividad agraria.

V. RECOMENDACIONES

Aplicación de las recomendaciones previas

1. Ajustar los tiempos de las evaluaciones a los tiempos de ejecución de los programas. Cuando no sea posible, especificar claramente qué recomendaciones se pueden realmente aplicar al programa todavía vigente, y cuales están encaminadas al siguiente periodo de programación. Además debería también considerarse la buena práctica que supone incorporar las mismas al resto de políticas de desarrollo rural que se esté desarrollando.
2. Debería evitarse tratar de formular recomendaciones demasiado generalistas que puedan ser interpretadas de forma demasiado distinta entre los gestores, y en su lugar hacer un esfuerzo por detallarlas, particularizarlas y ceñirlas a los ámbitos o partes del programa que realmente se vean afectados.

3. Una vez los gestores de un determinado programa o medida hayan reconocido que una recomendación es pertinente, deberían garantizar la habilitación de los recursos humanos y temporales necesarios para que se pueda aplicar, junto con los correspondientes mecanismos de seguimiento y control interno, que permitan conocer la capacidad real de aplicación de las recomendaciones, así como analizar su utilidad para mejorar el funcionamiento del programa y para contribuir en la consecución de sus objetivos.

4. Fomentar la cultura de evaluación, consiguiendo una mayor implicación de los gestores en el proceso de evaluación, de forma que identifiquen las consecuencias positivas de su participación en la formulación de recomendaciones y su posterior repercusión en el desarrollo de las medidas: Se debería prestar especial atención a aquellas recomendaciones que aparecen recurrentemente a lo largo de todo el proceso evaluador del programa (evaluación *ex-ante*, intermedia, actualizaciones, evaluaciones continuas y *ex-post*), ya que se observa cómo se trata de recomendaciones que afectan a problemáticas especialmente relevantes para el programa y que habitualmente suelen acabar no siendo resueltas en todo el periodo.

Ejecución

5. Mejorar los sistemas de indicadores, de cara a garantizar una información de calidad para el seguimiento y la evaluación, y establecer un marco común para las medidas, que permita el intercambio ágil de información y la agregación de resultados a nivel nacional. Esto permitirá el estudio comparativo de los efectos alcanzados a través de los programas y facilitará el acceso a la información de cara a posteriores informes de evaluación. En el momento en que se realiza este informe, ya se trabaja en el vigente periodo de programación 2007-2013 con el Marco Común de Seguimiento y Evaluación desarrollado por la Comisión y los Estados Miembros, que establece un número limitado de indicadores comunes relativos a la situación inicial de los PDR y a su ejecución financiera, rendimientos, resultados y repercusiones de los programas.

6. Con respecto a la medida de instalación de jóvenes agricultores, esta es una de las medidas con mayor impacto social entre los beneficiarios. Esta medida es la que más favorece de manera intrínseca a que los jóvenes agricultores decidan instalarse en las distintas explotaciones y, de este modo, al mantenimiento de la población en las zonas rurales. La principal recomendación que se debe de hacer al respecto es el mantenimiento de esta medida acompañada de un incremento tanto de las cuantías individuales de las ayudas como de las dotaciones presupuestarias en general, sin obviar tampoco una simplificación de los mecanismos administrativos y una agilización en la resolución de las mismas.

Impacto

7. Es fundamental destacar la importancia de seguir implementando las 3 medidas para contribuir al desarrollo rural. Aunque la puesta en marcha de las mismas no es concluyente en como solución única a los problemas del desarrollo rural, con sus múltiples dimensiones, éstas sí contribuyen directamente a mejorar los resultados. Este hecho se ha traducido en la consideración de las medidas de Instalación de Jóvenes Agricultores y de Gestión de Recursos Hídricos como horizontales en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, mientras que la medida de Modernización de Explotaciones Agrícolas no ha sido incluida en el Marco Nacional pero sí en los 17 PDRs del periodo 2007-2013, lo que demuestra el papel de la misma para contribuir a mejorar la estructura de las explotaciones agrarias y su competitividad, así como a facilitar su adaptación en entornos cambiantes.
8. Incidir en mayor medida en la mejora de la coordinación entre los gestores y agentes participantes en el desarrollo del Programa, de cara a fomentar las sinergias entre medidas e incrementar el valor añadido de los Programas de Desarrollo Rural. El trabajo conjunto y coordinado por parte de los gestores puede contribuir a paliar los efectos producidos por los condicionamientos externos negativos de cada territorio.

SUMMARY

I. INTRODUCTION

The improvement in agricultural structures and production systems has been one of the priority actions for rural development in Spain by means of the following measures: Modernisation of Agricultural Holdings, Setting up of Young Farmers, and Agricultural Water Resources Management. These measures have been seen as essential for the competitiveness and viability of agricultural holdings. For this reason, it was considered necessary to establish conditions for their application - as well as access to them on the part of beneficiaries - that were common among all Autonomous Communities (ACs). For this reason, the decision was made to apply the measures horizontally, separating their implementation in Objective 1 areas and outside Objective 1 areas into different programmes.

The ACs of Navarre and Basque Country drew up their own Rural Development Programmes under their exclusive competencies in agriculture and the environment and within their own economic and fiscal regimes, allowing them to finance rural development measures using their own resources and those from the EU. These programmes included the three improvement measures for agricultural structures, with the exception, in Navarre, of the Agricultural Water Resources Management measure, which was included in the Rural Development Programme for the Improvement of Rural Structures and Production Systems in Regions Located Outside Objective 1 in Spain. During the 2000-2006 period, Cantabria constituted a transition region whereby structural improvement measures were included in the 2000-2006 Integrated Operational Programme (IOP), together with the other rural development measures applied in the AC.

This study analyses the subsequent evaluations of the programmes applied in Spain during the 2000-2006 period, which included the aforementioned measures. The analysis looked at the similarities and differences in applying existing measures in the various Autonomous Communities and it establishes recommendations that may be applied during the 2007-2013 period to improve the application of those measures relating to rural development in Spain. The following programmes were analysed along with their respective subsequent evaluations, with the exception of the IOP in Cantabria, which was not evaluated:

- Structural Improvement Programme in Regions Outside Objective 1: Aragon, the Balearic Islands, Catalonia, Madrid and La Rioja, (PH2).

- Structural Improvement Programme in Objective 1 Regions: Andalusia, Asturias, the Canary Islands, Castile-La Mancha, Castile and Leon, Extremadura, Galicia, Murcia and Valencia, (Operational Improvement Programme).
- Navarre Rural Development Programme (RDP).
- Basque Country Rural Development Programme.
- Cantabria IOP.

With specific reference to Cantabria, on account of the absence of a subsequent evaluation, a short financial implementation analysis has been carried out, along with a small number of case studies with a view to being able to evaluate the impact of the measures and to compare the results with other ACs.

II. COMPARED ANALYSIS OF RECOMMENDATION APPLICATION FROM PREVIOUS EVALUATIONS

The majority of the recommendations applied under the Updated Mid-Term Evaluation were considered pertinent by the programme managers. Generally, the effect of applying and implementing the measures has been positive, in particular with regard to improving the operation and management of the measures. However, it has not been possible to ascertain a positive contribution, from the recommendations, to attaining the objectives of the measures.

With regard to the degree of applicability of the recommendations, this was limited in its extent during the programming period when the recommendations were applied, although many of them have been moved to the new (2007-2013) programming period. This evidences the important mismatch between management and execution times of the programmes and their evaluation times.

In the case of the two horizontal programmes, the difficulties in the design and formulation of the recommendations have led to different interpretations of the recommendations by the various managers involved. Moreover, the problems connected with management and programming were associated with questions of coordination on the part of the Ministry, whereas problems in regional programmes were clearly of a more specific nature.

An important aspect of the evaluation process was the difficulty in obtaining reliable and up-to-date data, especially data used to build physical indicators. These ought to be seen as one of the main problems to bear in mind as much as they affected almost all programmes and were not completely resolved, despite being highlighted in successive recommendations.

Finally, the Basque Country's Rural Development Programme can be seen as good practice in that the recommendations of the evaluations were considered and even taken into account in the design of other rural development policies in the Community.

III. ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAMMES

Firstly, it is noteworthy that during the 2000-2006 programming period, the measures related to *Investment in Agricultural Holdings* had higher **financial implementation** levels than initially forecast in most of the ACs. In a significant part of the ACs outside Objective 1, the financial implementation objectives of the Investment in Agricultural Holdings measure were exceeded, whereas the highest levels of implementation of the *Setting up of Young Farmers* measure were highest in Objective 1 regions. The low level of implementation of the Setting up of Young Farmers measure in regions outside Objective 1 can be due to the lower amount of subsidy in these regions, compared to regions in Objective 1, and to the administrative difficulties to obtain the aid, that could have discouraged potential beneficiaries. In the Basque Country initial forecasts were exceeded in every case, whereas in Navarre, the final implementation levels of each measure were almost exactly in line with the results that were expected. Cantabria is noteworthy for the lower-than-expected measure for Setting up of Young Farmers.

The financial implementation analysis of the *Agricultural Water Resources Management* measure shows that targets were reached. The same also applies to the Setting up of Young Farmers measure, mainly in Objective 1 regions, along with the Basque Country. Out of the Objective 1 ACs, only Castile-La Mancha and Extremadura spent less than budgeted, whereas, amongst the regions outside Objective 1, only Catalonia and Navarre (the latter being included in the PH2 for this measure) reached initial targets.

With regard to the **physical effectiveness** of structural measures, the heterogeneity among physical indicators used in the different programmes, as well as the difficulties to obtain valid data, have limited the analysis of physical effectiveness to the number of approved applications of the Investment in Agricultural Holdings and the Setting up of Young Farmers measures.

IV. EVALUATION OF THE IMPACT OF THE PROGRAMMES

On a very general level, it can be said that the *Investment in Agricultural Holdings* measure has had a positive influence for beneficiaries in the various regions analysed. Nevertheless, a degree of dissatisfaction was detected in the area of employment – i.e. there are significant differences between the ACs with regard to tackling the creation and retention of employment. This is one of the key points to be tackled at the development stage.

It can be said that the *Setting up of Young Farmers* measure has made a satisfactory contribution to raising the percentage of beneficiaries who now run a holding. Nevertheless, there was an express request in all regions to increase the aid in this area, with aid being seen as insufficient to incentivise young farmers to set up an agricultural holding on a definitive level.

This measure has also rejuvenated an industry that was showing signs of ageing.

The investment in improving irrigation infrastructures, through the implementation of the *Agricultural Water Resources Management* measure, has made a direct contribution to improving the efficiency of water use in agriculture. Nevertheless, the introduction of more efficient mechanisms derived from the application of this measure has led to an overall reduction in employment in agriculture. This has proved difficult to counteract with other mechanisms. Despite this, the investment has promoted various relations and connections between beneficiaries.

Finally, with respect to the impact associated with the *cross-sectional evaluation questions*, it is important to tackle an aspect that reveals the impact on the rural population with the implementation of these measures. The implementation of these

measures has not been the most important determining factor in improving rural development. Nevertheless, their contribution has not only been positive, it has been a necessary factor for improving rural development.

In spite of the higher influence of external factors concerning the 3 analysed measures, such as market prices, on the farmers' decisions, in most of the CAs, the beneficiaries agree on the importance of the three measures regarding the maintenance of agriculture.

V. RECOMMENDATIONS

Application of previous recommendations

1. To adjust the evaluation times to the implementation times of programmes. When it is not possible to adjust the times involved in the evaluation process to the implementation of the programme, the evaluations should clearly specify which recommendations can be realistically applied to the programme underway at the time, and which should be earmarked for the following programming period. Moreover, it would be good practice to incorporate recommendations into other rural development policies being rolled out.
2. Efforts should be made to avoid drawing up recommendations that are overly general, running the risk of being interpreted in different ways by different managers. Instead, an effort should be made to make these recommendations as detailed and specific as possible, and to adapt them to the environments or areas of the programme that will actually be affected.
3. Once managers of a particular programme or measure have recognised that a recommendation applies to them, they should ensure that the necessary staff, including temporary staff, are in place (so the recommendation can be applied) along with the corresponding follow-up and control mechanisms, which will provide information about the actual degree of application of the recommendation and also make it possible to analyse its usefulness in improving the operation of the programme and contribute to reaching its objectives.
4. To promote an evaluation culture, in order to achieve a higher degree of involvement of promoters into the evaluation process, in order to allow them to realise the positive consequences of their participation in formulating recommendations, and their later impact in the development of the measures. Efforts should be made to pay especial attention to those recommendations that appear recurrently throughout the programme evaluation process (*ex-ante* evaluation, mid-term evaluations, updates, ongoing evaluations and *ex-post* evaluations) in that it can be observed that such recommendations affect

problems that are particularly relevant to the programme and that they usually end up not being resolved during the entire period.

Implementation

5. To improve the indicators in order to guarantee high quality information for monitoring and evaluation, and establish a common framework for all measures which would allow a rapid exchange of information and the aggregation of results into a national figure. This will allow a comparative analysis of the programmes' effects and impacts, and facilitate collection of information in future evaluations. When this report is being written, promoters and evaluators are already working in the 2007-2013 programming period and under the Common Monitoring and Evaluation Framework developed by the European Commission and the Member States, which sets up a limited number of common indicators related to the initial situation of the Rural Development Programmes and their financial and physical implementation, their efficiency and their impact.

6. The Setting up of Young Farmers measure is one of the measures that has had the greatest social impact amongst beneficiaries. It is the measure that most intrinsically promotes young farmers to decide to set up their respective holdings and, therefore, that most promotes the maintenance of the population in rural areas. The main recommendation to be made in this respect is for the continuation of this measure along with an increase in both the individual amounts of aid and in budget allocations in general, whilst not overlooking the need to make administrative mechanisms simpler and smoother.

Impact

7. Continue paying special attention to the three measures, giving them the importance that they have been seen to have for rural development. The high degree of implementation of the measures, combined with the opinion of beneficiaries of their importance for maintaining agricultural activity, highlight the need to continue to prioritise the three measures. This has led to the Setting

up of Young Farmers and the Agricultural Water Resources Management measures being considered horizontal in the 2007-2013 National Rural Development Framework. Although the Modernisation of Agricultural Holdings measure has not been included in the National Framework, it has been incorporated into 17 Rural Development Programmes for the 2007-2013 period, which demonstrates the role it has to play in contributing to improving the structure of agricultural holdings and their competitiveness, as well as to help them adapt to changing environments.

8. To increase and improve the co-ordination among the managers and other agents involved in the development of the Programme, in order to encourage the synergies among them and to increase the added value of the Rural Development Programmes. Joint, coordinated work on the part of the managers of the three measures can mitigate the effects produced by the external negative constraints in each territory.

RÉSUMÉ

I. INTRODUCTION

L'amélioration des structures agraires et des systèmes de production a constitué l'une des actions prioritaires pour le développement rural en Espagne à travers les mesures de Modernisation des exploitations, d'Installation de jeunes agriculteurs et de Gestion des ressources hydriques. Ces mesures ont été jugées essentielles pour la compétitivité et la viabilité des exploitations agraires, c'est pourquoi il a été considéré nécessaire de procéder à l'ouverture d'un accès pour les bénéficiaires, ainsi qu'à l'établissement de certaines conditions d'application, homogènes entre les diverses communautés autonomes. Voilà pourquoi il a été décidé de donner un caractère horizontal à l'application des mesures, en séparant en divers programmes leur mise en œuvre dans les zones correspondant à l'Objectif 1 et dans celles se trouvant hors de l'Objectif 1.

Les communautés autonomes de Navarre et du Pays Basque, ayant recours à leurs compétences exclusives en matière d'agriculture et d'environnement, ainsi qu'à leur régime économique et fiscal qui leur permet de financer les mesures de développement rural à l'aide de leurs propres ressources et de fonds de l'UE, ont élaboré leurs propres programmes de développement rural. Ces programmes intégraient les trois mesures d'amélioration des structures agraires, exception faite de la mesure de Gestion des ressources hydriques dans le cas de la Navarre, qui a été incluse dans le Programme de développement rural pour l'amélioration des structures et des systèmes de production dans les régions situées hors de l'Objectif n° 1 de l'Espagne. D'autre part, la Cantabrie représentait au cours de la période 2000-2006 une région de transition, c'est pourquoi les mesures d'amélioration des structures ont été incluses dans le Programme Opérationnel Intégré 2000-2006 (POI), parallèlement au reste des mesures de développement rural appliquées dans cette communauté autonome.

Cette étude présente une analyse des évaluations postérieures des programmes appliqués en Espagne au cours de la période 2000-2006, qui comprenaient les mesures susmentionnées. Pour ce faire, les coïncidences et les différences en ce qui concerne l'application des mesures existantes dans les diverses communautés autonomes sont analysées et des recommandations sont établies, qui pourront être utilisées au fil de la période 2007-2013 afin d'améliorer l'application des mesures ayant trait au développement rural en Espagne. Le travail a été effectué avec les

programmes répertoriés ci-après et leurs évaluations postérieures respectives, exception faite du POI de Cantabrie, dont l'évaluation n'a pas été effectuée :

- Programme d'amélioration des infrastructures dans des régions se trouvant hors de l'Objectif 1, où sont incluses les régions d'Aragon, des Baléares, de Catalogne, de Madrid et de La Rioja, (PH2).
- Programme d'amélioration des infrastructures dans des régions correspondant à l'Objectif 1, dans le cadre desquelles entrent les régions d'Andalousie, des Asturies, des Canaries, de Castille la Manche, de Castille et Léon, d'Estrémadure, de Galice, de Murcie et de Valence (PO d'amélioration).
- Programme de développement rural (PDR) de Navarre.
- Programme de développement rural du Pays Basque.
- POI de Cantabrie.

En ce qui concerne le cas particulier de la Cantabrie, dans la mesure où aucune évaluation postérieure n'était disponible, une brève analyse de l'exécution financière a été réalisée et un nombre restreint d'études de cas ont été effectuées afin de pouvoir évaluer l'impact des mesures et de comparer les résultats avec ceux du reste des communautés autonomes.

II. RECOMMANDATIONS DES ÉVALUATIONS PRÉALABLES ET DEGRÉ D'APPLICATION

La majorité des recommandations émises dans le cadre des AEI ont été jugées pertinentes par les gestionnaires des programmes, et leur application a eu une répercussion générale positive sur l'application et l'exécution des mesures. Elles se sont, en effet, révélées particulièrement utiles pour en améliorer le fonctionnement et la gestion. Par contre, aucune contribution positive des recommandations n'a pu être observée au regard de l'obtention des objectifs des mesures.

En ce qui concerne le niveau d'applicabilité des recommandations, celui-ci a été limité au cours de la période de programmation pour laquelle elles ont été émises, même si beaucoup d'entre elles ont bien été transférées à la nouvelle période de programmation 2007-2013, ce qui met en évidence qu'il y a encore des désajustements importants entre les rythmes de gestion et d'application des programmes, et celui des évaluations correspondantes.

D'autre part, dans le cas des deux programmes horizontaux, les difficultés relatives à la conception et à la formulation des recommandations ont pu conduire à différentes interprétations de ces dernières de la part des divers gestionnaires impliqués. De plus, les problèmes ayant trait à la gestion et à la programmation sont restés liés à des questions de coordination de la part du ministère, tandis qu'ils se sont révélés de nature nettement plus spécifique dans le cadre des programmes régionaux.

Les difficultés d'obtention de données fiables et actualisées, en particulier celles destinées à la construction des indicateurs physiques, ont constitué un aspect important du processus d'évaluation. Elles doivent donc être considérées comme l'un des principaux problèmes à tenir en compte, car elles ont affecté presque tous les programmes et parce qu'elles n'ont finalement pas été totalement résolues, malgré le fait d'avoir été mises en relief dans les recommandations successives.

Enfin, le cas du PDR du Pays Basque peut être considéré comme une bonne pratique, dans la mesure où les recommandations de ses évaluations ont aussi dûment été considérées et même prises en considération pour la conception du reste de la politique de développement rural de la communauté.

III. ANALYSE DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES

Premièrement, il faut souligner que les pourcentages d'exécution financière de la mesure d'*Investissements en Exploitations* sont supérieurs aux prévues lors de la période 2000-2006 dans presque toutes les régions. Ceci est d'autant plus important pour une partie importante de ces régions, celles se trouvant hors de l'Objectif n° 1, où les objectifs d'exécution financière ont été dépassés. Tandis que dans le cas de la mesure ayant trait à *l'Installation de jeunes agriculteurs*, les pourcentages d'exécution les plus élevés sont enregistrés dans les régions correspondant à l'Objectif n° 1. Le moindre niveau d'exécution de la mesure d'*Installation de jeunes agriculteurs* dans les

régions hors de l'Objectif n° 1 serait une conséquence des montants mobilisés à ce sujet, moins élevés que chez les régions Objectif 1, et des difficultés administratifs que les bénéficiaires potentiels auraient pu rencontrer. Au Pays Basque, les prévisions initiales ont été dépassées dans tous les cas tandis qu'en Navarre, le niveau final d'exécution de chaque mesure correspond pratiquement à ce qui avait été programmé. La mesure d'Installation de jeunes agriculteurs se distingue en Cantabrie par des niveaux d'exécution nettement inférieurs aux attentes.

L'analyse de l'exécution financière de la mesure de Gestion des ressources hydriques reflète la confirmation des prévisions, de même que cela a pu être observé avec la mesure relative à l'Installation de jeunes agriculteurs, principalement dans les régions correspondant à l'Objectif n° 1, avec le Pays Basque. En termes de communautés autonomes, pour les régions correspondant à l'Objectif n° 1, seules la Castille La Manche et l'Estrémadure se situent à des niveaux inférieurs à 100% de la dépense programmée, tandis que les régions se trouvant hors de l'Objectif n° 1, la Catalogne et la Navarre (cette dernière étant incluse dans le PH2 pour cette mesure), ont été les seules à avoir atteint les prévisions initiales.

Quant à l'efficacité physique des mesures structurels, l'hétérogénéité des indicateurs physiques utilisés à chaque programme, ainsi que la difficulté pour obtenir des valeurs, ont limitées l'analyse de l'efficacité physique au numéro de dossiers des mesures d'*Investissements en Exploitations* et d'*Installation de jeunes agriculteurs*.

IV. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES PROGRAMMES

Il est possible d'affirmer, de manière très générale, que la mesure ayant trait aux Investissements dans des exploitations agraires a eu une influence positive pour les bénéficiaires des diverses régions analysées. Par contre, une certaine insatisfaction est perçue dans la section relative au maintien de l'emploi, c'est-à-dire qu'il existe de grandes différences entre les diverses régions au moment de faire face tant à la création qu'au maintien de l'emploi, ce qui constitue l'un des points importants qui doivent être abordés dans le cadre du développement.

