



Informe global de evaluación





Informe global de evaluación

Septiembre, 2013



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural



Índice

	<i>Pág.</i>
Análisis e interpretaciones	5
Conclusiones	37
Propuestas	49

Introducción

Este documento recoge el Informe Global de la evaluación realizada por Arenal Grupo Consultor S.L. sobre la actividad de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda en el periodo 2007-2012, en el que se integran de forma sintética los resultados alcanzados en los procesos evaluativos llevados a cabo de la NERA, el PAG Lidera y la ITS.

El documento está organizado en tres bloques, el primero dedicado a exponer los hechos que se han constatado en la evaluación, el segundo a las conclusiones que se alcanzan a partir de dichas constataciones y el tercero a las recomendaciones que se realizan para el próximo programa de desarrollo rural del Litoral de la Janda.

El primero de estos bloques está organizado por los tres instrumentos de planificación que han vehiculado la actuación de la Asociación en el periodo 2007-2012 (NERA, PAG Lidera e ITS), los cuales se han enjuiciado mediante los criterios de valor fijados en el Pliego de Cláusulas Técnicas y Administrativas que regularon la contratación de la “Evaluación de la actividad de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda durante el periodo 2007-2012”: pertinencia, coherencia interna, gestión, eficacia, eficiencia, efectividad, satisfacción de los beneficiarios, impacto, sostenibilidad, innovación, cooperación, participación, género y juventud.

Los instrumentos de planificación utilizados por la Asociación también han sido el referente para la exposición de las conclusiones, en tanto que las propuestas que para el próximo periodo de programación se han organizado en tres grupos dependiendo de la materia a la que se refieren: planificación de las medidas, gestión de las actuaciones y participación de los agentes del territorio.

Este informe se ha realizado entre julio y septiembre de 2013.

1

Análisis e interpretaciones

■ Pertinencia del diagnóstico

La economía se encontraba en la fase álgida del ciclo cuando se realizó el diagnóstico del Litoral de la Janda para elaborar la NERA, con crecimientos importantes del PIB y del empleo, buenas expectativas de crecimiento para la mayoría de las actividades productivas y pocas dificultades de acceso a la financiación por lo general.

Para los años de vigencia de la NERA se vislumbraba un escenario de continuidad en la dinámica económica, lo que, teniendo en cuenta que la situación económica fue diagnóstica como una de las tres “macrovariables determinantes”, llevó a la definición de un ambicioso conjunto de objetivos para el periodo 2007-2013 y la formulación de una estrategia que era consecuente con esa situación.

La crisis que se inicia a finales de 2007 ha modificado drásticamente la situación económica, con muchas más dificultades de acceso a la financiación y un fuerte caída de la demanda en la mayoría de las actividades productivas.

La negativa dinámica de la economía en el último lustro ha sido especialmente intensa en el sector construcción, que en el diagnóstico comarcal de la NERA del Litoral de la Janda fue tipificado como “macrovariable determinante” en el funcionamiento del territorio, en la medida que una parte importante del crecimiento registrado en los años anteriores había procedido de dicho sector.

La fuerte reducción de la actividad en la construcción desde 2008 ha modificado notablemente la situación económica de este territorio, en especial su mercado de trabajo, la tercera “macrovariable determinante”, pues el número de personas desempleadas ha aumentado fuertemente (70,5% entre 2007 y 2012), con la consiguiente reducción de rentas y el empeoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

La crisis económica ha tenido un fuerte efecto negativo en la creación de empresas en la mayoría de los territorios de España, proceso al que no ha sido ajeno el Litoral de la Janda, aunque no con tanta intensidad, pues el número de empresas creadas en este territorio ha pasado de una media anual de 802 en los años previos a la aplicación de la NERA (2005-2007) a 659 en el periodo 2008-2012, un 17,9% menos.

Es más, en todos los años en los que se ha aplicado la NERA del Litoral de la Janda salvo 2010 se han creado más empresas que en los dos años anteriores a su aplicación, y sólo el elevado número de empresas creadas en 2005 hace que la media del periodo NERA sea inferior a la media de los años anteriores.

Las empresas creadas en el Litoral de la Janda durante el periodo de aplicación de la NERA configuran la estructura empresarial de este territorio en la actualidad, pues las 3.295 creadas desde 2008 representan el 80,4% del total de las existentes en 2012, con lo que se constata que dicho periodo ha sido importante para el Litoral de la Janda en cuanto a la creación de empresas, a pesar de la crisis económica.

Más efecto ha tenido la crisis económica en el cierre de empresas, que en el Litoral de la Janda han pasado de una media anual de 511 en el trienio 2005-2007 a 743 en el lustro 2008-2012, lo que supone un incremento del 45,5%. Por tanto, el número de empresas cerradas en el Litoral de la Janda ha superado al de empresas creadas en todos los años del periodo de aplicación de la NERA salvo 2008, con lo que desde 2007 el número de empresas en este territorio ha descendido en todos los años.

Por tanto, las conclusiones alcanzadas en el diagnóstico de la NERA no son pertinentes en la actualidad, ya que la realidad del Litoral de la Janda en 2013 difiere bastante de la existente en 2006.

En el proceso de formulación de la NERA del Litoral de la Janda se identificaron 10 fuerzas, 12 debilidades, 7 oportunidades y 11 amenazas, algunas de las cuales se han consolidado, otras han perdido intensidad y varias no tienen validez actualmente.

- El diagnóstico de las fuerzas sigue siendo válido, pues 8 se mantienen y en 2 la situación ha cambiado moderadamente, la calidad de vida de la población y la existencia de emprendedores innovadores, ambas a peor como consecuencia de la crisis, la primera por la extensión de las situaciones de paro y la segunda por la dificultad de acceder al mercado financiero.
- Menos vigencia tienen las debilidades que se detectaron en 2006, pues 5 de las 12 se mantienen y las demás han variado, algunas ligeramente y otras bastante, habiéndose agravado por lo general la debilidad diagnosticada en el proceso de formulación de la NERA.
- De las 11 amenazas identificadas, 7 se mantienen (2 con matizaciones) y 4 han desaparecido o tienen escasas probabilidades de ocurrir en los próximos años, todas estas asociadas al sector inmobiliario: presión urbanística sobre determinados espacios estratégicos, riesgo de pérdida de identidad local por la presión inmobiliaria de las aglomeraciones urbanas del entorno, impacto en la actividad turística del desarrollo de las energías renovables en la comarca y efecto del crecimiento de los tipos de interés sobre la construcción de vivienda y sobre el endeudamiento de las familias.
- Sin duda donde más cambios se han producido es en las oportunidades, pues 5 de las 7 que se identificaron ya no lo son o han perdido la mayor parte de su potencial, principalmente oportunidades que descansaban en el crecimiento de la demanda de ciertos bienes y servicios impulsada por los fondos públicos, que con el proceso de consolidación fiscal en marcha se han reducido significativamente respecto a lo que se vislumbraba en 2006.

En suma, de los 40 elementos que se incluyeron en el diagnóstico del Litoral de la Janda, las conclusiones obtenidas sobre 20 siguen siendo válidas, principalmente en lo que se refiere a las fuerzas de este territorio, en 9 se ha producido algunos cambios que no revocan totalmente el diagnóstico realizado en 2006, fundamentalmente debilidades, y para 11 la situación es muy distinta actualmente, casi todas componentes externas a este territorio (9) que se han modificado por la crisis económica.

■ Avance en los objetivos

Objetivo de la NERA

La NERA del Litoral de la Janda “tiene como principal objetivo la mejora de la calidad de vida de la población impulsando un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente dada su especificidad de zona litoral”, para lo cual se pretende avanzar en 12 objetivos generales, la mitad de ellos de las áreas temáticas generales (1 por área) y la otra mitad de las áreas temáticas transversales (1 por área).

Los objetivos generales de las áreas temáticas se concretaron mediante 32 objetivos específicos, aproximadamente 5 objetivos de media por área temática, de tal forma que la estructura de objetivos de la NERA del Litoral de la Janda está compuesta por 45 objetivos, de los que 38 corresponden a áreas temáticas.

Ninguno de los objetivos perseguidos con la NERA del Litoral de la Janda está cuantificado ni mensurado, por lo que resulta imposible valorar el avance que se haya logrado en ellos ni puede establecerse la contribución a dicho avance de las actuaciones realizadas por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

Ante esta situación se ha optado por seleccionar una serie de indicadores que pueden cuantificarse para el momento de puesta en marcha de la NERA (2007) y para una fecha reciente, 2011 ó 2012 en la mayoría de los casos, a partir de los cuales evaluar el avance en el objetivo principal y, en menor medida, en los objetivos generales.

Estos indicadores ponen de manifiesto que desde 2007 han empeorado los aspectos de carácter económico que influyen en la calidad de vida de la población, fundamentalmente como consecuencia de la crisis económica, que ha elevado notablemente el número de desempleados, principalmente jóvenes, y que ha provocado la caída de la renta per cápita.

Los demás indicadores han evolucionado mejor desde la puesta en marcha de la NERA, aunque con fuertes diferencias entre ellos, pues algunos han tenido leves empeoramientos, como el consumo de energía en los hogares, y otros han registrado fuertes mejoras, como el uso de las bibliotecas o la dotación de líneas ADSL.

La contribución de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda a los objetivos de la NERA ha sido dispar, principalmente por el ámbito competencial en el que actúa, pues, por ejemplo, poco puede hacer en las áreas de “Medio físico y medio ambiente” o “Infraestructuras y transportes”, en tanto que sí tiene un papel relevante para el logro de los objetivos del área de “Actividades económicas”.

Esta última área es la que concentra la mayor parte de las actuaciones realizadas y los fondos invertidos, principalmente destinados a reforzar los sectores estratégicos del Litoral de la Janda que aprovechan los recursos productivos locales, la agricultura y el turismo de forma destacada.

Menor contribución ha tenido a la diversificación de la estructura productiva del Litoral de la Janda y a mejorar las condiciones para el asentamiento y consolidación de la actividad

económica, aunque bastante por encima de los demás objetivos de la NERA, salvo la mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos locales.

Más dificultad existe para evaluar la contribución de la Asociación a los objetivos de las áreas temáticas transversales, pues las referencias para contrastar lo realizado son aún más difusas, las actuaciones realizadas no están asignadas a estas áreas y una misma actuación puede contribuir a los objetivos de varias áreas.

Contribución de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda a los objetivos de las áreas temáticas transversales

Género. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ha estado muy presente en las actuaciones realizadas por la Asociación, tanto en lo que se refiere a su organización interna, siendo mujeres el 43% de las personas que componen sus órganos de dirección y el 75% de la plantilla, como en las actuaciones que ha realizado en aplicación de la NERA. Respecto a esto último, los proyectos promovidos por mujeres han sido más incentivados que si el mismo proyecto hubiese sido promovido por hombres y la mayoría de los proyectos propios de la Asociación han tenido efectos positivos en la igualdad de género, principalmente el que específicamente se diseñó para fortalecer el papel de la mujer en el desarrollo rural, “De igual a igual”.

Sostenibilidad Ambiental. Las actuaciones de la Asociación han estado presididas por el principio de sostenibilidad ambiental, de ahí que la mayoría de los proyectos promovidos por la Asociación contribuyen a los objetivos medioambientales y se han apoyado proyectos públicos y privados que tienen como objetivo la conservación y mejora del medio ambiente. La contribución de la Asociación ha sido significativa en relación a la capacidad de actuación que tiene en este campo y a los recursos financieros con los que cuenta.

Innovación. La realización por los agentes del Litoral de la Janda de innovaciones en procesos, productos, organización y mercados ha guiado la acción de la Asociación en estos últimos años, habiéndose posicionado probablemente como el principal agente impulsor de innovaciones y actor fundamental en los procesos innovadores de este territorio, tanto por las actuaciones de carácter intangible que ha realizado (información, asesoramiento, etc.) como por los incentivos concedidos para reforzar los componentes innovadores de los proyectos empresariales.

Cultura emprendedora. También en materia de apoyo a la cultura emprendedora la Asociación es probablemente el principal agente en el Litoral de la Janda, principalmente por los incentivos que ha concedido a las personas que pretendían crear una empresa, pero también mediante las actuaciones de información, asesoramiento y sensibilización que ha realizado para elevar la proporción que en la población de este territorio representan las personas emprendedoras. Si bien la creación de empresas se ha reducido en el Litoral de la Janda desde 2008 como consecuencia de la crisis económica, muy probablemente el descenso hubiese sido mayor sin la actuación de la Asociación.

Sociedad de la Información. El desarrollo de la sociedad de la información en el Litoral de la Janda ha sido apoyado por la Asociación mediante la aplicación de incentivos adicionales a los proyectos promovidos por empresas, organismos y entidades que representasen la incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación. También es destacable el esfuerzo realizado para la difusión de redes sociales y en el desarrollo de herramientas telemáticas para el desarrollo de productos turísticos.

Cooperación. En todos los proyectos que ha promovido la Asociación en el periodo 2007-2012 ha estado muy presente la cooperación con los agentes económicos y sociales del Litoral de la Janda y entre dichos agentes, lograr avances en esta materia ha sido un propósito explícito, aunque los resultados no han sido todo lo buenos que hubiese sido deseable debido a que las barreras a la cooperación son muy elevadas y se necesita mucho tiempo para superarlas, principalmente cuando se trata de empresas dedicadas a la misma actividad, que en la mayoría de los casos se consideran únicamente como competidores y no valoran las ventajas de cooperar en determinados campos.

