



EVALUACIÓN FINAL DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN LA PROVINCIA DE CÁDIZ

EVALUACIÓN FINAL DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN LA PROVINCIA DE CÁDIZ

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
1. EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA	2
2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	6
• Contexto del proceso y tipo de evaluación	6
• Objetivos	6
• Fuentes de información	6
• Técnicas de análisis	10
3. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN	11
3.1. Grupo de Desarrollo Rural	11
• Composición	11
• Órganos de gobierno	13
• Capacidad de intervención	15
• Valoración por los beneficiarios	16
3.2. Evaluación de la estrategia	18
• Aplicación de la estrategia diseñada	18
• Resultados de la estrategia	28
3.3. Evaluación de la gestión	32
• Procedimientos	32
• Criterios de valoración	39
• Recursos	43
• Sistema de seguimiento	44
3.4. Eficacia, eficiencia y efectividad	45
• Eficacia	45
• Eficiencia	47
• Efectividad	48
3.5. Evaluación de la cooperación	51
• Organización de la cooperación	51
• Adecuación a los objetivos de la Asociación	52
• Consecuencias de la cooperación	53
3.6. Evaluación de los impactos	56
• Tipos de impactos	56
• Perdurabilidad de los impactos	58
4. CONCLUSIONES	59
5. RECOMENDACIONES	62
ANEXOS	

1. EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA

El Programa de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda 2000-2006 objeto de esta evaluación fue formulado por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda, constituida en 1996 por 36 entidades públicas y privadas, entre ellas la Mancomunidad de Municipios, los tres ayuntamientos de este territorio (Barbate, Conil de la Frontera y Vejer de la Frontera), asociaciones empresariales y entidades sociales.

Los fines perseguidos por la Asociación son los siguientes:

- Promover el desarrollo local y rural de los municipios del litoral de La Janda.
- Fomentar, facilitar, promocionar e impulsar actividades generadoras de desarrollo económico y social.
- Contribuir al uso, difusión y acercamiento de las nuevas tecnologías de la información, conocimiento y comunicación entre la población.
- Potenciar el tejido empresarial, la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica.
- Favorecer un desarrollo endógeno, sostenido y diversificado, con especial atención al medio ambiente, el patrimonio rural, el turismo rural y el aumento de la calidad de vida.
- Propiciar la integración del enfoque de género y juventud.
- Promover programas de formación y empleo, que favorezcan el desarrollo e integración de todos los colectivos de su ámbito territorial.
- Promover la cooperación regional, nacional e internacional para el desarrollo.

El Programa de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda adoptó las orientaciones estratégicas diseñadas en la Agenda Local XXI "Hacia un Desarrollo Sostenible de la Janda Litoral" (1998-1999) y en el Plan Estratégico de Desarrollo Rural (2000), adaptándolas a los instrumentos financieros disponibles para implementarlas, que principalmente han sido la Iniciativa Comunitaria LEADER PLUS y el Programa de Desarrollo Rural (PRODER) 2000-2006.

El Programa establece las prioridades en materia de desarrollo económico y social, incorpora los principios del desarrollo sostenible y las perspectivas de género y juventud; se estructura en subprogramas referidos a las materias más críticas para el desarrollo del litoral de La Janda: cultura emprendedora, sectores productivos (agroali-

mentario y turismo), vertebración territorial, patrimonio, infraestructuras, formación y empleo.

A partir de lo definido en el Programa de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda se formularon los documentos de programación para la presentación de candidaturas a PRODER (Programa de Desarrollo Endógeno) y a LEADER PLUS (Plan de Desarrollo Rural), solicitudes que fueron aprobadas en julio de 2002 y que han constituido el núcleo de la actuación de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda en los últimos años.

Las medidas diseñadas en cada uno de estos instrumentos de planificación comenzaron a ejecutarse tras la firma el 3 de octubre de 2002 de los respectivos convenios entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.

El Plan de Desarrollo Rural ha tenido como elemento central de la estrategia la **Calidad Ambiental**, por lo que la conservación de los valores ambientales del litoral de La Janda y un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales eran aspectos cruciales de las intervenciones a realizar para elevar el nivel de desarrollo de este territorio.

El objetivo final del Plan era que “los agentes que actúan en el territorio identifiquen y aprovechen las oportunidades de desarrollo que pueden generarse a partir de los recursos existentes, de la posición geográfica de la comarca y del aprovechamiento de nuevos yacimientos de empleo”

Este objetivo final se desarrollaba mediante los siguientes objetivos intermedios:

- Valorización del patrimonio natural y cultural
 - Contribuir a la valoración del patrimonio histórico – cultural.
 - Facilitar la adaptación ambiental de las empresas.
 - Colaborar en la conservación del paisaje rural tradicional.
 - Fomentar la valorización de los recursos naturales.
 - Sensibilizar sobre los valores ambientales y paisajísticos.

- Mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo
 - Potenciar la capacidad de emprender de la población.
 - Facilitar la creación de empresas forestales, artesanas y en nuevos yacimientos de empleo.
 - Adaptar la formación de los recursos humanos a las necesidades de las empresas.
 - Impulsar la incorporación al mundo del trabajo y la empresa a jóvenes y mujeres.

- Contribuir al desarrollo y valorización de la oferta agroalimentaria y turística.
- Mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades.
 - Potenciar la participación ciudadana en el Plan a través de organizaciones representativas.
 - Impulsar la cultura del asociacionismo.
 - Contribuir al desarrollo de la economía social

Las actuaciones diseñadas en el Programa de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda para avanzar en los objetivos perseguidos por la Asociación se encajaron en la estructura de líneas de actuación de LEADER PLUS, que han sido las siguientes:

- Mejora de las estructuras productivas.
- Valorización del patrimonio y del medio ambiente.
- Acciones sociales y de vertebración del territorio.
- Formación y ayudas a la contratación.
- Apoyo técnico al desarrollo rural.

Los agentes públicos y privados han podido solicitar ayudas para la realización de proyectos que contribuyesen al logro de los objetivos del Plan, incluida la propia Asociación, ayudas que han consistido en subvenciones giradas sobre el importe de la inversión o gasto elegible según los criterios y estándares establecidos.

Por lo que se refiere al Programa de Desarrollo Endógeno del Litoral de La Janda (PRODER), su objetivo central era “que los propios habitantes de la comarca identifiquen y aprovechen las oportunidades de desarrollo socioeconómico que pueden generarse a partir de la valorización y aprovechamiento de recursos ambientales y productivos existentes”.

Este objetivo central se desarrollaba mediante los siguientes objetivos generales:

- Dinamizar a la población para facilitar el desarrollo de iniciativas generadoras de empleo.
- Favorecer la participación de toda la población rural en la estrategia de desarrollo.
- Impulsar la incorporación de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo.
- Facilitar el aprovechamiento y valorización de los recursos ambientales, paisajísticos, arquitectónicos y culturales.
- Aumentar la calidad y valorización de los productos agroalimentarios, turísticos y artesanales.

- Favorecer e impulsar el desarrollo de actividades que contribuyan a la diversificación de la economía rural y mejoren el empleo.
- Sensibilizar a la población hacia el respeto, conservación y mejora del Medio Ambiente.
- Fomentar la cooperación entre agentes y con otros territorios.
- Fomentar una imagen de calidad en todo el territorio de La Janda Litoral.

Para avanzar en estos objetivos la medidas diseñadas en el Programa de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda se han integrado en la estructura de programación de PRODER, cuyas líneas de actuación han sido las siguientes:

- Dinamización socioeconómica.
- Protección y mejora del patrimonio y del Medio Ambiente.
- Desarrollo y mejora de infraestructuras relacionadas con la producción agraria.
- Valorización de productos endógenos del medio rural.
- Industrias Agroalimentarias.
- Gastos de funcionamiento.
- Fomento, mejora y diversificación económica.

Estas líneas se han implementado a través de los proyectos promovidos por agentes públicos y privados, incluida la propia Asociación, a los que se les han concedido subvenciones giradas sobre el importe de las inversiones y gastos considerados elegibles según la normativa aprobada para la ejecución de PRODER.

Las solicitudes han podido presentarse hasta el 31 de diciembre de 2006 y resolverse hasta el 15 de septiembre de 2007; los proyectos a los que se les han concedido ayudas pueden ejecutarse hasta el 31 de diciembre de 2008 en el caso de LEADER PLUS y hasta el 30 de abril de 2009 en PRODER.

2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

● Contexto del proceso y tipo de evaluación

La evaluación ha sido encargada a Arenal Grupo Consultor S.L. por la Asociación Cádiz Rural, entidad de carácter privado que aglutina a las cuatro asociaciones responsables de la aplicación de los programas de desarrollo rural implementados en la provincia de Cádiz en el periodo 2000-2006.

Las evaluaciones de los cuatro programas de desarrollo rural se han realizado de forma paralela durante el primer semestre de 2008, procesos que en algunos casos estaban previstos en los documentos de formulación de los citados programas, entre ellos el de La Janda, donde en el capítulo de Seguimiento y Evaluación se establecían una serie de aspectos sobre las evaluaciones que llevaría a cabo la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.

● Objetivos

Los objetivos que Cádiz Rural persigue con la realización de estas evaluaciones son los siguientes:

- ✓ Determinar el grado de consecución de los objetivos generales y específicos planteados en torno al desarrollo rural en cada uno de los territorios.
- ✓ Analizar la eficacia y eficiencia de las actuaciones mediante el empleo de indicadores físicos y financieros.
- ✓ Valorar la percepción que los beneficiarios de PRODER y LEADER PLUS tienen sobre la ejecución de las medidas aplicadas en materia de desarrollo rural.
- ✓ Presentar una serie de conclusiones y recomendaciones para futuros programas de desarrollo.

● Fuentes de información

Para alcanzar los objetivos de la evaluación se han empleado fuentes de información primarias y secundarias, es decir, generadas en el proceso evaluativo (fuentes primarias) y ajenas a dicho proceso (fuentes secundarias).

Fuentes primarias

Las fuentes de este tipo utilizadas han sido las siguientes:

- Entrevistas a personas implicadas en el desarrollo del litoral de La Janda.
- Observaciones sobre el terreno.
- Sondeo a los beneficiarios de PRODER y LEADER PLUS.

Entrevistas a personas implicadas en el desarrollo del litoral de La Janda

El propósito perseguido con las entrevistas ha sido obtener información sobre la implementación, gestión y resultados de PRODER y LEADER PLUS; conocer su opinión sobre la utilidad y la pertinencia de los proyectos apoyados; y recabar sugerencias sobre cambios a introducir para mejorar los resultados de los siguientes programas que se pongan en marcha.

Han sido entrevistadas 10 personas, dos de ellas responsables de la Asociación y el resto representantes de los sectores económicos y sociales del litoral de La Janda. La relación de entrevistados se recoge en la siguiente tabla.

Nombre	Entidad	Cargo
Jaime Castro Romero	Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda	Presidente
Carlos Romero Valiente	Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda	Gerente
Bartolomé Ramírez Sánchez	UAGA – COAG	Miembro de la organización
Antonio Brenes Ureba	Asociación Empresarial Turismo de La Janda	Presidente
Milagros Sánchez Herrera	Asociación de Promoción de la Mujer Almadraba	Miembro de la organización
Manuela Camacho Gómez	Cáritas Arcipestral	Miembro de la organización
David Suárez Martín	SCA Divino Salvador	Gerente
Álvaro Mera Crespo	SCA Divino Salvador	Presidente
José María Rivera Valdés	Oficina Municipal de Turismo de Barbate	Técnico
José Manuel Martínez Malia	Cofradía de Pescadores de Barbate	Patrón Mayor

Las entrevistas han sido presenciales siguiendo un guión temático establecido en función de las actividades que desarrolla la organización a la que pertenecen los entrevistados, dándoseles total libertad para tratar otros temas no previstos inicialmente por el equipo evaluador. Los guiones utilizados se recogen en el Anexo 1.

Observaciones sobre el terreno

Los proyectos que se han visitado se recogen en la siguiente tabla:

Proyecto	Promotor
Centro de Comercialización Conjunta de Vacuno Ecológico	SCA Divino Salvador
Centro de Recursos Asociativos, Formativos y Tecnológicos	Ayuntamiento de Vejer de la Frontera
Rehabilitación de inmueble para hotel de 3 estrellas	B.C. Hoteles Conil S.L.

Sondeo a los beneficiarios

Las características del sondeo han sido las siguientes:

- Universo: totalidad de los beneficiarios de PRODER y LEADER PLUS en el periodo 2000-2006¹.
- Tamaño de la muestra: se han obtenido 91 encuestas válidas, lo que representa un error muestral del 3,8% para un nivel de confianza del 97% (dos colas).
- Procedimiento: envío postal y apoyo telefónico.
- Periodo: abril/junio de 2008.
- Cuestiones: compuesto por 12 preguntas, que se referían al Grupo de Desarrollo Rural, la gestión de las ayudas al desarrollo rural en el litoral de La Janda, la incidencia de las ayudas en los proyectos y los objetivos logrados con los proyectos. En el Anexo 2 se recoge el cuestionario.

Fuentes secundarias

Las fuentes de este tipo utilizadas en el proceso de evaluación han sido las siguientes:

Documentos

- Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Programa de Desarrollo Endógeno de La Janda Litoral. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Plan Estratégico del Litoral de La Janda. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.

¹ Se han excluido la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda y la Asociación Cádiz Rural por su implicación en el objeto de la evaluación.

- Informe anual PRODER de Andalucía – Janda Litoral. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda. 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
- Informe anual Programa Regional LEADER PLUS de Andalucía – Janda Litoral. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda. 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
- Memoria Anual de Actividades. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda. 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
- Ocho años trabajando por el litoral de La Janda, 1996 – 2004. . Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Normativa reguladora de PRODER de Andalucía.
- Normativa reguladora de la Iniciativa Comunitaria LEADER PLUS.
- Convenio entre el organismo intermediario, constituido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca, y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda para la ejecución de la Subvención Global “Desarrollo endógeno de zonas rurales”.
- Convenio entre el organismo intermediario, constituido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca, y la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda para la aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER PLUS.
- Procedimiento para la solicitud y tramitación de las ayudas. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Relación de asistentes a las reuniones de la Asamblea General. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Relación de asistentes a las reuniones de la Junta Directiva. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Información sobre los grupos de cooperación y acciones de cooperación. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Memoria para actividades y proyectos no productivos. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Plan de empresa para proyectos empresariales de carácter productivo. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Nueva Estrategia Rural para Andalucía. Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.

Bases de datos

- Solicitudes de ayuda presentadas (aprobadas, desestimadas, decaídas y renunciadas).
- Certificaciones de gasto y pagos

● Técnicas de análisis

La evaluación se ha realizado utilizando técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo, mediante de las cuales se ha examinado e interpretado la información recogida desde una triple perspectiva: el territorio (como entramado de relaciones personales e institucionales), el Grupo de Desarrollo Rural (como órgano de gestión y movilización de los recursos) y el propio Programa de Desarrollo Rural (en cuanto a la eficacia y eficiencia del uso y gestión de fondos públicos).

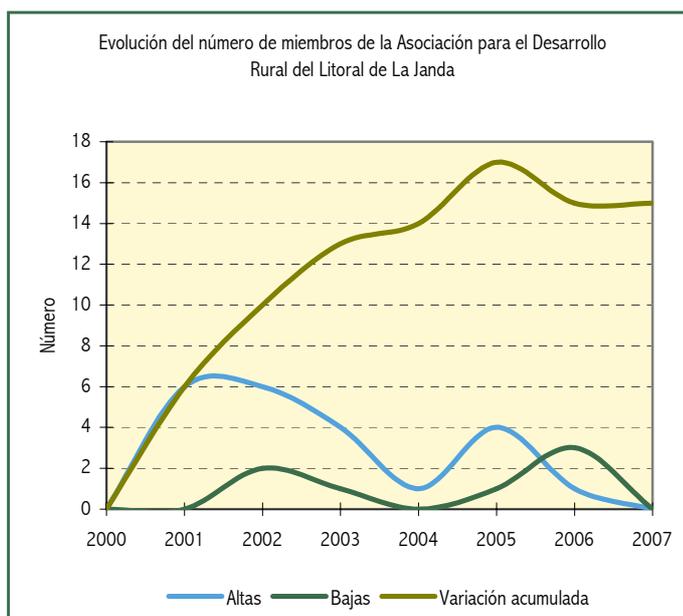
3. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN

3.1. Grupo de Desarrollo Rural

- Composición

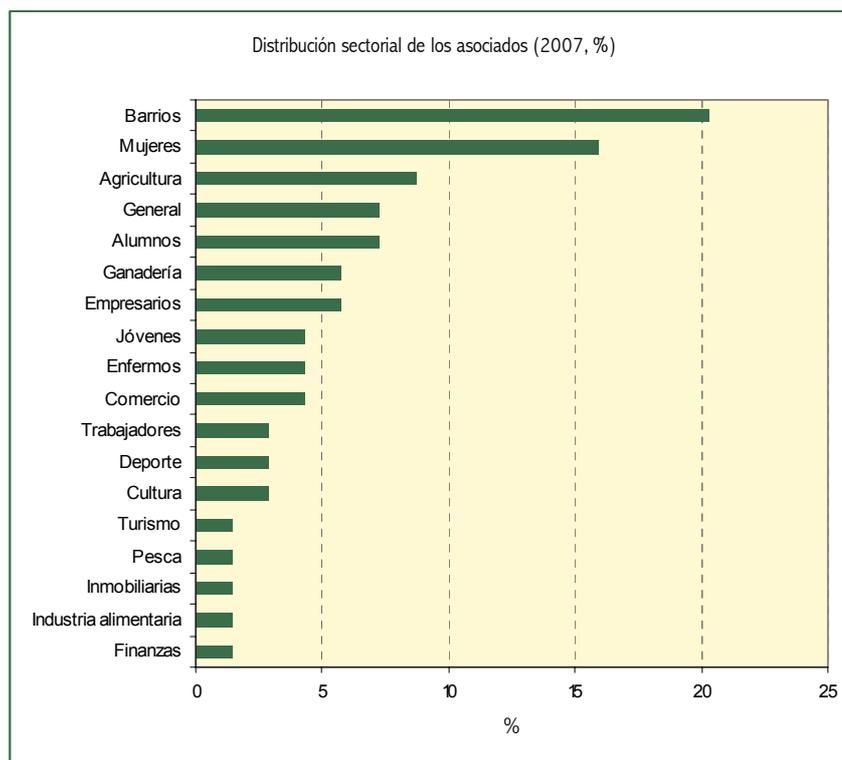
En la Asociación participan la mayoría de los agentes relevantes para el desarrollo del litoral de La Janda, aunque también son miembros de ella entidades que tienen un escaso papel en desarrollo de este territorio, principalmente algunas asociaciones sociales.

- La dirección de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda ha logrado que en ella se integren un elevado número de entidades y empresas (69 a la finalización de 2007), que representan intereses muy diversos (públicos y privados, productivos y sociales, etc.) y que pueden aportar distintas ópticas sobre los problemas y oportunidades de este territorio, con los consiguientes beneficios en la definición de los objetivos que deben perseguirse y las estrategias más adecuadas para alcanzarlos.
- A esta situación se ha llegado tras un rápido crecimiento en los últimos años en el número de asociados, evolución que es producto del progresivo conocimiento de la actividad de la Asociación y de la labor del equipo directivo para ampliar la base de representación, cuyo resultado ha sido la incorporación de 22 nuevos asociados desde 2000 (41,5% con respecto al número de asociados a 1 de enero de dicho año).
- También es positivo que hayan sido muy pocos los asociados que se han dado de baja desde la constitución de la Asociación, 7 en total, todos en el periodo 2000-2007 (13,2% con respecto al número de asociados al inicio de 2000), la mayoría de escasa relevancia en el litoral de La Janda,



aunque algunas sí tienen un papel importante en este territorio (Federación de Empresarios de la Hostelería de Cádiz y Patronato de Turismo de Conil).

- La composición actual está excesivamente decantada hacia lo social, en buena parte producto de la dinámica registrada en los últimos años, lo que puede condicionar los objetivos de la Asociación, las estrategias que se implementen para alcanzarlos y la asignación de los recursos con que se cuente en el futuro.
- El predominio del componente social es consecuencia de la elevada presencia de asociaciones de vecinos y de mujeres (20,3% y 15,9% respectivamente del total), que junto con las asociaciones de jóvenes, de padres de alumnos y de enfermos, representan el 52% de los miembros de Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- La agricultura y la ganadería son los sectores más representados, excesivamente a tenor de su papel en la economía del litoral de La Janda, en tanto que el turismo, la pesca y la industria están menos representados de lo que sería conveniente.