En ce qui concerne la mesure relative à l'Installation de jeunes agriculteurs, nous pouvons affirmer qu'elle a contribué de façon satisfaisante à ce qu'un pourcentage élevé de bénéficiaires soient devenus propriétaires d'une exploitation. Par contre, la demande expresse dans toutes les régions d'une augmentation de l'aide

correspondant à cette mesure est soulignée, celle-ci étant jugée insuffisante pour motiver les incorporations de manière définitive.

Cette mesure a également favorisé le rajeunissement d'un secteur qui présentait des symptômes de vieillissement.

L'investissement dans l'amélioration des infrastructures d'irrigation, à travers la mesure de *Gestion des Ressources en Eau*, a contribué directement à l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture. Par contre, l'introduction de mécanismes plus efficaces, dérivés de l'application de cette mesure, a généré de manière globale une réduction de l'emploi agricole, qu'il a été difficile de compenser par d'autres mécanismes. Mais malgré tout cela, l'investissement a favorisé les diverses relations et connexions entre les différents bénéficiaires.

Enfin, en ce qui concerne les impacts associés aux questions d'évaluation transversales, il est important d'aborder l'aspect qui met en relief l'impact que la mise en place des mesures a eu sur la population rurale. La mise en œuvre de ces mesures n'a pas été l'élément déclencheur le plus important dans le cadre de l'amélioration du développement rural. Cependant, sa contribution a été non seulement positive, mais aussi nécessaire pour cela.

En dépit de la plus importante influence des facteurs externes, les prix de marché par exemple, que des trois mesures ici analysées, sur les décisions prises par les agriculteurs et éleveurs, dans la plus part des régions les bénéficiaires affirment que les trois mesures sont nécessaires pour le maintien de l'activité agricole.

V. RECOMMANDATIONS

Application des recommandations préalables

1. Ajuster les temps des évaluations aux temps d'exécution des programmes. Lorsqu'il n'est pas possible d'adapter les délais du processus d'évaluation à ceux de l'exécution du programme, les évaluations devraient spécifier clairement les recommandations qui peuvent réellement être appliquées au programme encore en vigueur, et celles qui sont orientées à la période de programmation suivante. Il serait également opportun de prendre en considération la bonne pratique que suppose leur incorporation au reste des politiques de développement rural en cours d'exécution.

2. Dans les programmes de nature horizontale, dans lesquels divers organes et niveaux de gestion sont impliqués, il faudrait éviter de tenter de formuler des recommandations trop généralistes qui pourront être interprétées de manière trop différente par les divers gestionnaires, et plutôt faire un effort pour les détailler pour en préciser les éléments particuliers et les limiter aux domaines ou parties du programme qui se voient réellement affectés.
3. Une fois que les gestionnaires d'un certain programme ou d'une mesure auront reconnu qu'une recommandation est pertinente, ils devraient garantir l'affectation des ressources humaines et temporelles nécessaires pour qu'elle puisse être appliquée, en plus des mécanismes de suivi et de contrôle interne correspondants qui permettront de connaître la capacité réelle d'application des recommandations, et d'analyser leur utilité pour améliorer le fonctionnement du programme et contribuer à l'obtention de ses objectifs.
4. Réussir une implication majeure des gestionnaires au procès d'évaluation, en sorte qu'ils soient capables d'identifier les conséquences positives de sa participation dans la formulation des recommandations et les futures répercussions de celles-ci sur le développement du programme. Au cas où, une ressource commencerait à manquer, concentrer tous les efforts aux recommandations qui apparaissent de façon récurrente pendant tout le processus d'évaluation du programme (évaluation *ex ante*, intermédiaire, actualisations, évaluations continues et *ex post*). En effet, l'on observe qu'il s'agit de recommandations qui affectent des problématiques particulièrement importantes pour le programme et qui ne sont en règle générale pas résolues au cours de l'ensemble de la période.

Exécution

5. Améliorer le système d'indicateurs, vis à garantir une information de qualité lors du suivi et de l'évaluation des programmes. Pour cela, établir un cadre interne commun pour chacune des mesures, de façon que l'échange d'information soit plus agile et dynamique, et l'agrégation des résultats au niveau national soit plus facile. Ceci faciliterait aussi la comparaison entre les différents programmes et l'accès à l'information vis à la réalisation de rapports postérieurs. Lors de la réalisation de ce rapport on travaille déjà sur la nouvelle

période 2007-2013, sous le Cadre National de Suivi et Évaluation (CNSE) développé par la Commission et les États membres, qui établit un nombre limité d'indicateurs communs par rapport à la situation initial établit dans les Programmes de Développement Rural (PDR) et à son exécution financière, rendements, résultats prévus et possibles répercussions des programmes.

6. En ce qui concerne la mesure d'installation de jeunes agriculteurs, nous pouvons dire qu'il s'agit de l'une des mesures ayant le plus grand impact social parmi les bénéficiaires. Cette mesure est celle qui favorise le plus de façon intrinsèque le fait que les jeunes agriculteurs décident de s'installer dans diverses exploitations et, de cette façon, le maintien de la population dans les zones rurales. La principale recommandation qui doit être faite à ce sujet est le maintien de cette mesure, parallèlement à une augmentation tant des montants individuels des aides que des dotations budgétaires en général, sans non plus omettre une simplification des mécanismes administratifs, ainsi qu'un allègement et une accélération de la prise de décision dans le cadre des procédures de concession.

Impact

7. Il est fondamental de continuer à accorder une attention prioritaire aux trois mesures en leur donnant l'importance qu'elles se sont révélées posséder pour le développement rural. Le haut niveau d'exécution des mesures, ainsi que l'opinion des bénéficiaires au sujet de leur importance pour le maintien de l'activité agricole, soulignent le besoin de continuer à leur accorder un caractère prioritaire. Cela s'est traduit par la considération des mesures d'Installation de jeunes agriculteurs et de Gestion des ressources hydriques comme des mesures horizontales dans le Cadre national de développement rural 2007-2013. La mesure de Modernisation des exploitations agricoles n'a pas été incluse dans le Cadre national, mais elle l'a été dans les 17 PDR de la période 2007-2013, ce qui démontre le rôle qu'elle a joué dans l'amélioration de la structure des exploitations agricoles et de leur compétitivité, et pour faciliter leur adaptation à des environnements changeants.

8. Mettre plus l'accent sur l'amélioration des moyens de coordination entre les gestionnaires et les agents qui participent au développement du programme, vis à développer des synergies entre les différentes mesures et augmenter la valeur ajoutée des PDRs. Le travail commun et coordonné par les gestionnaires des diverses mesures peut permettre de pallier les effets produits par les éléments externes négatifs de chaque territoire.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La mejora de las estructuras agrarias y de los sistemas de producción ha constituido una de las actuaciones prioritarias para el desarrollo rural en España, a través de las medidas de Modernización de las Explotaciones, Instalación de Jóvenes Agricultores y Gestión de Recursos Hídricos. Estas medidas se han considerado esenciales para la competitividad y viabilidad de las explotaciones agrarias, por lo que se consideró necesario establecer unas condiciones de aplicación, así como un acceso a las mismas por parte de los beneficiarios, comunes entre las Comunidades Autónomas (CCAA). Por este motivo, se optó por darle un carácter horizontal a la aplicación de las medidas, separando en distintos programas su implementación en las zonas de Objetivo 1 y en las de fuera de Objetivo 1.

Las CCAA de Navarra y País Vasco elaboraron Programas de Desarrollo Rural (PDR), acogiéndose a sus competencias exclusivas en materia de agricultura y medio ambiente, así como a sus regímenes económico y fiscal, que les permiten financiar con recursos propios y de la UE las medidas de desarrollo rural, en los que incluían las tres medidas de mejora de las estructuras agrarias, a excepción de la medida de Gestión de Recursos Hídricos en Navarra, que se incluyó en el Programa de Desarrollo Rural para la Mejora de las Estructuras y Sistemas de Producción en Regiones Situadas Fuera de Objetivo nº 1 de España (PH2). Por otro lado, durante el periodo 2000-2006 Cantabria constituía una región de transición, es decir, al comienzo del periodo se englobaba dentro de las regiones de Objetivo 1 y al finalizar el mismo pasó a situarse entre las regiones Fuera de Objetivo 1. Por este motivo las medidas de mejora de estructuras se incluyeron en el Programa Operativo Integrado 2000-2006 (POI), junto con el resto de medidas de desarrollo rural, aplicado en esta comunidad.

Las evaluaciones de los programas de desarrollo rural horizontales llevadas a cabo en España en el periodo de programación 2000-2006 han tenido como primer objetivo realizar un análisis de los programas, comprendiendo la globalidad de las medidas ejecutadas en cada caso. Estos análisis, además de abordar el estado de las distintas acciones ejecutadas y la situación de los indicadores, han permitido conocer también el grado de aproximación a los objetivos que se pretendían conseguir con la aplicación de las medidas que se incluían en cada uno de ellos. Sin embargo, el objetivo de las evaluaciones no ha sido únicamente valorar la programación al final del periodo y la eficacia y eficiencia alcanzada en la ejecución de las medidas. Además, pretendían aportar un valor añadido estableciendo un conjunto de recomendaciones que pudiesen

ser útiles y permitiesen mejorar la programación y la aplicación de los programas del siguiente periodo de programación 2007-2013, en estos momentos en marcha.

Con este objeto fundamental, y teniendo en cuenta la importancia de las medidas de mejora de las estructuras agrarias en España durante el periodo 2000-2006, se realiza en este estudio un análisis de las evaluaciones posteriores de los programas aplicados en España en el periodo 2000-2006, que incluían las medidas referidas. Para ello, se analizan las coincidencias y diferencias en la aplicación de las medidas en las distintas Comunidades Autónomas y se establecerán recomendaciones que puedan utilizarse en el periodo 2007-2013 para mejorar la aplicación de estas medidas relacionadas con el desarrollo rural en España.

Como se ha señalado, se ha trabajado con los programas que se indican a continuación, y sus evaluaciones posteriores, a excepción de la del POI de Cantabria, cuya evaluación no se ha llevado a cabo:

- Programa de Mejora de Estructuras y Sistemas de Producción en Regiones Fuera de Objetivo 1, en adelante PH2, donde se incluyen las regiones de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid y La Rioja.
- Programa Operativo de Mejora de las Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las Regiones Objetivo 1, en adelante PO de Mejora, donde se enmarcan las regiones de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia.
- PDR de Navarra.
- PDR de País Vasco.
- POI de Cantabria.

En este punto, es preciso destacar que los distintos programas analizados aquí cuentan con características tanto similares como diferenciadoras que han facilitado en algunos casos, y complicado en otros, la agregación de los distintos resultados de las evaluaciones y la capacidad para realizar recomendaciones de conjunto. Por ello, al tratarse de programas con características relativamente dispares, se hace necesario señalar dos consideraciones previas.

En primer lugar, es necesario tener presente que los dos programas horizontales engloban a varias CCAA cada uno, y es posible que en sus respectivas evaluaciones posteriores se haya destacado alguna problemática concreta de alguna de las regiones, que tras la valoración del programa en su conjunto no se haya considerado como uno de los principales problemas del programa. Por ello, a lo largo del informe se ha mantenido una cierta prudencia en la interpretación de los resultados de los distintos cuadros, tratando de no concentrar la atención de forma individual. No obstante, en la medida de lo posible se ha intentado hacer un análisis regional, que permita identificar las diferencias y similitudes, en términos de aplicación de recomendaciones, ejecución, impacto y contribución a las prioridades horizontales, entre las CCAA.

Por otro lado, la diferente naturaleza de las medidas incluidas en cada programa requiere también un tratamiento adecuado y diferenciado, ya que los programas de Cantabria, Navarra y el País Vasco incluyen un conjunto de actuaciones más amplio y diversificado, que los dos programas horizontales. Debido a ello, en el caso de esas tres CCAA se ha restringido el análisis solamente a aquellas medidas que se corresponden con las contenidas en los planes horizontales (y sobre las que se puede pues realizar un análisis comparativo conjunto). En el caso particular de Cantabria, al no disponer de evaluación posterior, se ha realizado un pequeño análisis de su ejecución financiera y se han llevado a cabo un número reducido de estudios de caso (Anejo I), de cara a poder valorar el impacto de las medidas y comparar los resultados con los del resto de CCAA.

En el cuadro 1.1 se resumen las diferencias entre los Programas analizados, en relación a las tres medidas de mejora de las estructuras analizadas:

- **Inversiones en explotaciones agrarias**
- **Instalación de jóvenes agricultores**
- **Gestión de recursos hídricos agrícolas**

Cuadro 1.1. Diferencias entre los Programas que contienen medidas para la Mejora de las Estructuras Agrarias

Programa	Tipo de Programa	Zona	Naturaleza de las medidas	Fondos UE para medidas de Mejora de Estructuras	Fecha final de pago
PH2	Plurirregional	Fuera de Objetivo 1	Mejora de estructuras	FEOGA-Garantía	31/12/2006
PO Mejora	Plurirregional	Objetivo 1	Mejora de estructuras	FEOGA-Orientación	30/06/2009
PDR Navarra	Regional, de Desarrollo Rural	Fuera de Objetivo 1	Acompañamiento Desarrollo Rural	FEOGA-Garantía	31/12/2006
PDR País Vasco	Regional, de Desarrollo Rural	Fuera de Objetivo 1	Acompañamiento Desarrollo Rural	FEOGA-Garantía	31/12/2006
POI Cantabria	Regional, Integrado (multifondo)	Transición	Desarrollo Rural	FEOGA-Orientación	30/06/2009

CAPÍTULO 2

RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES PREVIAS SOBRE LAS MEDIDAS COMPARADAS

2. ANÁLISIS COMPARADO DE LA APLICACIÓN DE RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIONES PREVIAS

Para cada uno de los programas considerados, en las evaluaciones intermedias (EI) o en sus actualizaciones (AEI), se incluía una serie de recomendaciones sobre ámbitos diversos, y que en general eran clasificadas de forma distinta en cada evaluación; posteriormente, en las evaluaciones *ex-post* de los programas se analizó detalladamente el grado de aplicación de esas recomendaciones.

Así pues, en este apartado se aborda, en primer lugar, una síntesis de los análisis de las evaluaciones *ex-post*, y, seguidamente, una valoración conjunta de sus implicaciones, para terminar con un resumen de lo que se puede considerar los principales problemas detectados una vez transcurrido el periodo de programación. Sin embargo, previamente es necesario hacer también algunas consideraciones iniciales sobre la metodología de agregación que se ha seguido para desarrollar los aspectos del análisis conjunto.

2.1 Consideraciones previas sobre la metodología de valoración conjunta

A lo largo de este apartado se presentan descripciones y cuadros resumen en los que se distingue el nivel de análisis para cada uno de los cinco programas estudiados: los dos horizontales (PO de Mejora y PH2) y los específicos de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Navarra y el País Vasco.

Ahora bien, como se ha indicado en la introducción de este informe, cuando se trata de considerar esa información con el objetivo de obtener una visión de conjunto conviene insistir en la necesidad de mantener cierta prudencia en la interpretación de los resultados: no debe considerarse como una comparación regional directa, sino como una síntesis global de las características de distintos *programas* de desarrollo rural (los cuales se han desplegado sobre áreas territoriales igualmente distintas, y cuyos contenidos no son directamente equiparables).

En segundo lugar, y debido a la heterogeneidad no sólo de las recomendaciones asociadas a cada programa sino también en los métodos de análisis empleados en las correspondientes evaluaciones *ex-post*, tampoco debe abordarse la información de los cuadros 2.1 y 2.2 con una lógica de exhaustividad, como si recogiesen íntegramente toda la casuística que se ha dado efectivamente en cada programa, sino que se trata más bien de una forma de recoger y poner en común aquellos aspectos que han sido destacados *explícitamente* en el caso de un programa determinado. De este modo el hecho de que cierta característica o problemática no aparezca asociada a alguno de los programas en concreto no significa que en ese caso no haya podido darse, sino sencillamente que no se ha manifestado como algo destacado por los correspondientes gestores y/o evaluadores.

2.2 Principales características en la aplicación de las recomendaciones de cada Programa

En el caso del **PO de Mejora**, la AEI de 2005 incluía 9 recomendaciones independientes, destinadas principalmente a mejorar el diseño y la programación del periodo de programación 2007-2013. Dichas recomendaciones se dieron a conocer entre todos los órganos gestores a través de diversos medios (tales como el envío de la propia AEI, su difusión en las reuniones del Comité de Seguimiento y a través de los responsables y gestores del órgano coordinador, etc.), y en la mayor parte de los casos los gestores señalaron la contribución positiva de la AEI al conocimiento de los objetivos generales y de los resultados del Programa. No ocurrió lo mismo en cambio con la difusión entre los agentes económicos y sociales y los gestores locales, que se consideró baja en la mayoría de los casos, mientras que entre los gestores autonómicos ésta fue considerada media.

El grado de pertinencia de las recomendaciones fue considerado, en cambio e elevado, tal vez con la excepción de la recomendación relativa a la apertura o flexibilización de los periodos en los que se pueden solicitar las ayudas, para la cuál se expresaban además serias dificultades en caso de que se hubiese querido llevar a cabo. Esas mismas dificultades de aplicación aparecieron en algunas otras recomendaciones que por el contrario fueron consideradas pertinentes, como la recomendación relativa a fijar nuevos objetivos globales (valorando de forma realista los aspectos del medio rural y las sinergias entre ayudas) y la relativa a establecer una definición precisa y realista de las metas a alcanzar con el Programa y de los indicadores (a través de un análisis financiado con fondos de la medida 9.3).

Con todo, la aplicación del resto de recomendaciones puede también considerarse que ha tenido un éxito elevado, si bien debido a su propia naturaleza la mayoría de ellas han sido incorporadas en el siguiente periodo de programación.

Respecto al **PH2**, en la AEI se realizaron una serie de 11 recomendaciones dirigidas a mejorar el seguimiento, la gestión, la ejecución y los impactos del Programa hasta su finalización en 2006. Todos los gestores, tanto autonómicos como nacionales, conocían las recomendaciones efectuadas en la AEI y tuvieron acceso al borrador del informe antes de su finalización, mientras que la difusión del informe final entre los agentes económicos y sociales y los gestores locales fue en cambio bastante baja.

En general la pertinencia y contribución de las recomendaciones se valoró como positiva, si bien fueron las medidas de Instalación de Jóvenes Agricultores y de Gestión de Recursos Hídricos sobre las que se expresaron más dudas.

En cambio otras fueron consideradas pertinentes pero con dificultades para ser aplicadas o cuya aplicación era más adecuada en el periodo 2007-2013: las relativas al ajuste de las fórmulas de gestión a las necesidades de los beneficiarios, a incluir acciones que mejorasen la prioridad del medio ambiente, y al refuerzo de los logros conseguidos en materia de igualdad de género. Con todo, en términos generales la capacidad de aplicación de las recomendaciones fue bastante dispar, siendo las más difíciles de implementar las relativas a las mejoras en el seguimiento del impacto y de los compromisos medioambientales, y las relativas a la mejora y puesta en común de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Finalmente las recomendaciones que se juzgaron menos pertinentes fueron las relativas a establecer unos contenidos mínimos de capacitación profesional para la percepción de ayudas de la medida de Instalación de Jóvenes, y la de ampliar la publicidad de las ayudas (estableciendo como obligatorio que las CCAA contribuyan a la creación de una base de datos de buenas prácticas).

En la EI del **PDR de Navarra** se obtuvieron un total de 13 recomendaciones agrupadas en 4 ámbitos distintos: estrategia del programa (3 recomendaciones), gestión y funcionamiento (4), ejecución financiera y física (4), e impactos (2). De entre ellas se aplicaron un total de 9, quedándose sin aplicar las siguientes: “potenciar actuaciones que den mayor cobertura a los objetivos sociales y medioambientales” (estrategia del programa), “mayor adecuación del diseño de las intervenciones que mejore la cobertura de objetivos finales y la integración y complementariedad de políticas comunitarias” (gestión y funcionamiento), “redefinición y actualización de algunas metas que presentan desequilibrios en la eficiencia” y “definición de indicadores de eficiencia en base a la cuantificación de módulos de costes unitarios” (ejecución).

La primera y segunda de las recomendaciones no aplicadas no fueron consideradas pertinentes por parte de los gestores, mientras que la relativa a la redefinición y actualización de metas se consideró que podía dificultar la buena gestión y seguimiento del programa. En cambio la recomendación sobre la definición de indicadores de eficiencia se juzgó interesante pero excesivamente difícil de llevar a la práctica.

En líneas generales pues, las recomendaciones realizadas durante la evaluación intermedia se aplicaron a lo largo del periodo de programación, bien en la elaboración del PDR de Navarra 2007-2013.

Para el caso del **PDR del País Vasco**, los datos de referencia utilizados en los informes previos de EI y AEI permitieron cubrir el periodo de ejecución que va desde el año 2000 hasta el 2004. Los mencionados informes de evaluación establecían tres tipos de recomendaciones: las recomendaciones de carácter operativo y que estaban relacionadas con mejoras en procedimientos y procesos internos de funcionamiento, las recomendaciones a corto plazo donde se incluían cambios en actuaciones concretas del PDRS (mejoras en las medidas ya aplicadas y que se referían básicamente a su contenido, orientación productiva, etc.), y recomendaciones a largo plazo (que por su carácter estratégico superaban el propio ámbito de actuación del programa).

En relación con las recomendaciones operativas, éstas fueron tenidas en cuenta por un número importante de responsables de las medidas afectadas y tuvieron su reflejo en las nuevas normativas aprobadas a lo largo del 2004 y en años posteriores. En cambio, respecto a las recomendaciones a corto plazo, la introducción de las mejoras propuestas requería en todos los casos incorporar modificaciones en el PDR 2000-2006 que debían ser aprobadas por la Comisión Europea, lo que implicó un proceso costoso que se fue retrasando en el tiempo. De este modo, las consecuencias de las modificaciones presentadas a la Comisión Europea en el año 2001 y 2003 se aprobaban a finales del 2004, mientras que las presentadas en el año 2004 no se aprobaban hasta el último año de ejecución.

En este contexto, la Autoridad de Gestión decidió no presentar ninguna otra modificación al PDR 2000-2006, lo que en la práctica paralizó la posible incorporación de nuevas mejoras a las medidas. No obstante, las modificaciones introducidas en el PDR 2000-2006 en el año 2004, y posteriormente en el año 2006, estuvieron en consonancia y recogían algunas de las recomendaciones más importantes realizadas en la EI y en su actualización, mientras que otros cambios que se produjeron en el marco de la política agraria de la Comunidad estuvieron muy relacionados con las conclusiones y recomendaciones alcanzadas por los informes de la evaluación intermedia y de su actualización.

