



TÍTULO

EVALUAR LA REFORMA DE TODOS, LA REFORMA PARA NADIE
DISEÑO DE EVALUACIÓN CONCEPTUAL PARTICIPATIVA EX-ANTE DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PERÍODO 2014-2020, UNIDAD DE CASO: LORA DEL RÍO (SEVILLA, ANDALUCÍA, ESPAÑA)

AUTORA

María Soledad Oviedo Rodríguez

Director	Esta edición electrónica ha sido realizada en 2015
Tutor	Dr. José Luis Osuna Llana
Curso	Manuel Francisco Sánchez Moreno
ISBN	<i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas</i>
©	978-84-7993-656-3
©	María Soledad Oviedo Rodríguez
Fecha documento	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
	2015



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



EVALUAR LA REFORMA DE TODOS, LA REFORMA PARA NADIE

Diseño de Evaluación conceptual participativa ex-ante de la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea para el período 2014-2020, unidad de caso:
Lora del Río (Sevilla, Andalucía, España)

Autora

M^a SOLEDAD OVIEDO RODRÍGUEZ

Edición realizada en marzo de 2015

Director: Dr. D. José Luis Osuna Llana

Tutor: D. Manuel Francisco Sánchez Moreno

VII Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas

Universidad Internacional de Andalucía. Sede La Rábida, Palos de la Frontera, Huelva

**A mi padre, por “dejar en los surcos de la tierra el corazón”
A mi madre, por resistir “como el junco que se dobla pero sigue en pie”**

Con admiración e interrogación

Agradecimientos

A todos los seres espirituales en los que creo, por dejarme ser para poder escribir.

A mis hermanas-mecenas y a sus esposos, por su ayuda para que haya podido estudiar más y vivir las experiencias que han alimentado este texto; por hacerme ser quien soy.

A mi hermana-colega, compañera constante del proceso de redacción, por su presencia iluminadora; por enseñarme tanto.

A mi principito salvaje, por sus ánimos y confianza vivificadora desde el otro lado del Atlántico; por darme alas.

A Paula y Adrián, por sus sonrisas inspiradoras y sosegantes cuando la losa pesaba demasiado.

A mis amigas/os de aquí y de allá, por las conversaciones que me han motivado a seguir durante este proceso.

A toda mi gente de La Rábida, por enseñarme y aprender conmigo; por hacerme sentir allá aún estando acá cuando mi corazón ya estaba dividido.

A Paco, por su paciencia, constante apoyo, orientación y enseñanzas para que esto sea lo que es.

A todas las personas que rezan por mí, por sostenerme con sus oraciones en los días de cansancio y desconcierto.

A mis profesoras y profesores, por configurar mi conciencia social, sin la cual este trabajo no existiría.

ÍNDICE

Capítulo 1: Introducción	5
1.1. Justificación.....	5
1.2. Sujeto y Objeto.....	10
Capítulo 2: Tema de investigación	13
Capítulo 3: Metodología.....	15
3.1. Aspectos subyacentes al diseño de la evaluación	15
3.2. Diseño de la Evaluación	18
3.2.1. Objetivos.....	19
3.2.2. Preguntas y criterios de evaluación.....	20
3.2.3. Matriz de evaluación	21
3.2.4. Breve análisis de evaluabilidad de la reforma de la PAC para 2014-2020..	27
3.2.5. Agentes clave	33
3.2.6. Fases de la Evaluación	36
3.2.7. Contenido del Informe final de Evaluación y Plan de difusión de la Evaluación	40
3.3. Técnicas de producción de datos e información	42
3.3.1. Observación.....	42
3.3.2. Encuesta.....	43
3.3.3. Talleres participativos	44
3.3.4. Entrevista en profundidad	49
Capítulo 4: Marco teórico básico sobre agricultura	50
4.1. Orientaciones teóricas elementales.....	50
4.2. Breve reseña histórica contextual.....	52
4.3. Unión Europea y Política Agrícola Común.....	56
4.4. De la PAC tradicional a la actual reforma	61
4.4.1. La PAC tradicional	61
4.4.2. Reforma de la PAC de 1992	62

4.4.3 Reforma de la PAC Agenda 2000	65
4.4.4 Reforma de la PAC de 2003	67
4.4.5. Revisión de la PAC en 2008	68
4.4.6. Reforma de la PAC para el período 2014-2020.....	70
4.5. Otros agentes sociales implicados en el sector agroalimentario	89
Capítulo 5: Unidad de caso, Lora del Río.....	97
5.1. Contextualización	97
5.2. Caracterización básica de la agricultura loreña	103
Capítulo 6: Aproximación a la Evaluación de Políticas Públicas	115
6.1. La Evaluación de Políticas Públicas: Breve aproximación histórica	115
6.2. Elementos esenciales para la definición de la Evaluación de Políticas Públicas	121
6.3. Tipos de evaluación	126
6.4. La Evaluación en la Unión Europea: una aproximación básica.....	128
6.5. La Evaluación de diseño participativa.....	132
Capítulo 7: Diseño de Evaluación conceptual participativa de la reforma de la PAC para el período 2014 -2020 en Lora del Río.....	140
7.1. Diseño del análisis de racionalidad.....	148
7.1.1. Relevancia	148
7.1.2. Pertinencia.....	164
7.2. Diseño del análisis de coherencia	170
7.2.1. Interna	170
7.2.2. Externa	175
Capítulo 8: Conclusión.....	179
Capítulo 9: Bibliografía.....	181
Capítulo 10. Anexos	188

Capítulo 1: Introducción

“Cuántas veces, cuántas veces en la fragua de las tardes más allá del sembradío fueron a templar su grito, campesino, campesino, por ti canto, campesino”¹

1.1. Justificación

Abordar desde la óptica de la evaluación de políticas públicas la situación actual del campo en Andalucía resulta de gran trascendencia dado que la actividad agrícola y la realidad de las personas más vinculadas a la misma, está marcada por los fuertes procesos de cambios dados en el tiempo, generados -entre otras causas- por el aumento de la dependencia de este sector respecto de los poderes económicos, financieros y políticos que favorecen la capitalización del campo poniéndolo al servicio de los variados intereses de las diversas élites sociales implicadas en este sector, generando una creciente subordinación de los agricultores frente a estos poderes. La agricultura ha sido y es en gran parte, la base económica fundamental de la región, teniendo gran importancia en la configuración de la identidad andaluza, y siendo determinante para los aspectos económico-político-ideológico-sociales-culturales que conforman su realidad específica. A pesar de ser una actividad económica necesaria para la propia supervivencia humana, la agricultura está siendo, cada vez más, parafraseando a Segrelles (2009), una actividad marginada, tal y como el autor acierta a considerar. La problemática vigente, no es más que la extensión de una problemática de años, es por ello que se cree necesario generar procesos de conocimiento en profundidad sobre la materia, para posibilitar -desde la función social que se entiende inherente a la producción teórica en las ciencias sociales y con estas en la evaluación como disciplina en auge-, procesos de visibilización, reflexión, denuncia, reorientación y transformación de las cuestiones que tienen repercusiones negativas sobre la agricultura y la sociedad, pues al tomar estos dos términos, como hacía la prestigiosa revista² que por tanto tiempo los tomó, hay que tener siempre en cuenta que todo cuanto se hable, escriba y discuta sobre ambos, tiene causas y consecuencias en la vida cotidiana concreta de personas desde una perspectiva holística y compleja, y donde la evaluación, bajo nuestra percepción, tiene mucho que aportar.

Especialmente las políticas en cuestión agrícola son un pilar esencial, ya que tienen la misión de regular los aspectos concernientes a la que es quizá la actividad social, económica y cultural más importante dado su carácter esencial e imprescindible. Es por ello que se toma la evaluación como herramienta para proponer el diseño de la evaluación conceptual participativa de la última reforma de la que es actualmente una de las políticas en materia agrícola centrales a nivel mundial: La Política Agrícola Común de la Unión Europea³, en la que se profundizará en el apartado dedicado a la misma. Resulta de gran trascendencia focalizar la evaluación del diseño de la última

¹ Yupanguí, A. (1969) *Campesino*. En *Campesino- Duerme negrito*. Vinilo. Argentina. Le chant du monde. Fragmento de la pieza musical.

² La misma se editó en España entre 1976 y 1988, generando numerosas publicaciones sobre esta temática en las que participaban numerosos y prestigiosos autores académicos con una periodicidad cuatrimestral. Los textos pueden encontrarse en formato digital en el enlace: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=30> (Revisado en octubre de 2014). La actual revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, procede de una refundición de la citada revista junto con la revista de Economía Agraria, cuyo formato digital puede ser consultado en la página del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/publicaciones/art_datos.asp?articuloid=765&codrevista=REEA

³ En adelante podremos referirnos a esta como la PAC y a la Unión Europea también como UE.

reforma debido a cómo con esta política se materializa en la cotidianidad la afectación de decisiones internacionales en los espacios locales. En un contexto donde progresivamente se van conjugando esfuerzos a nivel internacional para favorecer procesos de evaluación -lo cual está generando lenta pero afianzadamente una cultura e institucionalización de este proceso-, es básico configurar propuestas de evaluación a escala local de las políticas que vienen dadas de “arriba-abajo”; algo que cobra mucha mayor relevancia si se tiene en cuenta que en la actualidad, los poderes nacionales están supeditados a decisiones y apoyos financieros internacionales debido a la vigente geopolítica estratégica, donde la Unión Europea erigida como bloque de poder hegemónico (aunque en progresiva decadencia ante la aparición de otros polos de poder que reconfiguran la dinámica política internacional otrora existente), es una institución básica para el desarrollo de los países y espacios locales que la integran, en especial en una región periférica como lo es Andalucía, situada en el marco de país Mediterráneo fronterizo –con todas las implicaciones integrales que esto tiene- y que en muchas cuestiones tiene un triste e importante lastre histórico de situaciones desfavorecidas y un gran potencial cuyos frutos se van muchas veces fuera de la región.