Objetivos del PAG Lidera

Ninguno de los objetivos del PAG del Litoral de la Janda están cuantificados, ni pueden determinarse a partir de sus definiciones los niveles que se pretendían alcanzar en 2012 o a la finalización de su periodo de vigencia, por lo que no puede enjuiciarse los avances logrados en cada uno de ellos.

El único indicador para el que puede compararse previsión y ejecución es la inversión inducida, que es un resultado que se utiliza frecuentemente para evaluar las primeras consecuencias de los programas de fomento. De este tipo son 4 de los 6 programas del PAG (salvo "Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural" y "Gastos de funcionamiento"), que representan casi tres cuartas partes del gasto público del PAG.

La inversión inducida prevista para todo el periodo de vigencia del PAG es de 1,71 millones de euros, habiéndose certificado hasta 2012 inversiones por valor de 2,95 millones de euros en inversiones, por lo que el objetivo se ha superado ampliamente, un 73% más. En 3 de los 4 programas la inversión inducida comprometida es superior a la prevista, siendo la excepción "Apoyo a la diversificación de la economía rural", pero teniendo en cuenta las inversiones comprometidas pendientes de certificar (55,6% del importe comprometido), cabe esperar que a la finalización del PAG se haya superado la inversión que se pretendía inducir.

La evaluación de la eficiencia sufre el mismo problema que la evaluación de la eficacia, por lo que en sentido estricto no puede determinarse si para lograr los objetivos han sido necesarios más o menos recursos de los previstos. Como alternativa se ha construido un indicador que relaciona la utilización de fondos públicos (cociente entre gasto público real y el gasto público previsto) y la eficacia (cociente entre los objetivos logrados y los objetivos previstos en cuanto a inversión inducida).

El indicador de eficiencia se sitúa en 0,257 para los fondos certificados, lo que significa que por cada unidad de objetivo alcanzado se ha gastado un 25,7% menos de lo previsto, es decir, se ha sido mucho más eficiente de lo que se preveía, lo cual se ha logrado al concederse tasas de subvención bastante inferiores en promedio a las consideradas en la planificación.

Los objetivos se han logrado con un coste unitario inferior al previsto en los 4 programas para los que puede estimarse la eficiencia, con ahorros elevados en todos ellos, en especial en "Conservación, modernización zonas rurales y mejora empleabilidad y vertebración social".

La efectividad del PAG debe entenderse como el grado en el que las subvenciones otorgadas inciden en la decisión de los promotores de los proyectos y, por tanto, provocan que se ejecuten proyectos que no se habría llevado a cabo sin la ayuda o que se modifique algo en un proyecto que se hubiese realizado sin la ayuda.

En el 83% de los proyectos apoyados con los fondos del PAG del Litoral de la Janda las ayudas han modificado alguna decisión del promotor, es decir, han tenido un efecto incentivador.

El principal efecto ha sido que se lleven a cabo proyectos que no se hubiesen realizado sin las ayudas, que alcanza al casi 40% de los proyectos apoyados, indicador que es superior en las entidades públicas (70,8%) que en las entidades privadas (30%).

Para el 43% de los proyectos la concesión de la ayuda ha supuesto que sus promotores hayan modificado algún aspecto del mismo, efecto que ha sido más intenso en las empresas privadas. El cambio más frecuentemente ha sido anticipar la realización del proyecto (62,1% de los casos), consistiendo los demás cambios en variar alguna de las características de los proyectos (24,1% de los casos) y aumentar la inversión (13,8%).

Los cambios realizados en las características de los proyectos han aumentado su componente innovador en el 21,0% de los que se hubiesen realizado sin la ayuda del PAG, efecto que se ha producido mucho más en los proyectos promovidos por entidades privadas sin ánimo de lucro que en los de empresas privadas y muchísimo más que en los promovidos por entidades públicas.

Objetivos de la ITS

Para evaluar la eficacia es necesario que los objetivos estén dimensionadas, que exista una cuantificación que permita comparar los niveles que se pretendían lograr y los niveles realmente alcanzados, lo cual no ocurre en el Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda.

Esta carencia se debe principalmente a dos razones, la dificultad de cuantificar los objetivos que debían plantearse en el Programa siguiendo las instrucciones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, y que no se dispuso del tiempo necesario para realizar los cálculos necesarios para cuantificar los objetivos.

Teniendo en cuenta que se han ejecutado muy pocos proyectos (12) y que la inversión realizada es muy baja (1,1 millones de euros), puede afirmarse que el avance en los objetivos que se pretendía lograr con el Programa ha sido muy escaso, nulo en lo que se refiere a implantar sistemas y herramientas de gestión medioambiental, pues ningún proyecto ha perseguido este objetivo.

Además, los proyectos han tenido por lo general una baja contribución a los objetivos del Programa debido a sus características. Los 3 proyectos promovidos por la Asociación para crear o mejorar los productos turísticos son los que más han contribuido a los objetivos.

La evaluación de la eficiencia requiere también que los objetivos estén cuantificados, por lo se produce la misma situación que en la evaluación de la eficacia y, por tanto, no puede constatarse si la ejecución del Programa ha sido más o menos eficiente de lo previsto.

Que se haya exigido tres presupuestos en aplicación de lo establecido en la Ley de Subvenciones y que la mayoría de los proyectos se hayan contratado en un proceso de licitación abierta, son condiciones que permiten considerar que la relación entre objetivos y recursos dedicados es la mejor que podía lograrse.

Dado que el Programa ha operado a través de subvenciones, el nivel máximo de eficiencia se lograría si el importe concedido es el mínimo requerido para que los promotores llevaran a cabo sus proyectos, lo cual ha ocurrido en la mayoría de los casos.

Las subvenciones concedidas en aplicación del Programa han sido efectivas, pues han contribuido a que los proyectos se lleven a cabo, sin ellas difícilmente se hubiesen realizado estos proyectos, pues aunque la mayoría podrían haber logrado ayudas de otros programas, en pocos casos se habría alcanzado un nivel suficiente para que los promotores hubiesen decidido llevarlos a cabo.

■ Adecuación de la estrategia

La estrategia trazada para alcanzar los objetivos de la NERA consiste únicamente en la aplicación de un conjunto de líneas estratégicas para cada una de las áreas temáticas generales y transversales. No se fijaron principios, orientaciones o criterios estratégicos que guiarán el diseño y ejecución de las actuaciones que se realizasen para lograr los objetivos.

Se establecieron 36 líneas estratégicas, 22 de ellas en las áreas temáticas generales (casi 4 de media) y 14 en las áreas temáticas transversales (algo más de 2 de media), muchas de ellas con incidencia en los objetivos de otras áreas, principalmente las líneas de las áreas temáticas transversales, lo que aportaba a la NERA una mayor pertinencia por las sinergias que se producirían entre líneas estratégicas.

Esta configuración de la estrategia de la NERA otorgaba a la Asociación un amplio marco de actuación, excesivo en algunas áreas temáticas a tenor de las actuaciones que puede llevar a cabo para lograr los objetivos. De hecho, un reducido grupo de ellas concentra la mayor parte de las actuaciones y los fondos aplicados, fundamentalmente las del área temática "Economía".

Las líneas estratégicas quedaron formuladas exclusivamente con su denominación, no se definieron sus elementos esenciales, como su contenido y prioridades, de tal forma que si bien se conoce la dirección que se planteaba para avanzar en los objetivos, se desconoce cómo y de qué forma se pretendía avanzar, pues existen muchas opciones para actuar en la dirección señalada en la denominación de la línea estratégica.

La denominación de las líneas estratégicas de la NERA del Litoral de la Janda es muy general en bastantes casos, lo que permite a partir de ellas actuar de muchas formas y con actuaciones de muy diversa naturaleza, con lo que el marco de intervención se amplía aún más, abarcando la mayor parte de los ámbitos que pueden plantearse en desarrollo rural.

Es más, las líneas estratégicas están formuladas como objetivos (favorecer, mejorar, etc.), lo que en bastantes casos dificulta saber en qué consisten, de qué se trata exactamente, como por ejemplo, "mejorar la gestión energética", "favorecer la integración social", "adecuar las instituciones a las necesidades del desarrollo", "valorizar los recursos patrimoniales del territorio favoreciendo su uso y disfrute por residentes y visitantes" o "mejorar la incorporación de la mujer al mercado laboral".

Las líneas estratégicas se desarrollan mediante actuaciones estratégicas que suponen un cierto grado de concreción de lo que se pretende, pero tampoco suficiente para disponer de un conocimiento preciso del contenido de cada una de ellas, pues únicamente se conoce su denominación.

La estrategia diseñada tiene, por tanto, carencias en su estructura y en su formalización, las primeras debido a que no contiene elementos esenciales de una estrategia de desarrollo territorial y las segundas debido a como están definidas.

La amplitud de las líneas estratégicas hace que todos los retos que pueden presentarse a un territorio tengan cabida en alguna de ellas, ninguna es inapropiada en el contexto actual y tampoco es necesario incorporar nuevas líneas para abordar los retos actuales.

■ Participación de los agentes

La configuración de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda y su posicionamiento estratégico ponen de manifiesto la importancia que le otorga a la participación de los agentes del territorio en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus actuaciones.

El proceso de formulación de la NERA supuso el nacimiento una nueva forma de trabajo para promover el desarrollo de las zonas rurales, en la que la participación ciudadana se instituyó como pieza fundamental de los procesos de planificación, iniciándose un periodo en el que los ciudadanos tienen la oportunidad de decidir qué estrategia de desarrollo quieren para sus territorios.

Durante el proceso participativo que llevó aparejado la formulación de la NERA del Litoral de la Janda en 2007, la Asociación logró la implicación de más de 150 actores clave del territorio en mesas sectoriales, mesas comarcales, foros municipales o prestándose a ser entrevistados.

Los resultados del proceso participativo fueron positivos y sus conclusiones sentaron las bases para la formulación del Plan de Acción Global "LiderA" 2007-2013 y la estrategia que se seguiría para la implementación de la Iniciativa de Turismo Sostenible 2007-2012 en la comarca.

La estructura organizativa de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda cuenta tres órganos de gobierno: Asamblea General, Junta Directiva y Consejo Territorial.

La Asociación está teniendo una actitud proactiva para el uso de Internet y las redes sociales en la participación ciudadana, entendiendo que estas herramientas constituyen una alternativa eficaz y eficiente para promover estos procesos de forma menos costosa y más ágil a la tradicional.

Para la evaluación de la actividad de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda durante el periodo 2007-2012 se creó un grupo de trabajo en Facebook, al que se invitaron a 493 personas, de las que 150 fueron aceptadas, para que aportasen sus puntos de vista sobre las actuaciones realizadas por la Asociación y el desarrollo territorial del Litoral de la Janda. La participación real ha sido baja, con 38 comentarios y 164 respuestas en forma de voto por alguna de las alternativas propuestas en las líneas de discusión.

A finales de 2012 eran socios de la Asociación 81 personas jurídicas, mayoritariamente privadas, con una composición muy decantada hacia lo social (las asociaciones de vecinos, mujeres y jóvenes representan el 51,3% del total).

La Asamblea General, máximo órgano de la Asociación, se ha reunido 2 veces al año en cada uno de los años del periodo 2007-2012 salvo en 2008, en el que se celebraron 2 asambleas más de carácter extraordinario, frecuencia que es adecuada para el correcto desempeño de las funciones que tiene asignadas.

El número de asociados que han asistido a las reuniones de la Asamblea General ha sido bajo, con una media de 17 socios en el periodo 2007-2012, un 27% del total, oscilado entre el

14% y el 31%. Las administraciones locales, asociaciones empresariales y cooperativas agrarias han tenido una alta participación, a diferencia de las asociaciones de carácter social.

La Junta Directiva, órgano ejecutivo, rector y gestor de la Asociación, está compuesta a finales de 2012 por 21 socios (7 más que en 2007), que representan a los agentes y sectores con mayor presencia en el territorio. En el periodo 2007-2012 se ha reunido 5 veces de media anual, cifra algo baja hasta 2009 y suficiente posteriormente por la creación del Consejo Territorial. La asistencia a las reuniones ha sido en promedio del 55,3%, con una tendencia decreciente y sólo un tercio con una asistencia superior al 60%.

El Consejo Territorial de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, órgano de decisión para la ejecución y el seguimiento del Eje 4 del PDR y de participación de las instituciones, empresas y entidades del territorio, está compuesto por 36 miembros, 3 de ellos con voz pero sin voto. Se ha reunido 4 veces en cada uno de los años del trienio 2009- 2011 y 6 veces en 2012, con un participación que ha oscilado entre el 24% y el 73% (54,1% de media), que muestra una tendencia claramente descendente.

Las causas de la baja participación en estos órganos son diversas, entre las que cabe señalar que el número de reuniones es elevado, el coste que supone el desplazamiento hasta la sede de la Asociación para los miembros que no son de Vejer de la Frontera, la dificultad que tienen los representantes de algunas entidades de entender los temas tratados por su formación y que para algunos miembros las reuniones están planteadas para confirmar las propuestas de la Gerencia del GDR.

En este conjunto de proyecto destaca el de "Espacios de participación ciudadana", promovido por la Asociación para favorecer la cohesión social y los canales de participación entre los agentes sociales y económicos del territorio.