Por último, en relación a las recomendaciones a largo plazo éstas tuvieron un impacto importante sobre el nuevo PDR 2007-2013 del País Vasco, de modo que la correspondiente Autoridad de Gestión (el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco) utilizó las conclusiones y recomendaciones de ambos informes de evaluación a la hora de planificar el nuevo marco de apoyo al sector agrario y al desarrollo rural para el próximo periodo.

Finalmente respecto al **POI de Cantabria**, la correspondiente AEI formuló un amplio conjunto de recomendaciones y retos pendientes de abordar, clasificados según los siguientes ámbitos: recomendaciones ya presentes en la EI, ejecución financiera y física, logros e impactos obtenidos y prioridades horizontales. Sin embargo una parte de las recomendaciones más importantes fueron ya resueltas o estaban en proceso de serlo a lo largo del propio periodo de finalización de la AEI: avanzar en agilizar las reuniones del Comité de Seguimiento, potenciar los recursos humanos para la gestión de las medidas, reprogramar las medidas para optimizar la ejecución financiera y física, abordar el déficit de información estadística de contexto mediante la creación del Instituto Cántabro de Estadística, mejorar la coordinación en relación a la integración de las prioridades horizontales mediante la creación de un Consejo Asesor de Medio Ambiente y de la Unidad de Igualdad de Género del Gobierno de Cantabria.

En cambio, hubo alguna recomendación que no logró acometerse en todo el periodo de programación, en concreto la relativa a la solución de los problemas de funcionamiento de las aplicaciones informáticas de seguimiento.

Por otro lado, existía un segundo conjunto de recomendaciones centradas en las etapas iniciales de programación y claramente destinadas al siguiente periodo: mayor participación de los agentes socioeconómicos, de los propios beneficiarios y de los órganos gestores a nivel regional de los principios horizontales, selección inicial de un número menor de indicadores y que éstos fueran más manejables e informativos, más precisión en el cálculo inicial de las previsiones de ejecución, programación de costes unitarios de referencia para las medidas, etc. Estas recomendaciones han sido aplicadas de forma muy desigual para el periodo de programación 2007-2013, especialmente en el caso de aquéllas relacionadas con las mejoras en la coordinación y la mayor utilidad y manejabilidad de los indicadores.

2.3 Análisis conjunto de la valoración y aplicación de las recomendaciones

El Cuadro 2.1 sintetiza los principales rasgos que han caracterizado el proceso de aplicación de recomendaciones y mejora de los programas, y permite obtener una visión de conjunto de cómo ha funcionado uno de los aspectos más importantes del proceso evaluador.

En primer lugar se observa pues que tanto el conocimiento y apropiación de las recomendaciones por parte de los gestores, como la consideración de que éstas han sido pertinentes, son aspectos consolidados en prácticamente todos los programas, lo que sin duda refleja un proceso de evaluación certero y de calidad, donde se ha conseguido capturar correctamente la mayoría de las dificultades y problemas que los programas realmente afrontaban. Este hecho viene además reforzado por la relativamente poca presencia de recomendaciones calificadas como no pertinentes, concentrándose éstas en los programas horizontales donde la presencia de una mayor diversidad de organismos y niveles de gestión dificultaba por definición la tarea de presentar unas recomendaciones válidas para todos ellos.

Esa proximidad con la actividad gestora sin embargo no ha impedido totalmente que se hayan dado varios casos de recomendaciones para las que en la práctica no se ha dispuesto de tiempo para su implementación o, en menor medida, de recursos humanos; en el caso de la falta de tiempo se trató de recomendaciones que requerían importantes cambios estructurales en el propio programa (y por lo tanto de revisiones del mismo) pero que llegaban demasiado tarde, mientras que la escasez de recursos humanos ha venido asociada a recomendaciones de carácter complementario o expansivo, que iban más allá de las necesidades inmediatas de programación.

Análisis Integrado de las Evaluaciones Ex-post de las Medidas de Mejora de Estructuras Agrarias

2. Recomendaciones de las evaluaciones sobre las medidas comparadas

Cuadro 2.1. Análisis conjunto de la valoración y aplicación de las recomendaciones

	PO de Mejora	PH2	PDR Navarra	PDR País Vasco	POI Cantabria
Alto grado de conocimiento y apropiación de las recomendaciones	X	X	X	X	
Mayoría de recomendaciones consideradas pertinentes	X	X	X	X	X
Existe alguna recomendación que no se juzga pertinente	X	X	X		
Falta de tiempo para la aplicación de algunas recomendaciones		X		X	X
Falta de recursos humanos para la aplicación de algunas recomendaciones		X			X
Mayoría de recomendaciones aplicadas durante el periodo			X	X	
Sólo algunas recomendaciones aplicadas durante el periodo	X	X			X
Mayoría de recomendaciones trasladadas y aplicadas en el siguiente periodo	X				X
Sólo algunas recomendaciones trasladadas y aplicadas en el siguiente periodo		X	X	X	
Alguna recomendación pertinente es claro que no se ha aplicado		X	X		X
Las recomendaciones han mejorado el funcionamiento del programa	X	X		X	
Las recomendaciones han aumentado el grado de consecución de los objetivos del programa		X		X	
Inexistencia de seguimiento y control interno sobre la capacidad de aplicación de las recomendaciones		X			X
Opiniones claramente divergentes entre gestores	X	X			
Recomendaciones incorporadas también a otras políticas				X	

Respecto a la oportunidad y el momento de aplicación de las recomendaciones, se observa como en general la mayoría de ellas no pudieron ser aplicadas dentro del periodo 2000-06 y en varios casos fueron trasladadas y aplicadas en el periodo siguiente, lo que se explica claramente por lo tardío de las fechas de finalización de las AEI. Esa traslación de las recomendaciones al nuevo periodo no ha supuesto una amenaza importante para su utilidad pues los programas para 2007-13 tienen una clara vocación de continuidad. Sin embargo sí pone de manifiesto que sigue habiendo importantes desajustes entre los ritmos de gestión y ejecución de los programas y los de las correspondientes evaluaciones. En este sentido, puede también observarse cómo la existencia de problemas como la falta de tiempo o la falta de recursos humanos está en cierta medida asociada a la posterior imposibilidad de aplicar la mayoría de las recomendaciones durante el propio periodo en que se formulan.

Por otro lado, el hecho de que solamente en 3 de los programas se explicita la existencia de recomendaciones que, aún juzgándose pertinentes, no han sido aplicadas, debe ser valorado con prudencia, ya que puede estar también reflejando una cierta incapacidad para detectar y reconocer la no aplicación efectiva de alguna recomendación.

En cuanto a la utilidad que se les reconoce a las propias recomendaciones, es más evidente en aquellas relativas a la mejora del funcionamiento del programa y algo menos para aquellas sobre el aumento del grado de consecución de los objetivos. En todo, vuelve a ser el hecho mismo de que esta dimensión no haya sido recogida y estudiada en todos los casos lo que pone de manifiesto una carencia importante de la propia dinámica evaluadora. En cambio el reconocimiento en dos de los programas de la inexistencia de seguimiento y control interno sobre la capacidad de aplicación de las recomendaciones, debe más bien considerarse como una problemática específica de dichos programas que ha sido convenientemente puesta de manifiesto por las evaluaciones.

Finalmente, existen algunas peculiaridades que resulta interesante comentar. En el caso de los programas horizontales existen algunas recomendaciones sobre las que distintos gestores (generalmente los gestores directos de las medidas y el Ministerio) tienen opiniones totalmente contrapuestas; éste es un resultado al que también debe prestarse atención, pues en algunos casos puede estar reflejando un mal diseño y formulación de las recomendaciones que ha llevado a distintos gestores a interpretarlas de forma diferente.

En cambio para el caso del PDR del País Vasco se ha detectado lo que puede considerarse una buena práctica en el proceso de apropiación y aplicación de recomendaciones: una parte importante de las recomendaciones más relevantes fueron incorporadas al resto de la política de desarrollo rural de la región (aplicada a través de otros planes y programas), lo que debe interpretarse como un claro éxito del propio proceso evaluador y también como un reflejo de la cultura de evaluación existente.

2.4 Problemas que persistían tras la finalización de los Programas

A pesar de los cambios efectuados en todos los ámbitos como consecuencia de las recomendaciones de las AEI, en el momento de finalización de los programas persistían una serie de problemas detectados en las evaluaciones *ex-post* que se resumen, para cada uno de los conjuntos de programas, en el Cuadro 2.2.

Aspectos relevantes en una comparación transversal

Si observamos la distribución de cada una de las problemáticas dependiendo de a qué programas afecta, se puede apreciar en primer lugar cómo en el caso de las dificultades de gestión y programación el hecho de que se trate de programas horizontales o de los de una única CA es ya un elemento diferenciador: la falta de coordinación entre entidades gestoras de la medida de gestión de recursos hídricos y la falta de aplicaciones comunes para todas las medidas son problemas exclusivos de los dos programas horizontales, así como los procesos de solicitud muy complejos lo son sólo del PO de Mejora, y la falta de consideración de las recomendaciones de la EI sólo del PH2.

En cambio en los programas de una única CA vemos cómo los problemas que se destacan son de naturaleza más específica y no tan vinculados a la dimensión de coordinación: el bajo grado de fiabilidad (o la falta de valores en el caso del empleo) de los indicadores de impacto y especialmente la dificultad para integrar los principios horizontales de Igualdad de Oportunidades y/o de Medio Ambiente.

La excepción a esta distinción la encontramos en la incidencia de los problemas en la recogida de información de indicadores físicos o su deficiente cuantificación (PO de Mejora, PH2 y POI de Cantabria) y especialmente de la falta de obtención, acceso y actualización de datos (todas excepto el PDR de Navarra), lo que dibuja un escenario donde los problemas para la consecución de datos fiables y actualizados, especialmente aquellos destinados a la construcción de los indicadores físicos, debe considerarse como uno de los principales problemas que ha afectado a casi todos los programas.

Respecto a la ejecución, la medida de instalación de jóvenes aparece como una de las más afectadas: mientras en el caso de los dos programas horizontales hubo retrasos en los pagos previstos pero no a nivel de compromisos, en los de Cantabria y País Vasco se constata que la eficacia financiera (los pagos realizados) fue finalmente menor de lo que se había presupuestado. El bajo grado de sinergia entre la medida y las cesiones anticipadas subvencionadas ha sido también una característica bastante extendida (en el PH2 y en los programas de Navarra y País Vasco, especialmente).

La presencia de retrasos en la ejecución respecto a las previsiones la encontramos asimismo en la medida de gestión de recursos hídricos, tanto en los programas horizontales como en el del País Vasco, si bien en los primeros hay diferencias sustanciales en las distintas CCAA.

Finalmente, destaca en ambos programas horizontales que los periodos de solicitud se consideran muy estrictos y que se exige excesiva documentación, lo que dificulta el acceso a las ayudas a los beneficiarios, e incluso puede hacer desistir a determinados beneficiarios potenciales.

Análisis Integrado de las Evaluaciones Ex-post de las Medidas de Mejora de Estructuras Agrarias

2. Recomendaciones de las evaluaciones sobre las medidas comparadas

Cuadro 2.2. Problemas identificados en los programas de Mejora de Estructuras de Producción y en las medidas correspondientes de los programas de Cantabria, Navarra y País Vasco.

		PO de Mejora	PH2	PDR Navarra	PDR País Vasco	POI Cantabria
Gestión y Programación	Falta de coordinación entre entidades gestoras de la medida de Gestión de Recursos Hídricos	X	X			
	Falta de aplicaciones comunes para todas las medidas (difícil traslado de información a FONDOS 2000)	X	X			
	Problemas de funcionamiento de las aplicaciones informáticas de seguimiento (FONDOS 2000, SSU)					X
	Problemas en la recogida de información de indicadores físicos (ej. heterogeneidad de indicadores) o deficiente cuantificación	X	X		X	
	Falta de obtención, acceso y actualización de datos (incluidos los que requiere la Comisión)	X	X		X	X
	Proceso de solicitud de las ayudas muy complejo	X				
	Falta de consideración o discusión de las recomendaciones realizadas en la EI (por escasez de tiempo o por desvío de la atención hacia los cambios en el cuadro financiero)		X			
	Bajo grado de fiabilidad de los indicadores de impacto				X	X
	Falta de valores del impacto global sobre la creación y/o mantenimiento del empleo por el uso de excesivas fuentes para su cuantificación				X	
	No se incorpora las Tecnologías de la Información como ámbito específico de actuación			X		
	Dificultad para integrar el principio horizontal de Igualdad de Oportunidades y/o de Medio Ambiente en la programación (por carencias en el diseño inicial de las actuaciones)			X		X
	Falta de indicadores de contexto desagregados por sexo					X

Análisis Integrado de las Evaluaciones Ex-post de las Medidas de Mejora de Estructuras Agrarias

2. Recomendaciones de las evaluaciones sobre las medidas comparadas

Cuadro 2.2 (continuación)

		PO de Mejora	PH2	PDR Navarra	PDR País Vasco	POI Cantabria
Ejecución	Medida de Instalación de Jóvenes algo retrasada en pagos, respecto a previsiones, pero no en compromisos	X	X			
	Medida de Instalación de Jóvenes con una eficacia financiera menor que la prevista				X	X
	Medida de Instalación de Jóvenes con poca sinergia respecto a las cesiones anticipadas		X	X	X	
	Medida de de Gestión de Recursos Hídricos retrasada respecto a previsiones, aunque con diferencias entre CCAA	X	X		X	
	Mayoría de indicadores físicos de ejecución por debajo de lo programado			X		
	Mayoría de indicadores de eficiencia por debajo de lo programado			X		
	Infrautilización de la medida de Asistencia Técnica	X				
	Periodos de solicitud de ayudas muy estrictos y excesiva documentación solicitada, lo que dificulta la rápida incorporación de jóvenes y el acceso a las ayudas	X	X			

Análisis Integrado de las Evaluaciones Ex-post de las Medidas de Mejora de Estructuras Agrarias

2. Recomendaciones de las evaluaciones sobre las medidas comparadas

Cuadro 2.2 (continuación)

		PO de Mejora	PH2	PDR Navarra	PDR País Vasco	POI Cantabria
Impacto	Los objetivos de aumentar la renta y el empleo se han logrado, pero no a los niveles deseados	X	X			
	Las inversiones en las explotaciones agrarias no han generado un aumento de la renta				X	X
	No está claro el aumento de competitividad de las explotaciones			X		
	El efecto sobre el empleo se ha conseguido a nivel de consolidación: pocos empleos creados	X	X	X		X
	No se ha logrado el rejuvenecimiento de la población	X		X	X	
	Rejuvenecimiento de la población, aunque con predominio de hombres frente a mujeres		X			
	La proporción de mujeres peticionarias es reducida o ha disminuido	X		X		
	Escasa diversificación de las actividades productivas e introducción de innovaciones	X		X	X	X
	Escasa variación de OTEs: se tiende a la especialización, más que al cambio	X				
	Los cambios hacia técnicas respetuosas con el medio ambiente han sido escasos y motivados por las exigencias del mercado y no auto responsabilidad	X			X	
	La Gestión de Recursos Hídricos ha contribuido al ahorro de agua, pero no de una forma global, ya que la superficie regada ha aumentado y compensado dicho ahorro		X			

En cuanto al impacto de las medidas, se observa como el objetivo de aumento de la renta ha tenido una consecución también dispar según se trate de los dos programas horizontales o de los particulares de las CCAA: en el caso de los primeros se ha logrado un cierto impacto, pero menor del deseado, mientras que en los programas de Cantabria y el País Vasco no se considera que las inversiones en las explotaciones agrarias hayan llegado a generar un aumento de la renta de los beneficiarios. Algo parecido ocurre con el empleo, pues de nuevo en los programas horizontales y esta vez también en los de Cantabria y Navarra los efectos han ido básicamente encaminados al mantenimiento del empleo existente, y no tanto a la creación de nuevos puestos de trabajo (siendo este último efecto posiblemente el de mayor uniformidad a lo largo de todos los programas).

Asimismo, los problemas para alcanzar el objetivo de un rejuvenecimiento de la población rural han sido también importantes, y se encuentran presentes tanto en el PO de Mejora como en Navarra y el País Vasco, mientras que la baja proporción de mujeres entre los beneficiarios aparece también en el PO de Mejora y en el PDR de Navarra. Respecto a los cambios hacia técnicas más respetuosas con el medio ambiente, estos han sido escasos y problemáticos de nuevo en el PO de Mejora y en el PDR del País Vasco.

Por último, son muy destacables las dificultades para lograr la diversificación de las actividades productivas y la introducción de innovaciones, que afectan al conjunto de todos los programas a excepción del PH2.

Particularidades a nivel de programa

En el caso del PO de Mejora, se trata del único programa para el que se ha considerado que los procesos de solicitud de las ayudas han sido muy complejos. Respecto a los impactos, destacar que en el caso de este programa ha habido una constatación de la escasa variación de las OTEs, por lo que se tiende más a la especialización y a la mejora de la estructura productiva que a la diversificación.

Por otro lado, el PH2 es el único programa donde ha habido una falta de consideración o discusión de las recomendaciones realizadas en la EI, y donde se observa una situación muy característica de dos de los objetivos del programa: en el proceso de rejuvenecimiento de la población predominan los hombres frente a las mujeres, mientras que respecto a la medida de gestión de recursos hídricos, el ahorro de agua logrado se ha visto compensado por una mayor superficie regada.

En Cantabria el POI se caracteriza por ser el único programa donde explícitamente ha habido problemas de funcionamiento de las aplicaciones de seguimiento, al tiempo que también se ha encontrado dificultades para obtener indicadores de contexto desagregados por sexo. En cambio el PDR de Navarra se distingue por la no incorporación de las Tecnologías de la Información como ámbito específico, y una ejecución mayoritariamente por debajo de lo previsto en cuanto a indicadores físicos e indicadores de eficiencia. Además, es el único programa donde se expresan dudas sobre el impacto en el aumento de competitividad de las explotaciones derivado de la aplicación del programa. Finalmente, en el caso del PDRS del País Vasco respecto a los problemas con la medición de los impactos sobre el empleo se señala que la causa ha sido el uso de excesivas fuentes para su cuantificación.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

El análisis de la ejecución de los Programas se ha basado en los datos extraídos de las evaluaciones *ex-post* de los programas que contienen las medidas de Mejora de las Estructuras Agrarias, es decir: Inversiones en Explotaciones, Instalación de Jóvenes y Gestión de Recursos Hídricos. La naturaleza tan distinta de los Programas sujetos a este análisis, ha limitado el estudio de la ejecución, ya que las fechas de ejecución de los programas o los indicadores físicos, por ejemplo, no coinciden si comparamos regiones Objetivo nº 1 y Fuera de Objetivo debido a que los primeros son financiados con FEOGA-Orientación, mientras que los segundos lo están por FEOGA-Garantía.

Así, en el caso de los Programas cofinanciados por la sección Garantía del FEOGA (Fondos Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) la fecha de realización de pagos finalizó el 31 de diciembre de 2006, mientras que en el caso de los Programas cofinanciados por la sección Orientación, la fecha se amplió al 30 de junio de 2009, debido a la crisis económica que empezaba a hacerse notar a finales de 2008. No obstante, al analizar los resultados de las evaluaciones posteriores en términos de grado de ejecución, es decir, lo realizado respecto a lo previsto, es comparable, ya que las previsiones se definieron contando con los periodos de 7 y 9 años, respectivamente, y el grado de ejecución se refiere a la totalidad del periodo. Los problemas eran mayores por el contrario en las evaluaciones realizadas a mitad de periodo.

3.1. Análisis de los resultados de ejecución financiera de los Programas

En los cuadros 3.2 y 3.3 se recogen los pagos previstos y realizados para las medidas de mejora de estructuras, diferenciando entre programas horizontales (cuadro 3.2) y programas regionales (cuadro 3.3). En el cuadro 3.4 se analiza el grado de ejecución de las tres medidas, a nivel de programa.

Análisis Integrado de las Evaluaciones Ex-post de las Medidas de Mejora de Estructuras Agrarias

3. Análisis de la ejecución del programa

Cuadro 3.2. Gasto público previsto y ejecutado de las medidas de Mejora de Estructuras contenidas en los Programas plurirregionales (2000-2009 (Millones de euros).

Programas Horizontales				
Medida	Pagos programados 2000-2006 (PH2)	Pagos a 31/12/2006 (PH2)	Pagos programados 2000-2006 (PO de Mejora)	Pagos a 13/10/2009 (PO de Mejora)
a. Inversiones Explotaciones Agrarias	218,18	219,74	882,75	946,56
b. Instalación Jóvenes Agricultores	95,26	82,97	390,54	410,42
q. Gestión Recursos Hídricos	727,43	871,07	890,68	1.076,20
Medidas Transitorias	-	53,72	-	-
Total general	1.040,87	1.227,50	2.163,97	2.433,18

Fuente: Evaluación Posterior de los programas PO de Mejora, PH2, PDR Navarra, PDR País Vasco e Informe de Ejecución de 2007 del POI de Cantabria.

Cuadro 3.3. Gasto público previsto y ejecutado de las medidas de Mejora de Estructuras, contenidas en los Programas regionales de Navarra, País Vasco y Cantabria

Medida	Pagos programados 2000-2006 (PDR NAV)	Pagos a 31/12/2006 (PDR NAV)	Pagos programados 2000-2006 (PDR PV)	Pagos a 31/12/2006 (PDR PV)	Pagos programados 2000-2006 (POI CANT)	Pagos a 31/12/2007 (POI CANT)
a. Inversiones Explotaciones Agrarias	49,13	48,97	36,48	62,05	21,95	22,24
b. Instalación Jóvenes Agricultores	11,62	11,67	3,23	5,53	10,78	7,06
q. Gestión Recursos Hídricos	-	-	8,21	12,34	-	-
Total general	60,75	60,64	47,91	79,92	32,73	29,31

Fuente: Evaluación Posterior de los programas PO de Mejora, PH2, PDR Navarra, PDR País Vasco e Informe de Ejecución de 2007 del POI de Cantabria.

Tal y como puede observarse en los cuadros 3.2 y 3.3, la medida de Gestión de Recursos Hídricos ha sido a la que se ha destinado un mayor volumen de gasto público, en relación a las otras dos medidas, en los cinco Programas objeto de estudio, lo que parece lógico, teniendo en cuenta el elevado coste de las obras de infraestructuras hídricas, y el hecho de que gran parte de las obras son ejecutadas directamente por las Administraciones, sin cofinanciación privada. Como ya es conocido, las diferencias de gasto público entre los dos programas horizontales se deben a que el de las regiones Fuera de Objetivo nº 1 incluía 5 CCAA, y el de Objetivo nº 1 un total de 9 CCAA, a lo que se añade que la cofinanciación de la UE en regiones Fuera de Objetivo nº 1 era menor.