Además de lo anteriormente referido, la emergente ciudadanía activa, comprometida, crítica, que se queja, desea mejores prácticas administrativas y políticas ejerciendo cada vez más un control social sobre las decisiones políticas, hace que la evaluación adquiera un lugar central para a) permitir procesos de legitimación del poder y las instituciones, sobre todo de las transnacionales por existir de las mismas una cierta visión obtusa y difusa además de percepciones y sentimientos encontrados para con ellas, así como para b) promover cambios positivos en las políticas existentes y permitir que la voz de esa misma ciudadanía pueda ser alzada de “abajo-arriba” gracias a la generación de procesos de participación. Por todo ello, se ratifica lo que expresa García:

La necesidad de evaluar los servicios y políticas públicas es, hoy por hoy, una exigencia ciudadana, pero también una necesidad política y de gestión. En el marco actual, donde se conjugan procesos de globalización de la economía con los de descentralización político-administrativa del poder, se reclama más eficacia y responsabilidad en la gestión y ejecución de los presupuestos públicos. La evaluación cobra así una relevancia especial, permitiendo, tanto a la Administración como a los ciudadanos y empresas, saber cómo se actúa y con qué resultados para poder, en consecuencia, introducir mejoras en las acciones emprendidas. (2009: 11)

Debido a la consideración personal de que cuando se trabaja sobre políticas –sean de la índole que sean- se ha de tener como elemento central y prioritario la dignidad de las personas y el medio donde se habita, la presente propuesta de evaluación de diseño, tiene un elemento que es esencial: el carácter participativo de la misma, siendo que se entiende que las principales personas clave⁴ implicadas, afectadas, decisoras, empresarias/os del sector agroalimentario y gestores de la citada política, han de tener voz y la oportunidad y capacidad de empoderarse mediante el proceso evaluativo del diseño de la política que tanto determina y afecta a su realidad

⁴ Con el objetivo de favorecer procesos de inclusión de la perspectiva de género en el presente documento, al tomar este término, condensamos en él la terminología tradicionalmente utilizada: actores clave, agentes clave, actores sociales, *stakeholders* etc. Para favorecer una construcción terminológica más inclusiva desde la perspectiva de género habría, en el caso de estos términos, que referir actores y actrices sociales, o personas actrices sociales clave, incluso las/os agentes sociales clave. Para no tener que caer en la reiterante referencia a ambos géneros constantemente, lo cual podría resultar pedante, optamos por esta denominación que entendemos más incluyente y menos sesgada, amén de que estas otras terminologías sean también tomadas.

específica. Poner a los actores y actrices implicadas en una dimensión central para la evaluación permite además que ésta adquiera ciertas connotaciones de acción política en la medida en que se generan espacios de debate, diálogo, crítica y autoconciencia de la posición propia en el entramado de redes de poder económico-político existente en cualquier política, pero con una especificidad relevante en el caso de la PAC, como más adelante podremos ir explicitando.

Se abre en este sentido y bajo las consideraciones ofrecidas, importantes líneas de discusión en base a diferentes percepciones de la evaluación, como lo es de un lado la concepción de la *empowerment evaluation* de Fetterman (1993), de otro la apreciación de Monnier de la evaluación como “acto político en sí mismo” (Monnier, 1995, citado en Mondragón en Bañón i Martínez, 2003:16) y obviamente, la ya referida evaluación participativa siendo esta entendida en lo referido por Osuna (en Bañón i Martínez, 2003: 48) siguiendo a Guba y Lincoln (1989) como:

(...) aquella en la que las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los implicados se convierten en foco organizativo, es decir, en la base para determinar la información necesaria y que en cuanto a su metodología responde a los preceptos del paradigma constructivista frente al convencional.

Entendiendo que los espacios locales tienen una gran potencialidad para el desarrollo de una evaluación participativa, se toma como estudio de caso la localidad sevillana de Lora del Río, cuyas características en materia de agricultura referiremos posteriormente. El interés que justifica la toma de dicho espacio para la realización de la investigación -además de por el conocimiento y accesibilidad de la autora- se debe a que Lora, siendo un buen ejemplo de lo que los agraristas han venido a llamar “agrociudades⁵” se caracteriza por ser un lugar donde “predomina el aprovechamiento agrario intensivo y mecanizado”(Laó y Poblet, 2012: 3), algo bastante común actualmente en Andalucía donde según Talego, desde la segunda mitad s. XIX la sociedad agraria de la región está articulada bajo la lógica capitalista (Talego en Soler y Guerrero, 2009:65). Este proceso se da además con mayor intensidad en zonas de campiña, como es el caso de la localidad que nos ocupa. Con la expansión del capitalismo en su fase de expansión financiera gracias a la globalización neoliberal sucede que en el ámbito agrícola al igual que en muchos otros, se erigen grandes empresas agrícolas de carácter transnacional y oligopolísticas que a través de un dispositivo de profesionales desplegados por las zonas más productivas de cada país, posibilitan el control de la producción y la orientación del tipo de semilla y producto cosechado, quedando los agricultores fuertemente desposeídos de su autonomía. El poder de estas empresas traspasa los supuestos límites existentes entre la esfera económica y la política, teniendo capacidad para influir en las decisiones de los gobiernos estatales, incluso en cuestiones de política internacional en materia agrícola –algo que posteriormente se precisará-, de ahí la relevancia de tomar un espacio local para ver cómo en él se dan consecuencias de la reforma de la PAC para el vigente período y evaluar desde lo concreto, donde las principales personas beneficiarias de esta política (agricultores/as) son tomadas con elemento central.

Antecedentes

En relación con los antecedentes específicos del presente trabajo, hay que mencionar que la elaboración de dos trabajos relevantes en el proceso de estudio de Antropología Social y Cultural⁶, fueron determinantes. Esta disciplina desde hace mucho ha

⁵ Pueden ser definidas como un “modo de poblamiento urbano concentrado, con abundantes ciudades y villas muy populosas (...) Esto, especialmente en las campiñas” (Talego en Soler y Guerrero, 2009: 64)

⁶ Estos fueron: inicialmente un trabajo denominado: *Redes de poder en el sector agrícola: Procesos de dominación que afectan a la agricultura andaluza*. Tutorizado por el Dr. Félix talego Vázquez, desde la materia de Antropología Política, calificado con una matrícula de honor. Posteriormente, el otro

prestado atención a la problemática del campesinado y de la agricultura, siendo tomada como objeto de estudio por parte de numerosos autores y autoras desde la Antropología, basados en enfoques de los postmarxistas (desde los más ortodoxos a los más heterodoxos), tal y como expresa Palerm al llamar la atención sobre: "(...) el curioso fenómeno del extraordinario y siempre creciente número de estudios sobre el campesinado publicados recientemente por antropólogos de diversas corrientes teóricas, condiciones ideológicas y posiciones políticas" (1980: 141). El mismo autor especifica que la "campesinología"⁷ en Antropología no ha sido una constante, y coloca a la tradición europea como el origen de estos estudios, considerándola "la más rica en información e importante en la teoría" (1980: 142), cuya edad de oro se dio a comienzos del s. XX. Cuando el modelo de campesino comienza a sufrir cambios por la integración de la agricultura en el modelo capitalista dándose la modernización, y mecanización del campo en muchas zonas del mundo, entre ellas en Andalucía, los procesos que se van generando son también del interés de antropólogos y antropólogas en una era en que el concepto glocalización⁸ comienza a tomar fuerza para reflejar la densificación en maneras diversas de las relaciones de afectación entre lo global y lo local, un concepto muy revelador en el caso concreto de la política transnacional para la que proponemos una evaluación de diseño a escala local.

Se refieren estas cuestiones porque el enfoque antropológico en la fase de trabajo de campo de la evaluación para el desarrollo de las técnicas explicitadas, tiene gran importancia; además de en el mismo trabajo que presentamos, teniendo ciertos elementos⁹ del estilo de escritura de dicha disciplina, quizá por un inevitable "defecto profesional". Se tiene interés por fortalecer la vinculación entre 3 elementos: Evaluación, aportes antropológicos y metodologías participativas típicas de procesos de desarrollo comunitario.

El proceso de inmersión en campo desde la perspectiva antropológica para otros avances teórico-metodológicos en el espacio local que ahora se toman como unidad de caso para la evaluación a diseñar, aportó grandes dosis de conocimiento y entendimiento de la lógica de análisis de las personas productoras, llevando esto a considerar que el trabajo con estas desde una posición de participación y empoderamiento es casi una necesidad imperante ante las circunstancias concretas que se dan en su cotidianidad, donde la PAC es un elemento central que emana complejas y divergentes opiniones. En la fase de profundización teórica en cuestiones sobre evaluación en la realización del máster iberoamericano en evaluación de políticas públicas, al profundizar en aquellas corrientes que contemplan esta herramienta como un medio de mejora, cambio social y generadora de procesos de participación y concientización comunitaria, se consideró que tomar la evaluación como rama de las ciencias sociales para abordar la reforma era central para que de una manera más formal y materializada (o materializable) pueda integrarse en un proceso participativo a aquellas personas beneficiarias directas –e indirectas- y que puedan referir sus consideraciones de la actual reforma de la política que tanto les afecta.

documento se denominó *Bruselas, Pioneer, la bolsa y el moro: Las redes económico-políticas de poder en el sector agrícola de Lora del Río*. Tutorizado por la Dra. Manuela Cantón Delgado para la materia Métodos y técnicas de investigación en Antropología y calificado igualmente con matrícula de honor.