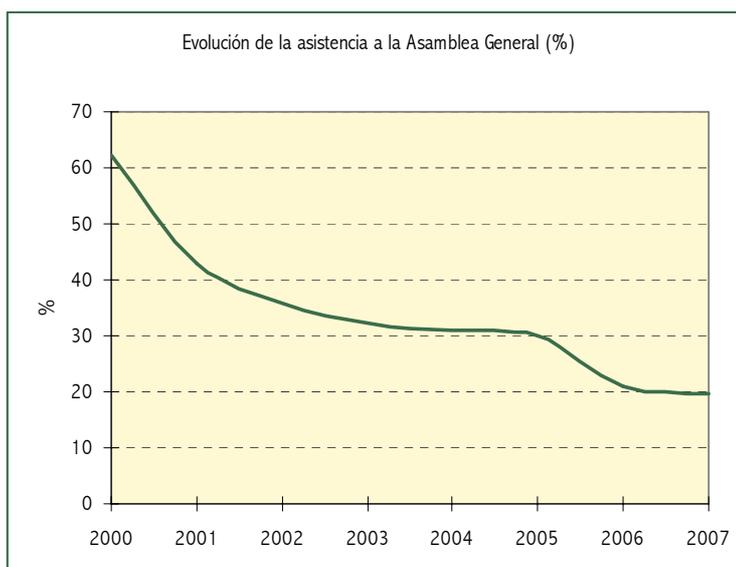
- Todas las materias relevantes en el desarrollo del litoral de La Janda tienen algún representante en la Asociación salvo el Medio Ambiente, componente crucial en la estrategia de desarrollo diseñada para el periodo 2000-2006, situación que se debe al rechazo de los grupos ecologistas a formar parte de la Asociación.

- La integración de entidades privadas en las asociaciones de desarrollo rural es fundamental para una buena planificación y ejecución de las actuaciones, criterio que ha sido aplicado por los responsables de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda, teniendo dicha naturaleza el 93% de los asociados.
- Aunque es difícil establecer el nivel óptimo de participación de entidades privadas en este tipo de asociaciones, la proporción que representan en este caso es demasiado elevada, pues la Asociación persigue objetivos públicos y son las entidades públicas las que mejor pueden definirlos y establecer las medidas para alcanzarlos.
- Es más, las entidades privadas que participan en la Asociación representan en la mayoría de los casos intereses individuales (empresas) o de colectivos de reducida dimensión (residentes en un barrio, alumnos de un colegio, mujeres integradas en una asociación, etc.), lo que tiende a reducir su foco de atención y dificulta que aborden adecuadamente otras realidades relevantes para el desarrollo.

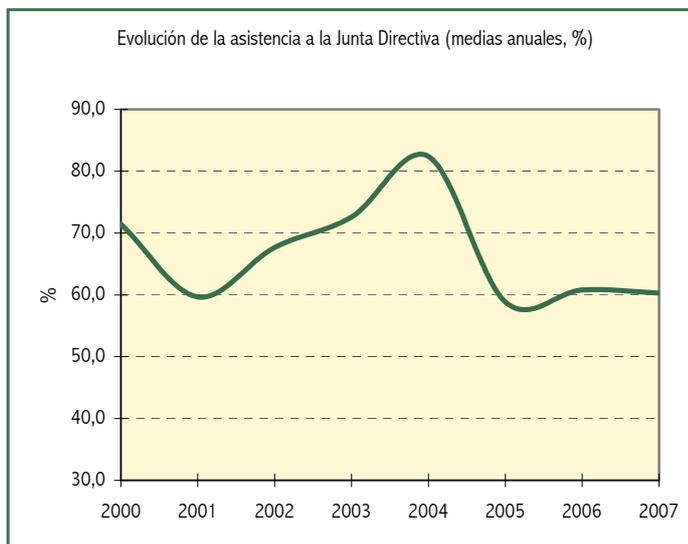
• Órganos de gobierno

La frecuencia con la que se ha reunido la Asamblea General es adecuada para el correcto desempeño de las funciones que tiene encomendadas, pero no ocurre lo mismo con la Junta Directiva. En ambos órganos la asistencia de sus miembros a las reuniones no ha sido la deseable, con una fuerte reducción en los últimos años.

- La Asamblea General se ha reunido en sesiones ordinarias dos veces al año en todos los años del periodo 2000-2007 salvo el primero de ellos, en el que se reunió una vez, más una reunión extraordinaria en todos los años salvo 2000 y 2006, frecuencia que es suficiente para un correcto desempeño de las funciones que tiene asignadas.



- El número de asociados que han asistido a las reuniones de la Asamblea General ha sido muy bajo, con una media de 21 asistentes en el periodo 2000-2007, un 31,8% del total de miembros de la Asociación, lo que pone de manifiesto el escaso interés que muchos de ellos han tenido por los temas debatidos en este órgano.
- El nivel de participación ha descendido año tras año desde 2000 hasta 2007, acumulándose una pérdida de 42,5 puntos en este periodo, disminución que en parte se debe a que algunos de los asociados que asistían en los primeros años han dejado de hacerlo en los últimos años y en parte a que los asociados incorporados en este periodo han tenido un bajo nivel de asistencia.
- La Junta Directiva está adecuadamente formada para adoptar las decisiones operativas que tiene asignadas, pues, por una parte, el número de asociados que la componen (17 desde 2001, 14 en los años anteriores) permite combinar la diversidad de opiniones y la agilidad en las deliberaciones, y por otra, los asociados que la forman representan la mayor parte de los intereses representados en la Asociación (ayuntamientos, empresas, sindicatos, etc.).
- En el periodo 2000-2007 la Junta Directiva se ha reunido en 35 ocasiones, 4,4 de media anual, cifra que es algo baja a tenor de las funciones que tiene encomendadas, principalmente para decidir sobre las solicitudes de ayuda presentadas por los promotores de iniciativas en el marco de PRODER y LEADER PLUS.



- La asistencia a las reuniones de la Junta Directiva celebradas en el periodo 2000-2007 ha sido moderadamente baja, pues en promedio han estado presentes un 65,9% de sus miembros y sólo en un 23% de las sesiones han estado presentes más del 75% de ellos.
- La evolución de la asistencia a las reuniones de la Junta Directiva ha sido errática en los últimos años, observándose una relación negativa entre número de reuniones en el año y nivel de asistencia, aunque de esto no se puede concluir que haya habido un "efecto cansancio", pues los niveles de las últimas sesiones de los años son similares a las medidas de los respectivos años.
- Una de las principales funciones que tiene encomendada la Junta Directiva es decidir las ayudas que se conceden a los proyectos presentados por agentes públicos

y privados a PRODER y LEADER PLUS. Esta decisión se sustenta en la propuesta elaborada por el Gerente, a partir de la cual los miembros de la Junta Directiva aportan su opinión, que podría estar condicionada por los intereses particulares de las organizaciones a las que representan, principalmente cuando se trata de proyectos productivos, pues puede representar una mayor competencia para sus empresas.

- Aunque las opiniones recabadas indican que ha habido un tratamiento objetivo de las solicitudes, la forma en la que se adoptan las decisiones no impide que intereses particulares de los miembros de la Junta Directiva influyan en la decisión. Además, conocen información confidencial sobre los proyectos que pretenden abordar empresas competidoras a las suyas, lo que puede suponer una ventaja con respecto a otras empresas.

• Capacidad de intervención

La capacidad de intervención de la Asociación no ha sido suficiente para impulsar un proceso sostenido de desarrollo, pues no ha contado con los recursos financieros y humanos necesarios para ello.

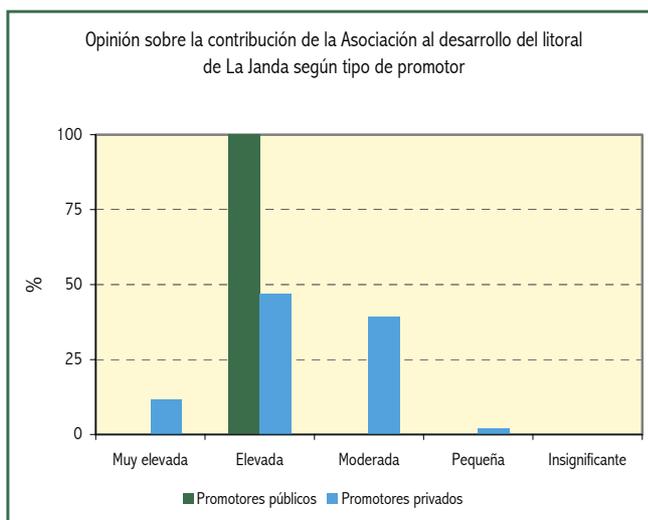
- La aplicación de la estrategia diseñada para lograr los objetivos perseguidos por la Asociación para el periodo 2000-2006 requería una importante labor de sensibilización, información, orientación y apoyo a muy diversos colectivos (empresas y entidades existentes, potenciales emprendedores, etc.), para lo cual se necesitaba contar con un adecuado equipo humano, recursos financieros suficientes y flexibilidad en la gestión.
- Por lo que se refiere al equipo humano, en el periodo 2000-2006 la Oficina Técnica de Gestión ha contado de media anual con 4,5 personas, partiendo de 3 personas en los dos primeros años y alcanzando 6 personas en 2006, dotaciones que son suficientes para gestionar las solicitudes de ayuda presentadas en aplicación de PRODER y LEADER PLUS, pero que no lo son para desempeñar el conjunto de actividades asignadas a dicho equipo, principalmente para llevar a cabo una activa labor de fomento.
- Sí han sido suficientes en la mayor parte del periodo 2000-2006 los recursos humanos con los que la Asociación ha contado para actuar en género y juventud, pues a estas materias ha estado asignada una persona desde enero de 2003.
- En cuanto a los recursos financieros, la Asociación cuantificó en 20,4 millones de euros los fondos necesarios para aplicar la estrategia de desarrollo formulada en PRODER y LEADER PLUS, cifra significativamente superior a los 6,9 millones de euros que finalmente ha dispuesto (dos tercios menos), con lo que su capacidad de intervención ha sido muy inferior a la que se pretendía tener.

- El sometimiento al Derecho Privado de los actos de la Asociación ha otorgado a su gestión una elevada flexibilidad, favoreciéndose así su capacidad de intervención en el tejido empresarial y social del litoral de La Janda.
- Un efecto positivo en la capacidad de intervención de la Asociación han tenido los proyectos propios que ha desarrollado, mediante los cuales ha contado con recursos humanos para desarrollar algunas actuaciones relevantes en el desarrollo del litoral de La Janda, proyectos que se analizan más adelante.

• Valoración por los beneficiarios

La mayoría de los beneficiarios de LEADER PLUS y PRODER opinan que la Asociación está teniendo una importante contribución al desarrollo del litoral de La Janda y consideran que su apoyo les ha sido valioso para la realización de sus proyectos.

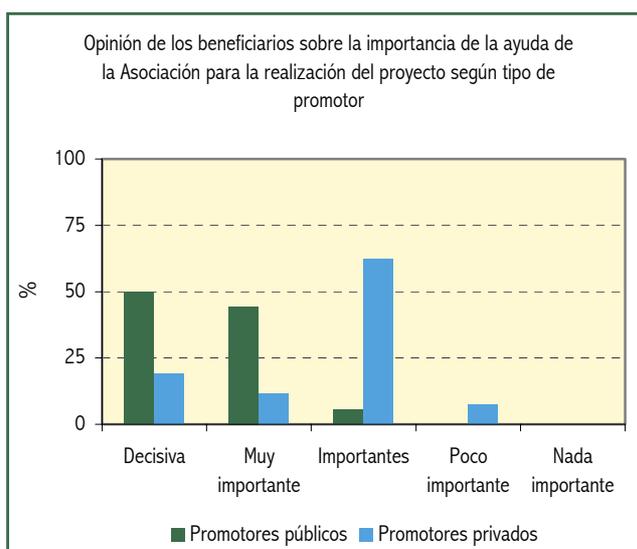
- La opinión más generalizada entre los beneficiarios de las ayudas es que la Asociación está contribuyendo de forma elevada al desarrollo del litoral de La Janda (51%), tanto entre los de carácter público como los de carácter privado (100% y 47% respectivamente).
- Los beneficiarios públicos otorgan una valoración algo mejor que los privados sobre la contribución de la Asociación al desarrollo del territorio en el que actúa (otorgan 7,5 puntos y 6,7 puntos respectivamente sobre 10)², pues si bien todos los que han considerado que dicha contribución es muy elevada son beneficiarios privados (12% de este colectivo), una parte importante de ellos le otorgan una moderada contribución (39%) y algunos pequeña (2%).
- Lo que más valoran los beneficiarios de la actuación de la Asociación para desarrollar el litoral de La Janda es el apoyo económico a los proyec-



² La puntuación se ha obtenido aplicando el siguiente baremo: 4 puntos a "muy elevada", 3 a "elevada", 2 a "moderada", 1 a "pequeña" y 0 a "insignificante"; el resultado así obtenido se ha convertido a base 10 para facilitar su interpretación.

tos, elemento que se distancia significativamente del resto de los citados por los beneficiarios, entre ellos el diseño de estrategias para el desarrollo sostenible, el asesoramiento a los emprendedores, su implicación en la solución de los problemas o el impulso de proyectos relevantes.

- El apoyo económico a los proyectos es lo que los beneficiarios privados más valoran de la actuación de la Asociación para desarrollar el litoral de La Janda, pero no ocurre lo mismo con los beneficiarios públicos, entre los que predominan otros elementos, fundamentalmente los citados en el párrafo anterior.
- También tienen la inmensa mayoría de los beneficiarios una opinión muy positiva sobre el papel de las ayudas otorgadas por la Asociación para la realización de sus proyectos, pues sólo un 6% consideran que ha sido poco importante frente al 25% que la consideran decisiva o el 18% que opinan que ha sido muy importante.
- Los beneficiarios públicos otorgan más relevancia a las ayudas en la realización de sus proyectos que los beneficiarios privados (8,6 puntos y 6,7 puntos respectivamente sobre 10)³, principalmente porque para la mitad de los proyectos promovidos por entidades públicas la ayuda ha sido decisiva.
- La importancia otorgada a las ayudas de la Asociación en la realización de los proyectos se debe en buena parte a que se ajustan a las necesidades de los beneficiarios, afirmando un 95% de ellos que sí se han ajustado a lo que necesitaban.



³ La puntuación se ha obtenido aplicando el siguiente baremo: 4 puntos a "decisivo", 3 a "muy importante", 2 a "importante", 1 a "poco importante" y 0 a "nada importante"; el resultado así obtenido se ha convertido a base 10 para facilitar su interpretación.

3.2. Evaluación de la estrategia

● Aplicación de la estrategia diseñada

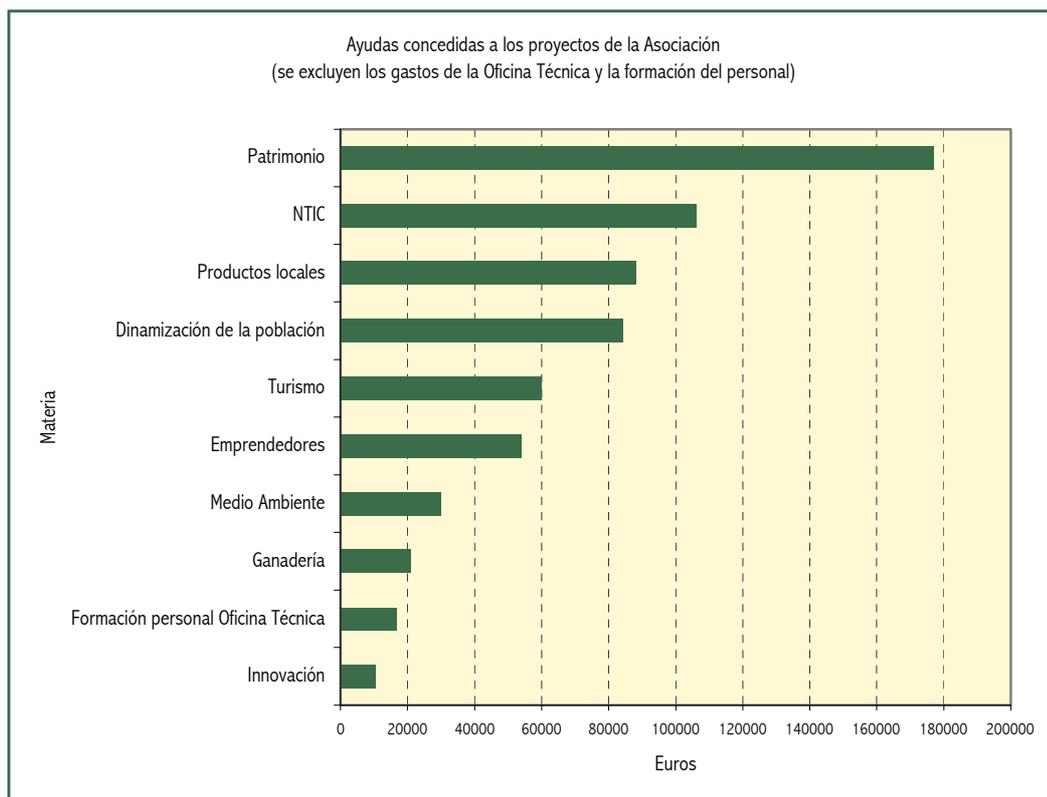
La estrategia diseñada para el desarrollo del litoral de La Janda se ha aplicado en un alto grado, siendo en la innovación y en la posición activa donde ha habido un mayor distanciamiento entre lo planificado y lo realizado.

- La estrategia diseñada por la Asociación para el Desarrollo Rural de La Janda para el periodo 2000-2006 tenía los componentes que se recogen en el siguiente recuadro.

Componentes de la estrategia diseñada por la Asociación para el Desarrollo Rural de La Janda
<p>Posición activa. La intervención estaría dirigida a movilizar a los agentes, sensibilizándolos para que actuaran, ayudándoles en la identificación, definición y ejecución de proyectos.</p>
<p>Innovación. Entendida en un sentido amplio, como mejoras tecnológicas en los procesos productivos, diversificación del tejido empresarial, nuevos productos, etc.</p>
<p>Globalidad. Todas las actividades productivas con potencialidad podrían ser objeto de apoyo, aunque se otorgaba prioridad a las agroalimentarias y turísticas.</p>
<p>Selectividad. Las ayudas se canalizarían hacia las actuaciones que en mayor medida contribuyesen al logro de los objetivos establecidos, prioridad que tenía cuatro aspectos: sectorial, territorial, funcional y tipo de promotor.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sectorial. Se consideraron prioritarios el sector agrario, el ganadero y el turístico. - Territorial. Las actuaciones se centrarían en el espacio rural. - Funcional. Serían prioritarias las actuaciones que generasen economías externas, aquellas que beneficiasen a un conjunto de empresas y tuviesen efecto demostración. - Tipo de promotor. Las actuaciones empresariales se dirigirían exclusivamente a pequeñas y medianas empresas.
<p>Significación. La intensidad de las ayudas debería ser elevada con respecto al esfuerzo del promotor del proyecto, estableciéndose un tope mínimo del 25%.</p>
<p>Cooperación. En tres vertientes, de la Asociación con los agentes que actúan en el litoral de La Janda, entre agentes que actúan en este territorio y de la Asociación con otros Grupos de Desarrollo Rural.</p>
<p>Coordinación. Con otros agentes públicos que actúan en materia de desarrollo rural, para concertar prioridades, mejorar la asignación de los recursos, etc.</p>
<p>Comunicación. Para dar a conocer la labor de la Asociación, informar sobre las potencialidades del territorio y conocer las opiniones y necesidades de los agentes.</p>
<p>Viabilidad económica. Entendida en una doble perspectiva, suficiencia de los recursos financieros para llevar a cabo las medidas que se derivan de la estrategia y suficiencia de los retornos generados por los proyectos a sus promotores.</p>
<p>Sostenibilidad. Se otorgaría prioridad a las actuaciones dirigidas a resolver o evitar problemas ambientales, sensibilizando a la población y garantizando el estricto cumplimiento por los proyectos de la normativa.</p>
<p>Carácter complementario. Indicaba que las actuaciones serían complementarias a las que en el litoral de La Janda harían otros agentes, principalmente en el marco del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006.</p>
<p>Carácter piloto. Que se plasmaría en la realización de actuaciones innovadoras y en la creación de dispositivos de cooperación entre empresarios del litoral de La Janda.</p>
<p>Posibilidad de transferencia. Las experiencias y resultados de las actuaciones serían transferibles a otros territorios rurales andaluces o de otras regiones.</p>

Posición activa

- La Asociación ha tenido una posición activa en muchos aspectos importantes para el desarrollo del litoral de La Janda, principalmente en la creación y consolidación de asociaciones empresariales en los sectores prioritarios y en la realización de algunas iniciativas relevantes para mejorar la competitividad de dichos sectores.
- Ahora bien, la necesidad de dedicar buena parte de los recursos humanos de la Asociación a la gestión de las ayudas de LEADER PLUS y PRODER ha provocado que la mayor parte de las ayudas se hayan otorgado a proyectos que no han surgido de su actividad promocional y que su labor en algunos ámbitos no haya sido todo lo intensa que hubiese sido necesaria para lograr mejores objetivos.
- Los 14 proyectos promovidos por la Asociación han podido resolver algo de esta carencia⁴, principalmente en materia de patrimonio (0,17 millones de euros), NTIC (0,11) y productos locales (0,88).



⁴ Además ha recibido 1,03 millones de euros en ayudas para los gastos de funcionamiento de la Oficina Técnica y la formación del personal, importe que ha representado un 15,0% del total de fondos aplicados en el marco de LEADER PLUS y PRODER.