Cuadro 3.4. Grado de ejecución financiera de las medidas de Mejora de las Estructuras Agrarias, por Programa

Medida	Ejecución financiera (PH2)	Ejecución financiera (PO de Mejora)	Ejecución financiera (NAV)	Ejecución financiera (PV)	Ejecución financiera (CANT)
a. Inversiones Explotaciones Agrarias	100,72%	107,23%	99,68%	170,10%	101,35%
b. Instalación Jóvenes Agricultores	87,10%	105,09%	100,47%	171,22%	65,52%
q. Gestión Recursos Hídricos	119,75%	120,83%	-	150,39%	-
Total general	102,52%	111,05%	100,08%	163,91%	83,44%

Fuente: Evaluación Posterior de los programas PO de Mejora, PH2, PDR Navarra, PDR País Vasco e Informe de Ejecución de 2007 del POI de Cantabria.

Tal y como se observa en el cuadro 3.4, todos los Programas, a excepción del POI de Cantabria (83,44%), superaron, en mayor o menor medida, las previsiones de gasto público para las tres medidas que nos ocupan. El mayor grado de ejecución, a nivel de programa, se ha registrado en el PDR del País Vasco, con una sobreejecución financiera de casi un 64%, seguido de lejos, por el Programa Horizontal en las regiones Objetivo nº 1 (PO de Mejora), con una ejecución un 11% por encima de lo previsto. En el caso de Cantabria debe destacarse la baja ejecución financiera de la medida de Instalación de Jóvenes, mientras que para la medida de Inversiones en Explotaciones Agrarias se han cumplido las previsiones iniciales.

A nivel de medidas, la de **Gestión de Recursos Hídricos** presenta el mayor grado de ejecución, oscilando entre 120% y 150%, en función del programa. En las evaluaciones posteriores analizadas, se señalaba el mayor número de proyectos y de gasto público ejecutado en los últimos años del periodo, especialmente en 2006, atribuible al impulso del Plan de Choque de Modernización de Regadíos.

La medida de ***Inversiones en Explotaciones Agrarias*** se ha ajustado, en gran medida a las previsiones, en todas las CCAA, a excepción del País Vasco, en la que el grado de ejecución ha ascendido a 170%.

La situación ha sido distinta para la medida de ***Instalación de Jóvenes Agricultores***, en la que ni en el POI de Cantabria, ni en el Programa Horizontal en las regiones Fuera de Objetivo nº 1 (PH2), se han alcanzado las previsiones, con un grado de ejecución de 65,5% y 87,1%, respectivamente. Como se verá en el capítulo de conclusiones y recomendaciones, son generalizadas las críticas que se realizan a esta medida debido a lo limitado de las cuantías y a las dificultades administrativas para acceder a la misma, lo que puede explicar las dificultades para cumplir con las previsiones de ejecución financiera.

Una vez analizado el nivel de ejecución alcanzado por cada uno de los programas, se analiza a continuación la situación final por CCAA, en relación a la eficacia financiera de cada una de las medidas objeto del presente informe.

En relación a la medida de ***Inversiones en las Explotaciones Agrarias***, se observa que, salvo en el caso de Madrid de forma muy acusada, y Navarra y Canarias, en el resto de CCAA se han superado las previsiones iniciales realizadas en los distintos Programas, por lo que no se aprecian problemas en la ejecución de la medida. En el caso de La Rioja, Cataluña y País Vasco la ejecución se ha encontrado en torno al doble de las previsiones, especialmente en el caso de la primera, cuya ejecución sobre pasa el doble de lo previsto. En el caso de Murcia, las previsiones se han superado en un 33%. El alto grado de ejecución de la medida, muestra claramente la importancia de la misma a nivel nacional y la elevada acogida de esta medida en el sector agrario, tal y como se mencionaba además en las evaluaciones posteriores analizadas. Como ya se destacó, la medida es la principal vía para incrementar la dotación de capital productivo en las explotaciones, favoreciendo así las condiciones de la actividad, la productividad y la competitividad de las mismas.

Cuadro 3.5. Grado de ejecución financiera de la medida de Inversiones en Explotaciones, por CCAA (millones de euros)

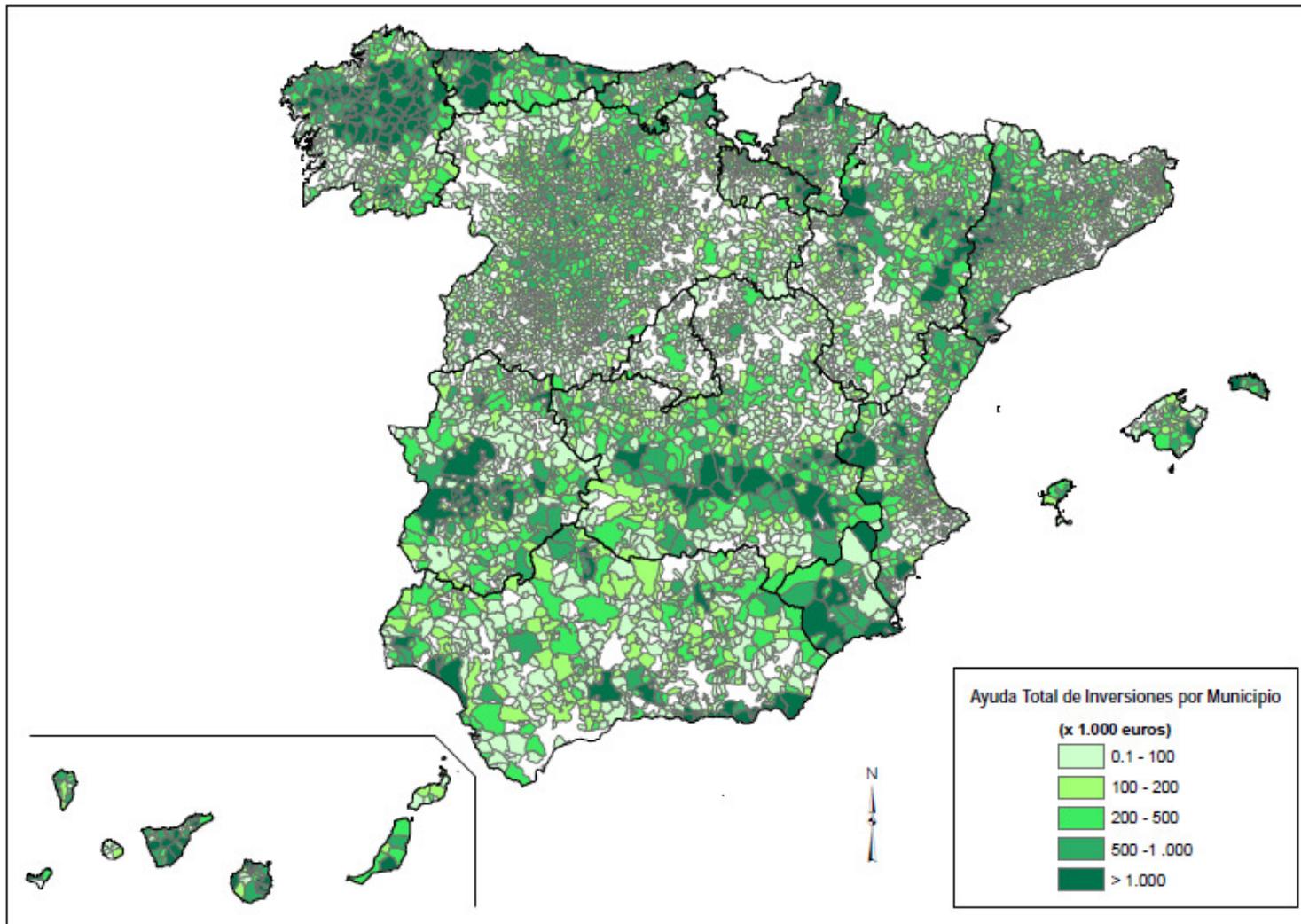
Programa	Programado a pagos 2000-2009 para PO de Mejora y para el resto a 2000-2006 (A)	Pagos a 31/12/2006 para PH2, Navarra y País Vasco, a 31/12/2007 para Cantabria y a 13/10/2009 para PO de Mejora (C)	Pagos/ Programado a pagos (C/A)
PO de Mejora	882,75	946,56	107,23%
Andalucía	161,63	174,30	107,84%
Asturias	44,88	47,73	106,34%
Canarias	55,88	52,95	94,77%
Castilla la Mancha	86,21	90,97	105,53%
Castilla y León	199,33	211,89	106,30%
Extremadura	54,24	60,05	110,72%
Galicia	174,25	185,85	106,66%
Murcia	39,90	53,07	133,00%
Comunidad Valenciana	66,43	69,74	104,98%
PH2	218,18	323,46	148,25%
Aragón	88,52	92,26	104,22%
Baleares	15,00	16,74	111,60%
Cataluña	95,75	180,30	188,30%
Madrid	12,71	4,57	35,95%
La Rioja	12,45	29,60	237,74%
Cantabria	21,95	22,24	101,32%
País Vasco	36,48	62,05	170,11%
Navarra	49,13	48,97	99,67%
Total general	1.208,49	1.403,28	116,12%

Fuente: Evaluación Posterior de los programas PO de Mejora, PH2, PDR Navarra, PDR País Vasco e Informe de Ejecución de 2007 del POI de Cantabria.

En los siguientes mapas aparece reflejada la distribución de ayuda total y número total de expedientes por municipio, a nivel nacional, para la medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias. No se incluye el País Vasco por no contar con información necesaria para su realización.

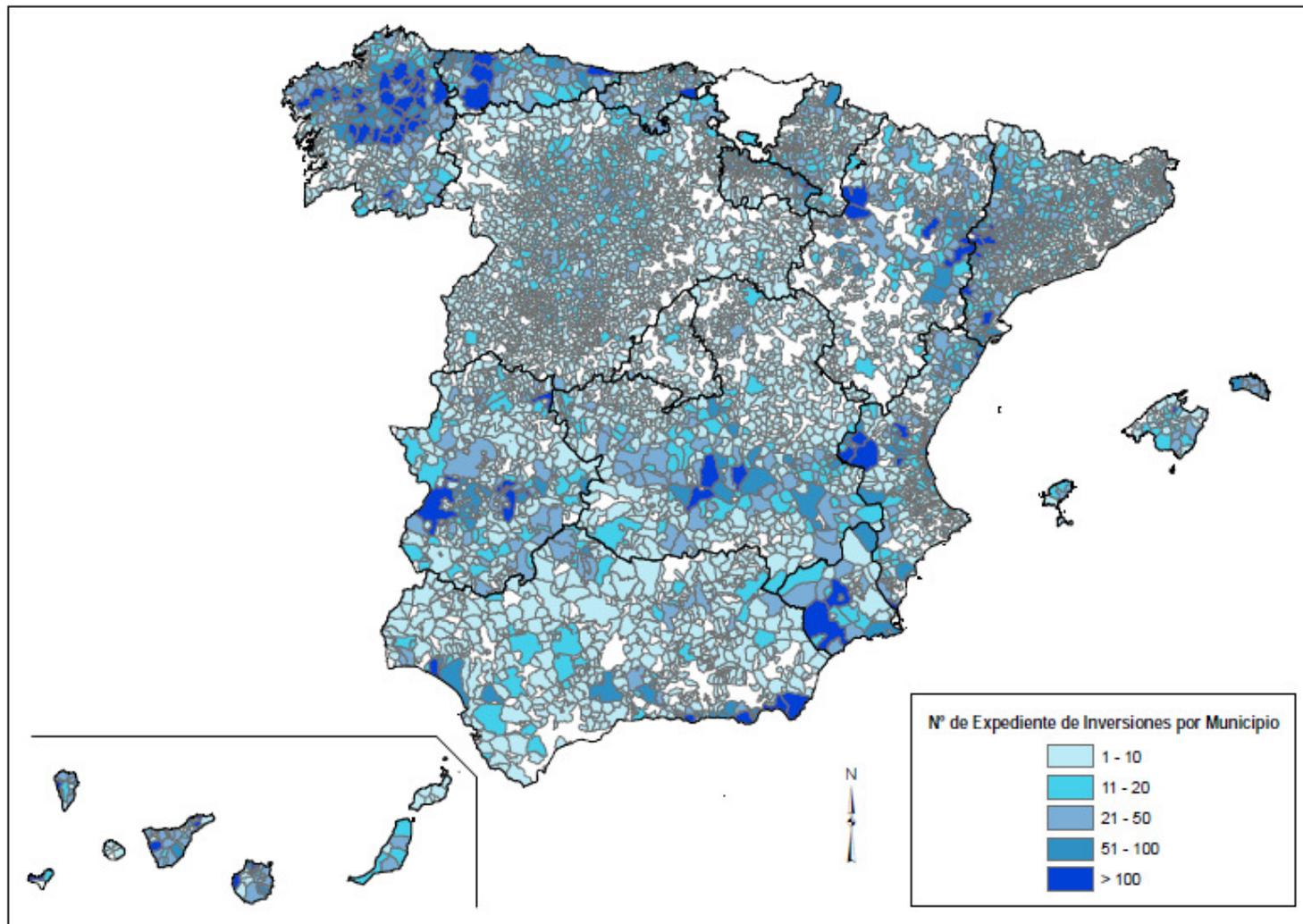
En el mapa 3.1 aparece la ayuda total por municipio de la medida de Inversiones en Explotaciones Agrarias. Como se puede apreciar existe una cierta relación entre el tamaño del municipio y la ayuda total recibida en cada uno de ellos, lo que es un indicio de que espacialmente la ayuda se encuentra más uniformemente repartida de lo que el mapa refleja. Esta situación es coherente con la implantación relativamente uniforme y consolidada que la medida tiene en el territorio estatal. En el mapa 3.2 aparece el número de expedientes por municipio, que presenta una situación bastante similar.

Mapa 3.1. Ayuda total por municipio para la medida de Inversiones en Explotaciones.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 3.2. Número de expedientes por municipio para la medida de Inversiones en Explotaciones.



Fuente: Elaboración propia

3. Análisis de la ejecución del programa

En cuanto a la medida de ***Instalación de Jóvenes Agricultores***, si se comparan los datos con los de la medida de Inversiones, se observa una mayor variación en los datos de ejecución por CCAA. Así, mientras en las regiones Objetivo nº1 la mayoría de las Comunidades han superado los objetivos iniciales para la medida, en las regiones fuera de objetivo únicamente Aragón se sitúa con un nivel de pagos por encima del 100% de lo programado, siendo la Comunidad de Madrid la CA con menores niveles de ejecución. En el caso de los tres programas regionales, únicamente el de Cantabria no alcanza el nivel de ejecución esperado. En el cuadro 3.6 que figura a continuación aparece el grado de ejecución financiera de la medida de Instalación de Jóvenes agricultores desagregada por CCAA.

Cuadro 3.6. Grado de ejecución financiera de la medida de Instalación de Jóvenes, por CCAA (millones de euros)

Programa	Programado a pagos 2000-2009 para PO de Mejora y para el resto a 2000-2006 (A)	Pagos a 31/12/2006 para PH2, Navarra y País Vasco, a 31/12/2007 para Cantabria y a 13/10/2009 para PO de Mejora (C)	Pagos/ Programado a pagos (C/A)
PO de Mejora	390,54	410,13	105,02%
Andalucía	84,45	88,24	104,49%
Asturias	17,98	21,51	119,64%
Canarias	7,52	5,90	78,52%
Castilla la Mancha	63,09	66,44	105,31%
Castilla y León	56,87	60,21	105,88%
Extremadura	66,75	66,38	99,45%
Galicia	46,03	51,06	110,93%
Murcia	11,79	12,52	106,21%
Comunidad Valenciana	36,08	37,87	104,96%
PH2	120,55	119,01	98,73%
Aragón	34,14	38,73	113,44%
Baleares	5,16	5,05	97,79%
Cataluña	68,29	65,98	96,61%
Madrid	4,77	2,80	58,67%
La Rioja	8,19	6,46	78,92%
Cantabria	10,78	7,06	65,49%
País Vasco	3,23	5,53	171,21%
Navarra	11,62	11,67	100,47%
Total general	535,18	553,41	103,41%

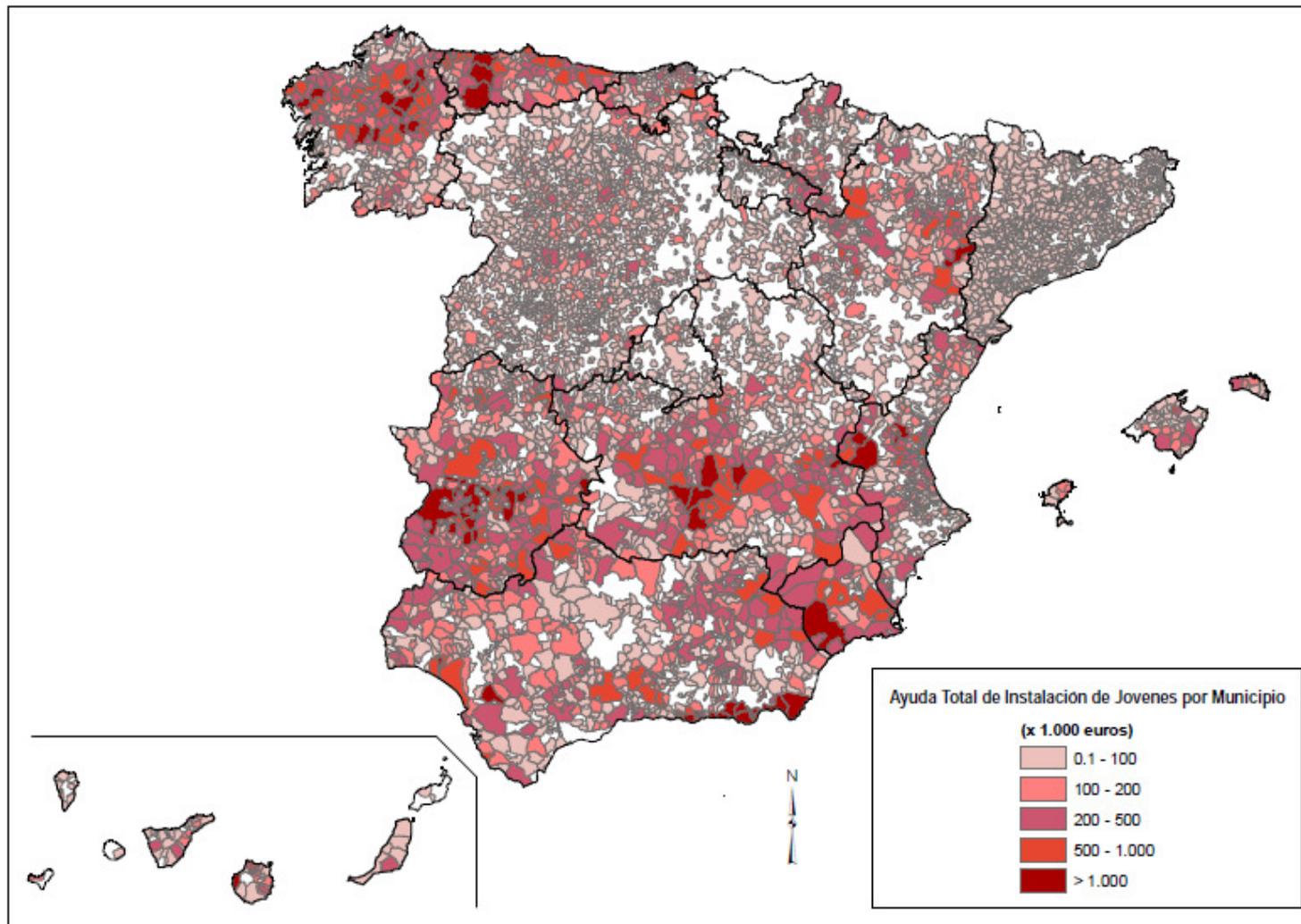
Fuente: Evaluación Posterior de los programas PO de Mejora, PH2, PDR Navarra, PDR País Vasco e Informe de Ejecución de 2007 del POI de Cantabria.

En general, y respecto a ambas medidas, destaca la sobreejecución alcanzada en una parte importante de las CCAA Fuera de Objetivo nº1 respecto a la medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias, mientras que en la medida de instalación de Jóvenes los mayores porcentajes de ejecución se registran en las regiones Objetivo nº1. La explicación posiblemente se encuentre en que en las CCAA Fuera de Objetivo nº1 los niveles general de renta más elevados favorecen también las inversiones en las explotaciones agrarias de cara a mejorar su competitividad. Por el contrario, en las regiones Objetivo nº1, donde no sólo la renta es menor, sino también los niveles de paro mayores, resulta relativamente más fácil la incorporación de jóvenes a la actividad ante las menores perspectivas de empleo en otros sectores.

Por otro lado, en el País Vasco se han superado las previsiones iniciales en ambas medidas, mientras que en Navarra el nivel final de ejecución se ajusta prácticamente a lo programado. Finalmente en Madrid y Cantabria la Instalación de Jóvenes ha resultado ser bastante inferior a lo esperado, aunque la situación tampoco es buena en La Rioja.