⁷ Algunos autores relevantes en el origen de la cuestión son: Maine, Chayanov, Lenin, Kaustky, Shanin etc., cuyas aportaciones se centran en los debates sobre el campesinado, su caracterización en diferentes contextos del territorio europeo (adquiriendo especial relevancia la Rusia de la época); así como la permanencia de los campesinos en el modo de producción capitalista.

⁸ "Se presenta como espacio de hibridación entre la dimensión etérea del sistema ecológico mundial, la circulación de mensajes o la economía fluida globalizada, (...) Pero sobre todo es una nueva conciencia de la densificación de las relaciones locales-globales lo que hace pertinente abordar el análisis desde esta perspectiva de la globalización, derivadas de la ambigüedad del uso de conceptos acuñados en la etapa de la modernización y del sistema mundial capitalista" (Gavira 2002: 33).

⁹ Los aportes específicos tomados de entrevistas en profundidad a agricultores que se transcriben en algunos capítulos del presente, son un ejemplo de esto.

Contenido

Tomando la problemática agrícola citada junto con la política brevemente referida y la base bibliográfica mencionada, esto permite ofrecer una composición particular del contenido que en el presente documento se expone, siendo que se abordará en el mismo inicialmente un breve aporte en relación a la discusión sobre la reflexividad investigativa y la noción sujeto-objeto en el proceso de producción científica, para dar paso al segundo capítulo, donde se define específicamente el tema de investigación, objeto, hipótesis y objetivos para poder avanzar posteriormente en el apartado de metodología –incluyendo las técnicas específicas de producción, recogida y análisis de datos a utilizar-. A continuación en el prolijo apartado cuarto, se avanza en base a los principales aportes relevantes en el marco teórico de la cuestión abordada, pasando por una breve reseña histórica de la situación de la agricultura, presentando la PAC y sus reformas, así como otros agentes implicados en el sector agroalimentario, y en el capítulo 5 se describe la unidad de caso. Finalmente, se ofrece en el capítulo 6 una profundización en lo que a evaluación de políticas públicas se refiere, y de ésta desde una perspectiva participativa de la reforma de la PAC para el período 2014-2020, cuyo diseño en detalle se expone en el capítulo 7. Con todo, el último espacio será dedicado a las conclusiones en relación a los avances ofrecidos desde el presente trabajo, tintados inevitablemente de la opinión conclusiva de la autora.

1.2. Sujeto y Objeto

Sin duda, a todo interés investigativo de carácter científico le preceden y sustentan infinidad de motivaciones, experiencias, decisiones, perspectivas, asunciones y aspiraciones que conforman la caracterización de la persona -o personas- que protagoniza la autoría. Todos esos “por qué”, se consideran esenciales explicitarlos en la mayor proporción en que sea posible, ya que toda actividad de producción científica está siempre sujeta a un cuestionamiento y crítica posterior necesaria, para la que se entiende que conocer los antecedentes y justificaciones de carácter más particular en relación a la persona (sujeto) investigativa es importante, ya que esta es también producto de una época, de una vida, de una filosofía, creencias, de unos “vicios académicos” etc.; es por tanto objeto de su propio recorrido vital y de las corrientes teóricas que toma para explicar las consideraciones investigativas que presenta. De ahí que una como investigadora no sea sólo sujeto dentro del proceso que en el desarrollo del presente proyecto se lleva a cabo, sino que además se es objeto del contexto particular, de una socialización específica que forja el propio marco de referencia, de una determinada posición social dentro del entramado de relaciones sociales y otros muchos elementos que hacen tener una apreciación de la problemática muy concreta y obviamente marcada e influida por todo lo anterior, más aún teniendo en cuenta la consideración de Hastrup de que “todos somos nativos de algún mundo” (citado en Cruces, 2003: 171), y en esta ocasión la unidad de caso es precisamente ese “mundo” para quien escribe.

Por ello hacer un esfuerzo de reflexividad investigativa a modo de ejercicio de objetivación personal –en la medida posible-, tratando de salir de una misma para analizarse y presentar todo lo que subyace, es necesario. La noción de reflexividad, y el hecho de tener a ésta presente (convertirla en *habitus* como expresa Bourdieu, 2001¹⁰) es esencial. Se otorga así a la persona lectora una información valiosa para que pueda ser más conocedora de las limitaciones que la persona autora tiene por ser parte de una cultura, modelo de educación y trayectoria con múltiples ejes y que generan implicaciones holísticas precisas. Acostumbramos a justificar las producciones realizadas desde una dimensión teórica, temática, de relevancia en un área, ciencia, disciplina, o contexto socio-político-económico-cultural preciso, olvidándonos de ofrecer una justificación del por qué de lo que se produce para quien lo produce, obviando u olvidando la figura que sostiene la autoría y las implicaciones de ello en todo cuanto se produce, el modo, la metodología, las técnicas priorizadas, autores, corrientes etc.

Siguiendo a Bourdieu (2001: 163) y su planteamiento de que la objetivación del sujeto de objetivación, para evitar que sea una reflexividad narcisista, debe hacerse en tres niveles, se trata en el presente apartado de tomar estos para esbozar la situación particular de una forma más completa y compleja, tratando de escapar en la medida de lo posible de ese regreso complaciente a las propias experiencias que el autor considera una reflexividad acabada en sí misma y sin ningún efecto práctico (2001: 156)

a) En primer lugar, el autor habla de “objetivar la posición en el espacio social global del sujeto de la objetivación, su posición de origen y su trayectoria, su pertenencia y sus adhesiones sociales y religiosas”. Sobre este aspecto remontándome¹¹ dos generaciones atrás, es importante para mí que por ambas líneas familiares, la dedicación de mis abuelos era al campo y lo ha sido por parte de mis padres, esto es

¹⁰ “Convertir la objetivación del sujeto de la objetivación en la condición previa de la objetivación científica” (Bourdieu, 2001: 162)

¹¹ Se redacta intencionadamente lo que sigue en primera persona del singular por estar precisamente hablando de cuestiones personales en un marco de esfuerzo por objetivarse como sujeto de objetivación de la temática abordada.

interesante para poner de relieve la importancia que en mí tiene el tener conciencia de que mis raíces están vinculadas al campo desde hace mucho, algo que considero importante ya que es también origen de mi motivación por la elección del tema de estudio que me ocupa. Ser hija de un agricultor¹² hace que la cuestión de la problemática agrícola siempre haya sido un tema presente ya que afecta directamente a la economía doméstica, y con ello a las condiciones materiales de vida de mi familia de origen. Aún más relevante considero dar cuenta de que mi formación base en Trabajo Social, Educación Social y Antropología con varias experiencias académicas y prácticas en América Latina, ha ido favoreciendo un contacto con la temática desde una perspectiva crítica constructivista. Además de ser afín a posturas críticas con el orden social mundial actual, soy parte activa de la Iglesia católica, desde movimientos afines a las posturas de las iglesias y grupos de base y teología de la liberación, algo que siempre me ha hecho detectar las injusticias cercanas y lejanas sucedidas a las personas, condenarlas, sentirlas muchas veces con dolor, y considerar que he de desvelarlas y no ser pasiva ante las mismas. En esta investigación subyace mi interés por aportar luz a la situación que creo de dependencia de los agricultores respecto de la Unión Europea, la PAC y las grandes empresas, y que trae consecuencias negativas en la cotidianidad de éstos, como consecuencias locales de procesos globales de capitalismo y monopolización dentro del sistema agroalimentario. Es importante que en este esfuerzo, encuentre la posibilidad de hacer emerger la “alteridad invisible contenida en el medio al que pertenezco” (Cruces, 2003: 175), sabiendo colocar esas cuestiones que produzcan quiebras epistemológicas y se salgan de mis parámetros y preconociones, en el centro de interés para poder profundizar en las mismas y no quedarme en un nivel de aceptación básico de las consideraciones ya asumidas. Considero además que mi posición concreta dentro de la realidad que estudio, está marcada por aspectos que pueden ser un arma de doble filo, pues, si bien puedo tener una aproximación relativamente fácil a las personas que me pueden dar información trascendente, el hecho de ser alguien conocida para éstos, afectará los discursos que se produzcan, que son inevitablemente mediados.

b) En segundo lugar, Bourdieu se centra en “la posición ocupada en el campo de los especialistas (y la posición de ese campo, de esa disciplina, en el campo de las ciencias sociales)”. En relación a ello, la evaluación de políticas públicas, disciplina desde la que se realiza esta investigación, dentro de las Ciencias Sociales es bastante joven y tiene en sus debates internos aún, muchos aspectos trascendentales para definir su importancia y posición. La importancia de abordar el tema desde la mirada de la evaluación es vital para tener un conocimiento lo más detallado, holístico y cercano a las apreciaciones de las personas clave sobre el tema de estudio utilizando los cauces que la evaluación como herramienta ofrece. Permite la lógica de la evaluación participativa, fijarse en cómo la realidad es constantemente creada, construida, y la capacidad de agencia de los agentes clave (valga la redundancia) tiene gran importancia para no tratar de encajar los aspectos que se van conociendo en las nociones propias apriorísticamente definidas teóricamente; de ahí la necesidad de establecer ese diálogo teoría-realidad que permita avanzar en el objetivo de la aprehensión de la realidad estudiada. Las limitaciones sin embargo, vienen dadas por esas mismas cuestiones subyacentes al “inconsciente académico”. En el caso del tema particular que estudio, se considera que los aportes van casi siempre en la misma dirección que va este estudio, la de denunciar en cierto modo la situación de dependencia de las personas dedicadas a la agricultura y las malas circunstancias –y progresivamente peores-, de estas. Todo ello significa que de entrada se tiene este sesgo, y que realmente así se concibe la situación como habrá podido ya detectarse habiéndose llegado a este punto en la lectura.

