



Valoración y Propuestas



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural




Europa
invierte en las zonas rurales

Valoración y Propuestas

Julio, 2013



Índice

	<i>Pág.</i>
Valoración	5
Propuestas	21

Introducción

Este documento recoge la valoración y propuesta de mejora de cara al nuevo periodo de programación 2014-2020 que ha realizado Arenal Grupo Consultor S.L. para la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, que se inserta en el proceso evaluativo que dicha entidad ha encargado para disponer de evidencias que orienten su actuación en los próximos años.

El documento está organizado en dos bloques, el primero destinado a la valoración de la actuación que ha realizado la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda en el actual periodo de programación, hasta finales de 2012, y el segundo a las propuestas que el equipo evaluador realiza para que en los próximos años la Asociación siga liderando el desarrollo sostenible del territorio en el que actúa.

Las valoraciones se han organizado en dos apartados, el primero de ellos dedicado a la DAFO y el segundo a 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”.

Respecto a la DAFO, se ha valorado la pertinencia actual de las debilidades, amenazas, fuerzas y oportunidades identificadas en la planificación del actual periodo de programación, es decir, si siguen siendo válidas en 2013, señalándose las causas por las que algunas no lo son y las debilidades, amenazas, fuerzas y oportunidades que han surgido a partir de 2007.

En cuanto a los criterios de valor, las actuaciones realizadas en el actual periodo de programación se han evaluado en cuanto a su coherencia interna, gestión, eficacia, eficiencia, efectividad, satisfacción de los beneficiarios, pertinencia, impacto, sostenibilidad, innovación, cooperación, participación, género y juventud.

Las propuestas que se realizan 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 mayo y julio de 2013.

Valoración

■ Pertinencia de la DAFO

- 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 por la fortaleza de la demanda interna (población residente) y externa (exportaciones de bienes y servicios, entre ellos el turismo), 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 del Litoral de la Janda, al igual que el de la mayoría de los territorios de Andalucía y España, pues a las dificultades de acceso a la financiación de las empresas y emprendedores que se impusieron en un primer momento y las restricciones al gasto público impuestas posteriormente, han provocado la reducción de la producción, la inversión y el empleo, retrocesos que han elevado el déficit público y han empeorado las expectativas de la población por el elevadísimo nivel de paro.
- La dificultad de acceso a la financiación, la fuerte reducción del gasto público y las malas expectativas económicas, principalmente en materia de empleo, han generado un proceso circular de reducción de la producción y del empleo en la economía española a la que no ha sido ajena el Litoral de la Janda, aunque en su caso particular ha estado frenada en parte por el aumento de las exportaciones de bienes y servicios, principalmente servicios turísticos.
- 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, al reducirse notablemente las expectativas de demanda de casi todas las actividades y aumentar la dificultad de lograr la financiación para realizar las inversiones y gastos necesarios para la puesta en marcha de las empresas.
- El Litoral de la Janda no ha sido ajena a este proceso, aunque no lo ha sufrido con tanta intensidad como otros territorios, pues se ha pasado de una media anual de 802 nuevas

empresas en los años previos a la aplicación de la NERA (2005-2007) a 659 nuevas empresas en el periodo 2008-2012, un 17,9% menos.

- El número de empresas creadas en el Litoral de la Janda durante la aplicación de la NERA es muy relevante en relación a la dimensión de la estructura empresarial que tenía este territorio en el momento de iniciar la ejecución de esta estrategia, pues las 3.295 empresas creadas entre 2008 y 2012 suponen el 80,4 del número de empresas en dicho año.
- 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, estando el valor medio del periodo previo muy condicionado por el elevado número de empresas creadas en 2005.
- 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 una diferencia máxima en 2009 (239 empresas menos creadas que cerradas), con lo que desde 2007 el número de empresas en este territorio ha descendido en todos los años.

Demografía empresarial en el Litoral de La Janda en el periodo 2005-2012

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Empresas creadas	1.199	614	594	693	704	582	626	690
Empresas cerradas	519	641	372	569	943	729	700	773
Saldo	680	-27	222	124	-239	-147	-74	-83
Empresas existentes	3.897	3.870	4.098	4.222	3.968	3.816	3.745	3.682

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; elaboración propia

- En suma, 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.

Evolución del número de parados desde que se inició la aplicación de la NERA del Litoral de la Janda

Municipios	Años		Variación total	
	2007	2012	Número	%
Barbate	3.190	4.774	1.584	49,7
Conil de la Frontera	1.225	3.054	1.829	149,3
Tarifa	1.769	2.530	761	43,0
Vejer de la Frontera	1.445	2.651	1.206	83,5
Litoral de la Janda	7.629	13.009	5.380	70,5

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; elaboración propia

Evolución del número de establecimientos empresariales desde que se inicio la aplicación de la NERA del Litoral de la Janda

Municipios	Años		Variación total	
	2007	2012	Número	%
Barbate	1.273	1.094	-179	-14,1
Conil de la Frontera	1.528	1.456	-72	-4,7
Tarifa	1.218	1.154	-64	-5,3
Vejer de la Frontera	765	675	-90	-11,8
Litoral de la Janda	4.784	4.379	-405	-8,5