■ Coherencia de la ejecución

PAG Lidera

● Fondos asignados

Los fondos del PAG del Litoral de la Janda comprometidos hasta el 31 de diciembre de 2012 ascienden a 6.524.444,10 euros, lo que supone el 92,5% del total disponible. El nivel de ejecución es elevado en las 6 medidas, aunque con diferencias importantes:

- Moderadamente alto (70-80%): "Conservación de la naturaleza y el paisaje en las explotaciones rurales"; "Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural".
- Alto (80-90%): "Mejora de la competitividad sector agrario, forestal y agroindustrial"; "Conservación, modernización de las zonas rurales y mejora de la empleabilidad y vertebración social".
- Muy alto (cercano al 100%): "Apoyo a la diversificación de la economía rural"; "Gastos de funcionamiento, dinamización, etc."

Gasto público comprometido en las medidas del PAG del Litoral de la Janda en el periodo 2009-2012

Medidas	Comprometido		Pendiente comprometer
	Euros	% disponible	
Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural	132.703,00	72,9	50.000,00
Mejora de la competitividad sector agrario, forestal y agroindustrial	1.474.061,12	83,7	286.443,88
Apoyo a la diversificación de la economía rural	2.091.837,69	98,9	22.416,31
Conservación, modernización zonas rurales y mejora empleabilidad y vertebración social	996.168,30	88,1	134.786,70
Conservación de la naturaleza y el paisaje en las explotaciones rurales	95.031,00	71,2	38.400,00
Gastos de funcionamiento, dinamización, etc.	1.734.643,00	100	0,00
Total	6.524.444,10	92,5	532.046,90

El gasto privado incentivado es un 250% superior al previsto para todo el periodo de vigencia del PAG del Litoral de la Janda, diferencia que se debe a que las tasas de subvención han sido en promedio muy inferiores a las consideradas cuando se estimó la participación de la iniciativa privada. En las 4 medidas en las que participa la iniciativa privada se ha superado la cuantía de gasto privado prevista hasta 2015, principalmente en "Mejora de la competitividad sector agrario, forestal y agroindustrial", con las consiguientes menores tasas de subvención en todos ellos, en especial en "Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural".

Gasto privado incentivado en las medidas del PAG del Litoral de la Janda en el periodo 2009-2012 (euros)

Medidas	Gasto privado incentivado		Tasas de subvención	
	Euros	Diferencia respecto previsto (%)	Previstas	Reales
Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural	0,00	0	0,0	0,0
Mejora de la competitividad sector agrario, forestal y agroindustrial	2.618.345,00	346,2	75,0	36,0
Apoyo a la diversificación de la economía rural	2.575.215,80	253,6	74,4	44,8
Conservación, modernización zonas rurales y mejora empleabilidad y vertebración social	762.336,24	99,7	74,8	56,6
Conservación de la naturaleza y el paisaje en las explotaciones rurales	48.969,00	230,3	90,0	66,0
Gastos de funcionamiento, dinamización, etc.	0,00	0,0	0,0	0,0
Total	6.004.866,05	250,8	75,0	43,7

El grado de ejecución del PAG del Litoral de la Janda desciende notablemente si en vez del gasto público comprometido se evalúa el gasto público certificado, que a la finalización de 2012 ascendía a 3.225.865,10 euros, un 45,7% del importe total asignado al PAG, es decir, 46,7 puntos porcentuales menos que el gasto comprometido.

Las diferencias entre medidas en el nivel de certificación del gasto público son muy elevadas, principalmente debido al bajo nivel de certificación alcanzado en "Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural" (18%) y "Conservación, modernización de las zonas rurales y mejora de las empleabilidad y vertebración social" (30,3%).

Gasto público certificado en las medidas del PAG del Litoral de la Janda en el periodo 2009-2012

Medidas	Certificado		Pendiente certificar
	Euros	% dotación	
Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural	34.417,00	18,9	148.286,00
Mejora de la competitividad sector agrario, forestal y agroindustrial	947.149,34	53,8	813.355,66
Apoyo a la diversificación de la economía rural	900.344,68	42,6	1.213.909,32
Conservación, modernización zonas rurales y mejora empleabilidad y vertebración social	342.236,50	30,3	788.718,50
Conservación de la naturaleza y el paisaje en las explotaciones rurales	95.031,00	71,2	38.400,00
Gastos de funcionamiento, dinamización, etc.	906.686,58	52,0	827.956,42
Total	3.225.865,10	45,7	3.830.625,90

El bajo nivel de certificación en la medida “Desarrollo e impulso de la estrategia de desarrollo rural” a 31 de diciembre de 2012 se debe fundamentalmente a que la mayor parte de su dotación financiera se realizó en la Resolución de 19 de enero de 2012 de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (80,3% del total), ya que resulta complicado comprometer y ejecutar en 11 meses una cifra relevante de gasto.

● Adecuación de los proyectos

Algo menos de dos tercios de los proyectos subvencionados han sido promovidos por empresas privadas, distribuyéndose el tercio restante casi por igual entre entidades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro. El perfil de los proyectos de cada grupo de beneficiario ha sido el siguiente:

- Proyectos empresariales. Han consistido mayoritariamente en modernizaciones y ampliaciones de instalaciones (82%). La agricultura y ganadería ha sido el sector en el que más proyectos se han apoyado (49,4%) y también es de mayor cuantía de ayudas (28,1%), fundamentalmente creación y modernización de invernaderos (40,9%) y dotación de tractores y maquinaria en explotaciones extensivas (45,5%).
- Proyectos de entidades públicas. La dotación de equipamientos ha sido lo más frecuente (73,1%), tipo de proyecto que ha concentrado el 67% de las ayudas concedidas a entidades públicas, principalmente equipamientos turísticos y adecuación de senderos (31,2% y 24,3% de las ayudas a entidades públicas).
- Proyectos de entidades privadas sin ánimo de lucro. Han sido de muy diverso tipo, sin que ninguno de ellos concentre una parte relevante del total, situación que sí ocurre en cuanto a las ayudas concedidas por la dimensión financiera de los equipamientos que algunas de estas entidades han promovido (38,9% del importe concedido).

Los proyectos incentivados se han adecuados a lo previsto en la normativa reguladora y, por tanto, en la Estrategia de Actuación Global. La adecuación de los proyectos no era especialmente problemática debido a la amplitud de objetivos perseguidos en el PAG y a la diversidad de proyectos elegibles.

Si bien los proyectos aprobados se han adecuados a lo que se planificó y superan los umbrales establecidos para que sean incentivados, el grado de adecuación de un conjunto de ellos es moderado, pues un 36,6% no alcanzan 50 puntos sobre 100 en la aplicación de los criterios de valoración y el 80,0% está por debajo de 60 puntos.

● Solapamientos, redundancias y sinergias entre actuaciones

El PAG se desarrolla mediante la realización de un conjunto de proyectos promovidos por las personas físicas o jurídicas que pueden ser beneficiarias de ayudas públicas, con los que se persiguen objetivos específicos, ya sean individuales o colectivos, y que, por tanto, no se solapan entre ellos ni existen redundancias entre las actuaciones.

Si han existido sinergias entre proyectos de un mismo promotor, pues en algunos casos los proyectos se basan en los logros alcanzados por los que se han ejecutado anteriormente. A 16 promotores se les han aprobado más de 1 proyecto, aglutinando en conjunto 59 proyectos, de los que 21, promovidos por 8 entidades, han tenido efectos sinérgicos.

Un tipo distinto de efecto sinérgico lo generan los proyectos promovidos por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, pues mediante ellos se aporta información y criterios que mejoran el escenario de toma de decisiones de los agentes. Entre ellos destacan los que se refieren al sector turístico.

● Coordinación entre agentes

La Comisión de Seguimiento del Programa ha sido el único mecanismo formal de coordinación entre los dos agentes responsables de la implementación de la ITS en el Litoral de la Janda, función que ha desarrollado escasamente debido a que se ha reunido pocas veces y que las reuniones fundamentalmente se dedicaron a determinar las subvenciones que se concederían.

Tampoco han funcionado vías informales de coordinación, pues las relaciones entre la Gerencia del Programa y la Consejería han consistido fundamentalmente en aclaraciones a las dudas que surgieron en la aplicación del Programa y en la traslación desde la Consejería a la Gerencia de criterios y orientaciones de actuación.

ITS

● Ajuste entre ejecución y planificación

La mayoría de los proyectos previstos en los planes de acción se han ejecutado, 12 de los 14, a pesar de lo cual el importe de las subvenciones concedidas (667.828,09 euros) ha sido un 30,6% inferior a la cuantía asignada en los planes de acción y un 66,6% inferior a la cuantía máxima prevista en el Convenio.

Esta diferencia tiene dos causas: la reducción de las subvenciones en seis proyectos por ser las inversiones aceptadas inferiores a las previstas (explica el 15,6%) y la renuncia del Ayuntamiento de Conil a las subvenciones otorgadas a dos proyectos (explica el 84,4%).

En los tres objetivos para los que se acordaron subvenciones en el Convenio se han reducido los importes previstos, principalmente en el de "creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico" (241.408,36 euros menos, un 75,6% de diferencia, que representa el 82,1% de la diferencia total).

Mucho mayor ha sido la diferencia entre lo ejecutado y lo previsto en el Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda, pues el gasto total ejecutado asciende a 1,1 millones de euros, el 7% de lo previsto.

● Solapamientos y redundancias entre actuaciones

Entre las actuaciones ejecutadas no existen solapamientos ni redundancias, pues 8 de ellas consisten en la creación o mejorar de equipamientos públicos municipales destinados a usos claramente diferenciados entre ellos, y las otras 4 actuaciones han sido promovidas por la Asociación para desarrollar productos turísticos (3) y difundir la ITS (1).

● Coordinación entre agentes

La Comisión de Seguimiento del Programa ha sido el único mecanismo formal de coordinación entre los dos agentes responsables de la implementación de la ITS en el Litoral de la Janda, función que ha desarrollado escasamente debido a que se ha reunido pocas veces y que las reuniones fundamentalmente se dedicaron a determinar las subvenciones que se concederían.

Tampoco han funcionado vías informales de coordinación, pues las relaciones entre la Gerencia del Programa y la Consejería han consistido fundamentalmente en aclaraciones a las dudas que surgieron en la aplicación del Programa y en la traslación desde la Consejería a la Gerencia de criterios y orientaciones de actuación.

■ Gestión

PAG Lidera

● Medios empleados

Los medios materiales con los que se ha aplicado el PAG han sido con los que contaba la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda en 2009, que se han ampliado y modernizado posteriormente con la incorporación de nuevo mobiliario, equipos, instalaciones y software, además de contarse con unas dependencias de mayor superficie, por lo que han sido suficientes para desarrollar las tareas.

El equipo humano ha estado formado por 5,5 personas de media anual, de las que 3,5 han realizado tareas técnicas y 2 tareas administrativas. El conjunto de tareas asignadas representan una importante carga de trabajo, pues, por ejemplo, en promedio anual han sido tramitadas 50 solicitudes de ayudas, fueron analizados 48 proyectos y se examinó la documentación para el pago de 22 solicitudes de cobro de ayudas.

Este equipo ha sido valorado positivamente por la inmensa mayoría de los promotores de los proyectos, que califican “muy bien” o “bien” los tres aspectos sobre los que se les ha cuestionado: profesionalidad, trato recibido e información que le aportaron. La opinión sobre la profesionalidad y el trato es muy similar entre tipos de beneficiarios, pero no ocurre lo mismo en cuanto a la información recibida, pues todas las entidades públicas la han valorado “muy bien”, calificación que otorgan el 64,8% de las empresas privadas y el 50% de las entidades privadas sin ánimo de lucro.

● Procedimientos

▶ Resolución de solicitudes

El proceso de resolución de las solicitudes no presenta una complejidad distinta a la de la mayoría de los procesos de gestión de ayudas públicas. El 60,7% de los beneficiarios consideran que el procedimiento es “poco” o “muy poco complejo”, valoración que difiere significativamente entre tipo de promotor, pues la totalidad de las entidades públicas opinan así frente al 48,3% de las empresas privadas y el 50% de las entidades privadas sin ánimo de lucro.

Mejor es la valoración sobre la duración del procedimiento de resolución de las solicitudes, pues el 89,5% las califican con “bien” o “muy bien”. Todos los beneficiarios que no opinan positivamente sobre la duración del procedimiento de resolución de las solicitudes de ayuda son de carácter privado, con proporciones muy similares en las empresas y las entidades sin ánimo de lucro (13,7% y 12,5% del total respectivamente).

La duración del procedimiento de resolución de las solicitudes de ayuda ha sido de 120 días de media desde que el promotor presentó la solicitud hasta que el Consejo Territorial tomó la decisión, con un mínimo de 85 días en 2011 y un máximo de 226 días en 2009.

El plazo de resolución presenta importantes diferencias entre solicitudes, pues casi dos tercios se resolvieron en un plazo inferior a la media y un 30,9% en menos de la mitad de la media (inferior a 60 días), conjuntos que contrastan con el que conforman el 12,2% de las solicitudes que se resolvieron en un plazo superior al doble de la media (más de 240 días).

Las diferencias en el plazo de resolución están en parte explicadas por el tipo de promotor, pues en promedio ha sido bastante inferior en los proyectos de empresas que en los de entidades públicas (21 días menos) y los de estas bastante menores que los de entidades privadas sin ánimo de lucro (44 días de diferencia). En todo caso, la dispersión del plazo de resolución en cada uno de estos tres conjuntos de promotores es elevada, por lo que hay factores específicos de los proyectos que influyen en el plazo de resolución.

La mayor parte de este tiempo se consume en la elaboración del informe técnico sobre el proyecto, que se concluye en promedio en 107 días desde la presentación de la solicitud. El resto del tiempo se consume en el informe del RAF y en la preparación del Consejo Territorial, 10 días y 3 días respectivamente.