¹² Lo cual puede casi equivaler -aunque muchas de las personas que lo somos no nos hagamos conscientes de ello-, a ser una de las muchas “hijas de la PAC”.

Dado el cierto desprestigio que en general la rama de Ciencias Sociales tiene a nivel general, esa visión negativa o poco profesional de esta también puede afectar sobre las consideraciones que se hagan por parte de los actores/actrices a contactar en la investigación, ya que no es lo mismo si se entra en este área agrícola siendo mujer y diciendo que se hace un trabajo académico sobre evaluación (símbolo de interrogación sobre las cabezas), que si se es hombre e ingeniero agrónomo...

c) En tercer y último lugar es necesario “objetivar todo lo que está vinculado a la pertenencia del universo escolástico (...) a la ilusión de la ausencia de ilusión, del punto de vista puro, absoluto, <<desinteresado>>”. Sólo así se puede aunque sea de forma mínima, ser consciente de la relación que existe entre la persona como sujeto investigador que construye el objeto de investigación concreto, los aspectos que influyen en esa relación, y la condición de objeto dentro de un marco contextual que influye al sujeto de investigación, e influye el acercamiento de este a la realidad específica. Esto facilitará que errores derivados de no realizar este ejercicio previo, puedan darse, aunque obviamente, se considera que siempre existirán limitaciones aunque se trate de realizar este esfuerzo de objetivación propia, y de algo que se podría denominar *honestidad investigativa*: tener la capacidad de asumir, admitir y ser consciente de que el conocimiento producido siempre está mediado, construido y sesgado, entrañando una gran dificultad presentar una realidad que no tiene existencia objetiva más allá de las percepciones y construcciones que de ella se dan. Siempre se tienen planteamientos previos con los que se va a la realidad, y que nos permiten preguntarle a la misma y ver más allá de lo evidente, los cuales ya han sido anteriormente referidos en este mismo apartado, todo ello desde un marco de referencia específico, yendo -como se expresa en Bourdieu, Chamboredon y Passeron- el vector epistemológico “de lo racional a lo real y no a la inversa” (1991).

En conclusión, la importancia de la reflexividad deviene en ser consciente de todos los aspectos limitantes que apriorísticamente existen cuando se enfrenta la producción científica, en ser capaz de identificar sobre qué aspectos se está teniendo una visión excesivamente sesgada en relación al objeto de estudio, por consideraciones teóricas que se sacralizan en el proceso de investigación, -y aquellas que ya se tienen sacralizadas antes de iniciar el mismo-, planteando honestamente esta limitación y la subjetividad inherente a todo proceso investigativo, siendo este planteamiento y explicitación consciente de los límites, lo más cerca que se puede estar de la utópica objetividad en lo que a producción científica en Ciencias Sociales se refiere.

Este ejercicio es vital en el área de evaluación, ya que todos los aspectos que influyen a las personas evaluadoras como objetos de su mundo y de la propia disciplina, habrá que explicitarlos al inicio de los informes de evaluación que se produzcan, haciendo conocer a las personas destinatarias de dichos informes las corrientes en que se ubican quienes ejecutan las evaluaciones, pues los productos finales serán diferentes y divergentes en función de dónde se coloque el foco de atención, de si se toma el modelo presupuesto o el modelo plan, del paradigma que orienta las consideraciones, de si los modelos de seguimiento y evaluación tienden más hacia la postura de los tradicionales o hacia la del enfoque basado en resultados (Kusek y Rist, 2004¹³), de si se apuesta por el modelo de evaluación para el empoderamiento o no etc. Presentar el marco de referencia teórico y metodológico otorgará un plus de científicidad y honestidad a todo trabajo de evaluación a ejecutar, y tal es la pretensión.

¹³ Referidos por Porrini, L. (2014) Módulo II, Estado y Evaluación de Políticas Públicas en Iberoamérica. (Material de clase) Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Abril de 2014.

Capítulo 2: Tema de investigación

“¡Andaluces levantaos, pedid tierra y libertad, sea por Andalucía libre, España y la humanidad!”¹⁴

Objeto de estudio

El presente trabajo tiene como objeto de estudio la definición del diseño de una evaluación conceptual participativa de la reforma de la PAC para el período 2014-2020, tomando como estudio de caso la localidad de Lora del Río¹⁵. Conscientes de la amplia cobertura de esta política, se ha de explicitar necesariamente en este punto inicial que se focalizará en los aspectos relacionados con agricultura en la política, dejando a un lado los aportes en el área de ganadería. No se toman todos los elementos de la política a lo largo del presente, sino específicamente los referidos a agricultura y es esa la intencionalidad, focalizar en esta área productiva.

Se trata por tanto, de plantear un modelo de evaluación de diseño participativa para analizar dicha reforma, que integre a las principales personas clave de las diferentes áreas del sector agroalimentario, focalizando estos agentes en aquellos de mayor relevancia en el área local tomada como caso para permitir una mayor posibilidad de definición concreta del diseño de evaluación a efectuar, entendiéndose que los espacios locales son entes privilegiados para configurar procesos de evaluación en que la participación sea el centro de los mismos.

A este objeto de estudio, hemos de hacer corresponder una serie de preguntas de investigación, ya que “formular claramente preguntas de evaluación es fundamental para diseñar una evaluación de manera efectiva” (Banco Mundial, 2012); éstas mismas sirven para orientar el trabajo a realizar. Es importante destacar que las preguntas aquí recogidas, son las formuladas para el presente, más no para el diseño efectivo de la evaluación, las cuáles quedan determinadas en el apartado de metodología correspondiente. Teniendo en cuenta siempre que las preguntas quedan circunscritas a la realidad de la localidad que es tomada como caso, éstas son las cuestiones planteadas a resolver:

1. ¿Quiénes son las/os agentes claves que deben integrarse en un proceso de evaluación de diseño participativa de la reforma de la PAC para 2014-2020 tomando como estudio de caso Lora del Río?
2. ¿Qué enfoque/s teórico/s y metodológico/s son más completos, adecuados y factibles utilizar para poder definir una evaluación realmente participativa del diseño de la última reforma de la PAC?
3. ¿Qué técnicas, herramientas y procesos concretos se han de plantear para integrar la perspectiva de los principales actores y actrices en relación a la PAC sobre la racionalidad (pertinencia y relevancia) y la coherencia (interna y externa), de la última reforma de dicha política en el marco de una evaluación de diseño participativa de la misma?

A modo de respuesta tentativa a estas cuestiones, nuestras hipótesis específicas son:

¹⁴ Fragmento del Himno de Andalucía compuesto por José del Castillo Díaz, con letra de Blas Infante. 1936. Inspirado en el Santo Dios, canto popular religioso tradicional en algunas comarcas de Andalucía.

¹⁵ Municipio sevillano del noreste de la provincia, colindante con la provincia de Córdoba y cercano a la Sierra Norte de Sevilla, donde predomina la campiña como medio rural de actividad agrícola. Será posteriormente más detallado en el apartado destinado a su caracterización.

Hipótesis

1. Los agentes clave que han de ser integrados en un proceso de evaluación de diseño participativa de la reforma de la PAC para 2014-2020 en Lora del Río han de ser: jornaleros, agricultores, principales empresas agroalimentarias de la localidad¹⁶, cooperativas agrícolas, autoridades políticas locales y provinciales del área de agricultura, sindicatos, mediadores comerciales, propietarios de tierras, representantes de empresas transnacionales con presencia local, entidades bancarias que gestionan la solicitud de la PAC y de las subvenciones otorgadas a los agricultores, expertos en materia agrícola del pueblo y profesionales de la universidad expertos en la temática agrícola abordada desde la evaluación.
2. El modelo de evaluación de diseño previsto por la UE no integra de manera suficiente la participación a nivel local de los actores implicados en las políticas concretas, teniendo así éstos escasos espacios formales para ser parte de los procesos de evaluación de diseño participativa; esto deriva en que las conclusiones y modificaciones que pudieran obtenerse de dichas evaluaciones, no integran la percepción ni opinión de los principales beneficiarios de las políticas, teniendo éstos poca capacidad para orientar los cambios o reformas a realizar en las políticas concretas cuyos diseños son evaluados desde el marco previsto por la UE.
3. Las herramientas y técnicas participativas propias y tradicionalmente concebidas como parte de los procesos de desarrollo comunitario, social y rural, son útiles y susceptibles de ser utilizadas en el proceso de evaluación de diseño participativa permitiendo producir información y datos con gran potencialidad para configurar conjuntamente con las consideraciones del equipo evaluador el análisis de racionalidad (pertinencia y relevancia) y coherencia (interna y externa) de la reforma de la PAC para 2014-2020 en el municipio tomado como caso.