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; elaboración propia

Evolución del importe de las rentas declaradas en el IRPF desde que se inicio la aplicación de la NERA del Litoral de la Janda (euros de cada año)

Municipios	Años		Variación total	
	2007	2012	Euros	%
Barbate	101.936.371	87.543.474	-14.392.897	-14,1
Conil de la Frontera	105.204.371	101.419.738	-3.784.633	-3,6
Tarifa	93.220.347	91.832.474	-1.387.873	-1,5
Vejer de la Frontera	56.445.763	47.012.157	-9.433.605	-16,7
Litoral de la Janda	356.806.851	327.807.843	-28.999.008	-8,1

Fuente: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; elaboración propia

- 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, tal como se expone a continuación:
 - 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 externos a este territorio (9) que se han modificado por la crisis económica.

Validez de las debilidades, amenazas, fuerzas y oportunidades identificadas en la elaboración de la NERA del Litoral de la Janda

Validez	Debilidades	Amenazas	Fuerzas	Oportunidades	Total
Siguen siendo válidas	5	5	8	2	20
Siguen siendo válidas con matizaciones	5	2	2	0	9
No son válidas	2	4	0	5	11
Total	12	11	10	7	40

Fuente: elaboración propia.

Fuerzas

Estado actual

Mejora de la conectividad exterior e interior de la comarca.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Litoral en buen estado de conservación, diverso, poco alterado, bien equipado y conservado	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Situación estratégica del ámbito en relación a las grandes aglomeraciones urbanas de la provincia y a las principales infraestructuras de comunicación internacional de la misma.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Buen nivel de calidad de vida de la población, que incrementa el atractivo de la comarca sobre los nuevos residentes.	Lo diagnosticado es válido con matices, pues el aumento del desempleo ha provocado una pérdida de calidad de vida.
Disponibilidad de suelos para la construcción de nuevos equipamientos y para la expansión social.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Excelente calidad del patrimonio rural.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Estructura de asentamientos en núcleos de población de tamaño medio, bien articulados socialmente.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Existencia de un conjunto de emprendedores con capacidad de innovación.	Lo diagnosticado es válido con matices, pues las condiciones para emprender se han endurecido notablemente, más cuando se trata de iniciativas innovadoras.
Existencia de Marcas de Calidad Certificada y de producciones agroalimentarias susceptibles de incorporar una marca de calidad.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Disponibilidad de espacios naturales protegidos y zonas incluidas en la Red Natura 2000. Espacios naturales susceptibles de catalogación y protección.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.

Debilidades	Estado actual
Ausencia de disciplina urbanística en determinadas zonas.	Lo diagnosticado es válido con matices, pues el control urbanístico ha mejorado y no se dan las condiciones del mercado inmobiliario que favorecían la falta de disciplina urbanística.
La infraestructura del ciclo del agua, tanto para consumo como para riego.	Lo diagnosticado es válido con matices, ya que en estos años han mejorado las infraestructuras de agua.
Elevada tasa de paro, especialmente en colectivos jóvenes y en determinados perfiles profesionales.	Lo diagnosticado es válido, aunque con una dimensión notablemente superior.
Deficiencias en la red de transporte público urbano e interurbano.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Falta de coordinación en las actuaciones de las distintas administraciones que intervienen en el territorio.	Lo diagnosticado es válido con matices, pues se han puesto en marcha dispositivos de coordinación y la reducción de los recursos disponibles ha obligado a que cada agente se centre en sus áreas prioritarias de responsabilidad.
Dotación insuficiente y funcionamiento irregular de los centros de salud y del sistema sanitario en general.	Lo diagnosticado es válido con matices, pues en algunos aspectos ha empeorado como consecuencia de la reducción de los recursos asignados a la protección de la salud.
Fuerte competencia por la tierra con otras actividades económicas más rentables.	Lo diagnosticado no es válido, la crisis económica ha reducido drásticamente la presión inmobiliaria en este territorio y, por tanto, la competencia por la tierra entre actividades económicas es muy baja.
Sobreexplotación del caladero pesquero propio.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Fuerte "Cultura del Subsidio".	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Predominio de un modelo turístico basado en el veraneo	Lo diagnosticado es válido con matices, pues si bien el periodo estival es el más relevante en términos de demanda, la actividad turística ha dado pasos importantes hacia la desestacionalización.
Estructura empresarial predominante de reducido tamaño, de origen familiar y modelos de gestión tradicionales y poco profesionalizados.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Ausencia de visión comarcal y poca concienciación por parte de la población local del valor e importancia de los recursos naturales, culturales y etnográficos.	Lo diagnosticado no es válido, las actuaciones realizadas por diversos agentes, principalmente la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda, han propiciado que esta debilidad se haya reducido.