Desde que el Comité Territorial aprobó la solicitud hasta que se firmó el contrato de ayuda transcurrieron 23 días de media en el periodo 2009-2012, de los que 13 días corresponden a la aceptación la ayuda y 10 días desde la aceptación hasta la firma del contrato.

► Pago de las subvenciones

Las ayudas del PAG se abonan tras la justificación por el beneficiario del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos, aportando para ello la cuenta justificativa prevista en la Ley de Subvenciones en un plazo máximo de 3 meses desde la finalización del plazo de concesión.

El abono puede realizarse en un único pago o en varios pagos si las características del proyecto lo justifica, opción que es adecuada porque facilita que la subvención pueda funcionar como fuente de financiación, a pesar de lo cual ha sido muy poco utilizada (8 de las 81 certificaciones, con un monto de 233.715 euros).

También es acertado que pueda concederse un anticipo de la subvención de hasta el 75% del importe concedido, sin superar el 20% de la inversión aprobada, posibilidad que han empleado los promotores de 11 proyectos, todos entidades públicas locales, muy pocos si se tiene en cuenta las ventajas que supone, muy probablemente debido a la dificultad que han tenido los beneficiarios privados para que las entidades financieras avalen las operaciones.

El 66,4% de los beneficiarios consideran que el procedimiento de cobro de las ayudas es "poco" o "muy poco complejo", valoración que difiere significativamente entre las entidades públicas y las privadas, pues la totalidad de las primeras son de esta opinión frente al 57,5% de las empresas privadas y el 50% de las entidades privadas sin ánimo de lucro.

La duración del procedimiento de cobro de las ayudas es calificada "bien" o "muy bien" por el 74,2% de los beneficiarios, teniendo las entidades públicas una mejor opinión que las empresas y las entidades privadas (87,5% "bien" o "muy bien" frente a 70,8% y 66,7% respectivamente).

La certificación de las inversiones y gastos realizados por los beneficiarios se ha realizado de media en 62 días desde que el beneficiario se presentó al GDR la solicitud de pago de las ayudas concedidas, cifra que está muy influida por lo ocurrido en 2010, año en el que debido a los problemas que suelen existir en la puesta en marcha de procedimientos administrativos, el plazo fue de media 207 días (39 días en 2011 y de 34 días en 2012).

El plazo de pago presenta fuertes diferencias entre solicitudes, pues un buen número de ellas se han pagado en muy poco tiempo (el 17,4% en menos de 1 semana y el 50,7% en menos de 1 mes) mientras que otras se ha demorado mucho (el 13,0% más de 6 meses, la mayoría presentadas en 2010).

El plazo de certificación de las inversiones y gastos realizados por entidades privadas sin ánimo de lucro ha sido el más elevado, 114 días de media, en torno al doble que las certificaciones de empresas privadas y entidades públicas (54 y 60 días de media respectivamente), diferencias que en parte se deben a la distribución entre años de las solicitudes de pago, pues en 2010 fueron más las de entidades privadas sin ánimo de lucro.

Desde que el GDR emite la certificación hasta que se pagan las ayudas transcurren 46 días de media, con lo que el plazo total de pago se sitúa en 108 días, tiempo que corresponde fundamentalmente al tiempo que necesitaron los beneficiarios para aportar los documentos exigidos para proceder al pago (licencias, certificados de estar al corriente en el pago de impuestos, etc.) y la tramitación de la certificación ante la Consejería de Agricultura y Pesca.

Las diferencias entre solicitudes en el plazo de pago son elevadas, habiéndose abonado un amplio número de ellas en poco tiempo (un 20,2% en 2 semanas o menos) y otras se han demorado varios meses (un 8,8% más de 3 meses). Los pagos a entidades públicas se realizaron de media en 35 días, a empresas en 46 días y a entidades privadas sin ánimo de lucro en 59 días, diferencias que en buena parte se deben a lo antes expuesto sobre la puesta en marcha de los procedimientos de pago (116 días en 2010, 32 en 2011 y 59 en 2012).

● Valoración de los proyectos

▶ Criterios de valoración

La Consejería de Agricultura y Pesca ha establecido dos grupos de criterios de valoración de las solicitudes, criterios básicos y criterios adicionales, con ponderaciones de 70% y 30% respectivamente.

Los criterios básicos son comunes a toda Andalucía, 11 en la actualidad, 9 referidos al proyecto y 2 al promotor. Los referidos al proyecto son correctos, pues incluyen los aspectos más relevantes a tener en cuenta en los procesos de desarrollo rural, su número es adecuado, ninguno concentra una elevada cuota de la valoración y no hay criterios que puedan ser calificados como marginales por la ponderación asignada. Menos adecuados son los dos criterios referidos al promotor, pues juzgan aspectos relacionados con su capacidad para llevar a cabo el proyecto, su situación económico-financiera y sus conocimientos técnicos – profesionales, aspectos que son previos a la aplicación de los criterios que determinan la subvención, pues si no cumplen debería desestimarse su solicitud.

La puntuación que le corresponde a un proyecto entre 0 y el máximo fijado por la Consejería de Agricultura y Pesca se determina sin incertidumbres para varios criterios, pero en algunos la valoración tiene un cierto componente de subjetividad (utilización de factores locales, desarrollo sostenible, igualdad de oportunidades, etc.).

El criterio referido al empleo está formulado de tal forma que favorece más a las empresas existentes que a las de nueva creación, lo cual es discutible desde la lógica de la intervención, pues los proyectos de creación de empresas tienen más riesgos que los de ampliación o modernización de empresas existentes, motivo por el que debería primarse a los primeros respecto a los segundos.

El Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda ha establecido 5 criterios adicionales, que responden correctamente a lo exigido para estos criterios, aunque tres se solapan total o parcialmente con los criterios básicos: innovación, utilización de recursos naturales e incidencia en género y juventud.

Para que un proyecto sea subvencionado es necesario que alcance como mínimo 35 puntos en aplicación de los criterios y que al menos 18 puntos correspondan a los criterios básicos, decisión que es correcta pues así se evita apoyar proyectos con baja contribución a los objetivos del PAG.

La puntuación obtenida se referencia respecto a la tasa de ayuda máxima que puede concederse en el grupo de intervención en el que se incluye el proyecto. La tasa de subvención así calculada se incrementa en 15 puntos porcentuales con los dos pluses que

ha aprobado el Consejo Territorial, uno referido a si el proyecto incide en la totalidad del ámbito de actuación del GDR (3 puntos en los proyectos productivos y 5 puntos en los proyectos no productivos) y otro referido a si la entidad promotora tiene su domicilio en el ámbito de actuación o si en este territorio se ejecuta el proyecto (12 puntos en los proyectos productivos y 10 puntos en los proyectos no productivos).

Estos pluses tienen una gran influencia en la tasa de subvención que logra el proyecto, principalmente en aquellos proyectos que peor contribuyen a los objetivos del PAG, pues son los que menos puntuación logran con los criterios básicos y adicionales, por lo que la importancia que tienen estos pluses es excesiva (en el 52% de los proyectos aprobados los pluses han representado más de un tercio de la subvención otorgada).

La Consejería de Agricultura y Pesca ha fijado para determinados proyectos la proporción que como máximo pueden absorber del presupuesto asignado para subvenciones, (35% para proyectos no productivos promovidos por el GDR, 20% para proyectos no productivos promovidos por determinadas corporaciones locales y 20% para proyectos no productivos promovidos por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales y/o ambientales).

Estas limitaciones son adecuadas, pero hay que tener en cuenta que cumpliéndolas se asignarían a estos tipos de proyectos el 75% de los fondos disponibles para subvenciones, por lo que otros promotores, las empresas principalmente, podrían acceder a una cuarta parte del total de dichos fondos, proporción que no es coherente con la relevancia que tienen los proyectos empresariales para el logro de los objetivos del PAG.

En estos tres grupos de proyecto el GDR puede optar por aplicar el procedimiento establecido para determinar la tasa de subvención o conceder la tasa máxima fijada para el grupo de intervención correspondiente, por lo que puede incentivar un mayor o menor número de proyectos con menores o mayores tasas de subvención según estime conveniente, lo cual refuerza su papel y responsabilidad en el logro de los objetivos.

El Decreto 506/2008 habilitó a los GDR para que estableciesen las directrices, prioridades y limitaciones para la aplicación de su Estrategia de Desarrollo Local, habilitación que ha sido utilizada por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para limitar la cuantía de ayuda máxima que pueden obtener los proyectos (topes por tipo de promotor, tipo de actividad y tipo de gastos). Estas limitaciones están suficientemente argumentadas, responden a una lógica consistente y su aplicación mantiene las tasas de ayuda máximas en niveles elevados, por lo que son correctas.

► Resultados de la aplicación de los criterios

La aplicación de los criterios de valoración ha tenido como resultado la concesión de tasas de subvención muy dispares, entre el 25% (2 casos) y el 100% (10 casos), con un valor medio del 48,9%, lo que ponen de manifiesto su capacidad de discriminación y que se ha optado por apoyar a cada proyecto en función de sus características.

La mayoría de los proyectos han logrado tasas de subvención significativas, en un 79,9% de los casos superiores al 33%, por lo que las ayudas del PAG han mejorado bastante el escenario económico – financiero de los beneficiarios de las ayudas.

Las entidades privadas sin ánimo de lucro son las que han obtenido las tasas de subvención más elevadas, con una media del 76,3%, nivel que en parte se logra porque 10 de los 12

proyectos de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda han sido subvencionados al 100% (el resto de las entidades de este tipo han logrado una tasa media del 64,7%).

También han sido muy elevadas las tasas de subvención concedidas a los proyectos promovidos por entidades públicas, 68,2% de media y ninguno por debajo del 40%, en tanto que las tasas de los proyectos promovidos por empresas han sido en general bastante inferiores, con una media del 36,6%, casi un 30% inferiores al 33% y sólo 2 proyectos con tasas superiores al 50%, ambos de una empresa pública.

ITS

● Medios empleados

Para gestionar el Programa se recogió en el Convenio de Colaboración la creación de una Gerencia, que se encargaría de difundir, dirigir, impulsar, seguir y evaluar el Programa, así como desempeñar la Secretaría de la Comisión de Seguimiento.

La financiación de los gastos de funcionamiento de la Gerencia se ha realizado con una aportación de 50.000 euros anuales por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, dotación inferior a la necesaria, pues la dedicación completa de un profesional tiene un coste que absorbe la mayor parte y no se ha permitido dedicarlo a ningún otro gasto de funcionamiento.

Para analizar las solicitudes presentadas al Programa se ha contado con los recursos humanos y materiales de la Asociación, lo que ha permitido que el balance entre medios y necesidades de gestión haya estado más equilibrado.

● Procedimientos

▶ Resolución de solicitudes

El procedimiento aplicado para resolver las solicitudes de subvención ha sido sencillo, ha estado compuesto por pocas fases, a los solicitantes se les ha requerido la información imprescindible para analizar sus proyectos y se han requerido muy pocos informes de agentes no implicados directamente en el Programa.

Las solicitudes se han presentado en el primer trimestre de cada año, momento a partir del cual los técnicos de la Asociación han analizado los proyectos y se ha reunido la Junta Directiva para priorizarlos, todo ello antes del 15 de junio de cada año, fecha tope fijada en el Convenio.

La Consejería también ha priorizado las solicitudes, proponiendo su inclusión o no el Plan de Acción anual, no siempre coincidente con la Asociación, pero que han prevalecido dada su posición en el Comité de Seguimiento, lo cual indica que el papel de la Asociación ha sido mucho más de colaborador en la gestión que protagonista del proceso como debía haberlo sido a tenor de su carácter de promotor del Programa.

Para ser beneficiario la normativa exige que los promotores de los proyectos deberían estar integrados en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, condición que limita el abanico de potenciales promotores y que no tiene una suficiente justificación. El reducido número de empresas que presentaron solicitudes al Programa de Turismo Sostenible puede que se deba en parte a esta limitación.

Las solicitudes aprobadas se han resuelto de media en 300 días, cifra poco representativa del conjunto de casos, pues las diferencias en los plazos de resolución han sido muy elevadas. El plazo de resolución ha aumentado a lo largo de los años, de 101 días de media en 2007 a 289 días en 2008 y 608 días en 2009, cifras que son totalmente representativas, pues las diferencias en cada año han sido mínimas.

► Pago de las subvenciones

El abono de las subvenciones podía realizarse en uno o más pagos, una vez justificada la realización de los proyectos incentivados, debiendo aportar los beneficiarios la documentación prevista en la Ley de Subvenciones.

La Orden establecía que para considerar que un gasto estaba realizado era suficiente que estuviesen "comprometidos mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente", decisión que mejoraba el escenario financiero de los proyectos, pero que podía generar un inadecuado uso de las subvenciones concedidas.

Para evitar esto la Asociación ha exigido que las facturas estén pagadas antes de proceder al abono de las subvenciones, considerando que el perjuicio financiero de dicha decisión era pequeño debido a que tras la firma de la resolución de concesión podía anticiparse el 75% de la subvención otorgada (9 de los 12 proyectos aprobados han recibido anticipos).

La concesión de anticipos ha tenido un efecto negativo para la Asociación en aquellos casos que el beneficiario ha renunciado a la subvención, pues a pesar de no ser responsable de la situación, ha tenido que soportar los intereses de demora correspondientes al periodo transcurrido desde que se realizó el anticipo hasta que se produjo la renuncia.