Objetivos

Los objetivos concretos del presente trabajo quedan así definidos:

1. Objetivo general:
Diseñar una evaluación conceptual participativa ex - ante de la reforma de la PAC para el período 2014-2020 tomando como estudio de caso Lora del Río.
2. Objetivos específicos:
 - ✓ Determinar las personas clave que han de estar presentes en el proceso de evaluación de diseño participativa de la reforma de la PAC para 2014 -2020 siendo el estudio de caso Lora del Río.
 - ✓ Diseñar un modelo metodológico de participación para la evaluación de diseño de la reforma de la PAC para 2014-2020 en Lora del Río.
 - ✓ Describir las técnicas concretas a desarrollar para la producción y recogida de información generada por parte de las personas participantes en las sesiones definidas para la citada evaluación a diseñar.

¹⁶ Es importante tener en cuenta la heterogeneidad de empresas que pueden estar integradas dentro de esta denominación: empresas vendedoras de insumos a agricultores (semillas, fitosanitarios, tratamientos, maquinaria), empresas compradoras de productos a agricultores, empresas comercializadoras de los productos cosechados...

Capítulo 3: Metodología

*“Con mi arao abro los surcos, con mi arao escribo yo,
páginas sobre la tierra de miseria y de sudor”¹⁷*

3.1. Aspectos subyacentes al diseño de la evaluación

Se aborda a continuación el proceso metodológico efectuado para la elaboración del presente documento, el cual como todo proceso investigativo tiene en su base central en la revisión de la bibliografía existente sobre la temática a desarrollar, que nos proporciona un conocimiento teórico más profundo sobre el problema de estudio y la proyección de la evaluación que proponemos, permitiendo la definición de hipótesis, objetivos y la matriz de evaluación en función de los contenidos aprehendidos en el abordaje del marco teórico base. Estos elementos son claves en el diseño del proyecto de evaluación, ya que determinan seguidamente la concreción de las técnicas a aplicar a las que subyacen las teorías, epistemología y paradigmas en que se enmarca la investigación.

Al ser una evaluación de diseño participativa lo que se propone, se entiende que hay que considerar a las personas implicados desde el momento inicial de definición misma de la evaluación a realizar, pudiendo estas ser consultadas, si no sobre el tipo de evaluación a desarrollar, sobre el cómo, con qué otros actores/actrices contar, en qué partes de la reforma a evaluar poner mayor énfasis etc. Es por ello que se considera que para el diseño de este tipo de evaluaciones, el proceso metodológico no debe ser lineal tradicional donde subyace el paradigma positivista (revisión bibliográfica y posterior consulta e interacción con *stakeholders*), sino un constante ir y venir “de la mesa al campo y del campo a la mesa” tal y como Velasco y Díaz de Rada expresan (1997). Esto permite que la evaluación proyectada tenga un grado considerable de flexibilidad, sin ser completamente fijo y cerrado el proceso de la misma, sino moldeable a los intereses que van surgiendo continuamente a lo largo de la evaluación en la interacción vital con los agentes clave, así como en función de los aspectos que el contacto con la realidad va mostrando como relevantes. El posicionamiento es, como se puede evidenciar, en la lógica del paradigma constructivista, subyacente a las consideraciones metodológicas explicitadas, donde la subjetividad de las personas que intervienen en la evaluación y el modo en que el mismo proceso se pueda desarrollar y modificar en su ejecución, así como la interacción dialéctica de los diferentes factores que conforman, y transforman la realidad, adquieren gran relevancia, siendo que “los conocimientos o “descubrimientos” son creados a lo largo del propio proceso de investigación” (Solarte, 2004 citado en Bueno y Osuna, 2013:103). Es necesario en este tipo de propuesta tener “un estrecho contacto con la realidad y una mejor comprensión del entorno político y social en que se desarrollan” (Ballart, 1992 citado en Aguilar, 2011:92). La dicotomía objetividad-subjetividad, como en toda discusión sociológica que se precie, sigue vigente, mucho más en el caso de la evaluación, pues como relata Cardozo (2006: 51):

En el caso concreto de la evaluación, aun suponiendo que pueda mantenerse un alto nivel de objetividad en la consecución de los cuatro primeros pasos que la conforman (identificación, medición, comparación de efectos y explicación), el quinto implica un juicio de valor que, por mucho que se fundamente en criterios preestablecidos, no dejará de tener elementos de carácter subjetivos.

La naturaleza eminentemente emergente de todo proceso participativo, obliga tomar estas consideraciones así como la metodología de la Investigación-Acción

¹⁷ Popular. Fragmento de la pieza musical: *En la plaza de mi pueblo*. Recopilación de letra realizada por García Lorca. Canción del frente republicano de la Guerra Civil española. La firma La voz de su amo recopiló varias canciones de ésta época en discos gramofónicos.

Participativa avala. Estas cuestiones convergen sin duda con la cuestión planteada por Osuna (2014¹⁸) basado en Stufflebeam de “¿Cómo planificar una evaluación que permita dar respuestas flexibles a programas y realidades dinámicas y complejas?”; sin duda un hándicap de difícil solución ante el contexto en que se desarrollan los procesos evaluativos, por ello:

Desde el punto de vista metodológico, la evaluación pluralista utiliza metodologías cualitativas con el objeto de alcanzar un conocimiento profundo del programa y su contexto, y tiende a sustituir los métodos científicos que requieren un entorno estable y sin cambios, por otro que se adapten a la naturaleza dinámica y evolutiva de los programas (Aguilar, 2011: 91)

Siendo así, el hecho de desacralizar las hipótesis y los aprioris de partida es central para tener un acercamiento lo menos sesgado posible al objeto de estudio. De esta manera, se observa cómo constantemente se van realizando las acciones necesarias dentro del proceso metodológico, en diferentes momentos del mismo, escapando este de ser algo cuya direccionalidad es única y ascendente, siendo más bien *zigzageada*, regresiva y de avance a la vez en la revisión bibliográfica y el desarrollo de técnicas específicas de participación, su análisis, nuevos procesos de revisión bibliográfica, más trabajo de campo etc. Se considera que “la evaluación de políticas públicas requiere, desde el pragmatismo y el rigor, establecer una triangulación tanto de fuentes de información como de métodos a aplicar” (Feinstein, 2007 citado en Bueno y Osuna, 2013:99).

Además de los habituales métodos y técnicas de participación social y comunitaria que posteriormente se definen para esta evaluación, resulta muy importante tener en cuenta la necesidad de profundizar en la utilización de metodologías cualitativas para abordar el trabajo con las personas implicadas. Para esto, el método etnográfico es un aspecto básico a considerar pues aunando consideraciones antropológicas y sociológicas sobre la producción de conocimiento con el acercamiento a las personas que forman parte directa del objeto de estudio concreto, se llega al planteamiento de que el efectivo análisis de los discursos, conclusiones y consideraciones generadas mediante las técnicas de participación que se propone desarrollar, son los elementos que más valor aportarán a la evaluación. Esto conjuntamente con los espacios de revisión bibliográfica específica por parte del equipo evaluador genera una síntesis y emergencia de conocimiento de gran riqueza. Se entiende no sólo que esta es la mejor vía para las evaluaciones participativas, sino que en la medida en que mayor capacidad se tenga para exprimir al máximo los espacios de aprendizaje mutuo –para las/os participantes y para el equipo evaluador- mediante la aplicación de las técnicas concretas, mayor será la calidad del resultado y conclusiones derivadas de la realización de dicho proceso.

Se cree que una evaluación significativa y útil ha de ir por este camino metodológico, so pena, de que la realidad de este ámbito investigativo, muestre que los tiempos, costos, y objetivos de las evaluaciones que se vienen realizando, no permiten en muchos casos un grado de profundización en campo como el que aquí se plantea como ideal; mas en la medida en que progresivamente esto vaya tornándose más común en cualquier tipo de evaluación, se favorece la generación constante de un *habitus*¹⁹ característico del modo de operativizar las evaluaciones, lo cual es un motivo más que suficiente para defender este modus operandi, más aún en el planteamiento propuesto de una evaluación donde el ámbito local tomado como caso es tan

¹⁸ Osuna (2014) Módulo II Estado y Evaluación de Políticas Públicas en Iberoamérica (Material de apuntes de clase). VII Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía-Sede La rábida, Huelva, España.

¹⁹ Comparativamente estas metodologías son más comunes en América Latina que aquí, quizá sea hora de dejarse “colonizar” más fuertemente por estas posturas avaladas por sus propios resultados. La forma de trabajar de la PREVAL es un buen ejemplo de lo que se refiere.

abarcable. Es interesante además este aspecto porque se defiende notoriamente que cuanto más reducido sea el ámbito en que se efectúa la evaluación, más favorable es el proceso de desarrollo de la misma para las personas participantes de dicho proceso, y permite –teniendo en cuenta las especificidades de cada espacio local- una forma de extrapolación del modelo a plantear (en cada municipio habrá obviamente unas personas clave diferentes a nivel local y regional según la caracterización concreta del espacio agrícola –en este caso- y la problemática vigente, lo cual llevaría a la necesaria adaptación de la definición de las técnicas según el contexto, pero sin perder esto de vista, los procedimientos metodológicos propuestos adaptados a cada realidad y el énfasis necesario en cada zona, pueden ser de gran utilidad al ser extrapolados).