Innovación

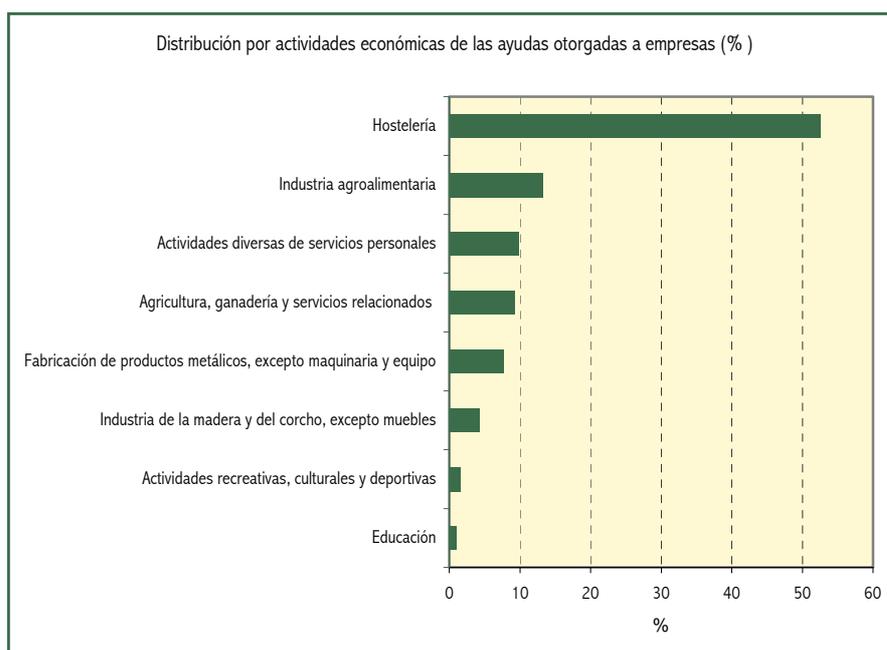
- La innovación que representaban los proyectos ha sido un criterio tenido en cuenta en el análisis de las solicitudes de ayuda presentadas en el marco de LEADER PLUS y PRODER, si bien la ponderación otorgada, 10%, no ha estado en consonancia con la importancia que este aspecto tenía en la estrategia de desarrollo y es bastante inferior que la del empleo o el tipo de promotor (30% y 15% respectivamente).
- La diversificación productiva, otro de los aspectos de la innovación, no se contempló suficientemente en los niveles máximos de ayuda que podían concederse, pues las actividades que en mayor medida podían suponer diversificación, los Nuevos Yacimientos de Empleo, han tenido un tope del 35% frente al 40% fijado para la artesanía, los servicios vinculados al turismo rural (restaurantes, actividades de ocio, etc.) y la transformación y comercialización de recursos primarios, que en general aportan menos a la diversificación.
- En consecuencia, debido a los criterios de valoración establecidos, los proyectos más innovadores no han sido los que han logrado mayores tasas de ayuda, salvo que por otros factores obtuviesen una alta valoración (empleo, promotor, etc.).
- Si bien no es posible cuantificar con exactitud los fondos dedicados a proyectos innovadores, entre otras cosas porque para ello sería necesario conocer con precisión cada uno de los proyectos a los que se les han concedido ayudas, sí puede hacerse una estimación considerando que son innovadores aquellos que incorporan NTIC, consisten en producciones novedosas (comercialización del ganado vacuno, piensos ecológicos, turismo activo, etc.) o mejoran el control de la calidad de los productos.
- Atendiendo a estos criterios, se han considerado innovadores 27 proyectos, un 22% del total, a los que se han otorgado ayudas por valor de 2 millones de euros, un 29% de los fondos de LEADER PLUS y PRODER, proyectos que en su mayor parte han sido promovidos por agentes privados (dos tercios), aunque han recibido más fondos los promovidos por agentes públicos (53%).

Globalidad

- Este componente de la estrategia se ha cumplido adecuadamente, pues, por una parte, se han apoyado proyectos en muy diversos sectores y, por otra, los dos sectores identificados como prioritarios, el agroalimentario y el turismo, han concentrado la mayor parte de los fondos.
- Con respecto a lo primero, los proyectos empresariales apoyados se han distribuido entre 12 actividades de la CNAE-93 a dos dígitos, principalmente de servicios, destacando entre ellas la hostelería, los servicios públicos y las actividades asocia-

tivas, aunque también actividades industriales, principalmente agroalimentarias, y actividades primarias.

- En cuanto a lo segundo, en el conjunto de proyectos promovidos por empresas han sido las actividades agroalimentarias y turísticas las que más fondos han recibido, un 13% del total la primera de ellas y un 53% la segunda.



Selectividad

- El aspecto sectorial de este componente de la estrategia diseñada por la Asociación se ha cumplido adecuadamente, pues, como se ha expuesto antes, buena parte de los fondos se han destinado a las actividades agroalimentarias y turísticas.
- La información disponible no permite establecer la proporción de fondos que se ha destinado a proyectos localizados en el espacio rural del litoral de La Janda, aunque cabe afirmar que una parte importante se han aplicado en los núcleos principales de los tres municipios, por lo que probablemente la selectividad territorial no se haya cumplido adecuadamente.
- Algo similar ha ocurrido con el aspecto funcional de la selectividad, pues la mayor parte de los fondos se han otorgado a proyectos cuyos beneficios son captados exclusivamente por su promotor, no generan economías externas y no tienen un “efecto demostración”, debido principalmente a que una parte muy importante de las ayudas se han concedido para proyectos de creación, ampliación o modernización de establecimientos empresariales.

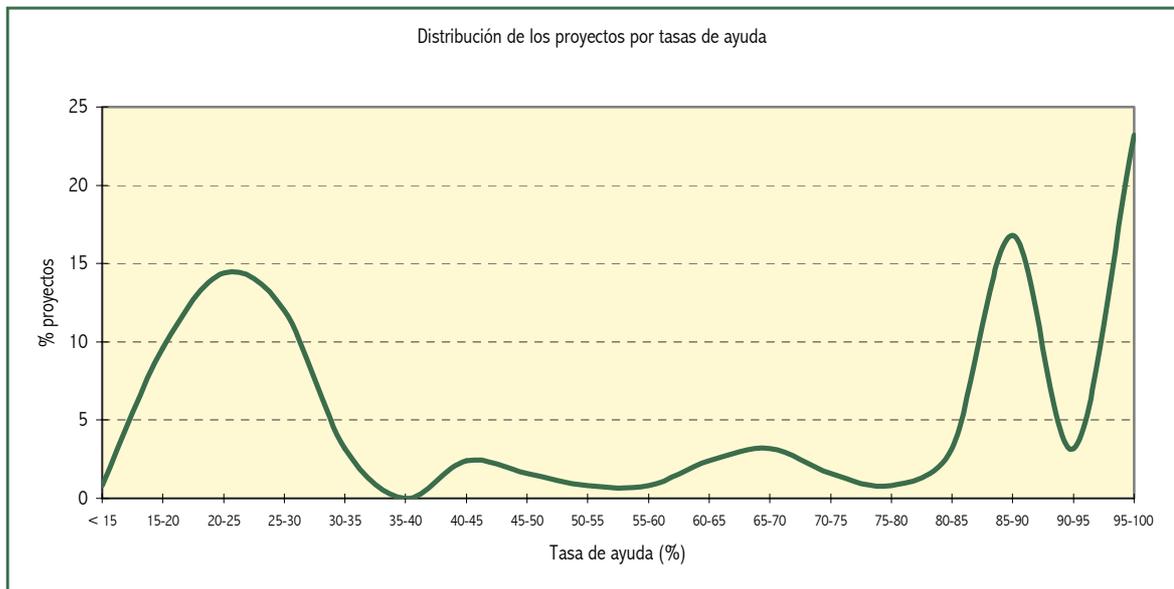
- Por el contrario, sí se ha cumplido adecuadamente con el componente de la selectividad referido al tipo de promotor, ya que las empresas apoyadas han sido de pequeño o mediano tamaño.
- La aplicación del criterio de selectividad ha tenido como resultado la desestimación de 25 proyectos por no ajustarse a los objetivos y estrategias establecidos, un 10,1% de los proyectos presentados, decisión que ha sido mucho más frecuente en PRODER que en LEADER PLUS, tanto en términos absolutos (18 y 7 casos respectivamente), como en términos relativos al número de solicitudes presentadas (16,8% y 5,8%).

Significación

- La tasa media de ayuda⁵ para el conjunto de proyectos aprobados por la Asociación en aplicación de LEADER PLUS y PRODER se ha situado en el 36,8%, lo que significa 8 puntos más que el límite mínimo establecido, por lo que en promedio se cumple satisfactoriamente con este componente de la estrategia.
- No ocurre lo mismo para todos los grupos de beneficiarios, pues los de carácter privado han obtenido de media una tasa de ayuda del 23,9%, nivel muy inferior a la que han obtenido los proyectos del Sector Público (88,8%) y los de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda (96,9%).
- Por tanto, una serie de proyectos han tenido una intensidad de ayuda inferior a la establecida en la estrategia, concretamente 31 proyectos promovidos por agentes privados (casi un tercio de los proyectos aprobados a estos agentes), todos ellos empresas, principalmente dedicadas a la transformación de recursos agrarios y a la hostelería.
- En todo caso, para las empresas que han tenido una intensidad de ayuda inferior a la establecida en la estrategia, las tasas concedidas han debido ser significativas en relación a los compromisos que adquirirían, pues en caso contrario hubiesen renunciado y ninguna de las 20 renunciadas lo ha sido por haberse otorgado una ayuda insuficiente⁶.
- La significación que han tenido las ayudas concedidas por la Asociación ha contribuido a que, como se ha expuesto antes, un 95% de los beneficiarios opinen que el apoyo prestado se ha ajustado a sus necesidades. Todos los que afirman que las ayudas no se han ajustado a sus necesidades basan su opinión que en la tasa de ayuda ha sido baja.

⁵ Calculada sobre la inversión comprometida por el promotor.

⁶ La mayoría de las renunciadas han sido por no poder cumplir las condiciones establecidas en el contrato de ayuda (13 de las 20).



Cooperación

- La Asociación ha realizado un gran esfuerzo para alcanzar acuerdos de cooperación con otros agentes que actúan en el litoral de La Janda, que en muchos casos han tenido como resultado la puesta en marcha de iniciativas que contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo de este territorio, entre ellas la creación de asociaciones empresariales y dispositivos comunes para mejorar la comercialización, principalmente en los sectores turístico, ganadero y alimentario.
- También ha sido importante el esfuerzo que se realizado para cooperar con agentes que actúan en otros territorios rurales, principalmente de Andalucía, tal como se expone en otro capítulo de este informe.

Coordinación

- La coordinación de la Asociación con otros agentes ha sido informal, se ha basado fundamentalmente en el conocimiento y las relaciones del Gerente con organismos y entidades públicas y privadas que actúan en el litoral de La Janda, opción con la que pueden lograrse los propósitos perseguidos con este componente de la estrategia, que principalmente son impedir que los proyectos reciban ayudas excesivas⁷ y que ningún proyecto de interés para el desarrollo de este territorio deje de ejecutarse por falta de ayudas.

⁷ Por ayudas excesivas se entiende aquel nivel que supera el que le correspondería al proyecto a tenor de su contribución a los objetivos públicos, entre ellos el desarrollo rural, nivel que debe estar, obviamente, por debajo del máximo establecido en el régimen de ayudas de LEADER PLUS y PRODER.

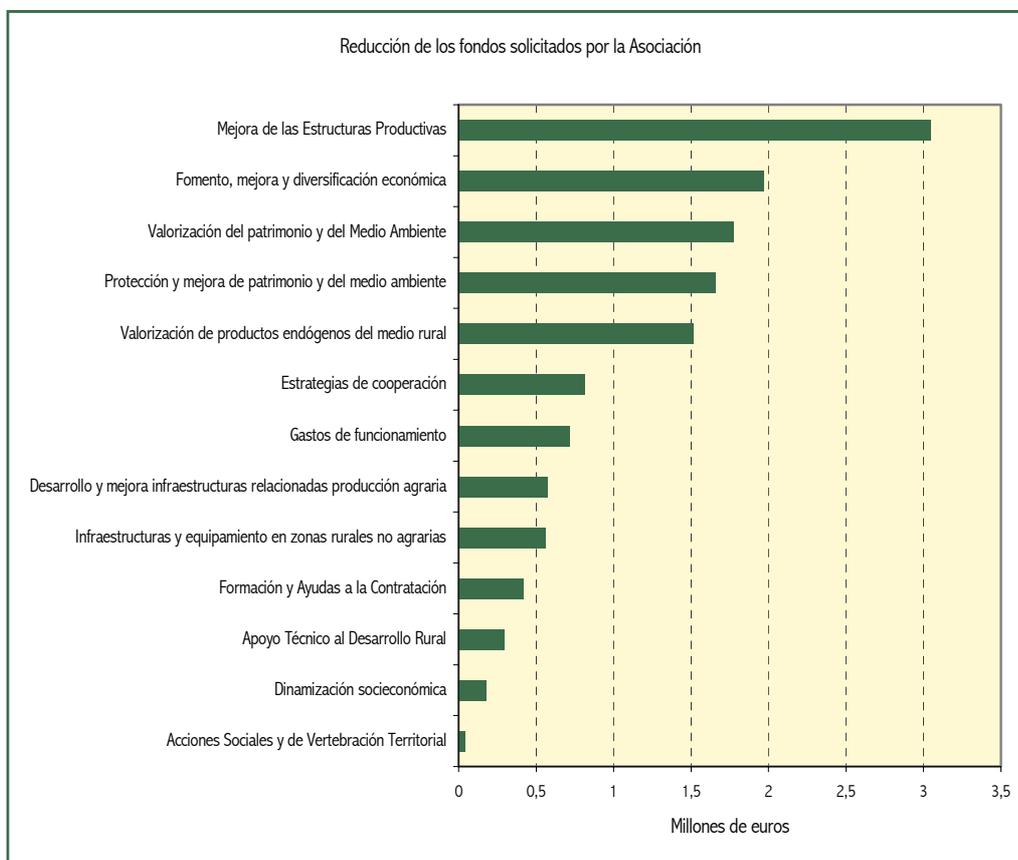
- La declaración de otras ayudas solicitadas y concedidas para cada proyecto ha propiciado que se logre el primero de estos propósitos, al menos en lo que se refiere al tope máximo de ayudas establecido en la normativa. En cuanto al segundo propósito, la Asociación ha tenido un papel relevante en el impulso de los proyectos de mayor interés para el desarrollo del litoral de La Janda, principalmente en los de carácter colectivo, lo que ha facilitado que se logren ayudas para su realización.
- La Asamblea de la Asociación y la Junta Directiva podrían desempeñar una función de coordinación, pues cabe la posibilidad de que en su seno se transmita información que facilite la acción conjunta de sus miembros, para lo cual sería conveniente incorporar otros agentes que tienen un importante papel en el desarrollo de este territorio, principalmente la Diputación Provincial de Cádiz y la Consejería de Agricultura y Pesca.

Comunicación

- Este componente de la estrategia se ha aplicado correctamente, principalmente porque la Asociación ha realizado un importante esfuerzo de información general a la población y específica a determinados colectivos, empleando para ello diversos instrumentos, tales como publicaciones, jornadas técnicas o foros de debate.
- Un papel destacado en la difusión de la labor de la Asociación tiene su web, que cuenta con abundante información sobre las actuaciones realizadas y los proyectos en marcha, pudiéndose descargar, entre otros documentos, las memorias anuales de la Asociación desde 2001 y la memoria global del periodo 1996-2004, mediante los que puede hacerse una idea correcta de la labor realizada.
- Con respecto a la información sobre las potencialidades del litoral de La Janda, su difusión se ha realizado principalmente a través de la publicación de los resultados de los estudios llevados a cabo sobre este tema, la celebración de actos de diversa naturaleza y reuniones con empresarios y potenciales emprendedores, actividades que han tenido un suficiente alcance.
- También se ha tenido un buen conocimiento de las opiniones y necesidades de los agentes que actúan en este territorio, pues se han realizado numerosas reuniones con empresas, asociaciones de diversa naturaleza y agentes públicos, se han elaborado estudios para conocer la realidad de diversos sectores y, fundamentalmente, la Asociación se ha integrado en el tejido económico y social del litoral de La Janda.
- El despliegue realizado para diseñar la Nueva Estrategia Rural en el litoral de La Janda es un inmejorable ejemplo del esfuerzo realizado por la Asociación para conocer la opinión y necesidades de este territorio.

Viabilidad económica

- Por lo que se refiere a la viabilidad de los proyectos, todos los de índole productivo presentados a LEADER PLUS o PRODER han sido evaluados económica y financieramente, teniendo en cuenta para ello los balances y cuentas de resultados previsionales elaborados por sus promotores, la situación y perspectiva del sector, la trayectoria de la empresa si se trataba de ampliaciones o modernizaciones de instalaciones y la experiencia empresarial de los promotores de nuevas empresas.
- El análisis de viabilidad de los proyectos garantiza el cumplimiento de este componente de la estrategia, lo cual no significa que todos los proyectos aprobados sean a medio plazo viables, pues el juicio a priori de la viabilidad económica de un proyecto es siempre incierto, en especial si se trata de un bien o servicio que representa una innovación.
- En consecuencia, suelen ser excepción los casos de desestimaciones por inviabilidad económica, de hecho en la aplicación de LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda ningún proyecto se ha considerado inviable.
- El segundo componente de la viabilidad de la estrategia es la suficiencia de los recursos financieros disponibles para llevarla a cabo, cuya evaluación requiere definir previamente qué se entiende por "suficiencia". Se ha adoptado como aproximación a dicha cuantía la planteada por la Asociación en las solicitudes presentadas a las convocatorias de LEADER PLUS y PRODER, que ascendía a 20,4 millones de euros de ayuda pública.
- El importe concedido tras las reprogramaciones realizadas ha sido 6,9 millones de euros, un 67% menos de lo solicitado, por lo que puede afirmarse que los recursos financieros que ha dispuesto son claramente insuficientes para aplicar la estrategia diseñada.
- Las medidas más afectadas por la reducción de lo aprobado por la Consejería de Agricultura y Pesca con respecto a lo solicitado por la Asociación son las dirigidas a desarrollar la estructura productiva del litoral de La Janda y a mejorar el patrimonio y el Medio Ambiente, tanto en LEADER PLUS como en PRODER, habiéndose contado tras las reprogramaciones con 5 y 3,4 millones de euros menos respectivamente (63% y 67% de reducción).
- Las dotaciones económicas del resto de medidas también han sido muy inferiores a las programadas por la Asociación, aunque sólo la destinada a la valoración de los productos endógenos registra un descenso que representa más del 10% de la reducción total.



- Las principales consecuencias de la reducción de fondos han sido la desestimación de 14 proyectos que reunían las condiciones necesarias para ser apoyados, todos en PRODER, 5 de ellos promovidos por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda, y no poner en marcha algunas iniciativas que hubiesen contribuido a lograr los objetivos fijados⁸.

Sostenibilidad

- Este componente de la estrategia diseñada por la Asociación se instrumenta mediante la realización de actuaciones de carácter ambiental y garantizando que los proyectos apoyados cumplen la normativa urbanística y ambiental.
- Con respecto a lo primero, se han realizado 5 proyectos de carácter ambiental, todos ellos de escasa cuantía económica, a los que se le ha concedido 64.602 euros en ayudas públicas, cifras insuficientes a tenor de la importancia otorgada a este componente de la estrategia de desarrollo del litoral de La Janda.

⁸ A 31 de diciembre de 2007 estaban comprometidos todos los fondos disponibles en PRODER y el 99,4% de los de LEADER PLUS.

- La fuerte reducción que la Consejería de Agricultura y Pesca realizó a los fondos programados por la Asociación a las dos medidas de LEADER PLUS y PRODER de carácter ambiental (3,4 millones de euros menos), explica, al menos en parte, la escasa dedicación de recursos a actuaciones dirigidas a resolver o evitar problemas ambientales y a sensibilizar a la población sobre el mantenimiento y respeto al Medio Ambiente.
- En cuanto al segundo aspecto de este componente de la estrategia, los promotores deben aportar una serie de documentos sobre la adecuación de sus proyectos a la normativa urbanística y ambiental (informe de la Consejería de Medio Ambiente e informe municipal), desestimándose aquellos que reciben un informe negativo, por lo que se garantiza el cumplimiento de los proyectos a lo establecido en dichas normas.

Carácter complementario

- Este componente de la estrategia no implica ningún tipo de decisión por parte de la Asociación que no sea la coordinación con otros gestores de las medidas recogidas en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, aspecto que se ha examinado anteriormente.

Carácter piloto

- El carácter piloto es una exigencia establecida por la Comisión Europea para la aplicación de LEADER PLUS, que, tal como se recoge en el Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral, “queda respaldado por el componente innovador que se ha incorporado a la estrategia...” y “... la creación de dispositivos de cooperación entre empresarios ...”.
- Por lo que se refiere a la innovación, anteriormente se ha expuesto lo constatado sobre la aplicación por la Asociación de este componente de la estrategia de desarrollo, por lo que nos remitimos a lo allí dicho.
- En cuanto a los dispositivos de cooperación empresarial, la Asociación ha jugado un papel muy importante en la creación de asociaciones en los sectores económicos más relevantes para el desarrollo del litoral de La Janda, turismo y transformación de productos agrarios, y ha apoyado técnica y financieramente los proyectos promovidos por ellas y por otras entidades de cooperación empresarial que operan en este territorio.
- Con respecto a esto último, la Asociación ha otorgado ayudas por algo más de 300.000 euros a 18 proyectos promovidos por 8 entidades de cooperación empresarial, con tasas de ayuda superiores al 50% en todos los casos salvo dos (40,9% y 34,5% respectivamente), lo que indica una fuerte implicación de la Asociación con dichas entidades.