Las subvenciones se han pagado de media en 151 días desde que el beneficiario presentó la documentación exigida para ello. Las diferencias en los plazos de pago son muy elevadas, ya que las subvenciones se abonaron prácticamente de inmediato en una serie de proyectos (la mitad en menos de 1 semana) y en otros se demoró bastante (más de 8 meses en un tercio).

● Criterios de valoración

Para cuantificar la tasa de subvención de los proyectos se establecieron cinco criterios, uno de ellos totalmente relacionado con los objetivos que se persigue con esta intervención pública (contribución a la consecución del Programa de Turismo Sostenible), pero los otros cuatro no tanto, pues se refieren a elementos de la coherencia interna del proyecto y su viabilidad, que son aspectos previos que deben cumplirse para que sea elegible.

Todos los proyectos aprobados han obtenido la tasa de subvención máxima prevista en la Orden mediante la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, por lo

que queda constatado que el Comité de Seguimiento del Programa no tuvo en cuenta los criterios de valoración para determinar las subvenciones.

■ Satisfacción de los beneficiarios

PAG Lidera

La satisfacción de los beneficiarios de las ayudas del PAG respecto al GDR del Litoral de la Janda es muy elevada (pues el 81,4% lo están "mucho" o "muchísimo"), situación que ocurre en los 3 grupos de beneficiarios, aunque con algunas diferencias relevantes, pues todas las entidades públicas están "mucho" o "muchísimo" satisfechas, en tanto que esos niveles de satisfacción lo tienen el 75,7% de las empresas privadas y un 80,0% de las entidades privadas sin ánimo de lucro.

La satisfacción es más elevada con la gestión del GDR que con el tipo de ayuda que se le otorgó (3,51 puntos y 2,80 puntos respectivamente) y mucho más que con la cuantía de la ayuda concedida (2,31 puntos). Las entidades públicas están mucho más satisfechas con la gestión que los demás beneficiarios, principalmente que las entidades privadas sin ánimo de lucro. Las empresas privadas son las que menos satisfechas están con el tipo de incentivo y con su cuantía.

La transparencia en las decisiones es un factor que influye en la satisfacción, aunque no tanto como los factores que se han expuesto antes. La inmensa mayoría de beneficiarios del PAG consideran que las decisiones del GDR han sido transparentes, valorando este aspecto el 92,5% "bien" o "muy bien", con opiniones más positivas entre las entidades públicas que entre los demás beneficiarios.

También es relevante en la satisfacción de los beneficiarios la contribución que está teniendo el GDR en el desarrollo del Litoral de la Janda, que consideran que es "mucho" el 70,4%, indicador que es bastante más elevado en las entidades públicas que en los dos tipos de promotores privados.

La elevada satisfacción que tienen la mayoría de los beneficiarios del PAG del Litoral de la Janda provoca que el 91,6% de ellos volvería a solicitar las ayudas. Los beneficiarios que no volverían a solicitar la ayuda exponen dos motivos principales para ello, la excesiva burocracia y que la ayuda es de un importe insuficiente.

La insatisfacción de algunos beneficiarios con la cuantía de la subvención se debe a que no se han cumplido las expectativas que tenían cuando presentaron la solicitud al PAG, manifestando un 25,2% que el importe concedido es "inferior" o "muy inferior" al que esperaban. Las entidades públicas son las que han visto menos cumplidas sus expectativas sobre el monto de la ayuda.

ITS

El tipo de ayuda otorgada, la alta tasa de subvención concedida, que se hayan anticipado en muchos casos el 75% de las subvenciones y que los procedimientos de gestión no hayan sido complejos, hace que los beneficiarios del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de

la Janda estén bastante satisfechos con su participación en él y que manifiestan que volverían a participar.

La satisfacción es elevada con el personal de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, tanto por su profesionalidad como por el trato que han recibido en el proceso de tramitación de las solicitudes.

El aspecto negativo que señalan los beneficiarios es la demora del pago de la parte de subvención no anticipada, excesiva desde su punto de vista, lo cual es especialmente problemático dada su escasa capacidad financiera.

■ Pertinencia de la ejecución

PAG Lidera

El PAG del Litoral de la Janda es una intervención pública necesaria para mejorar el nivel de desarrollo de este territorio, pues persigue objetivos que responden correctamente a los retos que deben abordar los agentes que actúan en él y son retos que requieren del apoyo público para que se logren adecuadamente.

Esto último se debe a diversos factores, principalmente a que la mayoría de los agentes cuentan con escasos fondos propios, tienen muchas dificultades para acceder a los mercados financieros y en bastantes casos los retornos de los proyectos son escasos en relación a las inversiones que deben acometerse.

La lógica de la intervención es correcta, ya que mediante la concesión de subvenciones giradas sobre las inversiones y gastos que realicen los promotores de los proyectos, se eleva su rendimiento económico y se mejoran las ratios financieras, con lo que puede lograrse que se lleven a cabo proyectos que no se hubiesen realizado en otro caso.

Para aquellos proyectos que se hubiesen realizado sin subvenciones, la lógica de la intervención es más dudosa, salvo que con las subvenciones se pretenda cambiar las características de los proyectos para que mejoren su contribución a los objetivos públicos perseguidos o mejorar la robustez económica y financiera de los proyectos, para así aumentar el mantenimiento operativo de los productos generados con ello y elevar la probabilidad de supervivencia de los promotores, especialmente cuando se trata de empresas privadas.

Aunque lo realizado hasta 2012 ha propiciado que se avance en los objetivos perseguidos con el PAG del Litoral de la Janda, sigue siendo necesario mantener la intervención para consolidar lo logrado y alcanzar mayores niveles en dichos objetivos.

ITS

La ITS del Litoral de la Janda respondía correctamente a los retos del sector turístico de este territorio, pues los objetivos eran consistentes con los problemas y oportunidades existentes, las estrategias estaban bien trazadas y se planteaban un amplio conjunto de actuaciones con un monto financiero acorde con la envergadura de dichos retos.

La lógica de la intervención era correcta, ya que mediante la concesión de tasas elevadas de subvención puede lograrse la realización de determinados proyectos que contribúan a los objetivos de la ITS.

Los retos que justificaron la formulación de la ITS siguen existiendo, principalmente la elevada estacionalidad de la actividad turística de este territorio, pues el número y dimensión financiera de los proyectos ha estado muy alejado de lo programado y algunos proyectos tienen una baja relación con los objetivos perseguidos.

■ Impactos

PAG Lidera

● Tipos de impacto

▶ Empresas

La mayoría de los proyectos empresariales ejecutados hasta el 31 de diciembre de 2012 consiste en modernización de las instalaciones y bienes de equipo (40 de 47), cuyo impacto directo ha sido el aumento de la productividad de las empresas. Esta mejora está repercutiendo en el rendimiento económico por la reducción de costes y el aumento de las ventas al poder aplicar menores precios a los bienes y servicios que producen, contribuyendo todo ello a mantener 338 puestos de trabajo y a crear 8 puestos de trabajo.

Una parte importante del aumento de la productividad se ha logrado en la agricultura, al que corresponden 25 de los 40 proyectos de modernización, lograda con la incorporación a las explotaciones de tractores más avanzados, sistemas de riego de mayor eficiencia, nuevos equipos de fumigación y otras innovaciones en los procesos. Los demás proyectos de modernización se distribuyen entre 12 actividades económicas, todas con un proyecto salvo alojamiento y manipulación de frutas y hortalizas (3 y 2 respectivamente).

Por lo que se refiere a los proyectos de creación de empresas, sus impactos directos consisten en la generación de valor añadido y puestos de trabajo, magnitudes que han sido de reducida cuantía (20 puestos de trabajo en total) debido a que se han ejecutado muy pocos proyectos de este tipo (7) y la mayoría han sido de escasa dimensión económica (la inversión de 5 es inferior a 36.000 euros).

▶ Entidades privadas sin ánimo de lucro

Las entidades privadas sin ánimo de lucro han ejecutado 12 proyectos, cada uno de ellos con impactos específicos que responden a los objetivos propios de las entidades que los han promovido, por lo que no es posible establecer tipos homogéneos de impacto a partir de los que evaluar las consecuencias del PAG.

La mitad de estos proyectos corresponden a la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, cuyos impactos son de carácter intangible, principalmente cambios en los comportamientos de los agentes y mejoras en los procesos de toma de decisiones.

De las otras 5 entidades privadas sin ánimo de lucro que han ejecutado proyectos, una ha realizado 2 proyectos (Asociación de Empresarios de Conil) y 1 proyecto cada una de las demás, todos de escasa cuantía económica salvo el Centro de Interpretación de Cetáceos.

De estos 6 proyectos, 3 han consistido en la participación de los miembros de las asociaciones de empresas de Conil (2 proyectos) y Vejer de la Frontera (1 proyecto) en la IV Feria de Comercio y Turismo de la Comarca del Janda, cuyo impacto ha sido escaso hasta ahora. Con los otros 3 proyectos se ha logrado localizar rápidamente a los enfermos de Alzheimer que se desorienten, difundir los resultados de investigaciones sobre la historia y el patrimonio de Tarifa, y mejorar la experiencia de avistamiento de cetáceos.

► Entidades públicas

Las entidades públicas han ejecutado 15 proyectos, que han consistido en la dotación de equipamientos (8), la adecuación de espacios forestales (3), la organización de certámenes comerciales (3) y la dinamización y promoción turística (1).

Los impactos de estos proyectos han sido los siguientes:

- Dotación de equipamientos turísticos. Los 5 equipamientos de carácter turístico creados o mejorados están siendo poco utilizados por lo general, por lo que su impacto está siendo escaso.
- Dotación de otros equipamientos. El impacto de los 3 proyectos equipamientos no turísticos (2 parques infantiles y un sendero) consiste en la mejora de la calidad de vida de la población, mejora que ha tenido un bajo alcance debido al reducido número de personas que los utilizan.
- Adecuación de espacios forestales. Los dos proyectos ejecutados en Conil tienen los mismos tipos impacto, reducir el riesgo de incendios forestales y lograr la regeneración natural de los espacios intervenidos, en tanto que el proyecto realizado en Tahivilla ha tenido como impacto la mejora de la calidad de la zona recreativa.
- Certámenes comerciales. Los impactos han consistido en la generación de relaciones entre los asistentes y la captación de negocio por parte de las empresas participantes.
- Dinamización y promoción. Los impactos de las actividades realizadas son muy diversos, en general de pequeña escala, principalmente la mejora de los escenarios de decisión de los beneficiarios de las actuaciones.

● Durabilidad

► Empresas

La permanencia en el tiempo de los impactos generados por los proyectos empresariales dependerá de la evolución de los mercados en los que operan y de la competitividad de cada una de ellos, aspectos que tienen un elevado grado de incertidumbre en el contexto actual de la economía.

En la durabilidad de los impactos influirá notablemente la evolución de la agricultura del Litoral de la Janda, dado que una parte importante de los proyectos consisten en la dotación de bienes de equipo en explotaciones agrícolas o en centros de manipulación de frutas y hortalizas.

Los impactos manifestados hasta ahora son una parte de los que pueden generar los proyectos empresariales ejecutados hasta 2012, pues muchos de ellos no han alcanzado el nivel máximo de utilización de la capacidad de producción debido a que las inversiones se han finalizado recientemente.

También aumentarán los impactos como consecuencia de la ejecución de los 42 proyectos empresariales incentivados que no se han llevado a cabo todavía, 33 de ellos de modernización de empresas y 9 de creación de empresas, con los que se espera crear 68 puestos de trabajo y mantener 319 empleos.

La agricultura y ganadería es la actividad con mayor número de proyectos no ejecutados a diciembre de 2012, si bien los impactos de mayor dimensión probablemente se produzcan en la industria agroalimentaria y en los servicios, pues concentran el mayor número de puestos de trabajo previstos.

► Entidades privadas sin ánimo de lucro

No se ha identificado ninguna causa que haga desaparecer los impactos de los proyectos realizados por las entidades privadas sin ánimo de lucro, por lo que cabe esperar que los impactos se mantengan.

Los impactos aumentarán por la realización de los proyectos incentivados a estas entidades que a la conclusión de 2012 no se habían ejecutado, 12 proyectos, entre ellos varios de la Asociación para el Desarrollo Rural de la Janda.

Estos proyectos son de muy diverso tipo y cuantía económica, entre ellos acciones formativas, equipamientos para observación de aves, edición de documentos o encuentros empresariales, por lo que los impactos abarcarán un amplio espectro y dimensiones bastante dispares.

► Entidades públicas

Los impactos de los equipamientos creados o mejorados probablemente se mantendrán, incluso cabe esperar que en algún caso aumenten como consecuencia de su mayor utilización, ya que las inversiones se han finalizado recientemente y no están a pleno rendimiento.

La excepción son los proyectos de adecuación de espacios forestales, pues por sus características los impactos desaparecerán con el tiempo, en la medida que la superficie en las que se han realizado los tratamientos silvícolas y demás actuaciones vuelva a tener condiciones similares a las previas a la ejecución de estos proyectos.

Los 11 proyectos que no se habían realizado a la conclusión de 2012, consistentes la dotación de diversos equipamientos, tendrán como principales impactos la mejora de la calidad de vida de la población y un mayor flujo de personas a determinados espacios.

ITS

Los impactos generados por el Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda han sido escasos, en parte porque para que se produzcan este tipo de consecuencias es necesario que transcurra más tiempo del que ha transcurrido desde que se finalizaron los equipamientos, infraestructuras, etc. generados con los proyectos.