Oportunidades

Estado actual

Desarrollo de infraestructuras y ordenación de crecimientos que ofrecen el POT de La Janda y el POTA.	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que en los próximos años se generen estas oportunidades debido al proceso de consolidación fiscal en la que está inmerso el Sector Público español.
Creciente apoyo a la implantación de energías renovables.	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que en los próximos años se generen estas oportunidades debido al proceso de consolidación fiscal en la que está inmerso el Sector Público español.
Consecuencias de la aplicación de la Ley de Dependencia.	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que en los próximos años se generen estas oportunidades debido al proceso de consolidación fiscal en la que está inmerso el Sector Público español.
Fomento institucional de la incorporación y uso de las nuevas tecnologías y especialmente Internet.	Lo diagnosticado no es válido, pues probablemente la dimensión de esta oportunidad será muy inferior a la considerada en 2006 debido a la situación financiera del Sector Público español.
Impulso de las Leyes de Desarrollo Rural (nacional y autonómica).	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que en los próximos años se generen estas oportunidades debido al proceso de consolidación fiscal en la que está inmerso el Sector Público español.
Buena imagen y valoración general del patrimonio natural de la comarca.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Avances tecnológicos que favorecen la competitividad de los sectores estratégicos del territorio.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.

Amenazas

Estado actual

Fuerte presión urbanística sobre determinados espacios estratégicos de la comarca.	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que esta amenaza se presente en los próximos años debido a la situación del mercado inmobiliario y a los cambios que están en marcha en la normativa urbanística.
Generalización de la inestabilidad y precariedad en el empleo.	Lo diagnosticado sigue siendo válido, con mucho más intensidad que lo considerado en 2006.
Riesgo de pérdida de identidad local ante la creciente presión inmobiliaria de las aglomeraciones urbanas del entorno.	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que esta amenaza se presente en los próximos años debido a la situación del mercado inmobiliario.
Dificultades en la conciliación de la vida social y laboral.	Lo diagnosticado sigue siendo válido, principalmente porque la mayor precariedad hará que se reivindique menos dicha conciliación.
Centros de toma de decisiones alejados del territorio.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Reducción de programas de subvenciones y ayudas.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Posibles dificultades de integración social y laboral de nuevos colectivos inmigrantes.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Globalización de los mercados de productos agrícolas, ganaderos y turísticos.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.

Amenazas	Estado actual
Tendencia a la deslocalización a terceros países de las actividades industriales que requieren escasa cualificación y creciente competitividad de productos procedentes de países con costes de producción y mano de obra más barata.	Lo diagnosticado sigue siendo válido.
Posible impacto en la actividad turística del desarrollo de las energías renovables en la comarca, tanto en tierra como en el mar.	Lo diagnosticado no es válido, es muy poco probable que en los próximos años se desarrollen más las energías renovables en la comarca y los avances registrados hasta ahora no ponen en peligro la actividad turística.
Efecto del crecimiento de los tipos de interés sobre la construcción de vivienda y sobre el endeudamiento de las familias.	Lo diagnosticado no es válido, no se esperan aumentos significativos de los tipos de interés, pero las incertidumbres sobre la solvencia del país siguen siendo altas y, si se eleva la prima de riesgo, los tipos de interés indudablemente crecerán, con efectos negativos en la demanda de vivienda y en la renta disponible de las familias.
Fuente: elaboración propia.	

■ Criterios de valor

Coherencia interna

- 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 todos los programas.
- El único cambio constatado respecto a lo planificado es la reducción de la tasa de subvención respecto a lo previsto en cada uno de los programas, decisión del Consejo Territorial de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda que es acertada, pues así se apoyan más proyectos con niveles significativos de incentivos en la inmensa mayoría de los casos.
- 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.

Gestión

- 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 ha 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 con menor capacidad de gestión y genera insatisfacción entre los beneficiarios, 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.

Eficacia, eficiencia y efectividad

- 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 todos los programas, ya sea tomando las cifras comprometidas por los promotores 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.

Satisfacción

- 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).

Pertinencia

- 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, sin apoyo público difícilmente se avanzará a buen ritmo en el logro de dichos retos y queda bastante por hacer.
- 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.).
- Cuando ni siquiera esto último ocurre, como ha ocurrido en el 6,5% de los proyectos apoyados en el PAG, la contribución de la intervención a los objetivos públicos sólo puede encontrarse en el mantenimiento de los productos generados con los proyectos y en elevar la probabilidad de supervivencia de los promotores, especialmente cuando se trata de empresas privadas.

Impactos

- 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 adecuadamente 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.

Sostenibilidad ambiental

- 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.

Innovación

- 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.

Cooperación

- 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 sopotar.

Participación

- 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.

Género

- 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.

Juventud

- También ha sido muy relevante el papel que la Asociación ha otorgado a los jóvenes en el desarrollo del Litoral de la Janda, habiéndolo 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.

2

Propuestas

■ Para la planificación

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Las estrategias de desarrollo de 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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.

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. Integar en el GDR todas las tareas necesarias para el pago de las ayudas concedidas, incluida las que actualmetne realiza el RAF. Si no fuese posible, debe evitarse que el RAF realice controles que haya realizado el GDR.
7. Lograr que la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente permita la presentación de las certificaciones de gasto en cualquier día del mes.

En materia de participación

1. Implicar a los miembros de los organos 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
adjandalitoral@jandalitoral.org

www.jandalitoral.org



Unión Europea

Fondo Europeo Agrícola
de Desarrollo Rural