- Estos proyectos han consistido principalmente en acciones formativas (172.983 euros, 58% del total) y en actividades de comunicación (77.269 euros, 26%), destacando entre las primeras la realizada por Confederación de Empresarios de Cádiz para emprendedores y entre las segundas el proyecto de dinamización promovido por la Asociación Empresarial Turismo Janda Litoral, entidades que, por otra parte, han sido las que más ayudas han recibido (38% y 21% del total respectivamente).

Posibilidad de transferencia

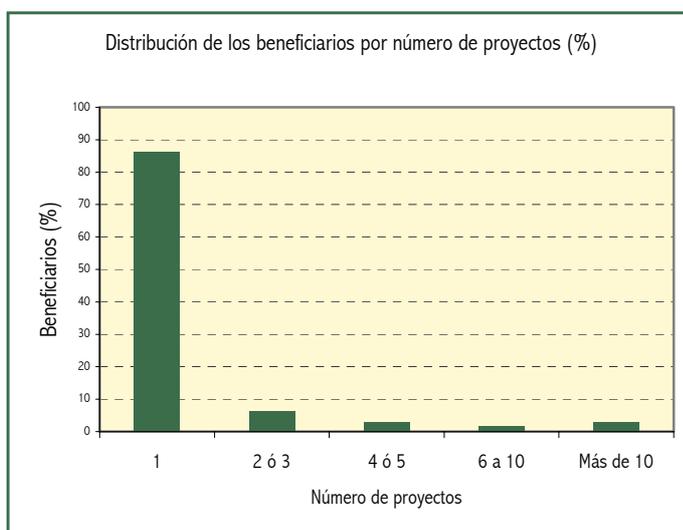
- Este componente de la estrategia es también una exigencia de la Comisión Europea para la aplicación de LEADER PLUS, por lo que, como establece el Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral, “tanto las actuaciones que se han identificado como la metodología que se va a seguir para su aplicación son transferibles a otros territorios rurales ...”.
- La experiencia que la Asociación ha acumulado en la aplicación de la metodología de intervención en el territorio sí es transferible a otras zonas rurales, principalmente en lo que se refiere a dinamización de agentes y actuaciones colectivas, aunque para ello se requiere de canales específicos, como proyectos de cooperación con otros grupos de desarrollo rural.
- Las actuaciones que han consistido en la concesión de ayudas a los proyectos promovidos por agentes que actúan en litoral de La Janda no generan resultados transferibles a otros territorios, dado que mediante ellos se crean o mejoran activos tangibles o intangibles con efectos exclusivamente en el litoral de La Janda.
- Sí pueden generar resultados transferibles a otros territorios las actuaciones realizadas en proyectos de cooperación, fundamentalmente aquellos de naturaleza intangible, tales como estudios, sistemas de comercialización, acciones formativas, etc., proyectos que se evalúan en otro capítulo de este informe.

● Resultados de la estrategia

Tipología de agentes

La mayoría de los agentes apoyados son de carácter privado, fundamentalmente empresas de los sectores identificados como estratégicos para el desarrollo del litoral de La Janda, muchas de ellas creadas con el apoyo técnico y financiero de la Asociación.

- La estrategia aplicada por la Asociación ha contribuido a que 65 agentes que actúan en el litoral de La Janda hayan llevado a cabo 126 proyectos, que contribuyen al desarrollo de este territorio en mayor o menor medida dependiendo del tipo de efectos que generan y de la dimensión de dichos efectos⁹.
- Un grupo muy reducido de agentes concentran la mayor parte de los proyectos aprobados, en especial tres que representan casi un tercio del total: Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda, Ayuntamiento de Vejer y Ayuntamiento de Conil. En consecuencia, aunque la media de proyectos por beneficiario es de casi dos, a la mayoría sólo se les ha concedido ayuda para un proyecto (86%), fundamentalmente porque no han presentado más.
- La acción se ha centrado en los agentes privados, que representan el 89% de los destinatarios de las ayudas concedidas en aplicación de LEADER PLUS y PRODER, aunque dicho colectivo no ha tenido la relevancia que cabría esperar en el número de proyectos apoyados (58%) o en las ayudas otorgadas (52%), variables en las que la propia Asociación y las corporaciones locales han tenido un importante papel, principalmente en las ayudas (24% y 21% respectivamente)¹⁰.
- Entre los agentes privados destacan los del ámbito empresarial frente a los de carácter social (68 y 5 proyectos respectivamente), principalmente empresas, que con 49 proyectos y ayudas por valor de 3 millones de euros se sitúan muy por encima de las entidades de representación empresarial (19 proyectos y 0,33 millones de euros en ayudas).



⁹ El número total de solicitudes presentadas ha sido 226, de tal forma que un 45% de ellas se han desestimado, han decaído o sus promotores han renunciado.

¹⁰ Excluyendo los proyectos de la Asociación los agentes privados han representado el 68,2% de los proyectos y el 68,8% de las ayudas.

Tipología de proyectos

Los proyectos apoyados han sido fundamentalmente de carácter individual, principalmente empresariales, entre los que destacan la creación de nuevos establecimientos hoteleros.

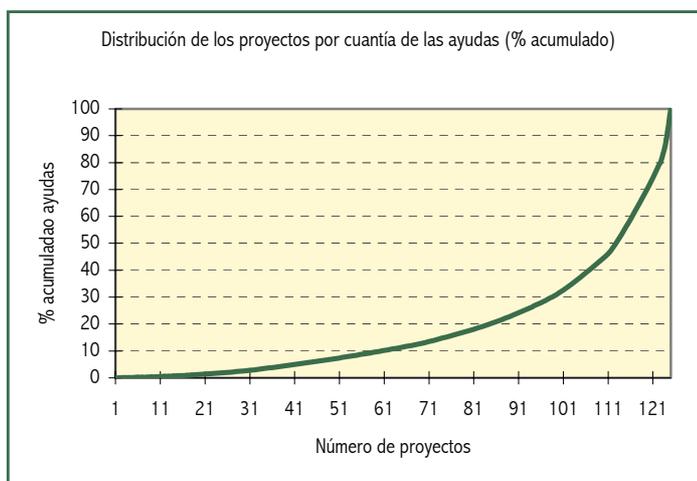
- Los proyectos individuales han tenido un papel mucho más relevante que los de carácter colectivo, con lo que los efectos generados han sido captados por un reducido grupo de agentes y han sido escasas las economías externas generadas en el sector privado.
- La creación de nuevos establecimientos ha sido el principal propósito de los proyectos aprobados a empresas (55,1%), lo que unido a la por lo general mayor dimensión de estos proyectos con respecto al resto de proyectos empresariales, ha provocado que el grueso de las ayudas concedidas a empresas haya sido para nuevos establecimientos (76,6%).
- El sector de la hostelería es en el que se han apoyado más nuevos establecimientos empresariales (12 un 44,4%), fundamentalmente de hospedaje (10), con ayudas por valor de 1,50 millones de euros, la mitad del total otorgado a empresas en el marco de LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda.
- Esto hace que la hostelería sea el sector que más ayudas ha logrado para proyectos promovidos por empresas (52,5%), seguido a bastante distancia por la industria agroalimentaria y los servicios personales (13% y 10%), únicas actividades a dos dígitos de la CNAE-93 que superan el 10% del total de ayudas concedidas a empresas.
- Los proyectos empresariales de carácter colectivo han sido fundamentalmente de formación (57,6% de las ayudas otorgadas a este tipo de proyectos), destacando entre ellos la acción formativa de emprendedores promovida por la Confederación de Empresarios de Cádiz (72.000 euros de coste) y las actuaciones realizadas en torno a los productos agroalimentarios (principalmente jornadas técnicas).
- También tienen un cierto carácter colectivo los cinco proyectos promovidos por cooperativas, a los que se les han concedido ayudas por valor de 0,36 millones de euros, la mayor parte para la creación del centro de comercialización conjunta de vacuno ecológico (0,25 millones), proyecto que puede provocar un importante cambio en la situación del sector ganadero de La Janda y contribuir de forma significativa al desarrollo de este territorio.
- Un claro carácter colectivo tienen los proyectos promovidos por las corporaciones locales, a las que se les han concedido 1,45 millones de euros para llevar a cabo 29 proyectos con un coste total de 1,65 millones de euros, ayudas que en la ma-

yor parte se han otorgado al Ayuntamiento de Vejer (1,12 millones de euros, lo que representa el 77,2% de las ayudas a corporaciones locales y un 16,3% del total de ayudas LEADER PLUS y PRODER).

- La mitad de los proyectos aprobados a las corporaciones locales han estado dirigidos a mejorar la dotación equipamientos, proyectos a los que se les han otorgado 1,20 millones de euros en ayudas (82,7% del total otorgado a estos beneficiarios), teniendo la otra mitad muy diversos propósitos, tales como la realización de estudios, la edición de libros, la organización de jornadas técnicas o campañas educativas, sin que ninguno de ellos alcance una proporción destacable en el monto de las ayudas otorgadas.
- También han sido muy diversas las materias a las que se han referido los proyectos aprobados a las corporaciones locales, aunque dos de ellas destacan ampliamente con respecto a las demás, la ganadería y las NTIC (0,59 y 0,36 millones de euros respectivamente, 40,6% y 24,8% del total).
- Una parte sustancial de las ayudas otorgadas a las corporaciones locales han correspondido a muy pocos proyectos, principalmente los tres promovidos por el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera a los que se les ha concedido más de 100.000 euros, que concentran el 61% de las ayudas a las corporaciones locales¹¹.
- Algunos proyectos promovidos por los ayuntamientos que ha sido apoyados por la Asociación no se ajustan suficientemente a la estrategia de desarrollo diseñada, como por ejemplo la climatización del Centro Multiusos del Colorado, el estudio y desarrollo de la metodología adecuada para la incorporación internacional en materia social y económica, la realización de un diagnóstico comunitario de los tres municipios del Litoral de la Janda o los Sistemas de Información Geográfica.
- Un carácter casi público tienen los cinco proyectos promovidos por tres entidades del ámbito social que han sido beneficiarias de las ayudas de LEADER PLUS y PRODER, dos de ellas asociaciones de familiares de personas enfermas y una parroquia de la Iglesia Católica, pues mediante ellos se persigue crear, ampliar o mejorar equipamientos sociales como unidades de estancia diurna, centros de atención o dotaciones de cementerios.
- La cuestión es que estos proyectos encajan mal en la estrategia de desarrollo diseñada para el litoral de La Janda, sin poner en duda su interés social; en todo caso, la cuantía de las ayudas concedidas a estos proyectos es pequeña (0,23 millones de euros).

¹¹ Estos proyectos son el Centro de Interpretación del Patrimonio Ganadero Montemarisma (medio millón de euros), el Sistema WEB para la Ordenación del Territorio y la Mejora de las condiciones de aprovechamiento del medio rural de Vejer (0,20 millones) y el Centro de Recursos Asociativos, Formativos y Tecnológicos (0,18 millones).

- Un reducido grupo de proyectos concentran una parte importante de las ayudas concedidas en aplicación de LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda, principalmente los 16 proyectos a los que se les ha otorgado 100.000 euros o más, que acumulan 3,89 millones de euros en ayudas (12,8% de los proyectos y 56,7% de las ayudas).
- Nueve de estos proyectos han sido promovidos por empresas, siendo el propósito de la mayor parte de ellos la creación de nuevos establecimientos (8), principalmente hoteles (6), la mayoría de los cuales se hubiesen creado sin ayudas.
- Los otros siete proyectos han sido promovidos por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda (3), el Ayuntamiento de Vejer (3) y una entidad social (1), siendo sus propósitos muy diversos: creación de equipamientos (3), gastos de funcionamiento de la Oficina Técnica (2), realización de un estudio (1) y creación de un sistema para mejorar las condiciones de aprovechamiento del medio rural (1).



3.3. Evaluación de la gestión

• Procedimientos

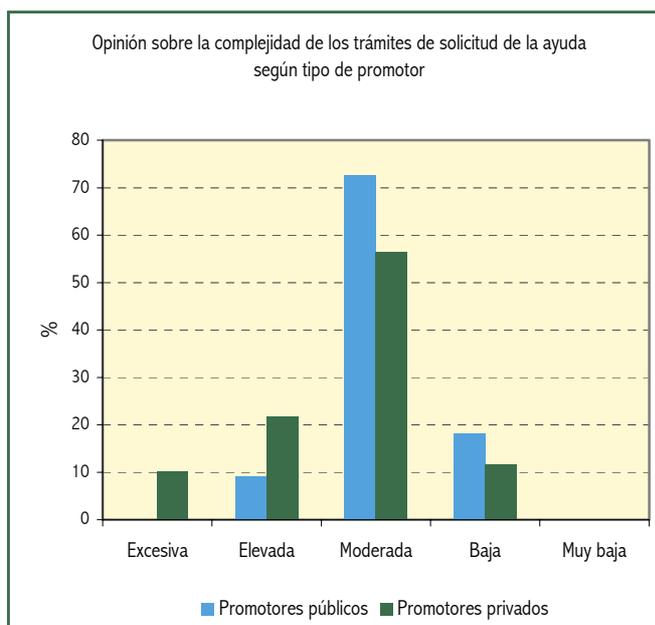
Tramitación de solicitudes de ayuda

La tramitación de las solicitudes de ayuda ha mejorado notablemente con el transcurso de los años, aunque el procedimiento tiene algunos aspectos que dificultan una buena gestión.

- La documentación que debe presentar el promotor del proyecto es la común en los procedimientos de concesión de ayudas públicas, toda ella necesaria para evaluar la solicitud y verificar que se cumplen los requisitos establecidos en la normativa, aunque quizás podrían simplificarse algunas partes del Plan de Empresa sin que

ello suponga un detrimento de la información necesaria para enjuiciar la viabilidad del proyecto¹².

- La obtención de la documentación que debe aportarse no requiere por lo general mucho tiempo ni genera excesivas cargas para los promotores, salvo el Proyecto Técnico de Obra Civil, aunque ello depende de las características del proyecto y de la agilidad de los departamentos administrativos que tienen que emitir informes y certificados, principalmente los de carácter urbanístico.



- Es por ello que la mayoría de los beneficiarios de PRODER o LEADER PLUS en el litoral de La Janda consideran que el procedimiento establecido para tramitar las solicitudes de ayuda no es complejo (73%), opinión que presenta diferencias muy significativas entre tipo de promotores (91% de los promotores públicos frente al 68% de los privados) y por tipo de proyectos (89% para los proyectos no productivos y 59% para los productivos).

- Para algunos promotores, principalmente los de menor dimensión económica, la aportación de la documentación ha sido complicada, llegándose a desestimar 31 solicitudes de ayuda por no aportar los documentos requeridos, circunstancia que ha ocurrido principalmente en LEADER PLUS (24).

- Las tareas que realiza la Oficina Técnica de Gestión para resolver las solicitudes de ayuda son adecuadas, si bien cabe hacer las siguientes matizaciones:

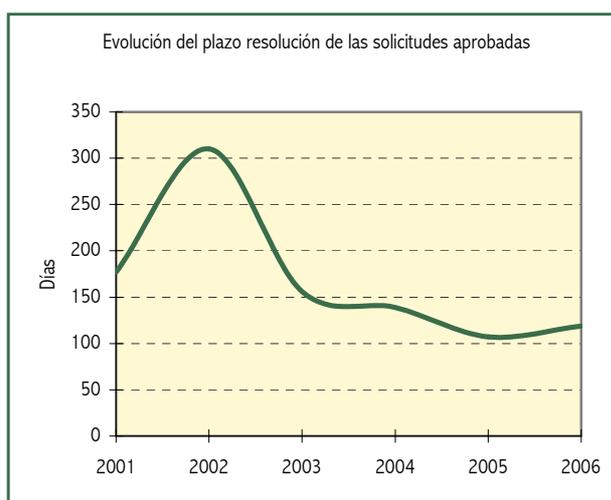
- El acta de no inicio del proyecto podría sustituirse por una declaración responsable al respecto o por un acta notarial.
- El informe de subvencionalidad que se solicita a la Consejería de Agricultura y Pesca podría evitarse en la mayor parte de los casos¹³, pues por lo general no debe haber dudas sobre la elegibilidad. Aunque este trámite no parece

¹² Por ejemplo, la relación de los proveedores de las materias primas, las previsiones de tesorería posteriores al primer año, los estados de origen y aplicación de fondos y las ratios.

¹³ Este informe se solicita en aplicación del procedimiento establecido por la Consejería de Agricultura y Pesca, que permite no solicitar el informe cuando se trate de acciones validadas por la Consejería con carácter general y el Grupo quiera asumir la responsabilidad de decidir la subvencionalidad de la acción.

que esté demorando la tramitación, sí supone una mayor carga burocrática y genera costes innecesarios.

- Buena parte de las tareas que realiza el Responsable Administrativo y Financiero en el procedimiento de tramitación de las solicitudes de ayuda consisten en supervisar la labor de la Oficina Técnica de Gestión, función innecesaria que genera costes internos y demora la resolución de las solicitudes.
- Las solicitudes de ayuda aprobadas por la Asociación se han resuelto por término medio en 155 días (22 semanas), plazo moderadamente elevado, principalmente en las solicitudes presentadas a PRODER, que de media se han resuelto en 174 días frente a 134 días para las solicitudes de LEADER PLUS (23% menos).
- Las solicitudes presentadas en 2001 y 2002 son las que han tardado más en resolverse (205 días de media), debido a que los convenios para la aplicación de LEADER PLUS y PRODER se aprobaron en octubre de 2002. A partir de dicho año ha habido una fuerte reducción del plazo de resolución hasta situarse en los dos últimos años en torno a tres meses y medio, plazo bastante adecuado y muy inferior a lo que suele ser frecuente en las ayudas públicas en Andalucía.
- La progresiva reducción del plazo de resolución de las solicitudes de ayuda pone de manifiesto la notable mejora en los procesos de decisión de la Asociación, siendo los valores medios de todo el periodo en buena parte consecuencia del necesario rodaje y ajuste de la organización. Dicho plazo probablemente se habría reducido si la Junta Directiva se hubiese reunido con mayor asiduidad, al menos 6 veces al año, frecuencia que sólo se tuvo en 2001.
- La mayoría de los beneficiarios valoran positivamente la duración de la tramitación de las solicitudes de ayuda (71%), opinión que no presenta diferencias significativas entre tipo de promotores (68% de los promotores públicos frente al 72% de los privados), aunque sí por tipo de proyectos (80% para los proyectos no productivos y 63% para los productivos).



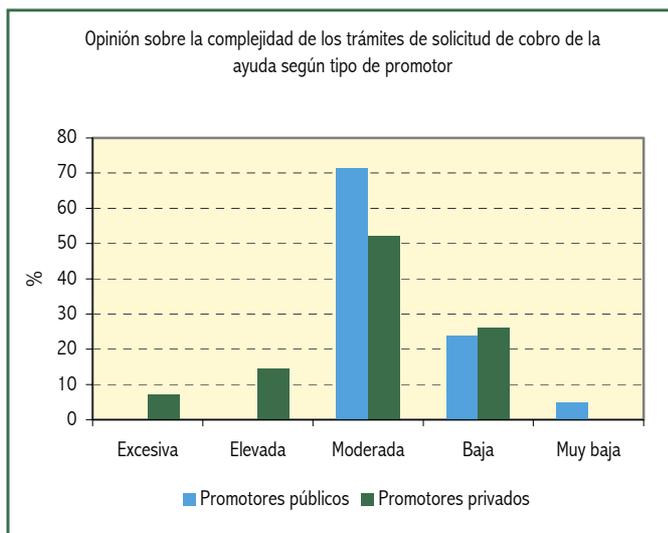
Tramitación de solicitudes de pago

La tramitación de las solicitudes de pago ha mejorado bastante a medida que el procedimiento ha estado más rodado, aunque siguen existiendo algunas deficiencias.