Muchos proyectos han tenido un escaso impacto en el sector turístico, nulo en una cuarta parte y bajo en un tercio (57,2% y 12,5% respectivamente de las subvenciones concedidas). Los proyectos con impacto medio o alto representan un tercio del total, todos promovidos por la Asociación (28,1% de las subvenciones).

Los impactos del Programa pueden aumentar en el futuro, en la medida que el tejido empresarial aproveche los resultados logrados con los proyectos realizados, principalmente con los tres promovidos por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para desarrollar productos turísticos: CETACEOJANDA, ORNITAJANDA y HISTORICOJANDA.

■ Sostenibilidad ambiental

PAG Lidera

El número de proyectos aprobados en el marco del PAG con incidencia elevada en la sostenibilidad del Litoral de la Janda ha sido 28, un 19% del total, 8 de ellos proyectos productivos (8,2% de los proyectos productivos) y 20 no productivos (38,5% de los proyectos no productivos).

Los proyectos productivos con incidencia en la sostenibilidad han consistido en acciones de conservación de la naturaleza, la creación de un centro de recogida de residuos y la creación de 2 empresas que ofrecen productos ecológicos.

Otros 54 proyectos productivos tienen una incidencia medioambiental moderada, 4 de creación de empresas y 50 de consolidación empresarial, fundamentalmente modernizaciones de explotaciones agrícolas y ganaderas.

Los proyectos no productivos con incidencia medioambiental positiva elevada han sido promovidos por administraciones públicas (ayuntamientos y entidades locales menores) y por entidades sin ánimo de lucro, entre ellas la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

Entre los proyectos no productivos promovidos por entidades públicas destacan la adecuación de espacios rurales y la creación y modernización de equipamientos públicos, en tanto que los promovidos por entidades sin ánimo de lucro han consistido en equipamientos y herramientas de apoyo al turismo, dispositivos para la mejora de la calidad de vida y actuaciones de sensibilización ambiental.

ITS

Los proyectos subvencionados con los fondos del Programa no tienen entre sus objetivos resolver problemas ambientales, persiguen objetivos turísticos, pero tampoco han producido efectos negativos en el medio ambiente según se ha constatado en las observaciones realizadas sobre el terreno.

■ Innovación

PAG Lidera

Los proyectos calificados como innovadores han sido 66, un 44% del total de proyectos aprobados en el marco del PAG, de los que 34 son de carácter productivo (34,7% del total de este tipo de proyecto) y 32 son proyectos no productivos (61,5% de este tipo de proyecto).

Han sido 7 los proyectos productivos calificados como innovadores por no existir una iniciativa de características similares y, además, estar relacionados con la explotación de un nuevo yacimiento de empleo, el aprovechamiento de nuevos nichos de mercado, el uso de nuevas tecnologías o la potenciación de recursos ociosos en el territorio.

Los demás proyectos productivos considerados innovadores lo son por no existir iniciativas similares en el Litoral de la Janda (14, principalmente modernizaciones de explotaciones agrícolas y ganaderas y modernizaciones de instalaciones de empresas), por aplicar técnicas innovadoras en sus procesos, gestión, etc. (6) o por su relación con la explotación de un nuevo yacimiento de empleo, el aprovechamiento de nuevos nichos de mercado, el uso de nuevas tecnologías o la potenciación de recursos ociosos (7).

Los 32 proyectos no productivos considerados innovadores han sido promovidos por administraciones públicas (ayuntamientos y entidades locales autónomas) y por entidades sin ánimo de lucro, destacando entre ellas la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda con 13 proyectos.

Estos proyectos no productivos son de muy diverso tipo, tales como nuevos equipamientos, adecuación de espacios rurales, acciones formativas, actuaciones de promoción del territorio, dotación de dispositivos para mejorar la calidad de vida, diseño de productos turísticos o modernización de instalaciones, cuyo carácter innovador se debe principalmente a la inexistencia de iniciativas similares en el Litoral de la Janda.

ITS

De los 12 proyectos incluidos en el Programa, 7 son innovadores y 4 no lo son (1 no puede evaluarse desde este punto de vista debido a su naturaleza, el Plan de difusión de la ITS Litoral de la Janda). Entre los proyectos innovadores están los de mayor dimensión financiera, de ahí que siendo el 58,3% del número de proyectos, representan el 77,1% de las subvenciones concedidas.

■ Cooperación

PAG Lidera

Han sido 101 los proyectos aprobados en el marco del PAG valorados positivamente en relación al fomento de la cooperación entre los agentes del territorio, un 68,2% del total, de los que 55 son proyectos productivos (56% de los proyectos de este tipo) y 46 son proyectos no productivos (88% de los proyectos de este tipo).

La mayoría de estos proyectos productivos tienen como objetivo la modernización de explotaciones agrícolas y ganaderas (83% del total), principalmente mediante la adquisición de maquinaria para mejorar las labores agrícolas, la construcción y mejora de invernaderos o la instalación y modernización de sistemas de riego.

Los proyectos no productivos abarcan una amplia tipología, destacando la dotación y mejora de servicios, infraestructuras y equipamientos, la realización de actividades relacionadas con la conservación y protección del patrimonio rural, la organización y participación en diversos eventos, la promoción del territorio y el diseño de productos turísticos.

ITS

La cooperación entre agentes no ha sido un criterio tenido en cuenta para seleccionar los proyectos que serían subvenciones, de ahí que todos sean de carácter individual. Los únicos proyectos que tienen un cierto grado de cooperación son los de la Asociación, pues en ella están representados un amplio conjunto de agentes del territorio y los resultados logrados con ellos son el germen para procesos de cooperación entre empresas.

■ Género

PAG Lidera

Hasta la finalización de 2012 se habían realizado o estaban realizándose 16 proyectos promovidos mujeres, con una inversión de 1'4 millones de euros, a los que se les han concedido 0,5 millones de euros en subvenciones.

A estos proyectos hay que sumarles 35 que tienen impacto en el colectivo de mujeres del Litoral de la Janda, fundamentalmente promovidos por administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro. La inversión de estos proyectos es de 4'7 millones de euros, ascendiendo las subvenciones concedidas a 2'3 millones de euros.

Entre estos proyectos están 10 promovidos por la Asociación, uno de ellos diseñado con el objeto específico de fortalecer el papel de la mujer en el desarrollo rural: De igual a igual.

El número de puestos de trabajo para mujeres comprometidos en los proyectos aprobados es de 59, el 56,2% del total, siendo la mayoría de los contrato de duración indefinida (72,8%) y a tiempo completo (62,7%).

Cuando los proyectos han sido promovidos por mujeres, su incidencia en este colectivo es clara y objetiva, no ocurriendo lo mismo en el caso de los proyectos en los que la incidencia en el colectivo o contribución a la igualdad de oportunidades y avance en términos de equidad en la sociedad del Litoral de la Janda depende de una valoración subjetiva.

El conjunto de proyectos con incidencia en el colectivo de mujeres del Litoral de la Janda representan el 48,1% de las subvenciones concedidas en aplicación del PAG, casi el doble que el nivel mínimo fijado (25%).

ITS

El género de los promotores de los proyectos no ha sido tenido en cuenta por el Comité de Seguimiento del Programa para decidir los proyectos que serían subvencionados, de ahí que ninguno de ellos haya sido promovido por mujeres, a pesar de que varios proyectos presentados tenían a mujeres entre sus promotores.

■ Juventud

PAG Lidera

El número de proyectos promovidos por jóvenes que se han ejecutado o están ejecutándose con el apoyo financiero del PAG es de 25, con una inversión de 1'6 millones de euros y 0'6 millones de euros en subvenciones.

Otros 37 proyectos tienen incidencia en los jóvenes del Litoral de la Janda (36,6% del total de proyectos aprobados), fundamentalmente proyectos presentados por administraciones

públicas y entidades sin ánimo de lucro, entre ellas la Asociación. Las inversiones de estos proyectos es de 4'4 millones de euros, subvencionadas con 2'2 millones de euros.

Los empleos para jóvenes comprometidos para jóvenes en los proyectos apoyados con los fondos del PAG han sido 47, el 44,8% del total, la mayoría de ellos contratos eventuales (72,3%) y a tiempo completo (63,8%).

Los proyectos con incidencia en el colectivo de jóvenes del Litoral de la Janda representan el 41,2% de las subvenciones concedidas en el PAG, proporción muy superior a la fijada como nivel mínimo (10%).

ITS

La edad de los promotores de los proyectos no ha sido tenido en cuenta por el Comité de Seguimiento del Programa para decidir los proyectos que serían subvencionados, de ahí que ninguno de ellos haya sido promovido por jóvenes, a pesar de que varios proyectos presentados tenían a jóvenes entre sus promotores.

■ Calidad del seguimiento

El sistema de seguimiento de la NERA del Litoral de la Janda se corresponde con los sistemas de seguimientos del PAG "LiderA" y de la ITS, ambos similares y que cumplen adecuadamente los requisitos que exigidos a un buen sistema de seguimiento de intervenciones públicas: integración en la gestión, implementación permanente y continua, generación de información cuando se necesita, eficaz, eficiente y sistemático.

El seguimiento se ha realizado para todos los niveles de la programación, a partir de la agregación de la información recogida en los expedientes de solicitud de las ayudas y demás fases del procedimiento, lo que ha permitido medir y valorar los progresos realizados en cada uno de dichos niveles.

Las principales herramientas utilizadas como soporte de las tareas de coinciden con las utilizadas para gestionar el PAG "LiderA" y la ITS, que son dos libros de Excel (una por acción) en los que se han volcado los datos esenciales sobre los proyectos recogida en las memorias elaboradas por los promotores para solicitar las subvenciones y que se ha ido completando con la información generada en cada fase del procedimiento.

Se ha dispuesto de una amplia información sobre cada proyecto, actualizada conforme cambia alguna situación, lo que ha permitido conocer en tiempo real el estado de cada proyecto y de ambas acciones en su conjunto. En algunos casos se ha eliminado la información anterior al haberse producido cambios en el proyecto, lo que impide que pueda reconstruirse de forma rápida su historial de vida.

Los indicadores elaborados son suficientes para el seguimiento del PAG "LiderA" y de la ITS, pues se refieren a los recursos, a las realizaciones y a los resultados. Aunque los atributos de estos indicadores no se han definido salvo su denominación, esta carencia no ha generado ningún problema porque estaban establecidos en la normativa de las intervenciones objeto de seguimiento y por la continuidad del equipo humano encargado del seguimiento.

La información generada en el seguimiento no se ha plasmado en informes que recogiesen los avances logrados, los problemas surgidos y todas aquellas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta para mejorar la aplicación de las intervenciones públicas. Esta información sí se ha trasladado a las memorias anuales de actividad de la Asociación, dándosele una gran difusión.

La labor realizada por la Asociación en materia de difusión de los avances y resultados obtenidos ha sido muy importante, no solo de la ejecución de PAG "LiderA" y de la ITS, y por extensión de la NERA, sino de toda su actividad, lo que significa un gran ejercicio de transparencia, de poner en conocimiento de los ciudadanos un amplio conjunto de datos sobre sus actuaciones, la gestión económica de los programas y la utilización de los recursos propios.

La Asociación ha suscrito códigos de buenas prácticas que le obligan a seguir perfeccionando esa apuesta por la transparencia, realizando acciones concretas como referenciar geográficamente los expedientes de ayuda aprobados en el marco del PAG "LiderA", la publicación de sus cuentas anuales y las memorias de actividad en la Web de la Asociación o el uso de redes sociales para informar sobre actuaciones y resultados.

Conclusiones

■ NERA

El diagnóstico realizado en el proceso de formulación de la NERA del Litoral de la Janda no es válido en muchos de sus aspectos, más en los que se refieren al entorno que a los propios de este territorio, pues la crisis económica que se inicia en 2008 ha provocado que muchas amenazas y oportunidades hayan dejado de serlo.

El balance de los cambios experimentado desde que se formuló la NERA es negativo, principalmente por el fuerte incremento del nivel de desempleo, que junto al estancamiento de los salarios y la reducción de beneficios en muchos sectores relevantes en la economía del Litoral de la Janda, están empeorando el nivel de renta de la población que reside en este territorio.

La reducción de la renta provocada por la crisis económica está influyendo negativamente en el objetivo principal de la NERA, la mejora de la calidad de vida, pues ésta depende mucho de la capacidad económica de la población. En los demás factores que influyen en la calidad de vida (salud, cultura, medio ambiente, etc.) la evolución ha sido mejor, pero sin cambios sustanciales que hayan provocado un aumento de la calidad de vida, entre otras cosas porque en 2007 ya se estaba en una buena situación.

La principal contribución de la Asociación a los objetivos de la NERA ha sido la mejora de la agricultura y el turismo, sectores estratégicos del Litoral de la Janda por su contribución directa e indirecta a la renta y al empleo. En los objetivos transversales cabe destacar el papel que está teniendo la Asociación en los referidos a la innovación y a la cultura emprendedora.

El diseño de la estrategia de la NERA del Litoral de la Janda es insuficiente, pues no está definido cómo se pretende avanzar en el logro de los objetivos, las líneas estratégicas son ambiguas por lo general y no están correctamente formuladas.

El número de líneas estratégicas es tan amplio que cualquier reto relacionado con el desarrollo rural puede ser abordado con alguna de ellas, planteamiento que aporta ventajas para la aplicación de la NERA, pero que impide conocer las prioridades y dificultad la toma de decisiones dado que no es posible abordarlo todo.

El sistema de seguimiento de la NERA es adecuado, reúne los principales requisitos que debe tener un sistema de seguimiento de intervenciones públicas, lo que ha permitido conocer en todo momento el estado de ejecución de las actuaciones y disponer de la información para tomar decisiones que mejorasen su implementación y consecuencias.