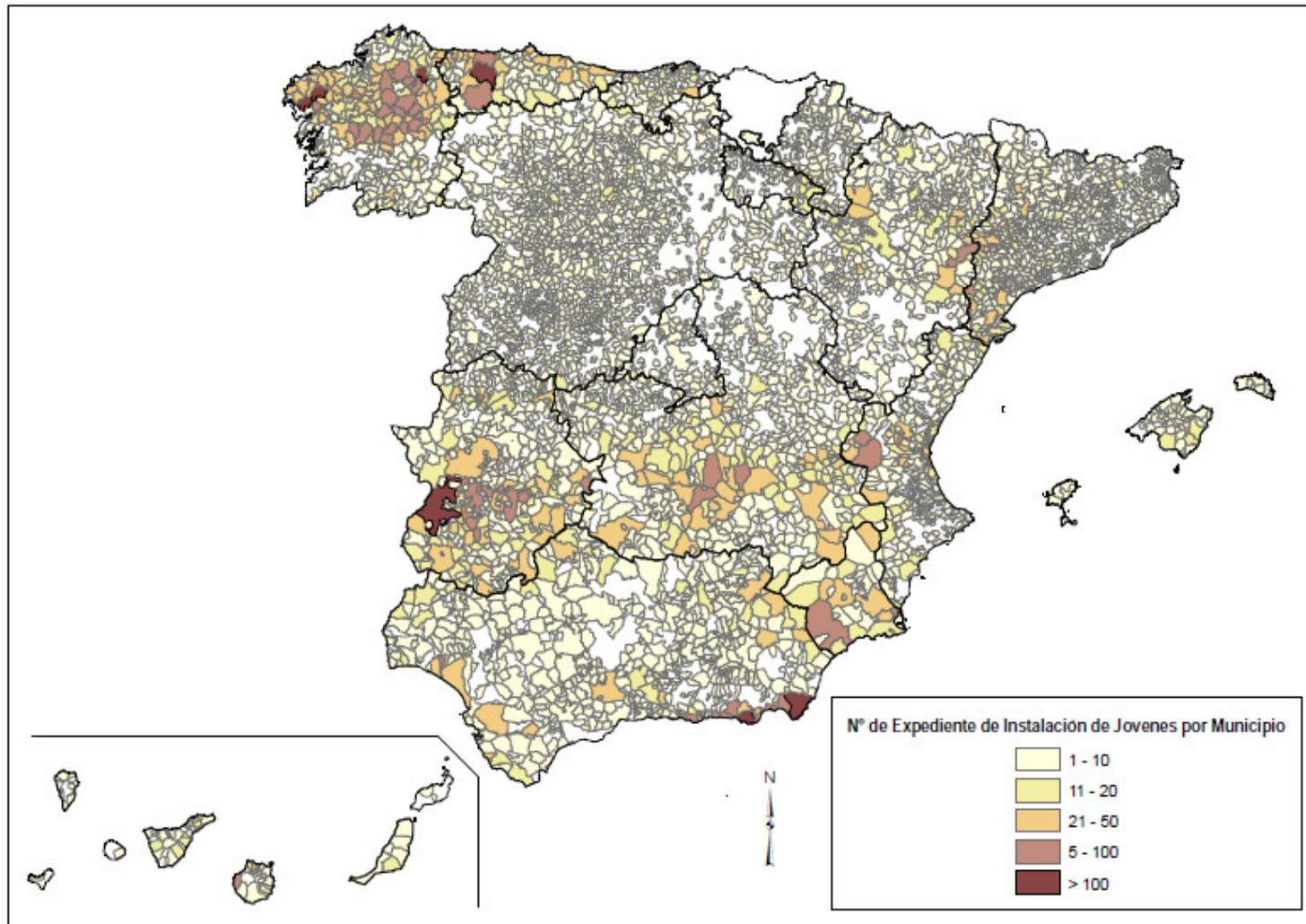
A continuación aparece reflejada en los mapas 3.3 y 3.4 la distribución de ayuda total y número total de expedientes por municipio, a nivel nacional, para la medida de Instalación de Jóvenes.

Mapa 3.3. Ayuda total por municipio para la medida de Instalación de Jóvenes.



Fuente: Elaboración propia

Mapa 3.4. Número de expedientes por municipio para la medida de Instalación de Jóvenes.



Fuente: Elaboración propia

3. Análisis de la ejecución del programa

Finalmente el análisis de ejecución financiera de la medida de **Gestión de Recursos Hídricos**, refleja el alcance de las previsiones principalmente en las regiones de Objetivo nº1, junto a País Vasco, al igual que sucedía con la medida de Instalación de Jóvenes. Por CCAA, en las Regiones Objetivo nº1 únicamente Castilla-La Mancha y Extremadura se sitúan en niveles inferiores al 100% del gasto programado, mientras que en las regiones Fuera de Objetivo, Cataluña y Navarra (esta última incluida en el PH2 para esta medida), han sido las únicas en alcanzar y superar las previsiones iniciales debido a que se trata de dos CCAA en las que ha habido un impulso muy intenso para la ejecución de la medida de Gestión de Recursos Hídricos y donde se ha estado dispuesto incluso a ejecutar los remanentes no ejecutados por otras CCAA incluidas en el PH2.

Cuadro 3.7. Grado de ejecución financiera de la medida de Gestión de Recursos Hídricos, por CCAA (millones de euros)

Programa / Beneficiario Final	Programado a pagos 2000-2006 (modificación 2007) para PO de Mejora y para el resto a 2000-2006 (A)	Pagos a 31/12/2006 para PH2, Navarra y País Vasco, a 31/12/2007 para Cantabria y a 13/10/2009 para PO de Mejora (C)	Pagos/ Programado a pagos (C/A)
PO de Mejora	2.015,90	2.153,37	106,82%
Andalucía	167,53	223,27	133,27%
Asturias	0,12	0,00	0,00%
Canarias	23,42	41,88	178,77%
Castilla la Mancha	96,93	88,82	91,64%
Castilla y León	191,99	207,90	108,28%
Extremadura	33,99	30,24	88,98%
Galicia	2,88	3,02	105,00%
Murcia	45,25	46,39	102,52%
Comunidad Valenciana	63,08	64,53	102,29%
CCAA Objetivo 1	625,19	706,05	112,93%
DGRD MAPA Objetivo 1	265,49	370,15	139,42%
SEIASA Objetivo 1	1.125,22	1.077,17	95,73%
PH2	987,47	961,36	97,36%
Aragón	253,81	219,26	86,39%
Baleares	18,61	7,87	42,27%
Cataluña	177,92	262,40	147,48%
Madrid	4,40	2,62	59,59%
Navarra	85,08	103,73	121,92%
La Rioja	30,42	19,19	63,09%
DGRD MAPA y SEIASA	417,23	346,29	83,00%
Cantabria			
País Vasco	8,21	12,34	150,38%
Total general	6.640,13	6.947,86	104,63%

Fuente: Evaluación Posterior de los programas PO de Mejora, PH2, PDR Navarra, PDR País Vasco e Informe de Ejecución de 2007 del POI de Cantabria.

3.2. Análisis de los resultados de ejecución física y eficiencia de los Programas

Dada la heterogeneidad de los indicadores físicos asociados a las medidas, así como sus previsiones, empleados en cada Programa, el análisis de la eficacia física se ha reducido al número de expedientes de cada medida, que ha sido comentado en el epígrafe anterior. En relación a la eficiencia, se han podido extraer datos comparables de las evaluaciones posteriores únicamente para las medidas de Inversiones en Explotaciones e Instalación de Jóvenes, pues las características de los proyectos de la medida de Gestión de Recursos Hídricos son tan diversas que no permiten realizar comparaciones coherentes.

La tabla 3.8 recoge las inversiones medias por proyecto, para la medida de ***Inversiones en Explotaciones***, en cada región, así como el gasto privado movilizado por las ayudas concedidas. En estos términos, puede observarse un porcentaje de ayuda en el PO de Mejora un 2% mayor que en el PH2 y el PDR de Cantabria. Si se compara con los PDR de Navarra y País Vasco, la diferencia es mucho mayor, lo cual parece lógico, ya que en las regiones Fuera de Objetivo nº 1 el gasto público disponible es menor que en las regiones Objetivo nº 1, como también lo son los niveles de cofinanciación. A nivel de CCAA, las que mayor porcentaje de subvención han concedido han sido Canarias y Castilla y León, y en el otro extremo se encuentran el País Vasco y Navarra.

Ha sido pues en el País Vasco donde se ha logrado una mayor movilización de gasto privado, en las inversiones subvencionadas, superando en más de un euro privado por euro público, al resto de las CCAA. En Canarias en cambio el grado de movilización de gasto privado ha sido el más bajo.

Tabla 3.8. Ratios de inversión en la medida de Inversiones en Explotaciones, por CCAA

Programa	Inversión total por proyecto (€)	% de la inversión total subvencionada	€ privados por € público
PO de Mejora	52.117,77	47,96%	1,09
Andalucía	76.893,92	48,79%	1,05
Asturias	47.865,52	43,66%	1,29
Canarias	36.659,79	57,79%	0,73
Castilla y León	58.721,35	51,53%	0,94
Castilla la Mancha	49.433,28	48,74%	1,05
Extremadura	36.540,48	48,42%	1,07
Galicia	47.386,07	42,36%	1,36
Murcia	71.333,66	47,48%	1,11
Comunidad Valenciana	41.934,27	45,35%	1,21
PH2	41.356,71	45,03%	1,22
Aragón	35.415,38	46,97%	1,13
Baleares	49.917,00	42,67%	1,34
Cataluña	44.148,23	45,30%	1,21
Madrid	44.709,38	43,49%	1,30
La Rioja	41.507,21	39,93%	1,50
Cantabria	48.021,83	45,90%	1,18
País Vasco	65.637,49	26,61%	2,76
Navarra	76.705,65	35,89%	1,79

A nivel de empleo consolidado a raíz de la ejecución de las medidas consideradas, la tabla 3.9 muestra el porcentaje de empleos femeninos, frente a los masculinos, y es notable el alto grado de masculinización en todas las CCAA, aunque el porcentaje varía considerablemente, del 65,4% en Cantabria al 92,36% en Castilla y León. Como se puede observar, es en las CCAA ganaderas extensivas de la Cornisa Cantábrica donde el porcentaje de mujeres es noblemente superior debido a la importancia del trabajo familiar en la explotación.

En términos de coste de cada UTA consolidada, las CCAA más eficientes han sido las de Fuera de Objetivo nº1, frente a las de Objetivo nº1, donde destaca especialmente Castilla-La Mancha que incluso duplica el coste por UTA consolidada de estas CCAA.

Tabla 3.9. Gasto público por empleo consolidado (UTA) en la medida de Inversiones en Explotaciones, por CCAA

Programa	% UTAs femeninas	% UTAs masculinas	€/UTA
PO de Mejora	20,27%	79,73%	27.725,63
Andalucía	23,39%	76,61%	40.862,94
Asturias	34,51%	65,49%	25.406,97
Canarias	24,49%	75,51%	23.018,94
Castilla y León	7,64%	92,36%	15.991,65
Castilla La Mancha	10,06%	89,94%	56.483,00
Extremadura	15,44%	84,56%	18.364,95
Galicia	36,06%	63,94%	22.881,14
Murcia	18,07%	81,93%	36.580,55
C. Valenciana	16,43%	83,57%	20.528,65
PH2	12,76%	87,24%	11.955,86
Aragón	12,42%	87,58%	12.565,90
Baleares	16,91%	83,09%	12.638,41
Cataluña	12,17%	87,83%	11.714,80
Madrid	17,52%	82,48%	11.359,51
La Rioja	14,37%	85,63%	11.403,81
Cantabria	34,59%	65,41%	13.758,75
País Vasco	-	-	-
Navarra	11,20%	88,80%	34.313,46
Total general	20,27%	79,73%	3.678,25

Si se analiza la medida de *Instalación de Jóvenes Agricultores*, tal y como se recoge en la Tabla 3.10, las CCAA que han concedido un mayor porcentaje de cofinanciación de las instalaciones han sido Asturias, Cantabria y Galicia, a pesar de lo cual en el caso de Cantabria el porcentaje de ejecución de la medida fue reducido, como se destacó con anterioridad. En el extremo opuesto, están Andalucía y Canarias. Estas dos CCAA son las que han movilizado una mayor proporción de gasto privado en cada una de las instalaciones.

Tabla 3.10. Ratios de inversión en la medida de Instalación de Jóvenes, por CCAA.

Programa	Inversión total por proyecto (€)	% de la inversión total subvencionada	€ privados por € público
PO de Mejora	50.991,19	42,47%	1,35
Andalucía	98.316,05	28,97%	2,45
Asturias	28.048,83	69,80%	0,43
Canarias	57.920,69	29,83%	2,35
Castilla y León	41.497,25	51,16%	0,95
Castilla la Mancha	50.118,95	45,64%	1,19
Extremadura	51.455,81	45,29%	1,21
Galicia	21.788,01	64,55%	0,55
Murcia	50.154,04	41,59%	1,40
Comunidad Valenciana	56.957,67	43,73%	1,29
PH2	48.144,54	47,31%	1,11
Aragón	54.795,61	46,16%	1,17
Baleares	31.753,12	60,66%	0,65
Cataluña	46.542,63	47,59%	1,10
Madrid	42.155,39	47,08%	1,12
La Rioja	47.273,82	43,82%	1,28
Cantabria	29.181,75	67,98%	0,47
País Vasco	-	-	-
Navarra	-	-	-

Al igual que en la medida de Inversiones en Explotaciones, el grado de masculinización entre los jóvenes instalados es muy alto en todas las regiones españolas, aunque menor que en la medida anterior (tabla 3.11). En ese sentido parece que la medida contribuye a favorecer el acceso de la mujer a la actividad agraria, al tiempo que a reducir parcialmente el grado de masculinización de la actividad. El porcentaje de hombres entre los beneficiarios de la medida es muy similar en todas las CCAA consideradas, tanto Objetivo nº1 como Fuera de Objetivo nº 1. Sin embargo, si particularizamos a nivel de CCAA, existen diferencias notables que oscilan entre el 52,8% de Canarias y el 87,9% de Castilla y León.

Como cabía esperar, en las regiones Fuera de Objetivo nº 1, el gasto público por cada empleo creado ha sido menor, debido al menor porcentaje de financiación en estas regiones, lo que a priori podría traducirse en una mayor eficiencia en términos de creación de empleo, si bien la explicación para ello se encuentra muy condicionada por las diferencias en la participación de financiación pública de la medida.

Tabla 3.11. Gasto público por empleo creado (UTA) en la medida de Instalación de Jóvenes, por CCAA.

Programa	% UTAs femeninas	% UTAs masculinas	€/UTA
PO de Mejora	22,93%	77,07%	21.656,50
Andalucía	27,65%	72,35%	28.482,70
Asturias	26,41%	73,59%	19.578,57
Canarias	47,20%	52,80%	17.276,26
Castilla y León	12,14%	87,86%	21.231,59
Castilla La Mancha	14,25%	85,75%	22.875,45
Extremadura	19,54%	80,46%	23.305,94
Galicia	34,41%	65,59%	14.065,00
Murcia	13,57%	86,43%	20.857,33
C. Valenciana	19,12%	80,88%	24.907,10
PH2	23,86%	76,14%	17.631,42
Aragón	22,64%	77,36%	23.446,07
Baleares	25,04%	74,96%	15.598,70
Cataluña	24,92%	75,08%	15.429,92
Madrid	25,42%	74,58%	14.087,19
La Rioja	13,16%	86,84%	21.531,54
Cantabria	31,70%	68,30%	11.804,88
País Vasco	-	-	-
Navarra	-	-	10.744,35

]

CAPÍTULO 4

EVALUACIÓN DEL IMPACTO: PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO: PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.

4.1 Evaluación del impacto previsto

Para determinar el impacto de los distintos programas de desarrollo rural aplicados en las CCAA, las distintas evaluaciones realizadas debían dar respuesta a una serie de Preguntas Comunes de Evaluación (PCE), establecidas según el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, sobre la ayuda al Desarrollo Rural a cargo de FEOGA-Orientación, y propuestas en el Documento STAR.

El análisis del impacto se realiza sobre los PO de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarias de las zonas de Objetivo nº1 (PO de Mejora), de los PDR para la Mejora de Estructuras de producción en las regiones Fuera de Objetivo nº1 (PH2), y de los programas de desarrollo rural de País Vasco y Navarra y el POI de Cantabria.

Como se ha indicado anteriormente, para cada Programa de Desarrollo Rural existen unas Preguntas Comunes de Evaluación (PCE) relativas a cada medida, y un conjunto de preguntas transversales, comunes a todos los programas, para determinar el impacto global de cada uno de ellos. Sin embargo, en aquellos programas que estaban conformados por más medidas, sólo se tendrá en cuenta específicamente el impacto de las tres medidas consideradas en este trabajo:

- **Instalación de jóvenes agricultores.**
- **Inversiones en explotaciones agrarias.**
- **Gestión de recursos hídricos.**

Con estas tres medidas se desarrollarán distintos apartados que permitirán desagregar las preguntas de evaluación correspondientes para determinar el impacto de cada una de ellas. En una última fase se dará respuesta a las **preguntas de evaluación** de las cuestiones **transversales**, pudiéndose determinar el impacto de manera global.

4.2. Medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias

El primero de los impactos considerados para la medida de inversiones en explotaciones agrarias hace referencia al grado en que las inversiones habían aumentado la renta de los agricultores como consecuencia de la inversión.

Cuadro 4.1 Pregunta I.1. ¿En qué medida han aumentado las inversiones la renta de los agricultores beneficiados?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra						X
Cantabria			X			
País Vasco					X	

En términos generales la renta de los agricultores se ha visto positivamente afectada por el desarrollo de su programa en los distintos territorios, aunque de manera moderada en la mayor parte de los programas considerados, puesto que la evolución negativa de los precios de mercado ha tendido a compensar parte de las ganancias. Esta misma razón es la que hace que en Cantabria se califique de irrelevante (estando muy determinada por la evolución negativa de los precios de la leche).

En el caso específico del País Vasco se presenta una evolución moderada en prácticamente todos los sectores. La renta de la mayor parte de los subsectores presenta una tendencia creciente, con excepción del vacuno de carne y la horticultura cuya evolución es decreciente, como ya se señala en la evaluación *ex-post* realizada para ese programa.

La pregunta I.2 valora la influencia de la medida sobre la mejora de la eficiencia de las explotaciones, en la medida que las inversiones en capital podría favorecer el nivel de eficiencia y productividad.

Cuadro 4.2 Pregunta I.2. ¿En qué medida han contribuido las inversiones al aumento de la eficiencia en las explotaciones?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria						X
País Vasco				X		

El cuadro 4.2 muestra que la productividad ha aumentado en los territorios anteriormente descritos, principalmente, como ya se señaló en anteriores evaluaciones, debido a la mecanización y modernización de las explotaciones, por lo que han mejorado las condiciones de trabajo. Sin embargo, es importante señalar que el País Vasco es la Comunidad Autónoma que ha experimentado un aumento menos significativo con respecto a las demás.

La siguiente cuestión pretende valorar el papel de la medida sobre los cambios en la orientación de las explotaciones y la diversificación, como vía para reducir las producciones excedentarias y reducir la dependencia de los agricultores de las actividades.

Como se observa en el cuadro 4.3, en la práctica totalidad de las regiones se ha producido una reorientación de la producción y cierta diversificación de actividades, salvo en las regiones de Objetivo nº1, donde no se manifiestan grandes cambios en este sentido.

Cuadro 4.3 Pregunta I.3. ¿En qué medida han contribuido las inversiones a la reorientación de la agricultura, mediante la reorientación de la producción y de la diversificación de actividades?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1			X			
Fuera de Objetivo 1				X		
Navarra					X	
Cantabria					X	
País Vasco					X	

4. Evaluación del impacto: preguntas de evaluación

A continuación se trata una cuestión de interés, puesto que se pretende conocer el modo en el que la realización de las inversiones incide de manera positiva en la *calidad de los productos* y, por tanto, mejora su valor añadido. La pregunta I.4 trataba precisamente de obtener pruebas sobre este hecho.

Cuadro 4.4 Pregunta I.4. ¿En qué medida han aumentado las inversiones la calidad de los productos?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra						X
Cantabria						X
País Vasco					X	

Como se observa en el Cuadro 4.4, las evaluaciones han detectado que la calidad de los productos ha mejorado tras la aplicación del Programa, sin embargo, en la mayoría de casos, como ya se concluyó en anteriores evaluaciones, no se ha traducido en una identificación con etiquetas de calidad ni en un aumento del precio percibido por los productos, lo que pone de manifiesto que se produce un efecto limitado del programa para mejorar las rentas de los agricultores.

Cuadro 4.5 Pregunta I.5. ¿En qué medida la diversificación de las actividades desarrolladas en las explotaciones, producida por las inversiones, ha contribuido al mantenimiento del empleo?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra					X	
Cantabria			X			
País Vasco				X		

El cuadro 4.5 refleja el grado en el que la diversificación de las actividades desarrolladas en las explotaciones, producida por las inversiones, ha contribuido al mantenimiento del empleo. Como se refleja en el cuadro, en la práctica totalidad de las regiones el empleo se ha mantenido por lo general, pero no a la creación de empleo. Una de las explicaciones que cobra fuerza es que ésta se ha visto limitada debido a la escasa diversificación de actividades y a que la modernización de explotaciones tiende, por el contrario, a disminuir las UTAS dentro de la explotación, como ya se había hecho mención en anteriores evaluaciones. No obstante, debe tenerse en cuenta que el objetivo de la medida no es la creación sino el mantenimiento de empleo, y en gran parte de las regiones se ha logrado este aspecto.

Como se puede observar, existe una gran disparidad entre las regiones para determinar el impacto sobre el empleo. A grandes rasgos se puede concluir que la satisfacción es moderada en la gran mayoría, pero en el caso de País Vasco y Cantabria es escasa e irrelevante respectivamente.

El siguiente cuadro incluye los resultados a la pregunta I.6, que trata de valorar el efecto de las inversiones en las explotaciones sobre el medio ambiente de las zonas rurales.

Cuadro 4.6 Pregunta I.6. ¿Es significativo el impacto de las inversiones sobre el medio ambiente rural?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria					X	
País Vasco					X	

En la mayoría de regiones, el impacto sobre el medio ambiente ha sido positivo, aún cuando no se ha trabajado específicamente con objetivos medioambientales, si no atendiendo sólo a los aspectos mínimos exigidos para la solicitud de las ayudas. Sin embargo, en general las tecnologías suelen dar lugar a procesos más racionales y a la utilización de un capital productivo más eficiente con los recursos y consecuentemente más respetuoso con el medio.

Y para concluir este apartado, la última cuestión que se analiza figura en torno a la medida de inversiones en explotaciones hace referencia a la mejora en la calidad de los procesos de producción, a las condiciones de trabajo y al bienestar animal.

Cuadro 4.7 Pregunta I.7. ¿En qué medida han aumentado las inversiones la calidad del proceso de producción y, más en concreto, las condiciones de trabajo y las condiciones de vida y sanitarias de los animales?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra						X
Cantabria						X
País Vasco						X

Como se puede observar en el cuadro 4.7, a partir de la información extraída de las entrevistas y estudios de casos realizados en cada uno de los programas, se ha detectado que las inversiones han permitido mejorar las condiciones de trabajo y de bienestar animal, aunque éste último no haya sido un objetivo específico de las inversiones subvencionadas.

4.3 Medida de Instalación de Jóvenes Agricultores

Tanto los dos programas de mejora de las estructuras de producción agraria en las regiones de objetivo nº 1 y de fuera de objetivo, además de los Programas de Cantabria, Navarra y País Vasco, incluyen la medida de instalación de jóvenes agricultores y las preguntas de evaluación comunes (PEC). Para esta medida se han definido 4 preguntas orientadas a valorar su impacto.

Cuadro 4.8 Pregunta II.1. ¿En qué medida ha sufragado la ayuda de instalación los costes de instalación?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1			X			
Fuera de Objetivo 1			X			
Navarra						X
Cantabria						X
País Vasco				X		

En el Cuadro 4.8 se presentan los resultados relativos a la capacidad que tiene la medida para contribuir a compensar los costes de instalación. La ayuda, aunque no ha sido suficiente para cubrir los costes de instalación sí ha contribuido a incentivar, en general, las instalaciones de jóvenes, como muestran los datos en el capítulo de ejecución. Sin embargo, esto no ha de restar para que se establezcan mecanismos complementarios que favorezcan la instalación para paliar todos aquellos aspectos que dificulten este aspecto. Es importante concluir este apartado diciendo, que es una práctica común en la mayoría de evaluaciones recomendar un incremento en la financiación de los costes de instalación, ya que todas las CCAA tienen en común que los niveles al respecto son bajos y hay que incidir en este aspecto de manera específica.