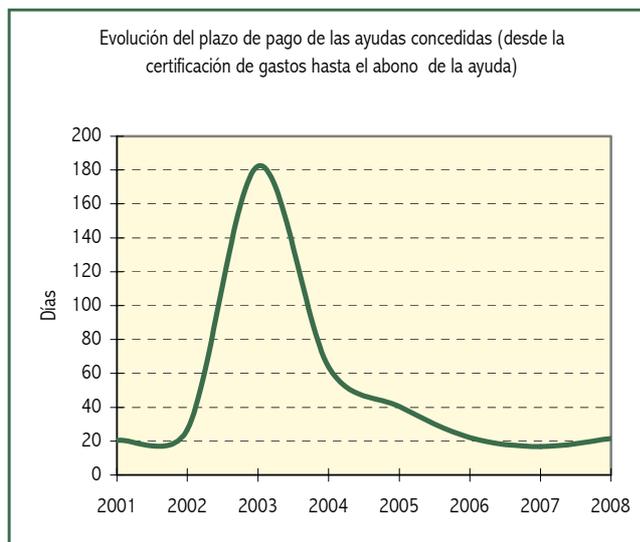
- La concesión de anticipos y la realización de pagos parciales a medida que se ejecuta la inversión o gasto, propicia que las ayudas sean fuentes financieras reales de los proyectos, por lo que lo dispuesto a este respecto en PRODER o LEADER PLUS en el litoral de La Janda es muy positivo.
- Ahora bien, ningún promotor salvo la propia Asociación ha solicitado anticipos, al parecer debido principalmente a que les era complejo aportar las garantías establecidas para ello, bancarias en el caso beneficiarios privados y garantía escrita del órgano competente cuando se trataba de beneficiarios públicos, equivalentes al 110% del importe anticipado.
- La garantía que debían aportar no ha sido para muchos beneficiarios el factor que les ha desanimado a solicitar el anticipo, en especial los beneficiarios públicos, siendo muy posible que en muchos casos haya habido desconocimiento y en otros que se haya estimado que la ayuda se recibiría en poco tiempo.
- En el diseño del procedimiento de abono de las ayudas la Consejería de Agricultura y Pesca optó por limitar el número de pagos parciales con el fin de evitar un exceso de carga de trabajo a los grupos de desarrollo, estableciendo que la inversión o gasto a certificar parcialmente debía ser como mínimo de 36.000 euros y representar una parte significativa del total aprobado.
- Esta cuantía es muy elevada para la tipología de proyectos que por lo general se realizan en el medio rural andaluz¹⁴, lo cual llevó a que la Consejería de Agricultura y Pesca modificase la condición establecida y habilitase a los grupos de desarrollo para que en cada caso determinasen la conveniencia de realizar certificaciones parciales, decisión acertada porque propicia que los gestores de las ayudas más cercanos a los beneficiarios determinen si es o no necesario el pago parcial de la subvención concedida.
- A pesar de las ventajas que supone para los beneficiarios la realización de certificaciones parciales, sólo un 29% de los proyectos aprobados han utilizado esta posibilidad, por lo general los proyectos a los que se les han concedido más ayudas, pues el importe de las certificaciones parciales representa un 70,4% del total de las ayudas otorgadas (53,7% en PRODER y 75,6% en LEADER PLUS).

¹⁴ El 48% de los proyectos aprobados en PRODER y LEADER PLUS en el litoral de La Janda han sido de inferior cuantía.

- La elevada proporción de ayudas certificadas parcialmente ha sido en buena parte consecuencia de la labor de la Oficina Técnica de Gestión para propiciar que los beneficiarios solicitaran pagos parciales, lo cual ha estado dirigido a facilitar el cumplimiento de la regla N+2, condición que cuando se trata de ayudas a empresas es especialmente problemática para los gestores de los programas, pues la ejecución de los proyectos depende de factores no controlables por ellos.
- En el procedimiento de pago de las ayudas no estaba prevista la aportación de garantías para proceder al pago, lo cual suponía una ventaja para los beneficiarios y reducía algo la gestión, pero generaba un riesgo en la aplicación de los fondos públicos. Esto motivó que la Consejería de Agricultura y Pesca estableciese que los beneficiarios debían aportar garantías para proceder al pago parcial de las ayudas, decisión que es correcta y común en las líneas de ayuda a empresas.
- La documentación requerida para realizar los pagos de la ayuda concedida, ya sean parciales o totales, es la adecuada para verificar que se cumplen los requisitos necesarios para hacer efectiva la ayuda, siendo por lo general de fácil obtención para los beneficiarios.
- Sin embargo, la justificación de la inversión o gasto no puede realizarse mediante un informe de auditoría, como ocurre en otras líneas de ayuda, opción que reduce sustancialmente la carga administrativa y que, por tanto, disminuye significativamente el tiempo de tramitación del pago en los proyectos complejos.
- La mayoría de los beneficiarios de LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda opinan que el procedimiento establecido para tramitar el pago de las ayudas no es complejo (82%), valoración que presenta diferencias muy significativas entre tipo de promotores (100% de los promotores públicos frente al 78% de los privados) y por tipo de proyectos (98% para los proyectos no productivos y 70% para los productivos).
- Las tareas que realiza la Oficina Técnica de Gestión para certificar la inversión o gasto ejecutado y comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa son las adecuadas.



- No ocurre lo mismo en algunas de las que realiza el Responsable Administrativo y Financiero, pues se repiten varias de las que lleva a cabo la Oficina Técnica, como por ejemplo que los justificantes de gastos se corresponden con la inversión o gasto subvencionado, lo cual genera costes adicionales y demora la tramitación de las solicitudes de pago.
- La duración total del periodo de pago no puede evaluarse debido a que el sistema de seguimiento de expedientes no contempla la fecha de solicitud de pago por parte del beneficiario, por lo que sólo puede cuantificarse el tiempo que transcurre desde la fecha de certificación de gastos por la Oficina Técnica hasta que se abona la ayuda.
- Dicho plazo ha estado por término medio en 43 días, siendo bastante superior para los proyectos apoyados en PRODER que para los de apoyados en LEADER PLUS (61 y 32 días respectivamente), en ambos casos superiores a lo que sería conveniente.
- Las certificaciones únicas se han fiscalizado mucho más lentamente que el resto (52 y 35 días respectivamente, un 49% más), situación que se debe fundamentalmente a lo ocurrido con los proyectos apoyados en PRODER (68 y 46 días), pues en los apoyados en LEADER PLUS la diferencia es mínima (32 y 31 días).
- El plazo de abono de las ayudas desde la emisión del certificado de gastos por la Oficina Técnica fue creciendo desde 2001 a 2003 debido a que los convenios para la aplicación de LEADER PLUS y PRODER se aprobaron en octubre de 2002. Desde 2004 comenzó a reducirse hasta situarse en el trienio 2006-2008 en 20 días, lo que indica una importante mejora, pero que aún sigue siendo elevado para lo que sería conveniente.
- El tiempo para hacer efectiva las ayudas es valorado positivamente por la mayoría los beneficiarios (76%), opinión que presenta diferencias significativas entre tipos de promotores (67% de los promotores públicos frente al 78% de los privados) y entre tipos de proyectos (70% para los proyectos no productivos y 82% para los productivos).



Otros procedimientos

Las limitaciones establecidas para modificar el beneficiario de la ayuda y la asignación a la Asociación de la responsabilidad de hacer frente a toda cantidad que de lugar a una devolución, son decisiones que no contribuyen al desarrollo rural.

- La posibilidad de modificar el plazo de ejecución del proyecto, su objeto, la inversión aprobada o el destinatario de la ayuda, facilita que estas se ajusten a la realidad de las empresas y entidades promotoras de los proyectos, contribuyendo a su realización y, en consecuencia, al logro de los objetivos perseguidos por la Asociación.
- Ahora bien, las limitaciones establecidas para el cambio de titularidad del contrato de ayuda, que sólo se permite de forma excepcional¹⁵, puede provocar que algunos proyectos no se ejecuten o que habiéndose ejecutado no se mantengan posteriormente, con la consiguiente pérdida de efectividad de las ayudas.
- El control de los proyectos durante los 5 años posteriores a la Certificación Final no está suficientemente definido, pues sólo se establece que el beneficiario “deberá mantener el destino de la inversión y conservar y tener a disposición del Grupo, del Organismo Intermediario, de las distintas Administraciones públicas así como de los órganos competentes, todos los documentos justificativos referidos a los gastos realizados y acreditativos de la efectividad de los pagos”.
- Es preciso tener en cuenta que la “tasa de mortalidad” de las nuevas empresas es elevada y que en 5 años es probable que desaparezcan algunas de las apoyadas por la Asociación, casos en los que no siempre será posible recuperar las ayudas abonadas, entre otras cosas porque no se llegue a conocer la situación hasta que sea demasiado tarde para actuar.
- Dado que el artículo 29.5 del Real Decreto 2/2002, por el que se regula la aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER PLUS y los programas de desarrollo endógeno, asigna a los grupos de desarrollo la responsabilidad “de toda cantidad que de lugar a una devolución, sin perjuicio de la acción de repetición que, incluso por vía judicial, pueda ejercitar frente al titular del proyecto”, estas deberán hacer frente a los importes que no puedan recuperarse, lo cual es excesivo en términos de responsabilidad y puede generar situaciones de difícil solución.

¹⁵ Cuando esté suficientemente justificado por una incapacidad sobrevenida al promotor o bien porque el proyecto se considere de especial interés para el territorio.

• Criterios de valoración

La mayor parte de las decisiones adoptadas sobre los criterios de valoración de los proyectos son acertadas, pero algunos aspectos deberían revisarse para mejorar la relación entre la ayuda que se les concede y su contribución al desarrollo del litoral de La Janda.

- Para evaluar las solicitudes presentadas a PRODER o LEADER PLUS la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda estableció dos conjuntos de criterios, uno para los proyectos productivos y otro para los proyectos no productivos, nueve criterios en ambos casos que responden a los objetivos que pueden alcanzarse mediante cada tipo de proyecto.
- Los criterios se han ponderado según prioridades y operan de forma automática, dotando así al procedimiento de valoración de un elevado grado de transparencia y facilitando que los promotores de los proyectos puedan hacer una estimación de la ayuda que obtendrán, aspectos ambos muy positivos.
- Todos los criterios considerados en la valoración son correctos, no existiendo ningún factor relevante para el desarrollo del litoral de La Janda que no se haya considerado para determinar la ayuda a conceder a los proyectos. El sector actividad no es un criterio de valoración, pero se tiene en cuenta para determinar la tasa de subvención máxima y mínima, tal como se expone más adelante.
- Si bien la creación de empleo debe considerarse en el Litoral de La Janda como el aspecto más importante de los proyectos productivos y, por tanto, debe ser el principal criterio de valoración, la ponderación que se le ha dado es excesiva (30%), pues provoca que otros aspectos de mucho interés tengan una escasa ponderación, principalmente el grado de innovación y la generación de valor añadido (10% cada uno de ellos).
- La puntuación de los proyectos no productivos está mucho menos concentrada en un único criterio, pues cuatro criterios se valoran con un 15% (valoración de recursos ociosos, articulación de la sociedad, apoyo a los grupos objetivo y cooperación), tres con un 10% y dos con un 5%.



- Los factores que se han tenido en cuenta para cuantificar cada criterio son correctos, así como su jerarquización, sin entrar a discutir las puntuaciones de cada uno de ellos (por ejemplo, si en la creación de empleo indefinido a tiempo completo debe valorarse 5 veces más que uno temporal a tiempo completo).
- Ahora bien, la puntuación de 6 criterios aplicables a los proyectos productivos (representan el 50% de la puntuación total) y todos los criterios aplicables a los proyectos no productivos resulta de si el proyecto cumple o no cumple el criterio en cuestión, es decir, si es o no innovador, si utiliza o no nuevas tecnologías, si mejora o no el patrimonio y el medio ambiente, etc., lo cual incorpora cierta discrecionalidad en la valoración.
- Algunos de estos criterios pueden modularse con facilidad, como por ejemplo la utilización de recursos naturales o la generación de valor añadido, mientras que en otros es más difícil, aunque quizás podría haberse establecido, por ejemplo, los aspectos más prioritarios en la incorporación de nuevas tecnologías o en materia ambiental.
- La puntuación obtenida con los criterios de valoración se aplica en un intervalo de tasas de subvención, cuyos niveles máximos y mínimos dependen del sector de actividad para los proyectos productivos y del tipo de promotor para los proyectos no productivos. Estos dos elementos podrían formar parte del conjunto de criterios de valoración, pero al operar después de la aplicación de los criterios tienen más relevancia en la cuantificación de la tasa de ayuda que si formarían parte de los criterios.

- La opción adoptada de considerar más relevante los sectores productivos es acertada, en tanto que la referida a los promotores es más discutible, de hecho para los proyectos productivos es un criterio de valoración.
- La diferencia entre las tasas de subvención máximas y mínimas en los proyectos productivos es de 5 ó 10 puntos dependiendo del sector y de 15 puntos en los proyectos no productivos, con lo que la capacidad de discriminación de los criterios se reduce significativamente.
- La fijación de tasas mínimas de subvención es una decisión correcta si estas alcanzan un nivel suficiente, como es el caso, pues la menor es del 25% para los proyectos productivos y del 35% para los proyectos no productivos, pues así se garantiza que la ayuda tenga una cierta probabilidad de incidir en la decisión del promotor o, al menos, de mejorar el escenario de viabilidad del proyecto, que en el caso de las nuevas empresas puede ser relevante para su supervivencia.
- También es adecuada la tasa de subvención máxima que pueden alcanzar los proyectos productivos (40%), ya que permite incentivar significativamente las iniciativas prioritarias, propicia que se apoyen más proyectos que con el tope establecido en la normativa (75%) y obliga a los promotores a un importante compromiso financiero con la iniciativa que pretenden llevar a cabo (también sería adecuado 5 ó 10 puntos más de tope para los proyectos más relevantes).
- No ocurre lo mismo con los proyectos no productivos, pues las administraciones y entidades de carácter público pueden recibir el 100% del coste, con lo que es posible que acometan iniciativas que no tengan un claro interés para dichas organizaciones, que funcionen en niveles muy inferiores a los adecuados o que dejen de utilizarse poco tiempo después de ser realizadas, principalmente si los costes de funcionamiento son importantes y no existe financiación para ellos.
- Los proyectos de la Asociación también se subvencionan al 100%, lo cual puede provocar algunas situaciones como las descritas en el párrafo anterior, pero estos proyectos han de entenderse como actuaciones necesarias para aplicar la estrategia de desarrollo diseñada, son asimilables a la asistencia técnica de los programas de los Fondos Estructurales, por lo que hubiese sido aconsejable que se contase con una dotación determinada desde el primer momento.
- La discriminación entre sectores productivos no es muy elevada, pues el rango de las tasas máximas es de 10 puntos (30%-40%) y de 5 puntos en las tasas mínimas (25%-30%), por lo que no se ha otorgado una nítida prioridad a unos con respecto otros en la aplicación de la estrategia de desarrollo del litoral de La Janda.
- Discutir si el alojamiento rural es 10 puntos más prioritario que la transformación de productos primarios no tiene ningún fundamento, pues ambos sectores forman parte de la estrategia sectorial diseñada en su día, al igual que ocurre con el resto de sectores para los que se han definido tasas máximas y mínimas.

- La única cuestión debatible sobre esto es la consideración de “otros sectores de actividad”, situado en un segundo grupo de prioridad (35% de tasa máxima de ayuda) y que no queda suficientemente definido, pues sólo se citan medioambiente y nuevas tecnologías, con lo que ello representa en cuanto a incertidumbre para los promotores y subjetividad en la decisión de la Asociación.
- Muy superior a la discriminación en los proyectos productivos es la que se ha establecido para los proyectos no productivos, pues un mismo proyecto promovido por una administración pública obtiene una tasa de subvención 50 puntos superior que si el promotor es el sector empresarial¹⁶, diferencial que es excesivo, pues si bien es oportuno apoyar a unos promotores más que a otros, un proyecto no puede recibir la mitad de ayuda dependiendo de quien lo promueva.
- La ayuda que puede otorgarse tiene un importe máximo que depende del tipo de proyectos, tope que suele establecerse para evitar la concentración de fondos en pocos proyectos y que provoca una reducción de la tasa de subvención que resulta de la aplicación de los criterios de valoración, principalmente en los proyectos de mayor dimensión, lo que tiende a disminuir la capacidad de incentivación de las ayudas.
- El importe máximo establecido para los proyectos productivos es bajo (250.000 euros), pues algunos proyectos importantes para el desarrollo rural superan el millón de euros de inversión¹⁷, los cuales tendrían, independientemente de su interés para el desarrollo de La Janda, una la tasa subvención inferior a la mínima establecida por la Asociación (25%).
- Más correcto es el tope fijado para los proyectos no productivos (500.000 euros) y para asistencias técnicas, promoción de productos no agrícolas, implantación de sistemas de garantía de la calidad, etc. (100.000 euros), aunque también es posible que la tasa real de subvención sea inferior a la mínima establecida.
- Además de estos topes de ayuda, en la normativa se ha establecido otro de forma indirecta, ya que se han fijado importes máximos de inversión subvencionable (4 millones de euros para proyectos productivos y 250.000 para inversiones en infraestructuras), con lo que la tasa de subvención real del proyecto (toda la inversión necesaria para que funcione) es inferior a la que se determina mediante la aplicación de los criterios de valoración¹⁸.

¹⁶ Los primeros tienen una horquilla de 85%-100% y los segundos de 35%-50%; si se consideran los proyectos de la Asociación, el diferencial en las tasas mínimas es de 65 puntos.

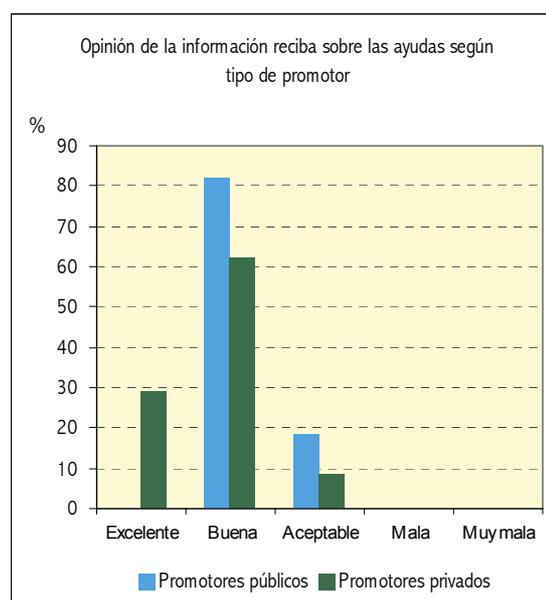
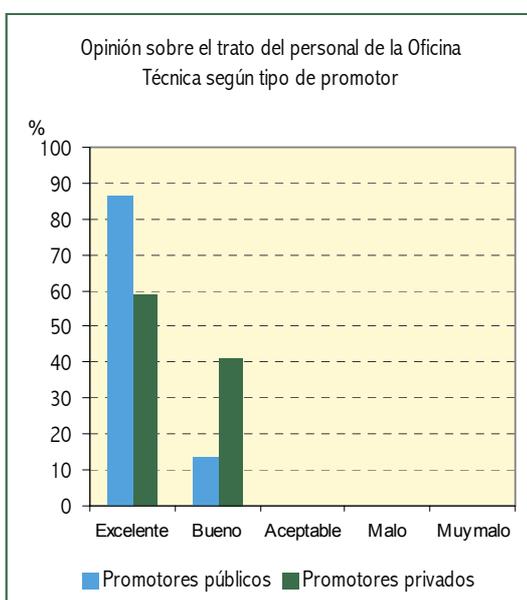
¹⁷ Cuatro proyectos apoyados han superado dicho importe.

¹⁸ Un proyecto productivo de 5 millones de euros para la transformación de productos agrarios que con la aplicación de los criterios de valoración obtiene una tasa de 35%, logra realmente un 5%.

● Recursos

Los recursos humanos de la Asociación son muy valorados por los agentes que actúan en el litoral de La Janda, entre otras cosas por su positiva actitud a la hora de resolver los problemas que surgen en la elaboración y tramitación de las solicitudes de ayuda.

- La dotación de recursos humanos de la Asociación ha sido suficiente para hacer frente a la carga de trabajo generada por la aplicación de PRODER y LEADER PLUS, lo que unido a la implicación del personal en el desarrollo de las tareas, ha propiciado una continua mejora de la gestión de las ayudas.
- La colaboración que se ha prestado a los promotores antes de la presentación de las solicitudes y una vez aprobadas las ayudas, en una estrategia de trabajo “codo con codo” y no de “ventanilla”, influye decisivamente en que la mayoría de los beneficiarios valoren muy positivamente al personal de la Oficina Técnica de Gestión en los dos aspectos que ellos pueden enjuiciar, el trato que han recibido y la información que se les ha suministrado.
- Así, para dos tercios de los beneficiarios el trato del personal ha sido excelente y para el resto ha sido bueno, en tanto que la información recibida sobre las ayudas es valorado como excelente por un 22%, un 67% considera que ha sido buena y un 11% opina que ha sido aceptable.
- La opinión sobre el trato del personal es algo mejor entre los promotores públicos que entre los privados, aunque no ocurre lo mismo con respecto a la información recibida, pues son los promotores privados los que mejor la valoran.



- El resto de recursos implicados en la gestión de los procedimientos de PRODER y LEADER PLUS (equipos informáticos, instalaciones, etc.), también han sido adecuados para la labor encomendada, si bien es preciso señalar que la aplicación informática diseñada por la Consejería de Agricultura y Pesca se ha implementado muy tarde y que su funcionamiento ha tenido algunos problemas.

● Sistema de seguimiento

El sistema de seguimiento tiene margen de mejora, principalmente en lo que se refiere a la batería de indicadores, que debería ser ampliada y utilizada con más frecuencia en los informes de ejecución de los programas.