La información generada por el sistema de seguimiento no se ha plasmado en informes de seguimiento, carencia que no ha generado problemas debido a que la información es conocida de primera mano por la dirección de la Asociación, que es quién toma las decisiones operativas.

La Asociación ha realizado un importante ejercicio de transparencia al difundir mucha información sobre sus actuaciones, a la que han podido acceder todos los ciudadanos al estar disponible en su Web, tanto en sus memorias anuales como en otros documentos de distinto nivel de detalle.

El esfuerzo que ha realizado la Asociación para propiciar la participación de los agentes del territorio y la población en general en el diseño, implementación y evaluación de sus actuaciones, no ha tenido el resultado que se pretendía, ha sido insuficiente en muchos casos y pocos son los agentes que han participado activamente.

■ PAG Lidera

El PAG del Litoral de la Janda se está ejecutando de forma coherente con lo planificado, habiéndose apoyado proyectos que se ajustan a lo previsto, que contribuyen suficientemente bien a los objetivos perseguidos y que han propiciado un elevado nivel de ejecución del gasto público en todas las medidas.

El único cambio constatado respecto a lo planificado es la reducción de la tasa de subvención respecto a lo previsto, decisión del Consejo Territorial de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda que es acertada, pues así se apoyan más proyectos con tasas de ayuda que pueden ser significativas.

No se han identificado solapamientos ni redundancias entre las actuaciones realizadas, en tanto que se han constatado algunos efectos sinérgicos entre proyectos realizados por un mismo promotor, además de los efectos de carácter general que producen los proyectos realizados por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

La coordinación entre los agentes que actúan en este territorio tiene un marco adecuado en el Consejo Territorial de Desarrollo Rural, más potencial que real, pues si bien en este órgano están representados todos los agentes relevantes, la participación ha sido inferior a la que hubiese sido deseable.

Los medios materiales con que ha contado el GDR del Litoral de la Janda para implementar el PAG han sido suficientes, en tanto que la dotación de recursos humanos ha estado muy ajustada a la carga de trabajo derivada de la gestión de los expedientes de ayuda.

El personal del GDR ha desarrollado bien su trabajo según se deduce de las opiniones manifestadas por los beneficiarios de las ayudas sobre su profesionalidad, el trato que han recibido y la información que se les han suministrado sobre el PAG y el estado de sus solicitudes.

El procedimiento de solicitud de las ayudas es complejo para muchos promotores por la información que deben aportar, suponiendo un obstáculo importante para aquellos que por sus características tienen menos capacidades administrativas, situación que puede provocar que algunos desistan de presentar la solicitud.

El plazo de resolución de las solicitudes de ayuda es moderadamente alto en promedio, incluso cuando se ha superado la fase de puesta en marcha del PAG y los procedimientos han estado más rodados, principalmente por la existencia de algunos expedientes cuya tramitación se ha dilatado en exceso. Una parte de la demora se debe al tiempo que tardan los promotores en resolver las subsanaciones que se les requieren por la insuficiencia de información aportada en el momento de la solicitud.

Los criterios de valoración de los proyectos responden a los objetivos perseguidos con el PAG y en ellos están bien representadas las prioridades del GDR, bondades que en parte se diluyen debido a que algunos no se han instrumentado bien y su aplicación genera incertidumbres en ciertos casos, a la redundancia en determinados aspectos y en lo que se valora en los pluses del GDR.

La importancia que los pluses tienen en la valoración final de las solicitudes es elevada, lo cual prima a los proyectos que menos contribuyen a los objetivos del PAG, pues estos tendrán una baja puntuación en los criterios básicos y adicionales, que son los que reflejan dicha contribución.

La posibilidad de anticipar parte de la ayuda y realizar pagos parciales a medida que se ejecuta el proyecto hacen que las ayudas puedan operar como fuente de financiación, lo que es una clara ventaja para muchos promotores con escasos recursos propios y grandes dificultades para acceder al mercado financiero.

La baja utilización de los anticipos y pagos parciales es sorprendente, principalmente la segunda de estas facilidades, probablemente porque las condiciones exigidas a los promotores hayan sido difíciles de cumplir, principalmente la aportación de avales bancarios para recibir anticipos.

El procedimiento establecido para el pago de las ayudas garantiza la correcta aplicación de los fondos públicos, aunque ello conlleva una carga administrativa elevada que lo convierte en difícil para aquellos beneficiarios con menor capacidad de gestión y genera insatisfacción entre ellos, principalmente cuando un mismo documento tienen que aportarlo más de una vez por el vencimiento de su vigencia.

La certificación de las inversiones y gastos se realiza en un plazo razonable si se tiene en cuenta la documentación que debe verificarse y la carga de trabajo de las personas que en el GDR tienen que realizar esta tarea. Menos adecuado es el tiempo que transcurre desde la certificación hasta el pago, que se demora en exceso debido principalmente a las comprobaciones que realiza el RAF y los trámites que se hacen ante la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

La falta de cuantificación de los objetivos que se pretenden lograr con el PAG del Litoral de la Janda hace imposible la correcta evaluación de la eficacia y la eficiencia. Ante esta situación, se ha utilizado la inversión inducida como "proxi" de los objetivos, dado que es un primer resultado perseguido en las intervenciones públicas que actúan incentivando la realización de proyectos por agentes económicos y sociales.

La eficacia del PAG del Litoral de la Janda en términos de inversión inducida es muy elevada, habiéndose logrado resultados superiores a los previstos en todas las medidas, ya sea tomando las cifras comprometidas o los importes certificados (índices de eficacia de 3,51 y 1,73 respectivamente).

También se ha sido mucho más eficiente de lo previsto en la utilización de los fondos públicos, con un ahorro importante por unidad de objetivo alcanzado, tanto en compromisos como en certificaciones (25,8% y 25,7% respectivamente).

Las ayudas del PAG han tenido una efectividad alta, pues del orden del 40% de los proyectos no se hubiesen realizado sin ellas y otro 43% ha modificado alguna de las características que habría tenido sin la ayuda, de tal forma que el efecto incentivador ha sido del 83%.

La efectividad ha sido muy superior en los proyectos promovidos por entidades públicas, cuyas dificultades financieras hubiesen impedido realizar los proyectos de no haber contado con las ayudas del PAG, en muchos casos incluso si no hubiesen dispuesto de anticipos.

La satisfacción de los beneficiarios del PAG del Litoral de la Janda es alta, algo más las entidades públicas que las entidades privadas sin ánimo de lucro y que las empresas privadas (3,63, 3,30 y 3,03 sobre 4 respectivamente), por lo que la mayor parte volvería a solicitar las ayudas (92%).

La gestión de las ayudas es el aspecto de la aplicación del PAG con el que los beneficiarios están más satisfechos, bastante más que con el tipo de ayuda otorgada y mucho más que con el importe de la ayuda (3,51, 2,80 y 2,31 sobre 4 respectivamente).

Las decisiones adoptadas para aplicar el PAG han sido transparentes para los beneficiarios (93% la valoran bien o muy bien), algo más para las entidades públicas que para las entidades privadas sin ánimo de lucro y para las empresas privadas (3,67, 3,30 y 3,29 sobre 4 respectivamente).

También existe satisfacción con el papel que el GDR está teniendo en el desarrollo del Litoral de la Janda, algo más las entidades públicas que las empresas privadas y que las entidades privadas sin ánimo de lucro (3,84, 3,53 y 3,47 sobre 4 respectivamente).

El PAG del Litoral de la Janda era y sigue siendo una intervención pública necesaria para mejorar el nivel de desarrollo de este territorio, pues sus objetivos responden a los retos que deben afrontarse y sin apoyo público difícilmente se avanzará a buen ritmo en el logro de dichos retos.

Los objetivos perseguidos pueden lograrse mediante la concesión de subvenciones para que los agentes públicos y privados lleven a cabo proyectos que no realizarían sin las ayudas, al mejorarse mediante ellas las ratios económicas y financieras de los proyectos, por lo que la lógica de la intervención es correcta.

Más discutible es el fundamento de la intervención cuando las ayudas se otorgan a proyectos que se hubiesen realizado sin contar con ellas, pues el efecto sería nulo salvo que mediante las ayudas se modifique algún elemento relevante del proyecto (innovación, sostenibilidad, etc.).

Los impactos generados por el PAG del Litoral de la Janda son de muy distinto tipo debido a la diversidad de los proyectos ejecutados, entre ellos creación de empresas, modernización de instalaciones empresariales, dotaciones de equipamientos públicos, acciones formativas e informativas, organización de certámenes empresariales y participación en ellos, mejora de espacios forestales o asistencias técnicas para desarrollar actividades económicas.

La dimensión de estos impactos es reducida hasta ahora por varios motivos, principalmente porque se han ejecutado pocos proyectos, muchos son de escasa dimensión económica,

no todos han alcanzado todavía su nivel normal de funcionamiento al haberse finalizado las inversiones recientemente y en algunos no se están utilizando completamente los productos generados.

El impacto más frecuente ha sido el aumento de la productividad de empresas instaladas en el Litoral de la Janda, pues este efecto es el que generan los proyectos de modernización de instalaciones, que ha sido el tipo de proyecto que en mayor número se ha ejecutado hasta ahora.

La agricultura y el turismo son los sectores productivos en los que más han impactado los fondos del PAG del Litoral de la Janda, al ser en los que más proyectos empresariales se han ejecutado, principalmente en el primero, y en el que más incidencia han tenido los proyectos de entidades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro, principalmente el sector turístico.

La permanencia en el tiempo de los impactos generados dependerá de múltiples factores, específicos de cada proyecto y de difícil integración en un conjunto reducido de factores explicativos, por lo que no puede aventurarse lo que sucederá.

En la medida que las demandas de la agricultura y del turismo tengan una buena evolución, los impactos tenderán a mantenerse, en tanto que si se reduce la actividad en estos sectores es muy probable que desaparezcan parte de los impactos. También será relevante la continuidad de las entidades privadas sin ánimo de lucro que han ejecutado los proyectos, en lo que tendrá un papel crucial la posibilidad de contar con fondos suficientes para desarrollar sus objetivos estatutarios.

Los impactos generados hasta ahora se completarán con los que provoquen los proyectos no ejecutados todavía, que por número y dimensión económica pueden ser de una magnitud similar a los impactos de los proyectos ejecutados hasta diciembre de 2012.

Las actuaciones realizadas en el marco del PAG contribuyen a la sostenibilidad ambiental del Litoral de la Janda, pues se han apoyado un conjunto de proyectos que tienen efectos positivos en la situación ambiental de este territorio y no se han identificado efectos negativos provocados por ellos.

En los avances que se están produciendo en la sostenibilidad ambiental tiene un papel relevante la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, que ha adoptado una serie de decisiones en la planificación e implementación de las actuaciones dirigidas a lograr dicho objetivo, además de haber promovido un conjunto de proyectos que contribuyen a él.

El propiciar la realización de procesos innovadores en las organizaciones públicas y privadas ha sido una prioridad del GDR del Litoral de la Janda, que se ha plasmado en los criterios de valoración de los proyectos y en las iniciativas que ha promovido en el marco del PAG.

Para el GDR un amplio conjunto de proyectos apoyados con los fondos del PAG son innovadores, cuando realmente muchos de ellos no lo son, discrepancia que se debe a la forma en la que se ha instrumentado la innovación en el proceso de valoración y a la generosa interpretación que se ha hecho de las características de los proyectos.

La existencia de las ayudas del PAG ha provocado que una serie de proyectos hayan sido más innovadores de lo que habrían sido sin ellas, estimándose en torno al 53% del total. Por una parte, en torno al 21% de los proyectos que se hubiesen realizado sin ayudas han sido más innovadores gracias a ellas (13% del total de proyectos), pues sus promotores introdujeron algunas características innovadoras por las ayudas. Por otra parte, el 40% de los proyectos que no se hubiesen realizado sin las ayudas, son más innovadores de lo que lo hubiesen sido sin ayuda, pues no se habrían realizado.

La cooperación entre agentes ha sido un aspecto relevante de la estrategia de desarrollo impulsada por la Asociación, que se ha plasmado en los criterios de valoración de los proyectos y en los proyectos que ha realizado, en los que con mayor o menor intensidad han tenido a la cooperación como referencia.

El GDR ha considerado en el proceso de valoración que en torno a dos tercios de los proyectos presentados al PAG tenían algún elemento de cooperación, resultado que es producto en buena parte por la laxitud con la que se ha aplicado el criterio de valoración.

La cooperación real entre agentes del territorio y/o con agentes de otros territorios ha sido baja en el marco del PAG, situación que es frecuente en el medio rural andaluz, donde por múltiples causas (recelo a que los demás aporten menos u obtengan más, experiencias anteriores negativas, consideración de los demás únicamente como competidores, etc.) es difícil que se lleven a cabo iniciativas en cooperación.

En todo caso, no hay que olvidar que la cooperación no es un fin en si misma, es una forma de trabajar que aporta ventajas a los participantes, que pueden llevar a cabo proyectos que de otra forma no podrían realizar o que de abordarlos de forma individual asumirían riesgos excesivos o costes difíciles de soportar.

La participación de los agentes en los órganos de gobierno de la Asociación ha sido baja y con una tendencia negativa, indicadores que ponen de manifiesto la pérdida de interés que han sufrido muchos miembros de la Asociación sobre los temas que se tratan en sus órganos.