En esta línea es importante conocer en qué grado la medida de instalación de jóvenes agricultores y la de cese anticipado de la actividad agraria, cuentan con sinergias complementarias, es decir, si la medida de instalación ha favorecido la cesión anticipada. Para dar respuesta a este aspecto se presenta el cuadro 4.9.

Cuadro 4.9 Pregunta II.2. ¿En qué medida ha contribuido la ayuda de instalación a la cesión anticipada de explotaciones (a parientes frente a no parientes)?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra				X		
Cantabria	X					
País Vasco		X				

Como se observa, en general la medida de Instalación de Jóvenes a penas ha contribuido a incentivar la cesión anticipada de las explotaciones y donde lo ha hecho ha sido de manera moderada. Por tanto, no se han manifestado a penas sinergias en la dirección marcada con la medida de Cese Anticipado. Sin embargo, en aquellas regiones donde se destaca la existencia de la sinergia, en la mayoría de los casos se debe a que existe una relación familiar entre el cedente y el cesionario, siendo esto uno de los aspectos más motivadores para asumir la gestión de la explotación. Este vínculo familiar se destaca en todas las evaluaciones realizadas con anterioridad.

Cuadro 4.10 Pregunta II.3. ¿En qué medida ha influido la ayuda en el número de jóvenes agricultores, de ambos sexos, que se han instalado?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra			X			
Cantabria						X
País Vasco						X

En relación al número de agricultores y agricultoras instalados, en Navarra se consideró irrelevante la contribución de la ayuda, lo que indica que la cuantía de los costes de instalación cubierta por la ayuda posiblemente no fuese suficiente para animar a los jóvenes a instalarse ni para que se acelerase el relevo generacional.

Destacan positivamente las regiones como Cantabria y País Vasco, donde además a partir de los datos extraídos de las distintas fuentes, se ha incrementado el número de mujeres agricultoras, con respecto a convocatorias anteriores, pero sin perder de vista que se trata de datos globales.

Esta cuestión que aborda la perspectiva de género es una de las prioridades planteadas en la Estrategia de Lisboa, habiendo sido ya abordada con anterioridad, mientras que la última pregunta de evaluación, relativa a la medida de instalación de jóvenes hace referencia a otra de las prioridades de la Estrategia de Lisboa: el empleo. En el cuadro 4.11 aparece pues el grado con el que la medida ha contribuido al mantenimiento del empleo.

Cuadro 4.11 Pregunta II.4. ¿En qué medida la instalación de jóvenes agricultores ha contribuido al mantenimiento del empleo?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra				X		
Cantabria					X	
País Vasco		X				

Abordar esta cuestión no ha sido una tarea fácil, ya que resulta bastante complicado conocer en qué medida las explotaciones han sido transmitidas de manera íntegra al joven, para conocer con el mayor rigor posible el impacto de los datos. En general se puede afirmar que el empleo se ha mantenido en las explotaciones cedidas pero que también, aunque en mucha menor medida, se ha creado en las explotaciones de nueva instalación. Para finalizar, en las distintas regiones no se han cumplido las expectativas generadas, puesto que de la información que se destaca de las distintas entrevistas y grupos de discusión, la estabilidad en el mantenimiento de los empleos ha sido reducida.

En el caso de Navarra la medida ha contribuido de manera poco significativa al mantenimiento del empleo en las explotaciones, y en País Vasco este aspecto no ha podido ser valorado con la información disponible.

4.4. Gestión de Recursos Hídricos

La medida de Gestión de Recursos Hídricos se incluía en el artículo 33 del Reglamento (CE) 1257/1999, de ayuda al desarrollo rural. En este artículo se agrupaban un amplio conjunto de medidas de índole muy diverso, desde meramente productivas, a otras más relacionadas con las infraestructuras, la conservación del medio, o la diversificación de la economía local. Por este motivo, las PEC tienen cierto carácter general, no siempre ajustadas al contenido de la medida. De hecho para este trabajo se han seleccionado un total de 5 preguntas de evaluación relacionadas con el impacto potencial de la medida.

En primer lugar, se pretende conocer el grado de mantenimiento o aumento de la renta agraria, datos que se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.12 Pregunta III.1. ¿En qué medida se ha mantenido o aumentado la renta agraria?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria			X			
País Vasco					X	

En la evaluación del Programa de zonas Objetivo 1 se manifiesta un moderado incremento de la renta gracias al Programa, esto también se manifiesta así en las regiones de Navarra y País Vasco. En las zonas Fuera de Objetivo 1, el impacto sobre la renta ha sido por el contrario mayor, según los datos extraídos de la evaluación *ex-post*. Esto puede ser debido a dos aspectos: el incremento de la productividad consecuencia del riego o el ahorro de agua, lo que supone un menor coste. Sin embargo en Cantabria este aspecto se valoró como irrelevante, ya que esta medida no incide directamente en esta cuestión.

Cuadro 4.13 Pregunta III.2. ¿En qué medida se han mantenido las condiciones de vida y el bienestar de las poblaciones rurales gracias a actividades sociales y culturales, mejores servicios públicos o por la reducción del aislamiento?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1				X		
Fuera de Objetivo 1				X		
Navarra					X	
Cantabria						X
País Vasco		X				

La segunda cuestión hace referencia al impacto que las actividades sociales, servicios públicos o la reducción del aislamiento podían tener sobre las condiciones de vida y bienestar de las poblaciones rurales. En el Cuadro 4.13 aparecen los resultados obtenidos de la evaluación *ex-post* del programa de objetivo nº 1, de fuera de objetivo nº 1, Navarra y la intermedia de Cantabria. Sin embargo, con la información que disponemos de País Vasco no ha sido posible cuantificar este aspecto.

Como se observa, los dos programas plurirregionales han tenido un reducido impacto sobre los tres aspectos a los que se refiere la pregunta (actividades sociales y culturales, servicios públicos y reducción de aislamiento), sin embargo en Navarra y Cantabria ha tenido una contribución moderada y satisfactoria respectivamente. No obstante, debe advertirse que, aunque se haya señalado el efecto de los programas estructurales PO de Mejora y PH2 como escaso, a través de esa triple vía, el impacto de la medida sobre la mejora de las condiciones de vida y bienestar ha sido muy positivo por la vía de una mejora de las condiciones de trabajo que las inversiones de riego han favorecido.

Al igual que sucedía con las anteriores medidas, las PEC incluían una pregunta acerca del efecto de la medida sobre el mantenimiento del empleo, ya que se trata de una prioridad comunitaria incluida en la Estrategia del Lisboa. En el cuadro 4.14 aparece la respuesta a esta pregunta.

Cuadro 4.14 Pregunta III.3. ¿En qué medida se ha mantenido el empleo en las zonas rurales?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra				X		
Cantabria					X	
País Vasco		X				

Como se puede observar, se valora como satisfactorio el mantenimiento del empleo en las explotaciones en las regiones de Objetivo nº 1 y en las de fuera de Objetivo nº1. De hecho, es posible observar un incremento en la creación de empleo a través de las inversiones en nuevos regadíos en algunas de las regiones, como se destacaba en las evaluaciones *ex-post*. En País Vasco, sin embargo, no se ha podido medir este aspecto y en Navarra, el resultado de esta medida no ha manifestado resultados muy

positivos, es decir, la aplicación de la medida ha contribuido escasamente al mantenimiento del empleo.

El cuarto punto incide en el grado que han *mantenido o mejorado las características estructurales de la economía rural*.

Cuadro 4.15 Pregunta III.4. ¿En qué medida se han mantenido o mejorado las características estructurales de la economía rural?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria					X	
País Vasco		X				

El Cuadro 4.15 recoge que a través de la medida de Gestión de Recursos Hídricos se han mejorado las estructuras productivas agrarias prácticamente en todas las regiones, siempre y cuando se tengan controlados los aspectos meteorológicos y no incidan de manera negativa en la productividad. Además, se han creado mayores vínculos entre los agricultores a través de cooperativas, comunidades de regantes, etc., con los beneficios que ello conlleva en la toma de decisiones. En este caso, País Vasco tampoco cuenta con datos al respecto.

Cuadro 4.16 Pregunta III.5. ¿En qué medida se ha protegido o mejorado el medio ambiente rural?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra				X		
Cantabria						X
País Vasco		X				

La última pregunta que aborda este apartado, es el grado en que la medida ha protegido o mejorado el *medio ambiente* rural. La respuesta de las distintas regiones es la que aparece reflejada en el cuadro 4.16.

Los resultados son bastante positivos e inciden en el hecho, de que la medida de Gestión de Recursos Hídricos ha contribuido a proteger y mejorar el medio ambiente de las zonas rurales en varios aspectos, como son el ahorro de agua y la mejora de la protección del suelo, entre otros, en prácticamente todas las regiones.

Navarra destacaría por obtener los valores menos positivos, y en País Vasco este aspecto no ha podido ser analizado entre las distintas fuentes de información.

4.5. Preguntas de Evaluación Transversales

Una vez completadas y analizadas las preguntas de evaluación relativas a las tres medidas estructurales (**Instalación de Jóvenes Agricultores, Inversiones en Explotaciones Agrarias y Gestión de Recursos Hídricos**), en este apartado se abordan las preguntas de evaluación transversales, para intentar valorar el impacto global de los programas en estos aspectos horizontales.

La primera de las preguntas transversales hacía referencia a la capacidad que tienen los programas y actuaciones para estabilizar la población rural.

Cuadro 4.17 Pregunta 1. ¿En qué medida ha contribuido el programa a estabilizar la población rural?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1					X	
Navarra					X	
Cantabria				X		
País Vasco					X	

En este cuadro (cuadro 4.17) se presentan los resultados a la pregunta planteada anteriormente. En prácticamente todos los programas analizados, las medidas han contribuido a estabilizar la población rural. Analizando la información disponible, la medida de Instalación de Jóvenes ha fijado a la población joven y además la calidad de vida de la población activa agraria también ha mejorado gracias a las medidas de Inversiones en Explotaciones y de Gestión de Recursos Hídricos. Sin embargo, el comportamiento demográfico de las zonas rurales es adverso y las actuaciones sólo contribuyen a frenar la caída, ya que por sí solas no son capaces de revertir éxodo

rural. Cantabria sería la única región donde se considera que las medidas han contribuido escasamente a la estabilización de la población rural.

En segundo lugar, el siguiente aspecto transversal al que se hace referencia es el relativo a la seguridad del empleo dentro y fuera de las explotaciones. En el cuadro 4.18 se presenta la valoración global de las respuestas.

Cuadro 4.18 Pregunta 2. ¿En qué medida ha favorecido el programa la seguridad del empleo dentro y fuera de las explotaciones?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1					X	
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria			X			
País Vasco					X	

En general, las medidas de mejora de las estructuras agrarias han contribuido positivamente a aumentar la seguridad en el trabajo, especialmente en las zonas Fuera de Objetivo nº 1. En la práctica totalidad de las regiones, la consolidación del empleo ya existente es la característica principal, más que la creación directa de puestos de trabajo, ya que éstos se han generado en menor medida. No obstante, como se ha comentado en anteriores ocasiones, la creación de nuevo empleo no es el objetivo principal, sino la consolidación del mismo. Sin embargo, con el análisis de las fuentes de información, este aspecto se considera irrelevante en Cantabria.

Cuadro 4.19 Pregunta 3. ¿En qué medida ha favorecido el programa el mantenimiento o la mejora del nivel de ingresos de la comunidad rural?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria				X		
País Vasco				X		

La pregunta transversal 3 está relacionada con el hecho de que la promoción o mejora del nivel de ingresos es una forma de contribuir a la estabilidad de la población en las zonas rurales. El cuadro 4.19 recoge la contribución de las tres medidas a este aspecto.

En la mayoría de las evaluaciones de los programas analizadas, se ha valorado que las ayudas han contribuido al incremento o al mantenimiento de ingresos de las zonas rurales en la mayoría de zonas que se han analizado, aunque como ya se ha comentado en anteriores ocasiones, siempre existe una situación de dependencia directa respecto a la variación de los precios de venta de los productos, que son los que inciden de manera más directa en que los beneficiarios tengan ganancias o pérdidas, así como la variación del precio de los factores de producción. De este modo, tanto en Cantabria como en País Vasco, el impacto de las medidas estructurales sobre los ingresos ha sido escaso.

De manera adicional, la pregunta transversal 4 pretende conocer en qué medida han mejorado los programas la situación del mercado para los productos agrícolas y forestales básicos. En una primera aproximación, los programas presentan un bajo impacto.

Cuadro 4.20 Pregunta 4. ¿En qué medida ha mejorado el programa la situación del mercado para los productos agrícolas y forestales básicos?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1				X		
Fuera de Objetivo 1			X			
Navarra				X		
Cantabria		X				
País Vasco				X		

Los programas, en general, han tenido poca capacidad para influir en la situación del mercado de los productos agrícolas y forestales en ninguna de las regiones donde se ha podido medir. En el caso de Cantabria el impacto relacionado con esta línea del programa no ha podido ser analizado con las fuentes disponibles.

La siguiente pregunta, reflejada en el cuadro 4.21, hace referencia al impacto de los programas sobre la protección y mejora del medio ambiente.

Cuadro 4.21. Pregunta 5. ¿En qué medida ha favorecido el programa la protección y mejora del medio ambiente?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1				X		
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra					X	
Cantabria					X	
País Vasco					X	

En general los programas han manifestado una influencia positiva sobre el medio ambiente. Como se ha mencionado en epígrafes anteriores, aunque no se haya incidido directamente en este tema, se ha producido un aumento de la productividad, derivando en un mejor uso de los recursos y por lo tanto una reducción del consumo de agroquímicos en la explotación a raíz de las inversiones realizadas. Sólo en las regiones de objetivo nº 1, la influencia ha sido escasa comparativamente con el resto, sin embargo, como ya se recogía en anteriores evaluaciones, se han cumplido las exigencias mínimas relativas al medio ambiente y no se han detectado incidencias negativas sobre el medio.

Finalmente, la pregunta 6 plantea la contribución de los dispositivos de aplicación a la *potenciación de los efectos previstos en los programas*, cuyos resultados aparecen en el Cuadro 4.22.

Cuadro 4.22 Pregunta 6. ¿En qué medida han contribuido los dispositivos de aplicación a potenciar al máximo los efectos previstos de este programa?

	No Pertinente	No Válida	Irrelevante	Escasa	Moderada	Satisfactoria
Objetivo 1						X
Fuera de Objetivo 1						X
Navarra				x		
Cantabria		X				
País Vasco				X		

En este caso, las sinergias entre las distintas medidas para potenciar los efectos previstos del programa son más evidentes y de mayor intensidad en los programas de las regiones de objetivo nº 1 y fuera de objetivo nº 1, ya que en estos programas las únicas medidas implementadas eran las que aquí se analizan. En estos casos, han cobrado más fuerza aquellas relaciones que permiten potenciar el efecto de las medidas conjuntamente y de manera satisfactoria, como por ejemplo, la mejora de las infraestructuras de regadíos y las mejoras de los sistemas de riego en parcela, a través de la medida de Inversiones en Explotaciones.

En el caso de Navarra y País Vasco la sinergia entre las medidas en este sentido ha sido escasa, y en el caso particular de Cantabria este aspecto no ha podido ser contestado con las fuentes disponibles hasta el momento.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

5.1.1 Aplicación de las recomendaciones previas

Tras el análisis efectuado de las distintas recomendaciones y de su aplicabilidad en sus respectivos programas, se observa como se ha conseguido capturar la mayoría de las dificultades y problemas que afectaban a cada uno de ellos, de modo que gran parte de las recomendaciones fueron consideradas pertinentes por los correspondientes gestores.

Sin embargo, las recomendaciones fueron de mayor aplicabilidad de cara al nuevo periodo de programación y, de hecho, han sido generalmente tenidas en cuenta en la preparación y elaboración de los Programas de Desarrollo Rural del periodo 2007-2013, mientras que la existencia de problemas de falta de tiempo o de recursos humanos para aplicar las recomendaciones está relacionada con la dificultad para implementarlas durante el periodo en que se formularon. La traslación de recomendaciones al actual periodo de programación 2007-2013, pone de manifiesto que sigue habiendo importantes desajustes entre los ritmos de gestión y ejecución de los programas y los de las correspondientes evaluaciones.

La mayoría de las recomendaciones han mejorado e incidido en el funcionamiento y la gestión de cada uno de los programas, pero en cambio la contribución de las recomendaciones a la consecución de los objetivos del programa ha sido considerada dudosa. Además no siempre se ha garantizado la existencia de mecanismos de seguimiento y control interno sobre la capacidad de aplicación de las recomendaciones, mientras que las dificultades en el diseño y la formulación de las recomendaciones de los programas horizontales han podido llevar, en ocasiones, a diferentes interpretaciones de las mismas por parte de los distintos gestores de dichos programas.

Por último, en el caso del País Vasco las recomendaciones a corto y largo plazo no sólo se encuentran reflejadas en el nuevo PDR 2007-2013 sino también en otras políticas de desarrollo rural de la Comunidad, lo que puede considerarse como una buena práctica.

Por otro lado, a pesar de los cambios efectuados como consecuencia de las recomendaciones de las AEI, en el momento de finalización de los programas persistían una serie de problemas que sin embargo ya habían sido detectados en las propias evaluaciones *ex-post*.

Así, en los programas horizontales las dificultades relacionadas con la gestión y programación se han vinculado a los problemas de coordinación, mientras que en los programas regionales han sido de naturaleza más específica. En cambio las dificultades para la consecución de datos fiables y actualizados, especialmente aquellos destinados a la construcción de los indicadores físicos, deben considerarse como uno de los principales problemas a tener en cuenta ya que han afectado a casi todos los programas.

La medida de Instalación de Jóvenes Agricultores aparece como una de las más afectadas por dificultades en la ejecución: en el caso de los dos programas horizontales hubo retrasos en los pagos previstos (aunque no en el nivel de compromisos), mientras que en los de Cantabria y País Vasco la eficacia financiera fue finalmente menor de lo que se había presupuestado. Además, la poca sinergia de la medida respecto a las cesiones anticipadas ha sido también una característica bastante extendida (dándose en el PH2 y en los programas de Navarra y País Vasco), junto con la insuficiencia de las ayudas que contempla para que realmente alcance el objetivo fijado. La presencia de retrasos respecto a las previsiones la encontramos asimismo en la medida de Gestión de Recursos Hídricos, tanto en los programas horizontales como en el del País Vasco (si bien en los primeros hay diferencias notables en las distintas CCAA).

El objetivo de aumento de la renta ha tenido en cambio una realización dispar: en el caso de los dos programas horizontales se ha logrado un cierto impacto pero menor del deseado, mientras que en los programas de Cantabria y el País Vasco no se considera que las inversiones en las explotaciones agrarias hayan sido responsables de aumentos en la renta.

Respecto al empleo, en los programas horizontales y esta vez también en los de Cantabria y Navarra los efectos han ido básicamente encaminados al mantenimiento del empleo existente, y no tanto a la creación de nuevos puestos de trabajo. Esta característica posiblemente sea la de mayor uniformidad a lo largo de todos los programas, si bien debe tenerse en cuenta que las medidas estaban precisamente

más orientadas a la consolidación que al incremento del empleo, incluso la de Instalación de Jóvenes Agricultores, cuyo resultado neto era frecuentemente neutro.

Los problemas para alcanzar el objetivo de un rejuvenecimiento de la población rural han sido importantes tanto en el PO de Mejora como en Navarra y el País Vasco, mientras que la baja proporción de mujeres entre los beneficiarios aparece destacada en el PO de Mejora y en el PDR de Navarra, con la salvedad de las regiones ganaderas extensivas de la Cornisa Cantábrica. Respecto a los cambios hacia técnicas más respetuosas con el medio ambiente, estos han sido escasos y problemáticos en el PO de Mejora y en el PDR del País Vasco.

Finalmente, son muy destacables las dificultades para lograr la diversificación de las actividades productivas y la introducción de innovaciones, que afectan al conjunto de todos los programas a excepción del PH2.

5.1.2 Ejecución

En primer lugar, se destaca que la medida de *Inversiones en Explotaciones Agrarias* presenta porcentajes de **ejecución financiera** superiores a lo programado para el período 2000-2006 en casi todas las CCAA. Una parte importante de las CCAA Fuera de Objetivo nº 1 ha alcanzado una mayor ejecución en la medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias, mientras que en la medida de *Instalación de Jóvenes Agricultores* los mayores porcentajes de ejecución se registran en las regiones de Objetivo nº 1, posiblemente por la existencia en éstas de mayores niveles de desempleo que dificultan su acceso como mano de obra asalariada en otros sectores de actividad. Sin embargo, tal y como se comentaba en el capítulo 3, el bajo nivel de ejecución de la medida de Instalación de Jóvenes en las regiones Fuera de Objetivo nº 1 puede deberse a que la cuantía de las ayudas era menor, respecto a las regiones Objetivo nº 1, y a que las dificultades administrativas hubieran desalentado a los beneficiarios potenciales.

En el País Vasco se han superado las previsiones iniciales en todos los casos, mientras en Navarra el nivel final de ejecución se ajusta prácticamente a lo programado. Sin embargo en Cantabria, en la medida de Instalación de Jóvenes Agricultores, los niveles de ejecución finales han sido bastante inferiores a los programados a pesar de que los porcentajes de ayuda por beneficiario fueron más elevados.

El análisis de ejecución financiera de la medida de *Gestión de Recursos Hídricos* refleja el alcance de las previsiones para el periodo 2000-2006, al igual que sucedía con la medida de Instalación de Jóvenes, principalmente en las regiones de Objetivo nº 1 y también en el País Vasco. Por CCAA, en las Regiones Objetivo nº 1 únicamente Castilla La-Mancha y Extremadura se sitúan en niveles inferiores al 100% del gasto programado, mientras que en las regiones Fuera de Objetivo, Cataluña y Navarra (esta última incluida en el PH2 para esta medida) han sido las únicas en alcanzar las previsiones iniciales.

En relación a la **eficacia física** de las medidas estructurales, la heterogeneidad de los indicadores físicos empleados en cada Programa, así como la dificultad para obtener los valores, ha limitado el análisis de la eficacia física al número de expedientes de las medidas de Inversiones en Explotaciones y de Instalación de Jóvenes Agricultores. De igual modo, la **eficiencia**, únicamente se han podido extraer datos comparables de las evaluaciones posteriores para las medidas de Inversiones en Explotaciones e Instalación de Jóvenes. A través del análisis realizado se constata que en la medida de Inversiones en las Explotaciones Agrarias, las CCAA que han registrado mayores porcentajes de subvención para las inversiones auxiliadas, han sido Canarias y Castilla y León, con valores del 57,8% y el 51,5% respectivamente. Por el contrario, País Vasco y Navarra presenta valores del 26,61% y el 35,89% respectivamente, siendo más importante la inversión privada en estas regiones.