El inconveniente del modo de trabajo que se propone es que sería de gran complejidad a la hora de efectuar evaluaciones de cuestiones a un nivel nacional e internacional, más en ese caso, en función de los recursos disponibles y los resultados a lograr, tomar una muestra de espacios locales en que se reflejaran de la mejor manera posible las problemáticas y aspectos más trascendentales a evaluar del caso de la reforma que nos ocupa, podría ser una manera de compatibilizar la metodología participativa de contacto directo continuado con actores y actrices clave, con la posibilidad de obtener resultados en ámbitos geográficos supralocales.

No hay que perder de vista que la evaluación participativa es dibujada además como medio de empoderamiento (Fetterman), de ahí que no sólo importa en este caso el informe final de evaluación, sino que, es relevante el medio, el proceso, donde se trata de generar un mecanismo que favorezca la concientización de las personas beneficiarias de la política sobre su situación, jerarquía de poder y procesos de opresión dados, favoreciéndose además un aprendizaje -como Guba y Lincoln ya apuntaban-, dentro de la concepción de la existencia de un trasfondo de acto político en sí de la evaluación que Monnier y Weiss.

Lo que se propone, bien puede ser criticado como poco factible o realista dadas las precarias condiciones en que en la mayoría de los casos se realizan los procesos evaluativos, mas se considera que dada la naturaleza del presente documento, es quizá el único diseño de evaluación que permite proponer lo que entendemos es idealmente realizable en “el mejor de los mundos posibles para la evaluación”²⁰. Siempre una propuesta más teórica o de carácter de avance investigativo como pretende ser la presente idea, debe ser necesariamente redefinida en función de las limitaciones temporales y económicas que la acción de llevar a la práctica una propuesta así conlleva. Perfectamente conscientes de ello, se pasa a continuación a presentar el diseño de la evaluación propuesta.

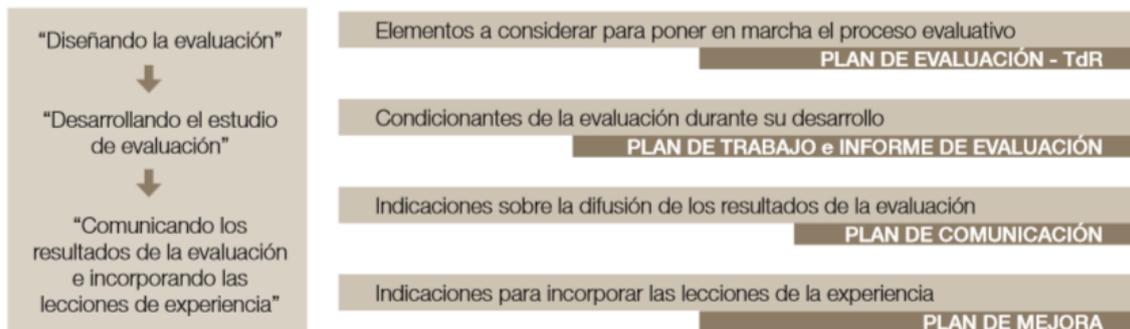
²⁰ Casero, J. (2014) Módulo VI. Experiencias de Evaluación. Estudios de caso. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas Universidad Internacional de Andalucía- Sede La Rábida, Huelva, España.

3.2. Diseño de la Evaluación

Como cualquier proceso, la evaluación consta de determinados elementos y fases esenciales que integran la totalidad de la acción denominada en sí como evaluación, pues ésta, no sólo se remite al hecho en sí de efectuar la evaluación per se, sino que necesita de una fase de planificación previa, así como de una fase de organización y formulación final del informe de evaluación y su difusión.

Resulta aclaratorio el esquema que sigue:

ESQUEMA 1: PROCESO DE EVALUACIÓN



Fuente: DGPOLDE²¹ citado en Arredondo et al. (2007:35)

El presente estudio, dado que es tan sólo una propuesta de diseño de una evaluación conceptual, se centra básicamente en la fase primera de diseño –valga la redundancia–, abordándose en el presente apartado las fases que integran el proceso de evaluación que proponemos, y posteriormente se describirán las técnicas utilizadas en el mismo, para en el apartado final dedicado al diseño específico del análisis de racionalidad y coherencia, podamos ofrecer más detalladamente cómo se integrarían esas técnicas en cada una de las fases propuestas. Centrarse tan sólo en esta fase, responde a una cuestión práctica y de realismo, ya que la limitación temporal y de recursos económicos, no permitían desarrollar una evaluación en sí misma de la actual reforma de la PAC, ni siquiera, aunque se tomara como unidad de caso un espacio local tan conocido y abarcable como es el que se ha elegido. De ahí que la decisión de realizar el diseño de una evaluación tomara fuerza ante la alternativa de realizar una evaluación participativa –considerando los esfuerzos, tiempos, necesidad de colaboración y recursos que este tipo de evaluación requiere frente a una que pueda ser tan sólo una evaluación “de gabinete”- para la que no se disponía realmente ni de recursos, ni de tiempo, lo que posiblemente haría de ello algo mediocre y poco útil tanto para las personas que participaran como para el proceso en sí de evaluación a desarrollar. De ahí que la propuesta sea, como se explicitó por la persona que tutoriza el trabajo, un esfuerzo por planificar y plantear la evaluación en su conjunto, por proyectar prospectivamente todo hasta el momento de tener que “coger el teléfono para llamar y citar a las personas que participaran en la evaluación”.

El diseño de la evaluación es central porque como se refiere en Arredondo (2007: 39), “si no sabes lo que buscas, no entenderás lo que encuentras”, por eso dentro de este apartado de diseño de la evaluación, son varias las cuestiones a abordar. Siguiendo a Arredondo et al. (2007), primero habría que cuestionarse la motivación, el por qué que justifica la evaluación y para qué; en este sentido la evaluación que se propone tiene varios propósitos que la dotan de fundamento, no sólo en el sentido estricto de la evaluación, también dentro de la significación de la misma como proceso participación. La motivación principal para la realización de una evaluación de diseño de la vigente reforma de la PAC, es la contrastación de si el diseño de la misma responde realmente

²¹ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo

a la problemática, necesidades y demandas de la situación de las/os agricultores/as de Lora del Río, como beneficiarios/as directos de esta política. Este es básicamente el por qué de la evaluación, teniendo en cuenta, que no se desea abordar esta cuestión y darle respuesta de una manera individualizada con revisión documental exclusivamente, sino que se desea a la vez generar un proceso participativo que permita a estos principales beneficiarios formar parte de un proceso reflexivo sobre la reforma, su afectación, caracterización, congruencia interna etc.

3.2.1. Objetivos

En base a estas cuestiones, se concluye que los objetivos de la evaluación que se diseña -distinguiéndose los generales y los específicos contenidos en estos- son:

1. Conseguir la participación de los/as principales actores/actrices sociales del sector agroalimentario vinculados con la localidad tomada como unidad de caso en el proceso de evaluación a desarrollar.
 - a. Generar un proceso de evaluación que promueva la participación de las personas beneficiarias directas de la PAC en Lora del Río: agricultores y agricultoras.
 - b. Crear las condiciones necesarias para propiciar un proceso de aprendizaje, reflexión crítica, concientización, desarrollo de capacidades, conocimiento de la reforma a evaluar, así como la búsqueda de soluciones alternativas a la problemática agrícola por parte de los/as agricultores/as loreños/as.
 - c. Lograr la integración en el proceso evaluativo de personas vinculadas al sector agrícola como pueden ser: representantes políticos locales, regionales, nacionales o europeos, personas expertas –académicos o del cuerpo de funcionariado público-, empresarios/as dedicados/as a la venta de insumos, intermediarios/as comerciales que compran productos cosechados –autónomos o representantes de grandes transnacionales a escala local- responsables de entidades financieras a través de las que los/as agricultores/as reciben la dotación económica de la PAC, gestores públicos de la reforma, jornaleros/as y representantes de la agroindustria, representantes sindicales, cooperativistas o de asociaciones de agricultores/as.
2. Realizar el análisis de racionalidad de la reforma de la PAC para el período 2014-2020 tomando como unidad de caso Lora del Río.
 - a. Contrastar la veracidad del diagnóstico de la reforma en la unidad de caso concreta.
 - b. Elaborar un diagnóstico participativo de la situación contextual de la agricultura en la unidad de caso, con el que poder contribuir al análisis de relevancia de la reforma a evaluar en el espacio local específico.
 - c. Enjuiciar la idoneidad de la conceptualización de los objetivos de la reforma en base a los criterios óptimos que se definan.
3. Efectuar el análisis de la coherencia de la reforma de la PAC para el período 2014-2020 tomando como unidad de caso Lora del Río.
 - a. Mejorar el conocimiento de la reforma por parte de las personas implicadas en la evaluación mediante técnicas de participación y aprendizaje comunitario, que favorezca el abordaje del análisis de coherencia interna de la reforma objeto de evaluación.
 - b. Analizar críticamente la lógica de la intervención propuesta desde la perspectiva del enfoque del marco lógico.

- c. Analizar la sinergia e incompatibilidades existentes entre la reforma y otros programas, políticas, estrategias, acuerdos internacionales etc. en el ámbito agrícola en el mismo contexto espacio-temporal.

Es interesante apuntar aquí que dado el carácter participativo de la evaluación, se haría una inmersión en el campo y contacto previo con actores relevantes, para tantear sus inquietudes y objetivos propios dentro de la realización de esta evaluación. Estos aspectos deberían ser integrados a un mismo nivel de importancia junto con los que aquí se han definido.