Las causas de la baja participación no pueden ponderarse, pero sí es probable que la mayoría de los casos de no asistencia se deban a que son muchas las reuniones a las que tienen que asistir (incluidas las de otras entidades), al coste del desplazamiento hasta la sede de la Asociación, la dificultad para entender los temas que se tratan y que consideran que en las reuniones sólo se confirman las propuestas de la Gerencia del GDR.

Para la Asociación es importante la participación de los agentes del territorio, posición que ha quedado de manifiesto al promover en el marco del PAG un proyecto que tiene como objetivo favorecer la cohesión social y los canales de participación entre los agentes sociales y económicos del territorio.

La Asociación ha otorgado una gran importancia a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que se ha visto reflejada en la Estrategia de Actuación Global, en la incorporación de mujeres a sus órganos de dirección y en los criterios de valoración de los proyectos presentados al PAG.

Las previsiones de dedicación de fondos del PAG a actuaciones de género han sido superadas ampliamente (25% previsto y 48% real), lo que es una clara muestra del interés de los agentes por avanzar en la igualdad de oportunidades, principalmente las entidades públicas, pero también algunas entidades privadas sin ánimo de lucro, entre ellas la Asociación.

La capacidad emprendedora de las mujeres del Litoral de la Janda sigue siendo escasa y muy inferior a la de los hombres, situación que ha quedado patente en el número de proyectos promovidos por ellas en el marco del PAG.

También ha sido muy relevante el papel que la Asociación ha otorgado a los jóvenes en el desarrollo del Litoral de la Janda, habiéndose adoptado decisiones similares a las que ha tomado para avanzar en materia de género.

El avance en materia de juventud ha sido más intenso de lo previsto, al menos en términos de aplicación de los fondos del PAG (10% previsto y 41% comprometido), poniendo de manifiesto el interés que tienen las entidades públicas y las entidades privadas sin ánimo de lucro en mejorar la situación y el futuro de los jóvenes, así como los empleos asociados a los proyectos que serán cubiertos por jóvenes.

El espíritu emprendedor entre los jóvenes del Litoral de la Janda es escaso a tenor del número de proyectos presentados al PAG, muy inferior al del conjunto de personas que no pueden ser calificadas como jóvenes.

■ ITS

Las expectativas creadas entre los agentes del sector turístico del Litoral de la Janda con la formulación de una ITS para este territorio no se han hecho realidad, principalmente por la escasa asignación de fondos que ha realizado la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para ejecutar el Programa de Turismo Sostenible diseñado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.

Aunque en el Programa se cuantificaban inversiones muy superiores a las que podía financiar la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte a tenor de los fondos que disponía para desarrollar la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, no es menos cierto que el importe asignado es claramente insuficiente para lograr un mínimo avance en los objetivos perseguidos.

La diferencia entre los fondos estimados en el Programa y el importe comprometido por la Consejería se debe a la inexistencia de orientaciones y criterios para que los promotores de las ITS definieran sus programas, lo que provocó que en la formulación de los objetivos primaran más planteamientos idealistas que las posibilidades reales de financiación de proyectos que tenían que ejecutarse para lograr esos objetivos.

A los escasos fondos con que ha contado el Programa se une que algunos de los proyectos realizados contribuyen poco a los objetivos perseguidos, como por ejemplo la reforma de la Oficina de Turismo de Conil, y que varios de los equipamientos creados o reformados tienen un bajo nivel de utilización, como por ejemplo el Centro de Interpretación del Viento, con lo que el avance en los objetivos perseguidos ha sido muy escaso.

El bajo nivel de utilización de algunos de los equipamientos creados o reformados con el Programa se debe principalmente a que sus promotores no evaluaron correctamente la demanda que tendrían ni las necesidades financieras que se generarían en su funcionamiento, hecho en el que tuvo gran importancia que soportaran en la mayoría de los casos una parte pequeña del coste total de la inversión de los proyectos al acumular varias subvenciones y que lograsen por anticipado el 75% de la subvención del Programa.

Es muy probable que pocos proyectos se hubiesen realizado sin las subvenciones del Programa de Turismo Sostenible, pues la crisis económica ha reducido significativamente la capacidad financiera de la mayoría de los promotores, por lo que su efectividad ha sido muy elevada, han tenido un elevado efecto incentivador, aunque en algunos casos el incentivo ha actuado de forma inadecuada al posibilitar la realización de proyectos que tenían escasas posibilidades de funcionar.

En el bajo nivel de utilización de los resultados logrados con los proyectos ha influido mucho que hayan sido promovidos por ayuntamientos, cuyo principal objetivo era que se creasen o reformasen dotaciones públicas en sus municipios y no prestaron suficiente atención a las necesidades derivadas del funcionamiento de dichas dotaciones.

La nula participación que en el Programa de Turismo Sostenible han tenido las empresas del sector, a pesar de que promovieron algunos proyectos que contribuían a los objetivos de esta intervención pública, es sintomático de la orientación que la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte le ha dado al Programa, instrumentado como una fuente de financiación de los ayuntamientos y, por tanto, alejada de la estrategia que subyace en la normativa y en el propio Programa.

Si bien los ayuntamientos tienen un papel importante en algunos componentes de la sostenibilidad del sector turístico, no es menos cierto que para lograr los objetivos del Programa de Turismo Sostenible del Litoral de la Janda era fundamental contar con la participación de las empresas del sector.

Aunque las empresas que presentaron solicitudes al Programa no tenían impedimento en integrarse en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, condición exigida en la normativa para ser beneficiario, este requisito no tiene una suficiente justificación y restringe mucho el abanico de empresas que podrían contribuir con sus proyectos al logro de los objetivos marcados en el Programa de Turismo Sostenible.

Por tanto, se ha desaprovechado el trabajo realizado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda para implicar a las empresas turísticas en el logro de los objetivos del Programa, con el consiguiente coste de oportunidad y deterioro de su credibilidad ante dicho colectivo, además de haberse realizado un esfuerzo en gestión más elevado al que habría sido necesario.

Con el bajo alcance que ha tenido el Programa se entiende mal que la resolución de las solicitudes y el pago de las ayudas se hayan demorado mucho en bastantes casos, hechos que ponen de manifiesto que los procedimientos de gestión no han sido todo lo apropiados que hubiese sido deseable. Esto no ha tenido consecuencias graves en el desarrollo de los proyectos, pues los promotores tuvieron conocimiento que iban a ser subvencionados sus proyectos antes de la fecha de resolución de la solicitud y la mayoría de los proyectos dispusieron de anticipos de la ayuda otorgada.

En suma, los problemas diagnosticados por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda en el proceso de formulación de la ITS siguen existiendo y los avances que hayan podido lograrse en la resolución de esos problemas desde 2007 no son atribuibles al Programa de Turismo Sostenible.

3

Propuestas

■ Para la planificación

1. Elaborar un nuevo diagnóstico como base para la formulación del programa de desarrollo rural que se aplicará en el marco de los Fondos Europeos para el periodo 2014-2020, en el que deben participar los agentes del territorio y que debe estar centrado en los temas sobre los que puede actuar la Asociación.
2. En el próximo plan de desarrollo rural del Litoral de la Janda deberían cuantificarse los objetivos que se pretenden alcanzar, para que de esta forma queden fijados con precisión los compromisos que asume el GDR y pueda valorarse el avance en cada uno de ellos.
3. Los objetivos, áreas estratégicas y grupos de intervención del futuro plan deberían ser menos que en la Estrategia de Actuación Global 2007-2013, es necesario concentrar los esfuerzos en los retos fundamentales que debe afrontar el desarrollo del Litoral de la Janda, en aquellos objetivos en los la Asociación puede contribuir más y mejor por la naturaleza de las actuaciones que realiza, principalmente objetivos relacionados con la cultura emprendedora, la innovación y el desarrollo de sectores productivos.
4. Es necesario definir la lógica de la intervención, qué se espera lograr con ella y cómo se conseguirá. Hay que establecer si el propósito es que se lleven a cabo proyectos que en otro caso no se realizarían y/o modificar algunas de las características de proyectos que se harían sin ayudas, o por el contrario lo que se persigue es que las empresas y entidades que llevan a cabo determinados tipos de proyectos tengan mayor probabilidad de supervivencia.
5. Las decisiones sobre objetivos, estrategias, etc. deben tomarse con la participación de los agentes del territorio, estén o no integrados en la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda.
6. Las estrategias que se pretende llevar a cabo para alcanzar los objetivos deben definirse con suficiente precisión, estableciéndose los principios, orientaciones y criterios que guiarán la actuación de la Asociación.
7. Diseñar un conjunto reducido de líneas de actuación, que respondan específicamente a los objetivos que se pretenden alcanzar, definidas con precisión para evitar que la ejecución dependa de situaciones puntuales o esté influida por factores que no responden a la estrategia diseñada.
8. Las líneas de actuación que se refieran a actividades productivas han de acordarse con las empresas que las conforman, integrándose en el plan las prioridades que sean comunes a un mayor número de ellas y las prioridades que menos probablemente se lleven a cabo sin ayudas públicas.
9. Las medidas que consistan en ayudas destinadas a mejorar la situación de actividades productivas deberían destinarse prioritariamente a proyectos conjuntos, que beneficien globalmente a la actividad productiva, apoyándose únicamente los proyectos individuales que sean estratégicos por su impacto o por el efecto demostración que tengan.

10. En el plan sería aconsejable que se fijasen las intensidades máximas de ayuda, que no deberían alcanzar el 100% para ningún tipo de proyecto ni promotor, salvo los que lleve a cabo el GDR para la mejor aplicación del plan. La intensidad máxima tendría que establecerse según la naturaleza del proyecto, la actividad productiva a la que se refiera y el perfil del promotor.
11. Es recomendable que se explore la utilización de instrumentos distintos a la subvención, ya sean de carácter financiero o técnico, para ajustar la ayuda a las características de cada proyecto y retornar parte de los fondos que se utilicen.
12. Construir un panel de indicadores que cuente con un número de indicadores suficiente, no excesivo como los del actual periodo de programación, que pueda elaborarse a un coste razonable y que tenga definido los atributos principales de todos los indicadores.

■ Sobre la gestión

1. La documentación que los promotores de proyectos tienen que presentar en el momento de la solicitud de la ayuda debe simplificarse, evitándose que se aporte en ese momento aquellos documentos que no sean imprescindibles para evaluar la viabilidad del proyecto, determinar su elegibilidad y cuantificar la ayuda.
2. Asignar la competencia de resolución de las solicitudes de ayuda al Presidente del GDR o un comité formado por un reducido número de miembros de la Junta Directiva, que decidirá a la vista del informe del Gerente, para así agilizar la toma de decisiones y que el CTDR centre su actividad en la dirección, control y evaluación de las actuaciones.
3. Reducir el número de criterios de responsabilidad del GDR, incluidos pluses, eliminando solapamientos y centrándolos en los elementos esenciales de los objetivos y las estrategias del nuevo plan.
4. Definir los criterios de valoración propios del GDR de forma que puedan aplicarse sin incertidumbres, para facilitar la cuantificación de la ayuda y elevar la transparencia.
5. Posibilitar la justificación de las inversiones y gastos con un informe de auditor y mediante la cuenta justificativa simplificada, para así agilizar las verificaciones y abonar las ayudas más rápidamente.
6. Conceder anticipos a los proyectos cuya estructura financiera dependa más de las ayudas, en la proporción mínima necesaria para la correcta ejecución de los mismos y exigiéndose a los beneficiarios la aportación de garantías suficientes para evitar un inadecuado de los fondos anticipados.
7. Integar en el GDR todas las tareas necesarias para el pago de las ayudas concedidas, incluida las que actualmente realiza el RAF. Si no fuese posible, debe evitarse que el RAF realice controles que haya realizado el GDR.
8. Lograr que la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente permita la presentación de las certificaciones de gasto en cualquier día del mes.

9. Los proyectos que promueva la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda deben tener una gestión distinta a la de los demás agentes, han de ser considerados como gastos necesarios para que el plan se ejecute eficaz y eficientemente, por lo que deben incluirse en una media de asistencia técnica y su coste debe imputarse íntegramente al plan.
10. Elaborar informes anuales de seguimiento, en el que se aborden todas las fases del proceso de ejecución, no exclusivamente la fase de aprobación de proyectos.
11. Mantener la difusión de los resultados de las actuaciones que lleva a cabo la Asociación y prospeccionar nuevos elementos a difundir y otras vías de difusión, para así aumentar la ya elevada transparencia de la Asociación.

■ En materia de participación

1. Implicar a los miembros de los órganos de dirección del GDR en los temas que se vayan a discutir en las sesiones, pidiéndoles previamente su opinión y sugerencias, para así evitar que su presencia sea testimonial.
2. Reducir el número de miembros de la Junta Directiva y del CTDR hasta el mínimo establecido en la normativa e incluir en ambos órganos a las entidades que asisten con regularidad.
3. Flexibilizar la sustitución de los titulares por otra persona de la entidad que representa en el órgano de dirección del GDR.
4. Contactar con los miembros de los órganos de dirección en los días previos a las sesiones para sensibilizarlos a que asistan y, en caso que no puedan, que designen un sustituto, labor que debería hacer el Presidente y/o el Gerente del GDR.

**ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO
RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA**

CENTRO GANADERO MONTEMARISMAS
CARRETERA VEJER-BARBATE (CA-5203) KM. 0.150
APARTADO DE CORREOS 43
11150 VEJER DE LA FRONTERA (CÁDIZ)
TLF.: 956 44 70 00 / FAX: 956 44 75 04
adrjandalitoral@jandalitoral.org

www.jandalitoral.org



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