Para la medida de Instalación de Jóvenes Agricultores, las CCAA que han registrado un mayor porcentaje de cofinanciación de las actuaciones realizadas, han sido Asturias y Cantabria, con valores del 69,80% y el 67,98% respectivamente, mientras que en el extremo opuesto, Andalucía y Canarias han alcanzado niveles superiores de inversión privada, con porcentajes de ayuda en este caso del 28,97% y el 29,83%.

5.1.3 Impacto.

5.1.3.1 Inversiones en Explotaciones Agrarias.

Son 7 las preguntas de evaluación las que pretenden dar respuesta al impacto derivado de esta medida. De manera muy general se puede afirmar que esta medida ha tenido una influencia positiva en las distintas regiones analizadas.

En primer lugar, la *renta de los agricultores beneficiarios* en prácticamente todas las regiones se ha beneficiado con la puesta en práctica de la medida, aunque hay que tener en cuenta el efecto que tiene la variación de los precios del mercado y de los precios de los factores de producción, que son los que marcan los márgenes de ganancia o beneficio para los agricultores y cuya evolución ha sido negativa en el primer caso y positiva para los segundos, durante el periodo considerado.

Las inversiones han propiciado un *incremento en la productividad* de las explotaciones debido al incremento en la dotación de capital productivo. La incorporación de nuevos mecanismos tecnológicos de producción produce un trabajo más eficiente en términos de temporalidad y de territorialidad, es decir, se puede abarcar una mayor superficie y el coste para ello es inferior. De este modo los programas han contribuido positivamente a consolidar e incluso mejorar la competitividad de las explotaciones.

En cuanto a la reorientación de la producción y diversificación de actividades se puede afirmar que, en general, se ha producido de manera muy moderada tras el programa, especialmente en los programas horizontales.

Con respecto a las condiciones de calidad, tanto la *calidad de los productos* obtenidos tras la inversión como por la *mejora de la calidad en los procesos de producción*, se resalta que la medida ha contribuido positivamente en ambos aspectos en todas las regiones. Esta medida ha introducido nuevos mecanismos de trabajo que han permitido mejorar los procedimientos.

Uno de los objetivos de la reorientación de las inversiones era reducir la destrucción de *empleo*. Sin embargo, no se puede afirmar que esta cuestión haya surtido efecto en todos los programas (principalmente con el POI de Cantabria y el PDR del País Vasco), y en aquellos en los se han mantenido las cuotas de empleo, se ha hecho de manera muy moderada.

Finalmente, en cuanto al impacto sobre el *medio ambiente* rural, todos los programas han atendido este aspecto de manera explícita por tratarse de una las prioridades marcadas por la UE, y por lo tanto desarrollando las actuaciones acorde con las pautas medioambientales y de manera sostenible. Aunque la concienciación en esta materia todavía no esté integrada en la práctica habitual, los criterios y especificaciones que se requieren para la percepción de las ayudas marcan pautas sobre la metodología. Sin embargo en esta línea destaca el PO de Mejora como uno de los programas en los que se ha detectado que este aspecto ha sido irrelevante o no ha sido abordado convenientemente.

5.1.3.2 Instalación de Jóvenes Agricultores

Esta medida ha experimentado los mejores resultados respecto a su incidencia en *fomentar la instalación de jóvenes*. En general, la ayuda ha favorecido a animar a un elevado número de beneficiarios a instalarse, corrigiendo incluso parcialmente los niveles de masculinización de la población activa agraria. Sin embargo, no hay que olvidar que se trata de datos globales y que las desigualdades reales entre hombres y mujeres no aparecen totalmente reflejadas.

En cuanto a la pregunta sobre si la *ayuda ha sufragado los costes de instalación*, se pone de manifiesto cómo las subvenciones son insuficientes en la mayoría de regiones. Existe cierto consenso en las evaluaciones en que es preciso aumentar estas cuantías para favorecer a los beneficiarios potenciales e incrementar así el número de instalaciones.

Con respecto a las *sinergias existentes entre esta medida y la de cese anticipado*, se observa que a penas se han producido situaciones en las que ambas medidas hayan estado asociadas y en aquellas zonas donde sí las ha habido ha sido de manera superficial. En definitiva, no se han incrementado las sinergias entre estas medidas, concluyendo además que ha de ser un aspecto importante que reforzar.

Finalmente, atendiendo a la prioridad sobre *crecimiento y empleo*, es difícil afirmar en qué medida se ha contribuido a la creación de empleo, mientras que en las regiones en las que este aspecto mejor se ha podido medir sí se ha constatado que se ha logrado reducir la destrucción de empleo y por lo tanto consolidarlo.

5.1.3.3 Gestión de Recursos Hídricos

Esta medida agrupa actuaciones de índole muy diverso cuyo impacto se puede abordar con el análisis de 5 preguntas de evaluación.

En cuanto a la evolución de la *renta agraria*, la mayoría de las evaluaciones de los programas indican que ésta se ha mantenido o incluso aumentado, aunque de manera moderada. La inversión en la mejora de infraestructuras de regadíos ha favorecido a una producción más eficiente y por lo tanto más competitiva.

Sin embargo, en general esta medida no ha tenido una influencia directa en la *mejora de las condiciones de vida y el bienestar* de las poblaciones rurales gracias a actividades sociales y culturales, mejores servicios públicos o por la reducción del aislamiento, aunque sí a través de la mejora en las condiciones de trabajo que se derivan de la instalación de sistemas de riego automatizados en las explotaciones.

En esta medida también se pretende conocer si se ha podido *mantener el empleo* en las zonas rurales. Como ya se ha comentado en ocasiones anteriores, la introducción de nuevos mecanismos más eficientes ha producido de manera paralela la reducción del empleo en las explotaciones, si bien se ha tratado de contrarrestar este efecto con otras actuaciones, siendo positivo en la mayoría de regiones el resultado neto producido. Solamente en el País Vasco este aspecto no ha podido ser medido.

La influencia de esta medida ha favorecido las *características de la economía rural*, mejorándose las estructuras productivas agrarias con la eficiencia de los mecanismos utilizados, y generando de igual manera conexiones y vínculos entre los beneficiarios de las medidas.

Finalmente, la medida de Gestión de Recursos Hídricos ha contribuido a proteger y mejorar el *medio ambiente* de las zonas rurales en varios aspectos, como son el ahorro de agua y la mejora de la protección del suelo, entre otros, en prácticamente todas las regiones tratadas. Sin embargo, a pesar de que no haya habido una reducción global de las cantidades de agua utilizadas, debido a que los ahorros se han destinado por lo general a incrementar las disponibilidades de agua en otras tierras de riego infradotadas, se puede afirmar que ha aumentado la eficiencia en el uso del agua, cumpliendo así con uno de los objetivos de la medida.

5.1.3.4 Preguntas de Evaluación Transversales

En los apartados anteriores se ha tratado de concluir con aquellos aspectos relativos a las medidas citadas. En este apartado, sin embargo, se abordan las preguntas de evaluación transversales, para intentar valorar el impacto global de los programas.

De manera general es importante destacar la buena capacidad con la que cuentan los distintos programas para *estabilizar la población rural*. Las distintas medidas han contribuido a mejorar este aspecto, sin embargo es importante tener en cuenta que por sí solas no son capaces de parar el éxodo rural ni influir en los comportamientos demográficos, aunque sí moderarlos.

La implementación de los distintos programas en las regiones ha favorecido el *mantenimiento del empleo* directo o indirecto en prácticamente todas las regiones de manera moderada o satisfactoria. La creación de empleo a penas ha alcanzado cuotas significativas, pero inicialmente este no es el objetivo directo de los programas.

Con respecto a la influencia que han tenido los programas sobre el *mantenimiento o mejora del nivel de ingresos* de la comunidad rural, es preciso resaltar la dependencia directa que existe de los ingresos con la variación de los precios en los mercados. Teniendo presente esta cuestión, en líneas generales se influye de manera positiva, aunque moderada en este aspecto, pero también se han identificado tendencias negativas en las regiones de Cantabria y País Vasco.

Con relación a la influencia de los programas sobre la *situación del mercado para los productos agrícolas y forestales básicos*, quedó claro en el capítulo de impactos cómo a penas se había producido una mejora sobre este aspecto en ninguna de las regiones.

Atendiendo al aspecto sobre la *protección y mejora del medio ambiente*, en general se puede concluir que los programas lo han favorecido. Es decir, la implementación de las distintas medidas ha propiciado unos procedimientos más eficientes y sostenibles con el medio ambiente rural.

Finalmente se pone de manifiesto que no se han potenciado de manera expresa aquellos dispositivos que *maximizan los efectos previstos del programa*, solamente los programas horizontales presentan una mayor sinergia entre las distintas medidas.

A pesar de la mayor influencia de factores externos a las 3 medidas analizadas, como son los precios de mercado, sobre las decisiones tomadas por los agricultores y ganaderos, en la mayoría de las CCAA los beneficiarios coinciden en que las tres medidas son necesarias para el mantenimiento de la actividad agraria.

5.2. Recomendaciones

Aplicación de las recomendaciones previas

1. Ajustar los tiempos de las evaluaciones a los tiempos de ejecución de los programas. Cuando no sea posible, especificar claramente qué recomendaciones se pueden realmente aplicar al programa todavía vigente, y cuales están encaminadas al siguiente periodo de programación. Además debería también considerarse la buena práctica que supone incorporar las mismas al resto de políticas de desarrollo rural que se esté desarrollando.
2. Debería evitarse tratar de formular recomendaciones demasiado generalistas que puedan ser interpretadas de forma demasiado distinta entre los gestores, y en su lugar hacer un esfuerzo por detallarlas, particularizarlas y ceñirlas a los ámbitos o partes del programa que realmente se vean afectados.
3. Una vez los gestores de un determinado programa o medida hayan reconocido que una recomendación es pertinente, deberían garantizar la habilitación de los recursos humanos y temporales necesarios para que se pueda aplicar, junto con los correspondientes mecanismos de seguimiento y control interno, que permitan conocer la capacidad real de aplicación de las recomendaciones, así como analizar su utilidad para mejorar el funcionamiento del programa y para contribuir en la consecución de sus objetivos.

4. Fomentar la cultura de evaluación, consiguiendo una mayor implicación de los gestores en el proceso de evaluación, de forma que identifiquen las consecuencias positivas de su participación en la formulación de recomendaciones y su posterior repercusión en el desarrollo de las medidas: Se debería prestar especial atención a aquellas recomendaciones que aparecen recurrentemente a lo largo de todo el proceso evaluador del programa (evaluación *ex-ante*, intermedia, actualizaciones, evaluaciones continuas y *ex-post*), ya que se observa cómo se trata de recomendaciones que afectan a problemáticas especialmente relevantes para el programa y que habitualmente suelen acabar no siendo resueltas en todo el periodo.

Ejecución

5. Mejorar los sistemas de indicadores, de cara a garantizar una información de calidad para el seguimiento y la evaluación, y establecer un marco común para las medidas, que permita el intercambio ágil de información y la agregación de resultados a nivel nacional. Esto permitirá el estudio comparativo de los efectos alcanzados a través de los programas y facilitará el acceso a la información de cara a posteriores informes de evaluación. En el momento en que se realiza este informe, ya se trabaja en el vigente periodo de programación 2007-2013 con el Marco Común de Seguimiento y Evaluación desarrollado por la Comisión y los Estados Miembros, que establece un número limitado de indicadores comunes relativos a la situación inicial de los PDR y a su ejecución financiera, rendimientos, resultados y repercusiones de los programas.
6. Con respecto a la medida de instalación de jóvenes agricultores, esta es una de las medidas con mayor impacto social entre los beneficiarios. Esta medida es la que más favorece de manera intrínseca a que los jóvenes agricultores decidan instalarse en las distintas explotaciones y, de este modo, al mantenimiento de la población en las zonas rurales. La principal recomendación que se debe de hacer al respecto es el mantenimiento de esta medida acompañada de un incremento tanto de las cuantías individuales de las ayudas como de las dotaciones presupuestarias en general, sin obviar tampoco una simplificación de los mecanismos administrativos y una agilización en la resolución de las mismas.

Impacto

7. Es fundamental destacar la importancia de seguir implementando las 3 medidas para contribuir al desarrollo rural. Aunque la puesta en marcha de las mismas no es concluyente en como solución única a los problemas del desarrollo rural, con sus múltiples dimensiones, éstas sí contribuyen directamente a mejorar los resultados. Este hecho se ha traducido en la consideración de las medidas de Instalación de Jóvenes Agricultores y de Gestión de Recursos Hídricos como horizontales en el Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, mientras que la medida de Modernización de Explotaciones Agrícolas no ha sido incluida en el Marco Nacional pero sí en los 17 PDRs del periodo 2007-2013, lo que demuestra el papel de la misma para contribuir a mejorar la estructura de las explotaciones agrarias y su competitividad, así como a facilitar su adaptación en entornos cambiantes.

8. Incidir en mayor medida en la mejora de la coordinación entre los gestores y agentes participantes en el desarrollo del Programa, de cara a fomentar las sinergias entre medidas e incrementar el valor añadido de los Programas de Desarrollo Rural. El trabajo conjunto y coordinado por parte de los gestores puede contribuir a paliar los efectos producidos por los condicionamientos externos negativos de cada territorio.

ANEJO I
ESTUDIOS DE CASO EN CANTABRIA

1. ESTUDIOS DE CASO DE LA MEDIDA DE INVERSIONES EN EXPLOTACIONES AGRARIAS

1.1 ESTUDIOS DE CASO EN CANTABRIA

Los estudios de caso realizados en cada una de las CCAA dentro de la medida de *Inversiones en Explotaciones Agrarias* son los que se especifican a continuación.

EC-INV-CANT-01: Explotación de bovino de carne.

OTE: 4210/01

a. Datos generales

La explotación está localizada en Viaña de Cabuérniga, Cabezón de la Sal (Cantabria). La beneficiaria es una mujer nacida en 1955, con experiencia en el sector, lleva toda su vida trabajando de ganadera y es ATP.

Se trata de una explotación de bovino de carne. Posee 70 vacas de carne, de las cuales 12 son de la raza autóctona “tudanca” (en expediente 78). La explotación cuenta con una superficie de 135,16 ha propias de prado natural (parcelas pequeñas). Dispone de alojamiento para bovino de carne y de un almacén para productos y materias primas. La explotación no cuenta con empleados y la beneficiaria solo recibe ayuda familiar.

b. Datos de la inversión

La beneficiaria solicitó la ayuda en el 2003, cuando contaba con 48 años, a través de la Oficina Comarcal Agraria de Cabezón de la Sal, cuya información, asesoramiento y gestión de las ayudas valora positivamente.

La inversión consistió en la construcción de un establo de 420 m² y de una fosa de purines de 160 m³. La beneficiaria decidió pedir la ayuda para mejorar su calidad de vida y sus condiciones de trabajo. Si no le hubieran concedido la ayuda, hubiera realizado el proyecto igualmente, porque necesitaba los establos, ya que tenía las vacas repartidas por establos muy pequeños.

La inversión realizada ascendió a 61.628,82 €, recibiendo una ayuda de 30.814,41 €, de los cuales 12.325,76 € son en forma de subvención directa, 55.465 € de préstamo, con una bonificación actualizada de 4.877,71 € y 13.610,94 € de minoración de intereses.

La inversión ha sido muy positiva en muchos aspectos:

- Mejora de las condiciones de vida del titular, ahorro de tiempos de trabajo, mejora de las condiciones de trabajo, mayor comodidad y mejora de la ventilación.
- Mejora de las condiciones de vida de la unidad familiar, al tener más tiempo libre, y mejora también de sus condiciones de trabajo.
- Mejora de las condiciones de higiene: las vacas están más cómodas, tienen más espacio y ha mejorado mucho la limpieza con la fosa de purines, con lo que, indirectamente, también ha mejorado el bienestar animal.
- Aumento de la productividad laboral, al realizar el mismo trabajo en la mitad de tiempo.
- Reducción del consumo energético, al no tener que encender las luces durante el día por utilizar ventilación manual.

La beneficiaria no tiene empleados, está ella sola en la explotación. No conoce a agricultores que contraten a gente, porque la mayoría son explotaciones familiares. Lo que sí que aumenta es el empleo complementario, como por ejemplo el aumento del número de veterinarios en la zona, pero esto es independiente de la ayuda.

No se reduce el éxodo rural, hay mucho abandono de la actividad y los jóvenes no cogen el relevo de la gente mayor.

La beneficiaria no realiza diversificación de la actividad agraria en su explotación. Es algo que no se suele dar en la zona, sólo conoce a un ganadero que se dedica al turismo rural. Además, tras la inversión quitó las razas autóctonas, porque no eran rentables si tenías pocas, por lo que, en éste sentido, tampoco mejora la ordenación de las producciones.

Las inversiones realizadas no tenían por objetivo el ambiental, pero al hacer la fosa de purines se ha mejorado mucho este aspecto, ya que antes depositaba el estiércol en montones al aire libre y los recogía dependiendo de la climatología, por lo que había contaminación por lixiviación. Ahora aprovechan al 100 % el estiércol como fertilizante orgánico. La beneficiaria cumple con las normas mínimas en materia de medio ambiente, y además, ya no contamina gracias a la fosa de purín.

EC-INV-CANT-02: Explotación de bovino de leche.

OTE: 4120

a. Datos generales

La explotación está localizada en la finca El Solarin en Mazcuerras, Cabezón de la Sal (Cantabria). El beneficiario es un hombre nacido en 1961, con experiencia en el sector, lleva toda su vida trabajando de ganadero y es ATP. Realizó cursos con UAM (sindicato).

Se trata de una explotación de bovino de leche con 6 – 7 ha alquiladas de prado natural, 10 ha en terreno comunal y 2 ha de tierras propias. Dispone de 22 vacas de leche (frisonas), 8 – 9 limousines, una cuadra, un estercolero con tejado, un tractor, un autocargador, una cisterna y una segadora. Ordeñaba en condiciones precarias echando la leche en ollas (ahora todo está automatizado y la leche va directamente de la vaca al tanque de refrigeración).

La explotación no cuenta con empleados y el beneficiario solo recibe ayuda familiar.

b. Datos de la inversión

El beneficiario solicitó la ayuda en el 2004, cuando contaba con 43 años, a través de la Oficina Comarcal Agraria de Cabezón de la Sal, cuya información, asesoramiento y gestión de las ayudas valora positivamente.

La inversión consistió en la construcción de un establo nuevo para bovino de leche, con ordeño directo y comederos. Antes producía de 15-18 litros, ahora con el ordeño directo de 18-23 litros.

El beneficiario decidió pedir la ayuda porque necesitaba otra cuadra y modernizar la explotación, para mejorar las condiciones de trabajo (menos esfuerzo) y la calidad de la leche (menos bacterias). Gracias a la mejora realizada obtuvo la calidad de leche doble A.

Si no le hubieran concedido la ayuda, no sabe si hubiera realizado el proyecto. Cree que actualmente no lo haría porque el precio de la leche es menor que el precio de los insumos.

La inversión realizada ascendió a 56.313,30 €, recibiendo una ayuda de 28.156,65 €, de los cuales 11.262,66 € son en forma de subvención directa, 50.681,97€ de préstamo, con una bonificación actualizada de 7.975,83 € y 8.918,16 € de minoración de intereses.

La inversión ha sido muy positiva en muchos aspectos:

- Mejora de las condiciones de vida del titular, mejora de las condiciones de trabajo y mayor comodidad con el ordeño directo.
- Mejora de las condiciones de vida de la unidad familiar, al tener más tiempo libre, ya que con este sistema ahorra mucho tiempo porque ordeña más cabezas de ganado, sin embargo, no aumenta la renta por los precios de la leche.
- Mejora de las condiciones de higiene con el ordeño directo, reduciendo el número de bacterias, ya que la leche va directamente de la vaca al tanque de refrigeración y no tiene ningún tipo de contacto con el aire. Además, la limpieza del sistema de ordeño ha mejorado mucho al ser automática. También ha mejorado el bienestar animal, las camas de las vacas ya no son sólo de hormigón, ahora tienen además alfombras de goma.
- Mejora de la alimentación animal por cantidad, no por calidad. Con los nuevos comederos las vacas comen más, y en consecuencia, aumenta la producción (antes 15-18 litros/día, ahora 18-23 litros/día).
- Aumento de la producción, por aumento de la cantidad de alimento y aumento de la calidad de la leche. El precio también ha aumentado, de 37 pts/l a 43 pts/l, pero en el mercado ha disminuido.
- Aumento de la productividad laboral, por ahorro de tiempos de trabajo.

El beneficiario no tiene empleados, aunque opina que sí que hay más empleos indirectos, como por ejemplo veterinarios. En otras explotaciones sí contratan a algún trabajador, la mayoría es gente de fuera que viene con la familia y se instala.

Sin embargo, no se reduce el éxodo rural, hay mucho abandono de la actividad, pero la gente intenta quedarse en la comarca.

El beneficiario no realiza diversificación de la actividad agraria en su explotación. Además, los costes de producción han aumentado, por el incremento de los precios de los piensos y otros insumos, y por el aumento del consumo energético. Lo que no aumenta es su renta, que todos los años disminuye por el mercado. Casi todos los factores de producción se han duplicado, pero los precios de la leche han disminuido.

Las inversiones realizadas no tenían por objetivo el ambiental, pero indirectamente se ha contribuido a una mejora medio ambiental, al aumentar por normativa europea la fosa de purines. Además, desplazó la cuadra del centro del pueblo a las afueras (ahora está a 500 m del pueblo).

El beneficiario cumple con las normas mínimas en materia de medio ambiente e higiene, ya que le exigieron hacer la fosa de purín para recibir la ayuda.

EC-INV-CANT-03: Construcción de una nave para bovino de carne.

OTE: 4120

a. Datos generales

La explotación está localizada en Caviedes (Valdaliga), Cabezón de la Sal (Cantabria).

El beneficiario es un hombre nacido en 1969, con experiencia en el sector, lleva toda su vida trabajando de ganadero, es ATP y además tiene un restaurante.

Se trata de una explotación de bovino de carne con 60 ha de superficie, de las cuales, casi el 100 % son arrendadas y 5 ha propias, aproximadamente. Dispone de 30 vacas de carne (en expediente: 52 vacas de carne y 60 ovejas de carne) y un tractor.