- El sistema diseñado por la Consejería de Agricultura y Pesca para la gestión y seguimiento de los expedientes de PRODER y LEADER PLUS (SEGGES) se implantó con los programas en ejecución, lo que provocó que la Asociación se dote de un dispositivo propio de seguimiento, con la consiguiente duplicidad de tareas y mayores costes.
- La batería de indicadores empleada para el seguimiento de LEADER PLUS es muy reducida, consistiendo en esencia en dos indicadores financieros (subvenciones comprometidas y pagadas), tres de gestión (solicitudes tramitadas, solicitudes resueltas y certificaciones de pago tramitadas), un indicador de realización (proyectos), uno de resultados (inversión inducida) y uno de impacto (empleo).
- Estos mismos indicadores también se elaboran para PRODER, que dispone de otros indicadores en aplicación de lo previsto en las medidas 7.55 y 7.59 del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, con lo que la batería de indicadores en este caso es suficiente para un adecuado seguimiento (se han cumplimentado 11).
- Los indicadores no están definidos ni tienen establecido el procedimiento de cálculo¹⁹, lo cual genera incertidumbres a la hora de cuantificarlos e interpretarlos, además de no haberse definido los niveles que se pretendían alcanzar, con lo que las cifras que se aportan no permiten establecer si se está actuando de forma adecuada.
- Los indicadores de PRODER y LEADER PLUS se calculan por líneas, segmentación que es insuficiente para los propósitos perseguidos con el seguimiento, pues sería oportuno disponer de la información, al menos, por sectores productivos y tipo de promotor (el empleo se segmenta por este criterio).

¹⁹ La definición concreta de los términos necesarios para tener un conocimiento exacto del indicador, en tanto que el procedimiento de cálculo es la forma en la que debe procederse para elaborar el indicador.

- El contenido de los informes anuales de seguimiento es adecuado y a partir de ellos puede hacerse una idea ajustada de lo ocurrido en el año, pero es excesivamente descriptivo y no aborda por lo general la identificación de las causas por las que las medidas no se ejecutan al ritmo previsto, ni se concretan los resultados que se están produciendo.
- Es más, los indicadores no financieros prácticamente no se contemplan en los informes, se recogen fundamentalmente en los anexos, tablas que son más el resultado de una obligación que de una necesidad de información para la gestión.
- Mucho más enriquecedoras son las memorias anuales de la Asociación, a partir de las cuales puede hacerse una idea bastante adecuada de lo que se está realizando, aunque tampoco aportan mucho en lo que se refiere a los avances en los objetivos perseguidos ni en la identificación de los problemas existentes para aplicar la estrategia de desarrollo diseñada.

3.4. Eficacia, eficiencia y efectividad

• Eficacia

La eficacia sólo ha podido evaluarse de forma parcial al no estar cuantificados la mayoría de los objetivos, por lo que la positiva conclusión alcanzada ha de tomarse con prudencia.

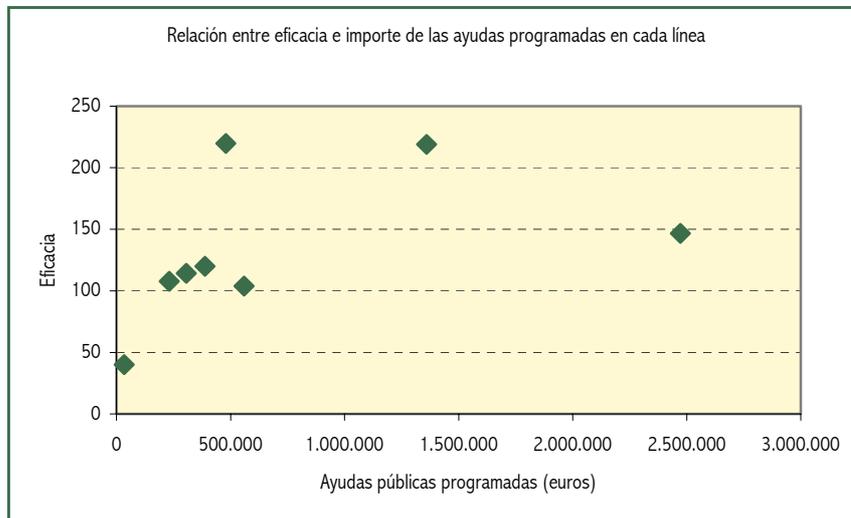
- Para evaluar la eficacia de una acción pública es necesario que los objetivos perseguidos con ella estén cuantificados o que con lo establecido en el documento de planificación pueda deducirse con certeza el nivel que se pretende alcanzar en el periodo al que se refiere la evaluación.
- Ninguno de los objetivos perseguidos con el Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral (LEADER PLUS) o con el Programa de Desarrollo Endógeno de la Janda Litoral (PRODER) están cuantificados, ni es posible determinar el nivel que se deseaba alcanzar una vez concluida la vigencia de cada uno de ellos.
- Esta situación, que no es infrecuente en los procesos de planificación, suele resolverse utilizando indicadores relacionados con los objetivos perseguidos por el plan o programa en cuestión, solución que dependiendo de las características del panel de indicadores cuantificados permite una mayor o menor aproximación a la eficacia.
- Esta alternativa no es una buena solución en este caso, pues si bien el Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral y el Programa de Desarrollo Endógeno de la

Janda Litoral disponen de una amplia batería de indicadores, sólo la inversión inducida está cuantificada, y lo está de forma agregada por líneas²⁰.

- La inversión inducida en el Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral ha sido un 58,6% superior a la prevista y la del Programa de Desarrollo Endógeno de la Janda Litoral un 52,2% superior²¹ (57,2% de media), niveles suficientemente elevados como para considerar que la Asociación ha actuado eficazmente, al menos tomando como referencia dicho indicador.
- La eficacia presenta significativas diferencias entre líneas de actuación, tanto en LEADER PLUS como en PRODER (desviaciones típicas de 50 y 74 puntos respectivamente), situación que se debe principalmente a la elevada eficacia alcanzada en dos líneas.
- En todas las líneas de LEADER PLUS la actuación ha sido eficaz, pero no ocurre lo mismo en PRODER, pues en la destinada a la “Valorización de productos endógenos del medio rural” la inversión inducida ha sido un 60% inferior a la prevista.
- Los niveles más elevados se han logrado en la línea del Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral dirigida a la “Valorización del patrimonio y del Medio Ambiente” (219,0% de eficacia) y la del Programa de Desarrollo Endógeno de la Janda Litoral destinada al “Fomento, mejora y diversificación económica” (219,6%).
- La relación entre la eficacia y la cuantía del coste total programado para cada línea de actuación es positiva, como también lo es entre eficacia y el importe de las ayudas públicas, aunque en ambos casos es reducida (0,28 y 0,44 respectivamente), por lo que no puede afirmarse que se ha sido más eficaz cuando se disponía de más fondos que cuando la dotación ha sido menor.

²⁰ En la última reprogramación de PRODER no se desglosó el coste total por líneas, lo cual ha obligado a cuantificarlo a partir de las cifras de la anterior reprogramación.

²¹ Se ha comparado el “coste total” tras las reprogramaciones y la “inversión del contrato” de los expedientes con contrato, según los informes de seguimiento de LEADER PLUS y PRODER referidos a 31 de diciembre de 2007; no se han considerado en los cálculos los gastos de la Oficina Técnica.

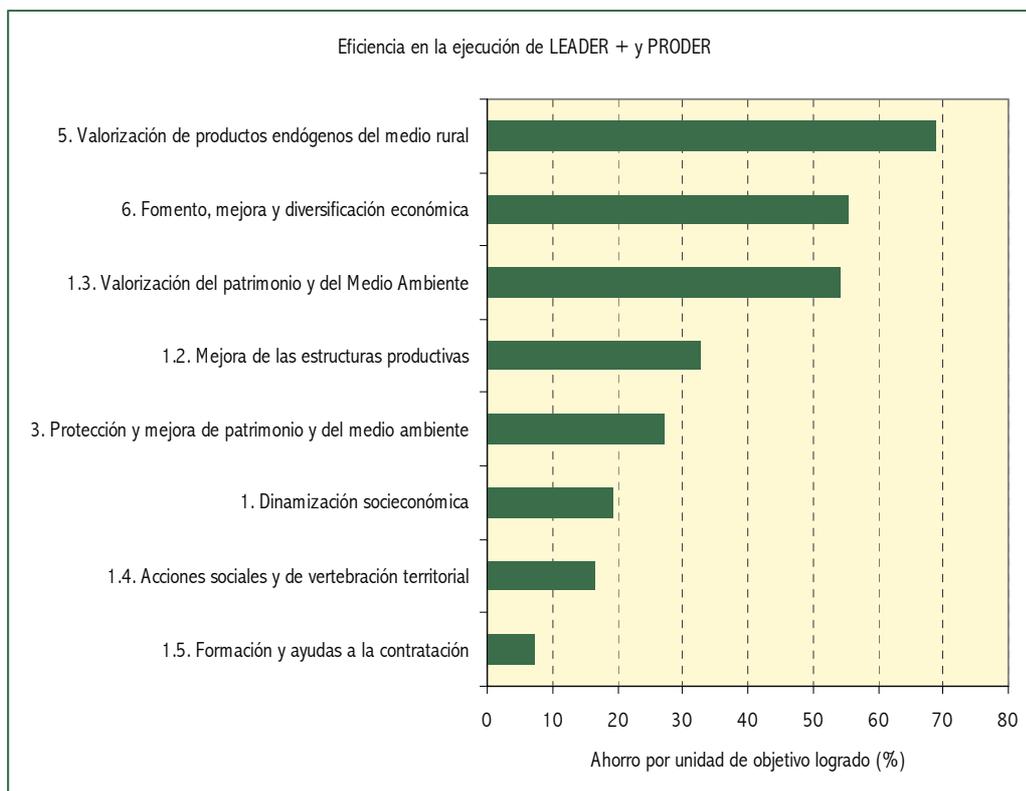


• Eficiencia

La eficiencia tampoco ha podido evaluarse de forma rigurosa, por lo que la positiva conclusión alcanzada sobre la relación entre costes y objetivos debe tomarse con precaución.

- La evaluación de la eficiencia requiere, entre otras cosas, que pueda cuantificarse la eficacia con la que se ha actuado, lo cual para el Plan de Desarrollo Rural de La Janda Litoral y el Programa de Desarrollo Endógeno de la Janda Litoral sólo puede realizarse utilizando la alternativa expuesta en el apartado anterior.
- El indicador de eficiencia que puede construirse en este caso es la ratio entre el indicador de utilización de los fondos públicos y el indicador de eficacia; el indicador de utilización de fondos es el cociente entre gasto público real y el gasto público programado tras las reprogramaciones realizadas, en tanto que el indicador de eficacia es el cociente entre los objetivos logrados y los programados, en este caso tomando como referencia la inversión inducida.
- La eficiencia así calculada es bastante superior a la prevista, pues por cada unidad de objetivo alcanzado se ha gastado un 38,7% menos de lo programado, situación que es bastante mejor en PRODER que en LEADER PLUS (ahorros del 43,0% y 37,4% respectivamente).
- Todas las líneas de actuación de LEADER PLUS y PRODER se han ejecutado más eficientemente que lo programado, con ahorro por unidad de objetivo bastante elevado en la mayoría de ellas, tres de ellas por encima del 50% de ahorro, entre

las que destaca la de “Valorización de productos endógenos del medio rural” (68,9%).



- La relación entre la eficiencia y la cuantía de los fondos públicos programados es negativa, aunque muy reducida (-0,07), por lo que el mayor o menor importe de los fondos asignados a las líneas de actuación no ha determinado que se haya sido más o menos eficiente en su aplicación.

● Efectividad

Las ayudas otorgadas por la Asociación han modificado los comportamientos de una elevada proporción de los promotores, aunque en pocos casos se ha realizado un proyecto que no se hubiese llevado a cabo sin las ayudas.

- Tan importante, o quizás más, que evaluar el grado en el que se han logrado los objetivos (eficacia) y el coste que se ha soportado para ello (eficiencia), es enjuiciar si las actuaciones que se llevan a cabo son efectivas, es decir, si mediante ellas se logran los resultados perseguidos.

- La efectividad de las actuaciones que la Asociación ha realizado en aplicación de LEADER PLUS y PRODER debe entenderse, atendiendo a la lógica de la intervención, como el grado en el que las ayudas que se otorgan inciden en la decisión de los promotores de los proyectos y que, en consecuencia, puede generar alguno de los siguientes efectos:
 - Realizar un proyecto que no se habría llevado a cabo sin ayudas.
 - Ejecutar un proyecto antes de lo que se habría ejecutado sin ayudas.
 - Aumentar la inversión o gasto con respecto al que se habría ejecutado sin ayudas.
 - Variar las características de un proyecto que se habría ejecutado sin ayudas.²²

- Para constatar si estos efectos se han generado y qué dimensión tienen en el conjunto de proyectos a los que la Asociación ha concedido ayudas, se ha empleado la información generada en tres preguntas del sondeo efectuado a los beneficiarios de LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda²³, que hacían referencia a:
 - Importancia de la ayuda para la realización del proyecto (pregunta 6).
 - Comportamientos provocados por la posibilidad de obtener la ayuda (pregunta 8).
 - Cuantía del incremento de la inversión realizada con respecto a la que se hubiese realizado sin la ayuda (pregunta 9).

- Un 90% de los beneficiarios afirman que la posibilidad de obtener la ayuda de la Asociación provocó un cambio en su decisión respecto al proyecto, proporción que no presenta diferencias significativas entre tipos de promotores (91% para los promotores públicos y 88% para los privados), pero sí entre tipos de proyectos (96% para los no productivos y 83% para los productivos).

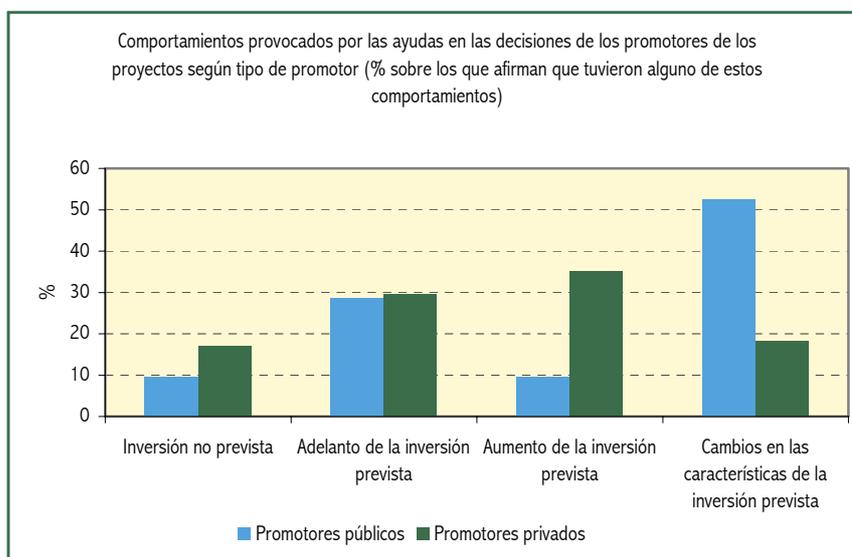
- Los comportamientos más frecuentes de los beneficiarios han sido adelantar la inversión prevista y aumentar dicha inversión (29% en cada caso), siendo un poco menos frecuente que se hayan modificado las características de los proyectos (26%) y bastante menos habitual que se haya realizado un proyecto que no estaba previsto (15%).

- En aquellos casos en los que se ha aumentado la inversión prevista, lo más frecuente ha sido que el incremento haya sido pequeño (un 44% están por debajo del 10% de aumento), aunque en aproximadamente el 30% de estos proyectos la inversión ha crecido entre un 20% y 50% con respecto a la que se hubiese realizado sin ayudas.

²² Las tres efectos posibles en proyectos previstos son compatibles, es decir, pueden darse al unísono, principalmente las dos últimas.

²³ Pueden consultarse la formulación exacta de las preguntas y las respuestas posibles en un anexo de este informe.

- Estos comportamientos presentan diferencias relevantes entre tipos de beneficiarios, principalmente en lo que se refiere a incrementar la inversión, pues muy pocos beneficiarios públicos han aumentado la que tenían prevista (9% frente al 35% de los beneficiarios privados), siendo lo más frecuente que hayan introducido cambios en las características de los proyectos (52% frente al 18% de los beneficiarios privados).
- El número de proyectos que no se habrían realizado sin contar con las ayudas se ha estimado en el 15%, proporción que es bastante superior para los promotores privados que para los promotores públicos (16% y 9% respectivamente)²⁴. Dado que este tipo de comportamientos es el que se pretende lograr con la concesión de incentivos, al menos en teoría, puede afirmarse que dicho efecto ha ocurrido en pocos casos, algo más cuando se trata de beneficiarios privados.



- También son significativas las diferencias existentes en los comportamientos provocados por las ayudas según se trate de proyectos productivos o no productivos, pues el aumento en la inversión prevista es mucho más frecuente en los primeros que en los segundos (15 puntos de diferencia), en tanto que la proporción de proyectos no productivos que no se hubiesen realizado sin las ayudas es bastante superior que la de proyectos productivos (17 puntos de diferencia).

²⁴ Estas cifras no incluyen los proyectos de la Asociación ni de Cádiz Rural.

3.5. Evaluación de la cooperación

• Organización de la cooperación

La cooperación con grupos de desarrollo rural ha permitido que la Asociación realice proyectos que difícilmente podrían haberse llevado a cabo de otra forma y ha contribuido a mejorar su intervención en el territorio por el aprendizaje de otras experiencias.

- La cooperación con otros agentes que persiguen objetivos similares a los de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda, que operan en este o en otros territorios, propicia la realización de proyectos que por su importe, complejidad, economías de red u otros factores no se realizarían de forma individual o no se ejecutarían de forma óptima, por lo que la decisión adoptada de cooperar con entidades de diverso tipo es acertada.
- La cooperación que ha desarrollado en los últimos años la Asociación ha estado en parte impulsada por la Consejería de Agricultura y Pesca, que, en aplicación del artículo 8 del Decreto 8/2002, por el que se regula la ejecución del Programa Regional LEADER PLUS de Andalucía, ha obligado a los grupos de desarrollo rural andaluces a integrarse en grupos de cooperación.
- Los grupos de cooperación aportan estabilidad y mayor alcance a la cooperación, por lo que son una vía mejor que los proyectos aislados para lograr la finalidad perseguida con la cooperación²⁵, aunque obliga a un mayor esfuerzo de gestión y pueden propiciar que algunos de los participantes no contribuyan adecuadamente al esfuerzo común.
- La Asociación se ha integrado en dos de los siete grupos de cooperación existentes, Acequia y Natures, lo que significa una participación algo superior a la del conjunto de grupos de desarrollo rural, que de media son miembros de 1,5 grupos de cooperación.
- Además de los grupos de cooperación, la Asociación ha cooperado con otros grupos de desarrollo rural en el marco de acciones conjuntas, con las que se persigue, tal como establece el artículo 9 del Decreto 2/2002, “la puesta en común por los grupos participantes de conocimientos técnicos y recursos humanos y financieros, así como en la realización de una acción común e integrada”.

²⁵ El artículo 6 del Decreto 8/2002 establece que la cooperación entre grupos tiene como objetivo “potenciar, enriquecer y mejorar las políticas de desarrollo rural en toda Andalucía”.

- Las acciones de cooperación también gozan de estabilidad (2 ó 3 años de ejecución) y un alcance suficiente para actuar en algunos aspectos críticos del desarrollo rural (en torno a 350.000 euros de media de inversión en las que ha participado la Asociación), por lo que la participación de la Asociación en siete acciones, actuando en una como grupo coordinador (Innogan: Programa de Apoyo a la Actividad Ganadera en Andalucía), debe valorarse positivamente.
- Un aspecto diferencial de la cooperación de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda es su integración en un dispositivo permanente de cooperación con los otros tres grupos de desarrollo rural de la provincia de Cádiz, la Asociación Cádiz Rural, creada en 2003 para llevar a cabo actuaciones que contribuyan al desarrollo del medio rural de la provincia.
- La Asociación Cádiz Rural ha realizado cuatro proyectos en el marco de PRODER y LEADER PLUS en el litoral de La Janda (dos en cada uno de ellos), a los que se les han concedido 159.102 euros en ayudas, relacionados con las producciones locales (2), dirigido a conocer los territorios rurales de la provincia (1) y para diseñar los objetivos y estrategias para el desarrollo rural (1), proyectos que también se han financiado en los territorios en los que actúan sus miembros.
- Las características de algunos proyectos necesarios para el desarrollo del medio rural de Cádiz obliga a que deban realizarse en común por los cuatro grupos de desarrollo rural de la provincia (cuantía, generación de efectos generales, etc.), lo que hace conveniente disponer de un dispositivo como la Asociación Cádiz Rural para llevarlos a cabo.
- Es más, la elaboración de un programa de desarrollo rural para la provincia de Cádiz para el periodo 2007-2013 le confiere un nuevo e importante papel a Cádiz Rural, tanto en la formulación de sus objetivos, estrategias y medidas, como en el seguimiento permanente y en las evaluaciones a las que se someta dicho programa.

● Adecuación a los objetivos de la Asociación

Los objetivos de los proyectos de cooperación en los que ha participado la Asociación responden adecuadamente a lo que se pretende alcanzar en materia de desarrollo rural en el litoral de La Janda.

- Los aspectos aglutinantes de los dos Grupos de Cooperación en los que está integrada la Asociación responden satisfactoriamente a los objetivos de desarrollo del Litoral de La Janda, pues consisten en la “Integración de la actividad productiva del territorio aprovechando sus características diferenciales” (Acequia) y en la “Reorientación de las economías comarcales utilizando sus recursos endógenos y potenciando actividades emergentes” (Natures).