La técnica de observación participante asistemática donde se pueden desarrollar diálogos informales con las personas informantes, así como una breve encuesta inicial a los/as agricultores/as, donde una vez establecido contacto, informado del proceso evaluativo para el que se pide su colaboración, así como la descripción breve y en términos comprensibles de qué es la evaluación de diseño, se preguntara sobre los objetivos que se consideran oportunos incluir en la evaluación.

La respuesta no estará prefijada, sino que es una pregunta abierta a responder por cada persona como mejor considerase, pues no determinarlos dará verdaderamente un amplio espectro de respuestas que mostrarán los intereses y objetivos que consideran oportunos como actores y actrices sociales clave.

3.2.2. Preguntas y criterios de evaluación

A continuación, se definirían las preguntas de evaluación en base a los criterios que se consideraran pertinentes integrar en la evaluación. Una vez más, la participación de las personas ya contactadas en este proceso, pueden ser consultadas para que sus necesidades de información y preguntas de evaluación que puedan tener, puedan ser integradas en la evaluación misma, siendo así, una vez más el uso de la observación y una encuesta con posibilidad de respuesta abierta, sería clave en este proceso. Aún sin tener dichos aportes, presentamos las que consideramos son las preguntas de evaluación centrales a plantear, así como los criterios de evaluación a los que responden las mismas:

I. Relevancia

- a. ¿El diagnóstico de la reforma integra de forma detallada, explícita y clara las principales problemáticas y necesidades de las personas beneficiarias?
- b. ¿Los problemas especificados en el diagnóstico se corresponden con los problemas de las personas beneficiarias tomados como caso?
- c. ¿Las fuentes de información tomadas para la elaboración del diagnóstico son rigurosas y confiables?
- d. ¿La población objetivo de la reforma está bien delimitada?
- e. ¿La reforma es relevante en el contexto socio-económico y político concreto de la unidad tomada como caso?

II. Pertinencia

- a. ¿Los objetivos planteados están definidos de forma clara, rigurosa, explícita y completa?
- b. ¿Los objetivos son realistas y hacen alusión a un único ámbito de interés específicamente?
- c. ¿Los objetivos son medibles y contrastables?
- d. ¿Los objetivos definen precisamente su ámbito de desarrollo espacio temporal y poblacional?
- e. ¿Existe complementariedad y sinergia entre los objetivos o son contradictorios?

III. Coherencia

- a. ¿Existe una cadena lógica de interrelación desde el enfoque del marco lógico entre todos los elementos que componen la reforma?
- b. ¿Complementa la reforma a otras estrategias o programas aplicados en el mismo territorio, sector o población objetivo emanadas del gobierno nacional o regional?
- c. ¿Es congruente la reforma actual de la PAC con la Estrategia 2020 de la Unión Europea?
- d. ¿Qué relación puede existir de la reforma y el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. debatido en la UE?
- e. ¿Es contradictoria la reforma con otras políticas agrícolas de países emergentes y empobrecidos?

3.2.3. Matriz de evaluación

En base a la formulación de las preguntas y criterios establecidos, se puede afinar la matriz de evaluación concreta presentando indicadores, técnicas y fuentes específicas con que se pueden obtener respuesta a dichas preguntas. Se presentan así dichos elementos para apreciar la conexión entre éstos de forma mucho más clara y de fácil comprensión. Se conviene en afirmar que la matriz de evaluación es una “herramienta práctica para guiar el diseño de la evaluación y garantizar su sistematicidad” (Murciano, 2014)²²

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	INDICADORES	FUENTES/ TÉCNICAS
Relevancia	<p>a. ¿El diagnóstico de la reforma integra de forma detallada, explícita y clara las principales problemáticas de las personas beneficiarias?</p> <p>b. ¿Los problemas y necesidades especificados en el diagnóstico se corresponden con los problemas de las personas beneficiarias tomadas como caso?</p>	<p>a.1.Existencia de un diagnóstico previo al diseño de la reforma.</p> <p>a.2. Nivel de calidad de la definición de problemas en el diagnóstico.</p> <p>b.1. Matriz correlacional entre problemas definidos en diagnóstico y árbol de problemas elaborado por los agricultores de la unidad de caso</p> <p>b.2. N° de necesidades explicitadas por los agricultores que se aparecen en el diagnóstico de la reforma.</p> <p>b.3.Cantidad de problemas definidos</p>	<p>-Diagnóstico para reforma PAC.</p> <p>-Talleres participativos</p> <p>-Revisión bibliográfica</p> <p>-Observaciones.</p> <p>-Reforma PAC 2014-2020.</p> <p>-Artículos académicos sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Material bibliográfico disponible sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Material divulgativo de ministerio y UE sobre la reforma de la PAC.</p>

²² Murciano, J. (2014). Evaluación de resultados e impactos. (Material de clase). Módulo V: Metaevaluación, Evaluación de resultados e impactos. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía. Sede La Rábida, Huelva. España.

	<p>c. ¿Las fuentes de información tomadas para la elaboración del diagnóstico son rigurosas, confiables y variadas?</p> <p>d. ¿La población objetivo de la reforma está bien delimitada?</p> <p>e. ¿La reforma es relevante en el contexto socio-económico y político concreto de la unidad tomada como caso?</p>	<p>en el árbol de problemas elaborado participativamente, que se han especificado en el diagnóstico de la reforma.</p> <p>b.4.Grado de satisfacción de los agricultores con la explicitación de necesidades y problemas que considera la reforma.</p> <p>c.1.Nº de fuentes tomadas para elaborar el diagnóstico</p> <p>c.2.Cantidad de estudios de centros de investigación avalados tomados para el diagnóstico de la reforma</p> <p>c.3. Calidad en base a criterios científicos de los estudios tomados como referencia en el diagnóstico.</p> <p>c.4. Nº de centros de investigación externos a la entidad que diseña la política cuyos datos son tomados para realizar el diagnóstico.</p> <p>d.1. Porcentaje del total de agricultores existentes en la UE que son beneficiarios de la PAC.</p> <p>d.2. Cantidad de agricultores en situación de desventaja que son perceptores de medidas de la PAC.</p> <p>e.1. Matriz de correspondencia entre el análisis DAFO realizado por los agricultores y el diagnóstico definido.</p>	
--	---	--	--

		e.2. Grado de satisfacción de los agricultores con la respuesta de la reforma a su situación contextual.	
--	--	--	--

Pertinencia	a. ¿Los objetivos planteados están definidos de forma clara, rigurosa, explícita y completa?	<p>a.1. Nivel de dificultad de comprensión de los objetivos de la reforma de la PAC por parte de los agricultores.</p> <p>a.2. Cantidad de objetivos implícitos que existen en la reforma según los agricultores.</p> <p>a.3. Nº de objetivos conceptualmente bien definidos a criterio de los agricultores</p>	<p>-Talleres participativos</p> <p>-Reforma PAC 2014-2020</p> <p>-Artículos académicos sobre PAC.</p> <p>-Artículos académicos sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Material bibliográfico disponible sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Material divulgativo de ministerio y UE sobre la reforma de la PAC.</p>
	b. ¿Los objetivos son realistas y hacen alusión a un único ámbito de interés?	<p>b.1.Nº de ámbitos a los que hace referencia cada objetivo definido.</p> <p>b.2.Percepción de los agricultores sobre el nivel de realismo de los objetivos de la reforma.</p> <p>b.3. Cantidad de objetivos que hacen referencia a un solo ámbito de interés.</p> <p>b.4. Porcentaje de objetivos que hacen referencia a más de un ámbito de interés.</p>	
	c. ¿Los objetivos son medibles y contrastables?	<p>c.1. Nº de técnicas que posibilitan medir los objetivos</p> <p>c.2. Cantidad de herramientas metodológicas que permiten la contrastación de objetivos.</p> <p>c.3. Porcentaje de objetivos medibles</p> <p>c.4.Nº de objetivos contrastables</p>	

	<p>d. ¿Los objetivos definen precisamente su ámbito de desarrollo espacio temporal y poblacional?</p> <p>e. ¿Existe complementariedad y sinergia entre los objetivos o son contradictorios?</p>	<p>c.5. Grado de posibilidad de medición y contrastabilidad de los objetivos según los agricultores.</p> <p>d.1. Nº de objetivos que definen el ámbito espacio temporal de consecución</p> <p>d.2. Cantidad de objetivos que definen detalladamente la población beneficiaria.</p> <p>e.1. Nº de objetivos que se complementan</p> <p>e.2. Cantidad de objetivos que se contradicen</p> <p>e.3. Porcentaje de objetivos sinérgicos.</p> <p>e.4. Grado de coherencia que los agricultores creen que existe entre todos los objetivos.</p>	
--	---	--	--

Coherencia	<p>a. ¿Existe una cadena lógica de interrelación desde el enfoque del marco lógico entre todos los elementos que componen la reforma?</p>	<p>a.1. Nº de objetivos definidos asociados a cada uno de los problemas identificados.</p> <p>a.2. Nº de medidas asociadas a cada uno de los objetivos definidos.</p> <p>a.3. Grado de congruencia entre problemas, objetivos y medidas de la reforma según participantes en talleres.</p> <p>a.4. Percepción sobre la adecuada vinculación de causalidades a problemas definidos según los agricultores.</p> <p>a.5. Dotación</p>	<p>-Talleres participativos</p> <p>-Artículos académicos sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Material bibliográfico disponible sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Material divulgativo de ministerio y UE sobre la reforma de la PAC.</p> <p>-Reforma PAC 2014-2020.</p> <p>-Entrevistas en profundidad expertos</p> <p>-Planes desarrollo rural (nacional/regional)</p> <p>-Estrategia 2020 UE.</p> <p>-Reforma PAC 2014-2020</p> <p>-Artículos</p>
-------------------	---	--	---