La explotación no cuenta con empleados y el beneficiario solo recibe ayuda familiar.

b. Datos de la inversión

El beneficiario solicitó la ayuda en el 2003, cuando contaba con 34 años, a través de la Oficina Comarcal Agraria de Cabezón de la Sal, cuya información, asesoramiento y gestión de las ayudas valora positivamente.

La inversión consistió en la construcción de una nave de 1200 m² (con camas calientes) para bovino de carne, un estercolero, compra de un tractor y de una minipala.

Decidió pedir la ayuda porque necesitaba modernizar la explotación y construir una nave para las vacas, ya que las tenía sueltas.

Si no le hubieran concedido la ayuda, hubiera realizado el proyecto igualmente, pero lo hubiera hecho a su manera. No hubiera hecho estercolero, lo hizo para que le dieran la ayuda. Además, realizó el proyecto porque lo tenía en mente desde hacía tiempo y quería mejorar su calidad de vida.

El beneficiario no está de acuerdo con el tipo de nave que le obligaron a hacer para que le dieran la ayuda. Opina que el estercolero no le ha servido para nada, porque se encharca de agua y se desborda, dando lugar a la contaminación del suelo por lixiviados. También tuvo que hacer EIA y piensa que no sirvió para nada, porque con el estercolero ha sido peor el remedio que la enfermedad. Además, en 5 años no puede pedir más ayudas, porque con ésta le dieron el máximo.

La inversión realizada ascendió a 131.458,39 €, recibiendo una ayuda de 65.729,20 €, de los cuales 26.291,68 € son en forma de subvención directa, 118.312,55 € de préstamo, con una bonificación actualizada de 10.404,66 € y 29.032,86 € de minoración de intereses.

La inversión ha sido muy positiva en muchos aspectos:

- Mejora de las condiciones de vida del titular, por ahorro en tiempos de trabajo, mejora de las condiciones de trabajo y mayor comodidad.
- Mejora de las condiciones de vida de la unidad familiar, al tener más tiempo libre.
- Mejora de las condiciones de higiene y del bienestar animal: las vacas están más cómodas, tienen más espacio y mejora la limpieza con la fosa de purines.

- Aumento de la producción y de la productividad laboral, por aumento del número de animales., por incorporación de maquinaria y por ahorro de tiempos de trabajo.
- Cambio en la ordenación de las producciones: antes de la inversión tenía raza parda alpina, pero tuvo que matar a muchas porque enfermaron, ahora tiene raza limousin.
- La calidad también ha mejorado, pero el precio es el mismo.

El beneficiario no tiene empleados, sólo ayuda familiar (un sobrino).

Las ayudas contribuyen a que la gente se quede en la zona, favoreciendo la reducción del éxodo rural.

El beneficiario no realiza diversificación de la actividad agraria en su explotación. Además, los costes de producción han aumentado, por el aumento del consumo energético, como consecuencia del incremento de la maquinaria en la explotación.

La renta de la explotación no ha cambiado o incluso ha disminuido (desde que tenemos el €).

El objetivo prioritario de las inversiones no era el ambiental, pero indirectamente se ha contribuido a una mejora del mismo, gracias al estercolero y a la construcción de la nave. Además, el beneficiario cumple con las normas mínimas en materia de medio ambiente e higiene, ya que le exigieron hacer la fosa de purín para recibir la ayuda.

EC-INV-CANT-04: Explotación de bovino de leche

OTE: 4110

a. Datos generales

La explotación está localizada en Liandres (Ruiloba), Cabezón de la Sal (Cantabria).

Los Remedios S.C. es una Sociedad Civil desde el año 98-99, compuesta por: 2 ATP (2 hermanos) y 2 socios que no son ATP (padres).

El representante legal es un hombre nacido en 1974, es delineante y ATP.

Se trata de una explotación de bovino de leche con 6,73 ha de maíz forrajero y 34,04 ha de pradera natural. La mayoría de tierras están en régimen de arrendamiento, menos 5 ha que están en propiedad. También dispone de 141 cabezas de bovino de leche (frisonas), salas de ordeño, estabulación de 50 animales en cubículos y fosa de purines.

La explotación no cuenta con empleados y el beneficiario solo recibe ayuda familiar.

b. Datos de la inversión

El beneficiario solicitó la ayuda en el 2004, a través de la Oficina Comarcal Agraria de Cabezón de la Sal, cuya información, asesoramiento y gestión de las ayudas valora positivamente. Además, realizó el curso de instalación.

La inversión consistió en la mejora de la explotación de bovino de leche, mediante la compra y construcción de: 1 ha de cortavientos, 10 m³ de estercolero/fosa de purin, 6 m.l. de camino de explotación, abonadora, cisterna para purines pero sin inyector de purin (porque no se subvencionaba, y aunque a los 2 años les dijeron que si, ya no les era útil).

El beneficiario decidió pedir la ayuda porque tenía problemas con los purines de la ganadería intensiva. Además, al lado hay una jardinería y necesitaban estiércol, no purin, entonces comprobaron que en otras fincas lo separaban y decidieron hacer lo mismo.

Si no le hubieran concedido la ayuda, no sabe si hubiera realizado el proyecto. El beneficiario considera la ayuda muy importante. En principio planearon el proyecto como una mejora medio ambiental con la idea de inyectar purin, pero finalmente no se hizo así.

La inversión realizada ascendió a 83.539,28 €, recibiendo una ayuda de 33.415,71 €, de los cuales 12.530,89 € son en forma de subvención directa, 75.000 € de préstamo, con una bonificación actualizada de 7.302,89 € y 13.581,93 € de minoración de intereses.

La inversión ha sido muy positiva en muchos aspectos:

- Mejora de las condiciones de vida del titular, por ahorro de tiempos de trabajo, mejora de las condiciones de trabajo y mayor comodidad. Además, con la cisterna automática realiza menos esfuerzo.
- Mejora de las condiciones de vida de la unidad familiar, al tener más tiempo libre.
- Aumento de la producción y de la productividad laboral, por incremento de la cuota de leche.
- Disminución de los costes de producción, sobretodo por materia orgánica, por disponer de una cisterna más grande.
- La ayuda ha facilitado la diversificación de actividades agrícolas en la explotación. En estos momentos están intentando montar una empresa de servicios agrícolas. También venden el estiércol a una empresa de jardinería. En la comarca no hay turismo rural, pero se están empezando a instalar máquinas expendedoras de leche.

El beneficiario no tiene empleados, pero conoce a gente que sí. Hay mayor número de empleados extranjeros que locales, y cada vez más, se establecen contratos indefinidos.

Las ayudas contribuyen a la reducción del éxodo rural. Hace unos 3 años, como disminuyó la cuota de leche, hubo mucho abandono en la actividad, pero a pesar de eso la gente se queda en la comarca (cerca de las ciudades).

El aumento de la calidad de la leche es un hecho significativo, pero ha sido gracias a otros planes de mejora (sala de ordeño nueva, almacén para forraje y maquinaria, más espacio para las vacas...). Al estar las vacas más cómodas, la calidad de la leche mejora, en cambio el precio se mantiene igual.

Lo que también aumenta es la renta de la explotación, como consecuencia de la venta del estiércol a una empresa de jardinería (gracias a esto están recuperando la inversión). En lo que más han gastado ha sido en cuota.

En cuanto a los costes de producción, algo se han reducido. Por un lado, el consumo de energía eléctrica aumenta, pero por otro, disminuye mucho el de gasoil.

Las inversiones realizadas tenían objetivo medio ambiental, siendo éste la gestión de los residuos (purines). Además, no tiene problemas de nitratos, cumple con las normas mínimas en materia de medio ambiente e higiene, y contribuye a la protección del suelo y de la cubierta vegetal, realizando siembra directa y arado tradicional cada 2-3 años.

El beneficiario piensa que su explotación tiene un efecto positivo sobre el medio ambiente, fundamentalmente por la buena gestión de los residuos.

2. ESTUDIOS DE CASO DE LA MEDIDA DE *INSTALACIÓN DE JÓVENES*

2.1 ESTUDIOS DE CASO EN CANTABRIA

Los estudios de caso realizados en cada una de las CCAA dentro de la medida de *Instalación de jóvenes* son los que se especifican a continuación.

EC-JOV-CANT-01: Primera instalación (con plan de mejora): arreglo de pajares.

OTE: 4120

a. Datos generales

El beneficiario, un hombre de 28 años en el momento de la solicitud de la ayuda, se instala como joven agricultor en Viaña (Cabuérniga), Cabezón de la Sal (Cantabria).

Él y su hermano forman parte de una SAT. El beneficiario es agricultor a título principal, y aunque lleva toda su vida trabajando en el campo, realizó el curso de instalación.

La instalación en la explotación se realizó en combinación con la medida de Cese Anticipado, cuando sus padres se jubilaron. Además, solicitó simultáneamente la ayuda para implementar un plan de Mejora de la explotación, que le fue concedido. Sus padres poseen una SAT (Sociedad agraria de transformación), en la que su madre es la cedente. La explotación crece a raíz de la instalación y del plan de mejora.

b. Datos de la inversión

El beneficiario tuvo conocimiento de la ayuda a través de la OCA de Cabezón de la Sal, de la Cooperativa de Comillas y de conocidos que la habían pedido.

La información la consideran muy buena. La tramitación de la ayuda se realizó en la OCA y el proyecto técnico y el EIA en la cooperativa.

Para una inversión total de 25.644,27 €, se concede una ayuda de 23.595,30 €, de los cuales 16.527,83 € en forma de subvención directa y 7.067,47 € con bonificación actualizada.

La ayuda a la instalación como joven agricultor se invirtió en el arreglo de establos. Por su parte, la ayuda al plan de mejora de la explotación permitió la construcción de una nave nueva y la compra de maquinaria. Al ampliar la explotación tuvieron que hacer EIA con el plan de mejora. La ayuda fue esencial para hacer la mejora, sin ella no hubiese podido hacerlo. Tuvo problemas con las licencias, pero al final se solucionaron. Realizó una inversión de 30 millones en la nave. La complementariedad de ambas medidas fue esencial para iniciar la actividad.

- Impacto Social

El beneficiario afirma que las ayudas han permitido su fijación en el sector y en el medio rural. Además, ha mejorado mucho su calidad de vida y la de sus empleados, ya que ahora necesitan menos horas y esfuerzo para realizar el trabajo.

- Impacto Económico

Tanto el beneficiario como su hermano realizan cursos, antes y después de haberse instalado. Tiene hechos varios cursos de capacitación sobre calidad constante de carne. Le informan en el sindicato y en la cooperativa.

El beneficiario no ha creado un empleo en su explotación.

En el caso de su explotación, las ayudas no han supuesto una diversificación de las actividades agrarias, pero sí han contribuido a la reducción del éxodo rural, ya que de no haberle concedido la ayuda, su hermano y él hubieran tenido que irse a otro lugar.

En cuanto a la medida en que las ayudas han mejorado la viabilidad de la explotación y la renta del beneficiario, podemos decir que la ordenación de las producciones no ha cambiado y sigue siendo la misma. El beneficiario destaca la disminución de los costes de producción y el aumento de la producción, al incrementar el ganado año tras año. Pasaron de 80 a 140 vacas. Hasta el año 2007 tenían 143 vacas lecheras, después trajeron algunas de Francia a mejor precio, pero tuvieron problemas de brucelosis y las tuvieron que sacrificar.

De igual forma, gracias a la inversión, aumentó la productividad laboral de la explotación. Ahora atienden mejor a las 140 vacas que tienen, que a las 80 que tenían antes. También ha aumentado la calidad, pero el precio sigue siendo el mismo.

- Impacto Medioambiental

Con el plan de mejora hicieron la fosa de purin, gracias a la cual producen abono y lo aprovechan. Además, en la explotación no utilizan agroquímicos y todo el abono que producen lo reutilizan.

El beneficiario afirma cumplir con las normas mínimas de medio ambiente. Con respecto a la sanidad y bienestar animal, las vacas están limpias, tienen espacio suficiente y buena ventilación, y la fosa de purines también cumple con la normativa.

Además, contribuye a la protección y mejora del suelo y de la cubierta vegetal. Desde noviembre hasta abril las vacas están en el establo, el resto de meses están en los pastos. Por otro lado, no tiene problemas de nitratos y contribuyen a la protección y mejora del medio ambiente mediante la realización de un EIA para la fosa de purines.

En cuanto a la influencia de las inversiones o de las ayudas al medio rural en el paisaje, el beneficiario afirma que no hay abandono de tierras, y que el ganadero que se queda en la zona lo mejora.

Finalmente, considera que su explotación no genera ningún efecto negativo sobre el medio ambiente, al estar los animales cuidados y las fincas también.

EC-JOV-CANT-02: Primera instalación joven ganadero de leche. Compra de novillas.

OTE: 4120

a. Datos generales

La beneficiaria, una mujer de 26 años en el momento de la solicitud de la ayuda, se instala como joven agricultor adquiriendo capital territorial en el municipio de El tejo (Valdaliga), Cabezón de la Sal (Cantabria).

La beneficiaria se hizo ATP, formando una SAT al mismo tiempo. Su marido también forma parte de la SAT. La instalación ya estaba hecha.

La instalación en la explotación parece ser que se realizó en combinación con la medida de Cese Anticipado (la beneficiaria no lo recuerda, pero tiene pinta de ser un cese, aunque en expediente no figura). Por otro lado, la beneficiaria cree que solicitó simultáneamente la ayuda para implementar un plan de Mejora de la explotación, pero no está segura (en expediente no figura).

La beneficiaria no contaba con formación agraria. A raíz de la concesión de la ayuda realizó el curso de instalación, y más adelante, solicitó hacer más cursos. Es agricultor a título principal, al igual que su marido. Su suegro se retiró (cree que su suegro se jubiló después de haber recibido ella la ayuda). Al jubilarse su suegro, su suegra cedió la explotación a su marido, que se quedó a cargo de las vacas, y como necesitaba ayuda, ella decidió pedir la ayuda para instalarse y formar la SAT junto con su marido. Antes de dedicarse a la agricultura, ejercía de peluquera.

b. Datos de la inversión

La beneficiaria tuvo conocimiento de la ayuda a través de la OCA de Cabezón de la Sal cuya información, asesoramiento y gestión de las ayudas valora positivamente.

Para una inversión total de 21.480 €, se concede una ayuda de 19.880,43 €, de los cuales 18.030,36 € son en forma de subvención directa y 1.850,07 € de bonificación actualizada.

De no haber recibido la ayuda se hubiera instalado igualmente, porque necesitaba crear la SAT. No hubiera comprado todas las novillas, lo hubiera hecho más despacio y a mayor tiempo.

La ayuda a la instalación como joven agricultor se invirtió en la compra de novillas (leche) para instalación de joven agricultor e integración como socio en una SAT, además del pago de la 1ª anualidad del contrato de arrendamiento de tierras.

- Impacto Social

La beneficiaria afirma que las ayudas no le han permitido su fijación en el medio rural y/o en el sector agrícola, aunque algo ayuda. Vive en el mismo sitio que vivía. Si no le hubieran dado la ayuda, se hubiera quedado igualmente donde vive y dedicándose al sector ganadero.

Las condiciones de vida de la beneficiaria han mejorado mucho, sobretodo desde que compró el robot de ordeño en 2007. Ahora todo es automático, con lo que ahorra tiempos de trabajo y esfuerzo.

No tiene empleados en la explotación, la llevan entre ella y su marido.

- Impacto Económico

La beneficiaria afirma haber mejorado mucho su capacitación profesional a raíz de la ayuda tras la realización del curso de instalación, pero no ha vuelto a realizar ningún otro curso. Declara que haría más cursos si los impartieran en Cabezón, su marido no puede porque no tiene tiempo.

También opina que, en su caso, la ayuda a la instalación no ha contribuido a la creación de empleo, pero conocen a gente que sí suelen tener a un contratado por explotación. Si el precio de la leche aumentase, tendrían que contratar a alguien, ya que tienen mucho trabajo.

La beneficiaria cree que la creación de empleo y el hecho de que la gente se quede o no en la comarca es independiente de las ayudas.

La medida de instalación de jóvenes no ha contribuido a la diversificación de su explotación, sólo produce leche. En la comarca sí que hay gente que hace venta directa. Ellos al final tendrán que hacer venta directa porque los precios son muy bajos. En la plaza del pueblo un propietario particular ha puesto una máquina expendedora de leche UHT. Es una máquina totalmente automática expendedora de leche, que además contiene los envases (botellas) y neveras para llevarse la leche. Ella cree que este sistema de venta es el futuro.

En lo que respecta a la reducción del éxodo rural, ella cree que la gente no abandona la actividad y los que se van alquilan las tierras.

Sobre la viabilidad de su explotación, destaca la disminución de los costes de producción ya que, por un lado, con las modernizaciones disminuyen, pero aumentan por otro. Con el robot se amortiza bastante.

Así mismo, destaca el aumento de la producción, porque con su incorporación se incrementó el número de vacas lecheras (de 20 a 40 desde que se instaló hasta ahora). También aumentó la productividad laboral, no por la ayuda de instalación, sino por el robot de ordeño.

La ordenación de las producciones y la calidad de los productos, se mantiene igual. Tienen un neutrólogo que les va cambiando y mejorando la alimentación a los animales mes a mes. Ahora se alimentan a base de triturado (puré) y antes comían entero (maíz por un lado, alfalfa, pienso...). Un carro procedente de la cooperativa echa directamente el alimento en el pesebre.

- Impacto Ambiental

Las inversiones realizadas sí que tenían un objetivo medio ambiental. Para las vacas de leche que están estabuladas, hizo un estercolero e instaló cubículos para dormir. Además las saca a pastar al prado y el consumo de agroquímicos es esporádico.

Gracias al plan de mejora que pidió posteriormente, aumentó el estercolero (lo amplió 2- 4 metros), con lo que mejoró mucho el almacenamiento y gestión de estiércol y purines. La beneficiaria considera que a raíz de la compra del robot de ordeño, fue mejorando el resto de la explotación.

La beneficiaria tuvo que adaptarse para cumplir con las normas mínimas en materia de medio ambiente.

En cuanto a la mejora o mantenimiento del paisaje rural, el beneficiario afirma que las tierras no se abandonan.

EC-JOV-CANT-03: Primera instalación de leche.

OTE: 4110

a. Datos generales

La beneficiaria, una mujer de 23 años en el momento de la solicitud de la ayuda, se instala como joven agricultor en el municipio de Valdaliga, Cabezón de la Sal (Cantabria).

La instalación en la explotación se realiza en combinación con la medida de Cese Anticipado, y además, solicitó simultáneamente la ayuda para implementar un plan de Mejora de la explotación, que le fue concedido. Su padre (de 62 años) le cedió un total de 52 ha, de las cuales aproximadamente, unas 40 ha son propias y el resto comunales y de renta.

La ayuda de instalación, contribuye a la cesión anticipada de explotaciones por parte de parientes, ya que si sus padres no le hubiesen dejado la explotación, ella no hubiese tenido un punto de partida, y sin la ayuda a la cesión, sus padres no hubieran podido dejar la actividad. Igualmente importante es la participación simultánea de los dos regímenes, para que puedan cobrar al jubilarse y tengan ingresos para poder mejorar.

La beneficiaria es agricultor a título principal y contaba con formación agraria. Realizó cursos a través del sindicato de inseminación, almacenamiento y manejo de productos, alimentación, manejo de ganado, ordeño...

En la Consejería también les informan de cursos de manejo de medicamentos y alimentación.

La beneficiaria decidió pedir la ayuda e instalarse como joven agricultor, motivada por seguir con la tradición familiar, al jubilarse sus padres.

b. Datos de la inversión

La beneficiaria tuvo conocimiento de la ayuda a través de la OCA de Cabezón de la Sal, cuya información considera buena. También recibió ayuda por parte del sindicato, allí le asesoraron a cerca de los cursos y le ofrecieron más apoyo de cara a la explotación.

Para una inversión total de 92.254,33 €, se concede una ayuda de 41.017,58 €, de los cuales 25.000 € son en forma de subvención directa y 16.017,58 € como bonificación actualizada.

La ayuda a la instalación como joven agricultor se invirtió en el acondicionamiento de la vivienda, que constituía la residencia habitual y estaba vinculada a dependencias de la explotación. La ayuda concedida por el plan de mejora se destinó a la compra de un tractor y maquinaria para laboreo (abonadora, carro mezclador, desbrozadora...).

La complementariedad entre la medida de instalación de jóvenes y la medida de inversiones en las explotaciones es muy importante para seguir adelante en la explotación.

La beneficiaria no hubiera podido llevar a cabo las mejoras de no habersele concedido la ayuda. Cree que se necesitan más ayudas para mantener las instalaciones que ya hay, en lugar de hacer instalaciones nuevas.

- Impacto Social

La beneficiaria afirma que las ayudas han permitido su fijación tanto en el sector como en el medio rural. Además, al reformar la vivienda, sus condiciones de vida han mejorado, al igual que sus condiciones de trabajo, ya que con el tractor y la maquinaria nueva realizan el mismo trabajo en menos tiempo.

- Impacto Económico

La beneficiaria afirma haber mejorado su capacitación profesional a raíz de la ayuda tras la realización del curso de incorporación, aunque ella ya había hecho algunos cursos antes.

Creó un puesto de trabajo, pero tuvo que despedirlo porque no podía permitírselo.

En el caso de su explotación, las ayudas no han supuesto una diversificación de las actividades agrarias, sólo produce leche y no ha introducido otras actividades. En cambio, sí que han contribuido a la reducción del éxodo rural, ya que si no se las hubiesen concedido, se hubiera tenido que ir.

En cuanto a la medida en que las ayudas han mejorado la viabilidad de la explotación y la renta del beneficiario, podemos decir, en referencia a la ordenación de las producciones, que ha mejorado la actividad, pero no ha influido en la salida de su producción, ya que no ha cambiado la estructura de trabajo.

También se destaca la disminución de los costes de producción, porque al salir más al campo tiene que comprar menos forraje. Por otro lado, la productividad laboral aumenta, gracias al ahorro de los tiempos de trabajo. En cambio, la producción no aumenta, ya que se quedó con menos vacas de las que tenían sus padres.

La calidad ha mejorado, en parte gracias a las mejoras en las instalaciones. Tiene certificación de Pascual y cada 3 meses tiene auditoría.

- Impacto Medioambiental

Las inversiones realizadas no tenían por objetivo el ambiental. La beneficiaria cumplía, antes de recibir la ayuda, con las normas mínimas en materia de medio ambiente, pero tuvo que adaptarse a una normativa más exigente para obtener la certificación de Pascual. Además, no utiliza agroquímicos y utilizan su propio abono para las fincas.

La beneficiaria contribuye a la protección y mejora del suelo y de la cubierta vegetal, gracias a la desbrozadora. En cuanto a la influencia de las inversiones o de las ayudas al medio rural en el paisaje, el beneficiario afirma que hay abandono de tierras por parte de pequeñas ganaderías.