- La decisión de integrarse en Natures y Acequia ha sido correcta, pero también lo hubiese sido en algunos de los otros cinco grupos de cooperación constituidos en Andalucía, como por ejemplo en Nuevos Territorios y El Patrimonio de tu Territorio, pues sus aspectos aglutinantes son consistentes con los objetivos y estrategias de la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
- Los objetivos de las acciones de cooperación en las que ha participado la Asociación también son acordes con lo pretendido en materia de desarrollo rural en el litoral de La Janda, pues mediante ellas se persigue²⁶:
 - “Promover entre el sector ganadero de Andalucía una cultura de innovación en la gestión de sus explotaciones, ..., poniendo especial énfasis en la protección del medio ambiente, la utilización de las nuevas tecnologías y la valoración de las producciones ganaderas”.
 - “Favorecer el desarrollo en la comarca del turismo ornitológico y en general de un modelo turístico sostenible a través de la puesta en valor de sus importantes recursos naturales”.
 - “Valorizar los productos agroalimentarios de los territorios rurales, mediante el desarrollo y la puesta en marcha de mercados locales”.
 - La puesta en “valor de elementos actualmente en desuso e incluso amenazados con su destrucción debido a la falta de utilidad, a su falta de mantenimiento e incluso por los planteamientos urbanísticos”.
 - La puesta en “valor de recursos patrimoniales propios y característicos de los territorios participantes, hasta el momento desconocidos e infravalorados, orientado especialmente a la puesta en marcha de nuevas e innovadoras vías de desarrollo endógeno acordes a la estrategia de desarrollo de cada territorio y basadas en la propia identidad territorial de los mismos”.
 - “La implantación de territorios sostenibles, viables y participados, mediante la aplicación de una estrategia de promoción de energías renovables y fomento de la eficiencia y el ahorro energético, en un proceso de mejora económica, social y medioambiental”.

• Consecuencias de la cooperación

La cooperación está teniendo resultados de diversa índole, algunos todavía no materializados debido a que varios proyectos no se han concluido, resultados que contribuyen a mejorar las capacidades y recursos del litoral de La Janda.

²⁶ Una de estas acciones es de carácter instrumental, pues consiste en el “Diseño de las Estrategias de Desarrollo para el Territorio de la Provincia de Cádiz”.

- Los tres proyectos de cooperación que la Asociación ha ejecutado en el marco de Grupos de Cooperación han generado beneficios de muy diversa naturaleza y relevancia, dos de ellos de carácter intangible (conocimientos) y uno de carácter tangible (equipamientos), beneficios a los que habría que sumar los que se han obtenido en los proyectos ejecutados por otros miembros de los grupos de cooperación²⁷.
- Mediante uno de estos proyectos se han puesto las bases para resolver algunos de los problemas que sufre el sector de vacuno en el litoral de La Janda, pues con el Programa Piloto Integral de Calidad del Vacuno Extensivo del Litoral de La Janda se ha diseñado el centro de comercialización y se ha elaborado un distintivo de calidad.
- El primero de estos productos ha servido para la construcción del citado centro, actualmente en un avanzado estado de ejecución, en tanto que el segundo producto no ha tenido aplicación hasta el momento debido a que es necesario previamente que esté en funcionamiento el centro de comercialización.
- Los resultados que para el litoral de La Janda ha tenido este proyecto son importantes, pero no ocurre lo mismo con el resto de territorios en los que actúan los demás grupos de desarrollo rural, ya que el beneficio para estos han sido disponer de una norma de calidad e información sobre como implementarla.
- Algo similar a esto último ocurre con la implantación de tecnología Wi-Fi en el Centro de Recursos Asociativos, Formativos y Tecnológicos del Litoral de la Janda, proyecto ejecutado en el Grupo Natures, pues los únicos beneficios de su ejecución son para el litoral de La Janda. El hecho de que en otros territorios participantes en el Grupo Natures se hayan realizado proyectos similares no le incorpora el necesario componente de cooperación.
- El otro proyecto ejecutado por la Asociación en el Grupo Natures sí incorpora elementos que permiten considerarlo como de cooperación, pues su objetivo ha sido valorizar los recursos naturales de temporada de los 11 territorios en los que actúan los Grupos de Desarrollo Rural integrados en él, para lo cual se ha realizado un estudio de identificación, caracterización y tipificación de dichos recursos, se ha publicado un resumen del mismo, se han realizado unas jornadas técnicas y se ha elaborado diverso material que será expuesto en los 11 territorios.
- En el objetivo de “sensibilización a la población en general sobre la existencia de los recursos naturales de temporada” sí se ha avanzado, pero no ocurre lo mismo con el otro objetivo perseguido con este proyecto de cooperación, la “puesta en valor de los recursos naturales de temporada”, pues para ello hubiese sido necesario realizar otro tipo de actuaciones.

²⁷ Para determinar y enjuiciar estos otros beneficios sería necesario evaluar los grupos de cooperación, lo cual supera el marco de la evaluación encargada.

- Buena parte de los contenidos de las acciones conjuntas de cooperación no se habían desarrollado completamente a la finalización de 2007, por lo que los resultados alcanzados hasta ese momento eran parciales, siendo los principales los siguientes:
 - **Programa de Apoyo a la Actividad Ganadera en Andalucía (INNOGAN).** La puesta en servicio la web de esta acción y el desarrollo de un software de gestión técnico – económica para las explotaciones ganaderas, del que estaba pendiente a la finalización de 2007 el diseño definitivo del modelo de datos, son los resultados logrados durante el año.
 - **Desarrollo del Turismo Ornitológico.** Varios han sido los resultados logrados con esta acción conjunta en 2007, entre los que cabe destacar la creación de un producto turístico ornitológico de carácter regional, la formulación del Plan de Marketing de dicho producto, la elaboración de una campaña de información y sensibilización, la puesta en servicio de la web, la elaboración de una guía didáctica para emprendedores y empresarios sobre paquetes turísticos ornitológicos, y la formación de guías de la naturaleza especializados en ornitología.
 - **Valorización de los Productos Locales Agroalimentarios. Mercado Rural.** La acción conjunta comenzó a ejecutarse en julio de 2007 con la celebración de una reunión de los grupos participantes, habiéndose iniciado antes de concluir el año los diagnósticos e informes sobre el sector agroalimentario y diversas actuaciones de promoción y sensibilización. El principal resultado logrado en 2007 ha sido que los profesionales de los sectores relacionados con la distribución y venta de los productos agroalimentarios conozcan mejor los productos objeto de esta acción conjunta, resultado alcanzado mediante la participación en varios certámenes comerciales.
 - **Valorización del Patrimonio Vinculado a Usos y Labores Tradicionales de Zonas con Paisajes Singulares.** El lanzamiento de esta acción conjunta se hizo en junio de 2007 con dos reuniones de los grupos participantes, comenzándose en fechas posteriores sus dos primeras fases, que consiste en la tipología de elementos singulares y la valoración del patrimonio tradicional, ninguna acabada a la finalización del año, por lo que hasta ese momento no se habían logrado ninguno de los resultados pretendidos.
 - **Optimización Energética. Sistema de Generación Distribuida Territorial.** A la finalización de 2007 se había concluido el diseño de la imagen corporativa y la edición de un díptico, que son los resultados logrados hasta ese momento. También se habían iniciado la formulación del observatorio energético, el estudio sobre potencialidades energéticas de los territorios en los que actúan los grupos de desarrollo participantes y los talleres de planificación, seguimiento y control del proyecto.

- **Paisajes Agrarios Singulares Vinculados al Agua, Huerta y Regadíos Tradicionales.** Esta acción conjunta se desarrolla mediante nueve actuaciones, de las que cuatro se iniciaron en 2007, todas ellas preliminares para el resultado central de la misma, concretamente la elaboración del documento base, la realización de encuentros técnicos, el trabajo de campo y algunas actividades formativas.
 - **Diseño de las Estrategias de Desarrollo para el Territorio de la Provincia de Cádiz.** A la finalización de 2007 esta acción conjunta había generado resultados parciales que se completarán en 2008.
- Los resultados de los proyectos de cooperación han de ponerse en relación con los costes que generan, principalmente en cuanto a la dedicación de sus recursos humanos, estimándose que el balance global para la Asociación es positivo.

3.6. Evaluación de los impactos

• Tipos de impactos

Los impactos más importantes de los proyectos apoyados por la Asociación son de carácter económico, fundamentalmente la generación de empleo y valor añadido derivado del incremento de la producción en nuevos establecimientos empresariales y establecimientos ampliados.

- La amplia diversidad de proyectos apoyados en el litoral de La Janda con los fondos de LEADER PLUS y PRODER hace que los impactos abarquen un amplio espectro, algunos de carácter cuantitativo (aumento del valor añadido o de la productividad) y otros de índole cualitativo (mejora de la calidad de vida de los familiares de enfermos o mayor actitud emprendedora de la población).
- Los impactos cuantitativos de mayor dimensión que se han generado por LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda son de carácter económico, principalmente derivados de la creación, ampliación y modernización de establecimientos empresariales, fundamentalmente generación de empleo y valor añadido.
- Los proyectos promovidos por **empresas** han creado o crearán 148 puestos de trabajo, la mayor parte de ellos en nuevos establecimientos (117, un 79% del total), pues este tipo de proyectos es el más numeroso (53% de los que se les han concedido ayudas) y su dimensión es bastante superior a la del resto de proyectos empresariales incentivados (4,5 y 1,3 empleos respectivamente).

- La hostelería es el sector económico en el que se han generado más empleos (45,9% del total), principalmente el subsector hotelero (35,1% del total), seguido a bastante distancia por educación e industria agroalimentaria (12,1% y 10,8% respectivamente).
- También es la hostelería el sector donde más empleos se han consolidado como consecuencia de los proyectos apoyados por la Asociación, 13 de 21 (61,9%), al que le siguen educación y fabricación de productos metálicos (19,0% y 9,5% respectivamente).
- Los impactos de los proyectos de las **entidades asociativas empresariales** son en su mayor parte de carácter intangible, principalmente relacionados con los conocimientos sobre diversos aspectos (mercados, gestión, tecnologías, etc.), cuya mejora puede propiciar que se adopten decisiones que aumenten la competitividad de las empresas.
- Algunos de estos proyectos tendrán impactos de alcance superior a las empresas integradas en las entidades que los promueven, como son los casos de las acciones formativas para emprendedores, el estudio sobre tejido empresarial del litoral de La Janda y la revista editada por la Confederación de Empresarios de la Provincia de Cádiz sobre La Janda.
- Las características de algunos proyectos realizados por las entidades asociativas empresariales hace que su impacto en el desarrollo del litoral de La Janda sea poco relevante o requiera la realización de otros proyectos para lograr los impactos necesarios para mejorar el nivel de desarrollo de este territorio, como por ejemplo los estudios realizados o el diseño de páginas o portales en Internet.
- Los proyectos promovidos por **asociaciones sociales** han tenido como principal impacto la mejora de la calidad de vida de los familiares de enfermos (alzheimer y psíquicos), siendo otros impactos de carácter ambiental (depuración de aguas residuales y ahorro de energías convencionales) y urbano (utilización de la capilla del cementerio de la Parroquia del Divino Salvador).
- La diversidad de materias y naturaleza de los proyectos promovidos por las **corporaciones locales** hace que los impactos que han generado o generarán sean de muy diverso tipo, tales como un mejor conocimiento sobre el patrimonio de este territorio, una superior proclividad de la población hacia los temas ambientales, un mayor espíritu emprendedor de ciertos colectivos o la elevación de la calidad de determinados servicios públicos.
- Una parte muy importante de estos impactos corresponden a cinco proyectos que superan los 90.000 euros de inversión, todos ellos equipamientos, dos centrados en el sector ganadero, dos referidos a NTIC aplicadas a la gestión territorial y uno a la formación. La dimensión de los impactos de estos proyectos dependerá del grado en el que se utilicen los equipamientos creados, lo cual en buena parte dependerá de sus costes de funcionamiento (cuantía y nivel de financiación).

- También son muy diversos los impactos que han generado o generarán los proyectos promovidos por la **Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda**, tales como la mejora de la toma de decisiones de los emprendedores, una mayor sensibilización de la población sobre el desarrollo rural, un mejor conocimiento del patrimonio de este territorio o el incremento de la cifra de negocio de las empresas turísticas como consecuencia de los nuevos productos diseñados.
- Los objetivos perseguidos por los promotores con la realización de los proyectos se han logrado en un 91% de los casos, hecho que presenta significativas diferencias entre tipos de promotores (82% para los de carácter público y 94% para los privados) y, algo menos, entre tipos de proyectos (95% para los productivos y 86% para los no productivos).

● Perdurabilidad de los impactos

Es probable que algunos de los impactos generados por la aplicación de LEADER PLUS y PRODER en el litoral de La Janda desaparezcan transcurrido cierto tiempo, fundamentalmente por la salida del mercado de empresas que dejen de ser competitivas.

- La dinámica del mercado hará que algunas de las empresas apoyadas reduzcan su nivel de actividad o incluso dejen de funcionar, principalmente las nuevas empresas de pequeño tamaño que operan en actividades con escasas barreras de entrada, casos en los que el empleo y el valor añadido creado desaparecerán.
- En los estudios realizados en Andalucía sobre demografía empresarial se ha constatado que la tasa de supervivencia de las nuevas empresas es muy bajo, en especial en el primer año de vida (70%)²⁸, por lo que es posible que en cuatro o cinco años algunas de las empresas apoyadas por la Asociación salgan del mercado.
- En todo caso, es muy probable que el nivel de supervivencia de las empresas apoyadas por la Asociación supere al del conjunto de la economía andaluza, debido principalmente a la menor presencia de las actividades con más riesgo de cierre (comercio al por menor, servicios no especializados, etc.) y al efecto que en la estructura financiera tendrán las ayudas otorgadas.
- También es posible que dejen de utilizarse algunos equipamientos públicos creados con las ayudas de la Asociación, principalmente cuando no se trate de servicios públicos básicos y la financiación de sus costes de funcionamiento no esté asegurada.

²⁸ Los datos se refieren a establecimientos creados en el año 2000.

4. CONCLUSIONES

- La labor realizada en los últimos años por la Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de La Janda ha sido **importante para mejorar la situación de diversos sectores y colectivos**, valorada muy positivamente por la mayoría de los agentes económicos y sociales, que por lo general consideran que ha tenido una contribución relevante al desarrollo de este territorio.
- Uno de los principales componentes del valor añadido de la Asociación ha sido el **acercamiento de las ayudas públicas a los potenciales beneficiarios**, facilitando el acceso a ellas de empresas y entidades públicas y privadas que difícilmente habrían podido hacerlo en otro escenario por falta de información o por no disponer de los recursos necesarios con los que preparar correctamente las solicitudes.
- Es por ello que la mayoría de los beneficiarios califican muy positivamente la **información recibida** sobre las ayudas y el **trato del personal** encargado de gestionarlas, aspectos que influyen notablemente en la muy favorable opinión que tienen sobre la contribución de la Asociación al desarrollo del litoral de La Janda.
- También es positiva la opinión de los beneficiarios sobre los procedimientos establecidos para la resolución de las solicitudes de ayuda y el abono de los importes concedidos, pues por lo general consideran que los **trámites no son complejos** y que las solicitudes se resuelven en **plazos adecuados**.
- Las opiniones de los beneficiarios sobre los procedimientos de gestión de las ayudas son más positivas de lo que cabría esperar a tenor de la información que tienen que aportar y, fundamentalmente, de los plazos de resolución de las solicitudes de ayuda y de abono de los importes concedidos, que por término medio han sido **moderadamente elevados**.
- El acercamiento de las ayudas públicas al territorio ha propiciado que tengan un **elevado grado de ajuste a las necesidades de los beneficiarios**, con el consiguiente efecto positivo en la realización de los proyectos y, por tanto, en el desarrollo del litoral de La Janda, adecuación que en gran medida se debe a que la tasa de ayuda ha sido elevada en la mayoría de los casos.
- Esto último ha contribuido a que las ayudas hayan influido en el comportamiento de la mayoría de los promotores, tanto públicos como privados, principalmente en **adelantar la inversión prevista o aumentar dicha inversión**, aumentos que por lo general han sido de escasa cuantía.
- El principal comportamiento perseguido con los incentivos es propiciar que se **realicen proyectos que no se realizarían sin ayudas**, situación que ha ocurrido en aproximadamente un 15% de los proyectos apoyados por la Asociación, proporción que es bastante superior para los proyectos no productivos que para los productivos (24% y 6% respectivamente).

- En consecuencia, un número importante de proyectos apoyados se hubiesen llevado a cabo sin ayudas, casos en los que la contribución del apoyo de la Asociación hay que buscarla en el **correcto diseño y ejecución de los proyectos**, aspectos que son especialmente importantes cuando se trata de nuevas empresas.
- La efectividad de las ayudas ha propiciado que los objetivos perseguidos se hayan logrado y que el coste soportado para ello haya sido inferior al programado, es decir, la Asociación **ha sido eficaz y eficiente**, aunque esta conclusión debe tomarse con cautela porque estos aspectos no han podido evaluarse de forma adecuada al no estar cuantificados la mayoría de los objetivos.
- Otro componente importante del valor añadido por la Asociación es la realización de una serie de **proyectos propios** que difícilmente se hubiesen llevado a cabo en otra situación, con los que se ha facilitado la toma de decisiones por los agentes que actúan en el litoral de La Janda y se han puesto en valor determinados recursos de este territorio.
- Mediante estos proyectos se ha tenido una **posición activa** ante los retos de diversos sectores, principalmente el turismo, el vacuno extensivo y los alimentos de calidad, en los que la Asociación ha realizado una labor muy importante cambiar la situación existente.
- Este componente de la estrategia que no ha podido aplicarse totalmente debido a que buena parte de los recursos humanos de la Asociación han tenido que asignarse **a gestionar las ayudas de LEADER PLUS y PRODER**, lo que ha tenido como consecuencia que los promotores más dinámicos **hayan absorbido una parte importante de los fondos**.
- Algunos de los proyectos propios de la Asociación se han realizado en **cooperación con otros grupos de desarrollo rural**, fundamentalmente andaluces, con los que se han abordado problemas que por su complejidad o cuantía financiera no se hubiesen acometido de otra forma, beneficiándose el diseño y ejecución de estos proyectos de las distintas ópticas y experiencias de los participantes.
- La cooperación ha sido en parte producto de la **imposición de la normativa**, probablemente debido a que los ámbitos para la cooperación no son muchos y a que los resultados de estos procesos no siempre están claros, principalmente cuando no se conoce suficientemente al resto de participantes.
- Esta cierta imposición ha podido ser la causa de que algunos proyectos no hayan tenido las **características que deben tener los proyectos de cooperación** y que algunos participantes no hayan guiado sus actuaciones por el **beneficio común**.
- La mayoría de los proyectos apoyados por la Asociación **tienen una contribución al desarrollo del litoral de La Janda que justifica el apoyo prestado**, pero en algunos casos dicha contribución no está en consonancia con la ayuda otorgada, proyectos que principalmente han promovido las corporaciones locales.

- Los proyectos de más interés son los que incorporan **innovaciones** a los procesos, productos u organizaciones, característica que han tenido en torno al 22% de los proyectos apoyados con los fondos de LEADER PLUS y PRODER en litoral de La Janda, proyectos que principalmente han promovido agentes privados y la Asociación.
- Estos proyectos son los que pueden generar **los impactos más significativos** en el tejido económico y social del litoral de La Janda, al menos en términos cualitativos, además de propiciar un **efecto demostración** en otros agentes, principalmente en las empresas, con las consiguientes consecuencias positivas para el desarrollo de este territorio.
- El principal impacto de los proyectos apoyados por la Asociación, ya sean innovadores o no, es la **generación de valor añadido y empleo**, principalmente de aquellos que consisten en nuevos establecimientos productivos o en ampliaciones de establecimientos existentes.
- Los impactos generados por los proyectos apoyados **tienen una baja relevancia en el contexto del litoral de La Janda**, en consonancia con lo que LEADER y PRODER representan en relación al gasto público y privado en dicho territorio.
- Impactos más importantes y ajustados a las necesidades del litoral de La Janda se habrían logrado si la Consejería de Agricultura y Pesca hubiese aceptado **la programación realizada por la Asociación para la ejecución de LEADER PLUS y PRODER**, muy superior y con una distinta distribución por líneas de actuación que la finalmente aprobada.
- Cabe esperar que parte de los impactos generados o que puedan generarse con los proyectos **desaparezcan transcurrido cierto tiempo**, principalmente por el cierre de empresas que dejen de ser competitivas o porque la imposibilidad de cubrir los costes de funcionamiento de algunos los equipamientos creados provoque su cierre.
- Esto último es más probable que ocurra en situaciones en las que la inversión para la creación del equipamiento está **subvencionada totalmente o en su mayor parte**, pues en estos casos suele primar en los promotores la posibilidad de lograr dicho equipamiento sin considerar suficientemente la financiación de los costes derivados de su funcionamiento.

5. RECOMENDACIONES

Grupo de Desarrollo Rural

- Incorporar a la Asociación alguna entidad de defensa del Medio Ambiente con presencia en el litoral de La Janda, retomando los contactos que se tuvieron con algunas de ellas y sensibilizar a sus responsables sobre la importancia de su participación.
- Actuar sobre los miembros de la Asociación para que asistan a las reuniones de la Asamblea General, ya sean sensibilizándolos, incentivando de alguna forma su presencia o, incluso, mediante la expulsión de aquellos que falten de forma sistemática.
- Convertir a la Asamblea General y, fundamentalmente, a la Junta Directiva en plataformas de coordinación entre los agentes que actúan en el litoral de La Janda, incorporando para ello de alguna forma a la Diputación Provincial de Cádiz y a la Consejería de Agricultura y Pesca.
- Aumentar el número de reuniones anuales de la Junta Directiva y sensibilizar a sus miembros para lograr una alta asistencia a las reuniones, sustituyendo a aquellos que falten de forma sistemática.
- Evitar que los miembros de la Junta Directiva con intereses en empresas influyan en la decisión de los proyectos empresariales de su sector, ya sea excluyéndolos en esos casos o estableciendo criterios de valoración de los proyectos muy automáticos y objetivos.
- Intensificar la posición activa que hasta ha tenido la Asociación sobre los retos del litoral de La Janda, centrando su intervención en la resolución de aquellos factores que sean freno para elevar el nivel de desarrollo de este territorio.
- Adecuar la dotación de recursos humanos de la Oficina Técnica a una actuación más dinamizadora y menos gestora de solicitudes de ayuda, ya sea incrementando la plantilla y/o reubicando a parte del personal.

Planificación

- Identificar con precisión los retos que debe afrontar el litoral de La Janda, incorporando a los objetivos aquellos que sean alcanzables mediante las actuaciones que puede ejecutar la Asociación.

- Establecer con nitidez la lógica de la intervención, es decir, la secuencia que se espera desde que se lleva a cabo determinada actuación hasta que se generan los impactos deseados con ella (recursos → realizaciones → resultados → impactos).
- Mejorar el proceso de planificación del periodo 2000-2006 mediante la cuantificación de los objetivos que se pretenden alcanzar en el horizonte 2013 para cada una de las líneas de actuación que se definan.
- Reorientar la estrategia de intervención desde la concesión de ayudas a proyectos individuales al apoyo integral a proyectos colectivos, principalmente a aquellos en los que la Asociación haya tenido un papel relevante en su gestación.
- Reforzar en la estrategia el componente innovador de los proyectos, colaborando con los agentes económicos y sociales a identificar y realizar las innovaciones necesarias para hacer frente a los retos futuros del litoral de La Janda.
- Establecer una línea de asistencia técnica del plan, a la que se imputarían los gastos en los que incurriera la Asociación para la aplicación, seguimiento y evaluación del plan, cuyo funcionamiento sería distinto al de las demás líneas de actuación.
- Formular el plan de desarrollo a partir de lo diseñado en la Nueva Estrategia Rural de Andalucía para el litoral de La Janda.

Seguimiento y evaluación

- Definir y aplicar un sistema de seguimiento y evaluación acorde con las características del plan de desarrollo que se defina para los próximos años, que permita conocer en cada momento los avances logrados, identificar las desviaciones con respecto a lo programado y sus causas, alertar sobre situaciones no previstas y, en suma, lograr una gestión eficaz, eficiente y efectiva.
- Reforzar la batería de indicadores utilizada en los últimos años para el seguimiento y evaluación, incluyendo, entre otros, indicadores de gestión e indicadores de realización y resultados específicos para cada tipo de actuación que se lleve a cabo, de forma similar a lo diseñado para el periodo 2000-2006.
- Establecer todos los atributos de cada uno de los indicadores, principalmente su definición, procedimiento de cálculo, fuente de información y unidad de medida.
- Adecuar SEGGES, o el dispositivo que lo sustituya, al contenido del sistema de seguimiento y evaluación que se diseñe, evitándose que para resolver determinadas necesidades de información haya que crear sistemas alternativos.
- Mejorar los informes de seguimiento mediante un mayor uso de indicadores y con un superior componente analítico que permita conocer los avances que se estén

logrando en cada línea de actuación, los problemas que están surgiendo en la ejecución y las medidas que se han adoptado para resolverlos.

Gestión de proyectos

- Apoyar exclusivamente los proyectos que tengan un claro beneficio para el desarrollo del litoral de La Janda, estableciéndose para ello criterios de selección más exigentes que hasta ahora, principalmente en lo que se refiere a la innovación y al carácter colectivo del proyecto.
- Dicha selección debe obedecer a lo que se formule en el proceso de planificación del desarrollo del litoral de La Janda, que debe ser el marco de convergencia de las políticas públicas sobre este territorio y en el que han de identificarse actividades y tipos de proyectos prioritarios, volcándose en ellos el esfuerzo de promoción de la Asociación.
- Identificar en colaboración con los agentes los proyectos críticos para el desarrollo de este territorio y prestarles el apoyo técnico y financiero necesario para que puedan llevarlos a cabo de forma óptima.
- Simplificar la documentación que los promotores deben aportar para solicitar las ayudas y hacerlas efectivas.
- Reorganizar la distribución de tareas entre la Oficina Técnica y el Responsable Administrativo Financiero para evitar duplicidades y simplificar la gestión.
- Posibilitar el cambio de titularidad de las ayudas siempre que ello esté justificado por razones objetivas y se cumplan todas las condiciones exigidas al beneficiario original.
- Evitar la solicitud de informe de subvencionalidad del proyecto siempre que sus características lo permitan.
- Establecer algún tipo de garantía global que cubra a la Asociación en aquellos casos en los que los beneficiarios no mantengan las condiciones establecidas para la concesión de las ayudas y no puedan recuperarse los importes abonados (lo correcto sería eliminar la asignación de responsabilidad a la Asociación de las cantidades que de lugar a una devolución).
- Introducir en los criterios de valoración de los proyectos los siguientes cambios:
 - Aumentar la ponderación de la innovación, situando este criterio en el grupo de criterios más relevantes para determinar la tasa de ayuda.
 - Modular los criterios que actualmente están definidos de forma discreta (sí / no).

- Incrementar las diferencias en tasas máximas según el sector de actividad del proyecto.
- Ampliar la horquilla de tasas de ayudas para lograr que los criterios de valoración sean más discriminantes que hasta ahora.
- Reducir las diferencias en las tasas de ayuda de los proyectos no productivos según la naturaleza pública o privada del promotor.
- Evitar los topes de máximos de ayuda e inversión elegible, ya sea dividiendo los proyectos en varios que puedan tener objetivos separables o, mejor, haciendo llegar a la Consejería de Agricultura y Pesca las consecuencias que para algunos proyectos tienen dichos límites.

Cooperación

- Reforzar la cooperación con otros grupos de desarrollo rural cuyos territorios tengan que afrontar en los próximos años retos similares, en especial en el seno de Cádiz Rural, entidad que debe tomar un fuerte protagonismo en la definición, impulso, seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural de la Provincia de Cádiz 2007-2013.
- Evitar la cooperación con grupos de desarrollo rural cuyos responsables no muestren verdadero interés por esta forma de trabajar.
- Eludir la realización de proyectos que no reúnan las características necesarias para ser considerados de cooperación.
- Reorientar los esfuerzos desde la gestión de los proyectos de cooperación hacia la implementación de los resultados alcanzados mediante ellos.
- Realizar proyectos de cooperación que tengan más relación con la solución de los retos existentes que con el diagnóstico de los mismos, centrandolo en proyectos que puedan cambiar la situación actual.

● **ANEXOS**



Empresa o entidad _____

Título del proyecto _____

1. ¿Cómo conoció la existencia del Grupo de Acción Local? (marque la más importante)

- Acto de presentación del Grupo Publicidad del Grupo Asesores externos
 Otros empresas o entidades Otra forma (indíquela)

2. ¿Se ha ajustado a sus necesidades el apoyo recibido del Grupo de Acción Local? Sí No

3. En caso negativo ¿por qué? _____

4. ¿Qué contribución está teniendo el Grupo de Acción Local al desarrollo de la comarca?

- Muy elevada Elevada Moderada Pequeña Insignificante

5. ¿Qué es lo que más valora de la acción del Grupo de Acción Local para el desarrollo de la comarca? _____

6. ¿Cómo considera que ha sido la ayuda del Grupo de Acción Local para la realización del proyecto?

- Decisiva Muy importante Importante Poco importante Nada importante

7. ¿Cómo valora los siguientes aspectos del Grupo de Acción Local?

- | | | | | | |
|--|------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| a) Tiempo de tramitación de la solicitud de la ayuda | <input type="checkbox"/> Excesivo | <input type="checkbox"/> Elevado | <input type="checkbox"/> Moderado | <input type="checkbox"/> Reducido | <input type="checkbox"/> Muy reducido |
| b) Tiempo de tramitación del pago de la ayuda | <input type="checkbox"/> Excesivo | <input type="checkbox"/> Elevado | <input type="checkbox"/> Moderado | <input type="checkbox"/> Reducido | <input type="checkbox"/> Muy reducido |
| c) Complejidad de los trámites de la solicitud | <input type="checkbox"/> Excesiva | <input type="checkbox"/> Elevada | <input type="checkbox"/> Moderada | <input type="checkbox"/> Baja | <input type="checkbox"/> Muy baja |
| d) Complejidad de los trámites del cobro | <input type="checkbox"/> Excesiva | <input type="checkbox"/> Elevada | <input type="checkbox"/> Moderada | <input type="checkbox"/> Baja | <input type="checkbox"/> Muy baja |
| e) Información recibida sobre las ayudas | <input type="checkbox"/> Excelente | <input type="checkbox"/> Buena | <input type="checkbox"/> Aceptable | <input type="checkbox"/> Mala | <input type="checkbox"/> Muy mala |
| f) Trato del personal | <input type="checkbox"/> Excelente | <input type="checkbox"/> Bueno | <input type="checkbox"/> Aceptable | <input type="checkbox"/> Malo | <input type="checkbox"/> Muy malo |

8. ¿Provocó la posibilidad de obtener la ayuda del Grupo de Acción Local alguno de los siguientes comportamientos? (marque una o varias opciones)

- Realizar una inversión no prevista Realizar antes la inversión prevista
 Aumentar la inversión prevista Variar características de la inversión prevista

9. Si la posibilidad de obtener la ayuda ha representado un incremento del importe de la inversión con respecto a la que se hubiese realizado sin la ayuda, ¿en qué porcentaje ha aumentado?

- Menos del 10% 10-20% 21-50% más del 50%

10. ¿Se han logrado los objetivos pretendidos con el proyecto? Sí No

11. En caso negativo ¿cuáles no se han logrado? _____

12. ¿Por qué no se han logrado esos objetivos? _____



GUIÓN ENTREVISTA PRESIDENTE

GRUPO

- ¿Desde la constitución de la Asociación?
- ¿Cómo fue el proceso de constitución? ¿Cómo estaba cuando te nombraron?
- ¿Entidades que no han querido incorporarse? ¿Entidades que han salido?
- ¿Cómo ha funcionado? ¿Son suficientes 3 ó 4 Juntas Directivas al año?
- ¿Han existido conflictos derivados de posiciones diferentes sobre el desarrollo
- ¿Ventajas e inconvenientes de la actual configuración?
- ¿Labor de los socios?
- ¿Desarrollo de las sesiones?
- ¿Problemas a la hora de adoptar decisiones sobre proyectos? Desestimaciones
- ¿Dotación RRHH y financieros?
- ¿Procedimientos?
- ¿Viabilidad Grupo sin subvenciones? → ¿Qué haría el Grupo?

LOGROS

- Se ha avanzado en los objetivos, es el ritmo suficiente
- Dificultades para lograr los objetivos
- Qué hubiese ocurrido sin la labor del Grupo (sin planes)
- Proyectos promovidos por el Grupo, proyectos en los que ha tenido un papel relevante
- Algunos proyectos que destacar por el papel del Grupo
- Posición ante el desarrollo rural: ventanilla o actividad
- Dificultad de posición activa: RRHH, ascendencia sobre empresas, instrumentos disponibles
- Perspectiva de género y juventud
- Ha sido innovadora, cuales son los aspectos innovadores
- Qué ha funcionado mejor
- Algo no ha funcionado
- Sigue siendo pertinente

COMARCA

Situación actual

- Principales problemas
- Evolución de estos problemas
- Que ha hecho el Grupo para resolver estos problemas

Futuro

- Cómo ve el futuro de la comarca
- NERA: principales componentes de la estrategia
- Sectores productivos prioritarios
- Papel del Grupo en el desarrollo

COOPERACIÓN

- Como la valora
- Que resultados se han alcanzado
- Han sido útiles estos resultados para la labor del Grupo
- Qué problemas han existido



GUIÓN DE LAS ENTREVISTAS A LOS GERENTES DE LOS GRUPOS

GRUPOS

Composición

- Proceso de conformación
- Invitaciones rechazadas; causas, consecuencias
- Abandonos; causas, consecuencias
- Ventajas e inconvenientes de la actual configuración

Recursos y organización

- RRHH; suficiencia para aplicar la estrategia, dedicación
- Fondos; suficiencia, ritmo de transferencias Junta; contribución socios
- Cambios en la distribución
- Estructura organizativa: división de funciones
- Problemas organizativos que hayan surgido

Funcionamiento

- Actividad de órganos directivos: ritmo de sesiones, acuerdos por mayoría, deciden sobre competidores, deciden sobre sus proyectos, están informados sobre competidores
- Labor de los miembros del Grupo
- Comité de Seguimiento; Comités sectoriales
- Actividad de la Gerencia
- Procedimientos establecidos: complejidad y tiempos
- Inversión del contrato y coste subvencionable
- Criterios de decisión: automatismos, ponderaciones, etc.
- Desestimación de solicitudes → insuficiencia recursos financieros
- Renuncia de beneficiarios
- Anticipos y pagos parciales ¿han funcionado? ¿garantías?
- Utilización de informes de auditorías como sustitución de facturas → agilidad y menor dedicación RRHH del Grupo
- Otras ayudas → muchos casos, qué tipología de proyectos ¿información mecanizada?
- Mejoras a introducir en el funcionamiento
- Qué se ha hecho 2007/2008; con qué fondos se está funcionando
- Tiene viabilidad en otro escenario

PLANIFICACIÓN

Objetivos

- Formulación de los objetivos en los documentos aprobados
- Se ha avanzado, es el ritmo suficiente
- Dificultades para lograr los objetivos
- Qué hubiese ocurrido sin la labor del Grupo (sin planes)
- Proyectos promovidos por el Grupo, proyectos en los que ha tenido un papel relevante
- Hablar de algunos proyectos



- Medidas adoptadas para resolver esas dificultades
- Siguen siendo pertinentes los objetivos establecidos

Estrategia

- Elementos fundamentales de la estrategia
- Posición ante el desarrollo rural: ventanilla o actividad
- Dificultad de posición activa: RRHH, ascendencia sobre empresas, instrumentos disponibles
- Componente sectorial de la estrategia; condicionamiento por la elegibilidad
- Ha sido innovadora, cuales son los aspectos innovadores
- Qué ha funcionado mejor
- Algo no ha funcionado
- Sigue siendo pertinente

COMARCA

Situación actual

- Principales problemas
- Evolución de estos problemas
- Que ha hecho el Grupo para resolver estos problemas

Futuro

- Cómo ve el futuro de la comarca
- NERA: principales componentes de la estrategia
- Sectores productivos prioritarios
- Papel del Grupo en el desarrollo

COOPERACIÓN

- En qué y con quienes
- Como encaja en la estrategia de desarrollo
- Que resultados se han alcanzado
- Han sido útiles estos resultados para la labor del Grupo
- Qué problemas han existido



GUIÓN DE LAS ENTREVISTAS A AGENTES

GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

Composición

- Cree que es adecuada su composición
- Echa en falta alguna entidad en el Grupo
- ¿Qué aportaría esta(s) entidad(es)?
- Estima que alguna de las entidades que componen el Grupo no debería estar
- ¿por qué?
- Conoce Cádiz Rural
- ¿Cómo valora su actuación?

Funcionamiento

- Cómo conoció la existencia del Grupo (1)
- Cree que el Grupo está funcionando bien
- En qué no está funcionando bien
- Qué es lo que está funcionando mejor
- Son adecuados los procedimientos establecidos para la concesión y pago de las ayudas
- En qué no son adecuados los procedimientos

Estrategia de desarrollo

- Considera correcta la estrategia de desarrollo aplicada en los últimos años
- En qué no es correcta la estrategia
- Que incorporaría a la estrategia
- Cuales son los aspectos de la estrategia que mejor valora
- Como valora la contribución del Grupo al desarrollo de la comarca (4)
- En que está fallando el Grupo en su objetivo de desarrollar la comarca
- Qué aspectos destacaría de la acción del Grupo para el desarrollo de la comarca (5)

SU SECTOR

Situación actual

- Cuales son los principales problemas del sector
- Como han evolucionado estos problemas en los últimos años
- Como ha contribuido el Grupo al desarrollo del sector
- Que ha hecho bien para mejorar la competitividad del sector
- En qué ha fallado
- Qué no ha hecho ¿por qué? ¿se les ha planteado?
- Es adecuada la forma de actuar del Grupo para las características del sector
- En caso negativo ¿por qué?

Futuro

- Como ve el futuro del sector en la comarca



- Cuales son las principales tendencias
- Qué debería hacer el Grupo para mejorar la situación del sector.

COMARCA

Situación actual

- Cuales son los principales problemas de la comarca
- Como han evolucionado esos problemas en los últimos años
- Ha hecho algo el Grupo para resolver esos problemas (si es que son de su competencia)

Futuro

- Cómo ve el futuro de la comarca
- Qué debe hacerse para mejorar el nivel de desarrollo
- Qué sectores productivos deben ser prioritarios para la comarca (además del suyo)
- Qué debería hacer el Grupo para mejorar el desarrollo de la comarca (en sus competencias)



GUIÓN DE LAS ENTREVISTAS A BENEFICIARIOS

GRUPO DE ACCIÓN LOCAL

Composición

- Cree que es adecuada su composición
- Echa en falta alguna entidad en el Grupo
- ¿Qué aportaría esta(s) entidad(es)?
- Estima que alguna de las entidades que componen el Grupo no debería estar
- ¿por qué?
- Conoce Cádiz Rural
- ¿Cómo valora su actuación?

Funcionamiento

- Cómo conoció la existencia del Grupo (1)
- Cree que el Grupo está funcionando bien
- En qué no está funcionando bien
- Qué es lo que está funcionando mejor
- Son adecuados los procedimientos establecidos para la concesión y pago de las ayudas
- En qué no son adecuados los procedimientos

Estrategia de desarrollo

- Considera correcta la estrategia de desarrollo aplicada en los últimos años
- En qué no es correcta la estrategia
- Que incorporaría a la estrategia
- Cuales son los aspectos de la estrategia que mejor valora
- Como valora la contribución del Grupo al desarrollo de la comarca (4)
- En que está fallando el Grupo en su objetivo de desarrollar la comarca
- Qué aspectos destacaría de la acción del Grupo para el desarrollo de la comarca (5)

SU PROYECTO → listado / observación sobre el terreno (fotos) / encuesta

Características del proyecto

- En qué consiste
- Qué objetivos se pretendían lograr con él
- Como se llegó a la conclusión de que había que realizar el proyecto
- Se han logrado los objetivos pretendidos (10)
- Qué objetivos no se han logrado (11)
- Por qué no se han logrado estos objetivos (12)
- Espera lograrlos en los próximos años
- En que grado se están utilizando las instalaciones creadas con el proyecto
- Es este nivel el que pretendía lograr
- En caso negativo, ¿cuál era? ¿por qué no se ha alcanzado? ¿espera lograrlo en el futuro?
- Qué se ha hecho para reducir el impacto ambiental del proyecto



Papel del Grupo de Acción Local

- Cambio alguna características del proyecto por sugerencia del Grupo (8)
- Cuales fueron esos cambios
- Por qué introdujo esos cambios
- Entre esos cambios está un incremento de la inversión ¿de que %? (9)
- Se ha ajustado el apoyo recibido a las necesidades del proyecto (2)
- En caso negativo, ¿por qué? (3)
- Cómo de importante ha sido para la realización del proyecto el papel del Grupo; lo hubiese realizado sin la ayuda del Grupo (6)

Gestión de la ayuda

- Qué problemas han surgido en la tramitación de la ayuda
- Como valora el tiempo de tramitación de la ayuda (7a)
- Y el tiempo necesario para hacerlas efectivas (7b)
- Es complejo el procedimiento de solicitud de la ayuda (7c)
- Qué es lo más complicado (documentos a aportar, cumplimentación impresos, etc.)
- Qué problemas han surgido para hacer efectiva la ayuda (cobrarla)
- Es complejo el procedimiento de liquidación de la ayuda (7d)
- Qué es lo más complicado (justificantes del gasto, justificantes de empleo, etc.)
- Como ha sido la información recibida sobre las ayudas (7e)
- Qué valoración tiene del trato del personal del Grupo (7f)

COMARCA

Situación actual

- Cuales son los principales problemas de la comarca
- Como han evolucionado esos problemas en los últimos años
- Ha hecho algo el Grupo para resolver esos problemas (si es que son de su competencia)

Futuro

- Cómo ve el futuro de la comarca
- Qué debe hacerse para mejorar el nivel de desarrollo
- Qué sectores productivos deben ser prioritarios para la comarca (además del suyo)
- Qué debería hacer el Grupo para mejorar el desarrollo de la comarca (en sus competencias)