	<p>b. ¿Complementa la reforma a otras estrategias o programas aplicados en el mismo territorio, sector o población objetivo emanadas del gobierno nacional o regional?</p> <p>c. ¿Es congruente la reforma actual de la PAC con la Estrategia 2020 de la Unión Europea?</p> <p>d. ¿Qué relación puede existir entre la reforma y el Tratado de Libre Comercio con EE.UU. debatido en la UE?</p>	<p>presupuestaria de la reforma para la implementación de las medidas previstas.</p> <p>a.6. Nivel de correspondencia entre necesidades explicitadas por la reforma y objetivos definidos en la misma.</p> <p>b.1. Existencia de otras estrategias con fines diferentes y complementarios con la reforma dentro del ámbito agrícola y de desarrollo rural en la zona.</p> <p>b.2. Nº medidas similares a las definidas en la reforma, ejecutadas por acciones del gobierno nacional o regional en el ámbito de agricultura y desarrollo rural.</p> <p>b.3. Objetivos diferentes de los de la reforma propuestos por otras acciones del gobierno nacional o regional en el ámbito de agricultura y desarrollo rural.</p> <p>c.1. Nivel de concordancia entre objetivos de la PAC y de la Estrategia 2020.</p> <p>c.2. Nº de objetivos de la reforma asociados a los objetivos de la Estrategia 2020.</p> <p>d.1. Nº de medidas de la reforma contradictorias con el posible TLC con EE.UU.</p> <p>d.2. Nº de medidas</p>	<p>académicos TLC UE-EE.UU.</p> <p>-Debates Parlamento Europeo sobre TLC.</p> <p>-Documentos que contengan elementos básicos TLC UE-EE.UU.</p> <p>-Datos financieros importaciones-exportaciones España.</p> <p>-Revisión bibliográfica políticas agrícolas países emergentes y empobrecidos.</p> <p>-Datos financieros importación-exportación de España con países emergentes en los últimos 5 años.</p> <p>-Datos financieros importación-exportación de España con países empobrecidos en los últimos 5 años.</p>
--	---	---	---

	<p>e. ¿Es contradictoria la reforma con otras políticas agrícolas de países emergentes y empobrecidos?</p>	<p>de la reforma concordes con el posible TLC con EE.UU.</p> <p>d.3.Nº de objetivos de la reforma contradictorios con los objetivos del TLC con EE.UU.</p> <p>d.4.Nº de objetivos de la reforma concordes con los objetivos del TLC con EE.UU.</p> <p>d.5.Grado de perjuicio y beneficio del TLC para la agricultura europea según expertos en la PAC.</p> <p>d.6.Gasto en España por importación de productos agrícolas de EE.UU. en los últimos 5 años.</p> <p>d.7. Ingresos en España por exportación de productos agrícolas a EE.UU. en los últimos 5 años.</p> <p>e.1.Nivel de afectación de la PAC a las políticas agrícolas de países emergentes.</p> <p>e.2.Nivel de afectación de la PAC a las políticas agrícolas de países empobrecidos.</p> <p>e.2.Grado de complementariedad entre reforma y las políticas agrícolas de países emergentes y empobrecidos.</p> <p>e.2Gasto en España por importación de productos agrícolas procedentes de países emergentes en los últimos 5 años.</p> <p>e.3.Ingresos en España por</p>	
--	--	---	--

		<p>exportación de productos agrícolas a países emergentes en los últimos 5 años.</p> <p>e.4. Gasto en España por importación de productos agrícolas procedentes de países empobrecidos en los últimos 5 años.</p> <p>e.5. Ingresos en España por exportación de productos agrícolas a países empobrecidos.</p>	
--	--	--	--

3.2.4. Breve análisis de evaluabilidad de la reforma de la PAC para 2014-2020

Seguidamente, se propone realizar un análisis mínimo de la evaluabilidad del objeto, por ello se ofrece a continuación una aproximación básica a dicho análisis, integrando en el mismo, nociones teóricas que avalan la realización previa del mismo antes de iniciar cualquier evaluación.

Ante los retos existentes en la evaluación de algunos programas dificultando el desarrollo exitoso de la evaluación, en los años 70 en el Instituto Urbano en Washington, DC, algunos autores inician la ahora afianzada idea de la evaluabilidad como elemento de evaluación previa al proceso evaluativo. Éstos fueron esencialmente: Wholey (1979), Rutman (1980) y Smith (1989)²³. Este proceso se considera un aporte para facilitar la toma de decisión en relación al enfoque o tipo de evaluación per se a realizar posteriormente, incluso si “¿merece la pena evaluar?”. Proponiendo una definición de este concepto en base a autores relevantes del ámbito, se considera específicamente que la evaluación de la evaluabilidad es²⁴:

Un instrumento de análisis de la factibilidad de la realización de la evaluación de un plan, programa, proyecto o política, para conocer si es evaluable²⁵ mediante la utilización de métodos y técnicas de evaluación adecuadas²⁶, con carácter científico que permitan que el análisis realizado responda en el mayor grado posible a criterios técnicos frente a los subjetivos e ideológicos. Permite orientar el enfoque, tipo de evaluación y la planificación de la misma. Además potencia la capacidad de determinar si ésta permitirá aportar mejoras sobre el rendimiento del programa²⁷, sobre su utilidad, si los recursos son proporcionales a la posibilidad de ejecución de la misma, si existen variables medibles, indicadores mensurables

²³ Casero (2014) Evaluación de la Evaluabilidad (Material de Clase). Módulo III: Evaluabilidad y Evaluación de Racionalidad y coherencia. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía-Sede La Rábida. Huelva, España.

²⁴ Definición elaborada por Nahuel Escalada y María Soledad Oviedo (2014) como ejercicio de clase elaborado en la materia Evaluación de la Evaluabilidad. Módulo III: Evaluabilidad y Evaluación de Racionalidad y coherencia. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía-Sede La Rábida. Huelva, España.

²⁵ Wholey (1979).

²⁶ Unión Europea (1999)

²⁷ Wholey (1994)

suficientes²⁸, si hay factores externos que impidan generar un proceso de evaluación, conocer si hay suficiente información disponible y de qué tipo es ésta etc. Clarifica así mismo la viabilidad de realizar la evaluación en el tiempo estipulado y a un coste compatible con las restricciones existentes²⁹, y que los tiempos permitan la programación de diferentes etapas de la evaluación acorde con un uso racional de recursos materiales y humanos. Todo esto, genera cauces para posibilitar la generación progresiva de una cultura de la evaluación y asienta las bases para propiciar la institucionalización de la misma.

Sin intención de abordar esta cuestión explícitamente para el tipo de evaluación que se propone, se apuntan algunos de los aspectos que en sentido metodológico son interesantes de abordar pertinentemente para tener una idea de por dónde iría la realización práctica de un análisis de evaluabilidad de la reforma cuyo diseño de evaluación es nuestro objeto.

Calidad de la planificación

En primer lugar sobre la calidad de la planificación, en relación al diagnóstico, existen numerosos documentos de la Comisión Europea (algunos de los cuales se han tomado como base en la parte de marco teórico), donde se explicitan las condiciones de la situación de los agricultores, en este sentido, además de existir diagnóstico(s), están disponibles, y hay numerosas aportaciones de autores prestigiosos que relatan la vigente situación de la agricultura en espacios concretos de la UE y específicamente en espacios locales. En ese sentido, la multiplicidad de documentos pudiera ser un hándicap por la dispersión, y el consumo de tiempo en la búsqueda y análisis bibliográfico, aunque de otro lado, un potencial porque hay diversos aportes desde diversas perspectivas. El diagnóstico más "oficial" de los documentos de la UE manejados, resulta en realidad un poco light, o "poco metido en el fango", revela algunas de las circunstancias problemáticas de los agricultores, más no otras que son tan evidentes en los espacios locales, como por ejemplo el hecho de que no hay una política de precios mínimos que proteja que la cantidad de ingresos a través de la venta de consumo, facilite cubrir adecuadamente los costos de producción en muchos casos, además de que hay una volatilidad de precios que dejan las/los agricultoras/es en una situación de desprotección total. Sobre esto, la mayoría de los documentos de la UE abordados, no refieren mucho, por no decir nada, mas estudios teóricos de universidades sí lo hacen, y en el contacto diario con las principales personas beneficiarias también se encuentra. Es en este sentido poco completo quizá el diagnóstico de la institución que diseña la política, aunque en lo general, sí está acotado espacial y temporalmente, pues los estudios se basan en datos disponibles en Eurostat u otras instituciones de investigación científica, que explicitan las fechas y espacios de recogida de los datos ofrecidos.

En atención a la calidad de los problemas definidos, aunque clara, resulta poco consciente de muchos aspectos de la realidad de los agricultores, como decimos omitidos en los análisis. La complejidad de medición de este tipo de problemas es también un hándicap, a nivel internacional, sobre todo por la falta de criterios unificados en cada EE.MM. de la UE. Cuando se hacen análisis a nivel de centros de investigación europeos, estos criterios tomados son estandarizados, y quizá poco realistas para abordar la complejidad de las 274 regiones³⁰ que componen la UE. También la diversidad interna de agricultores dentro de cada espacio regional, hace

²⁸ Naciones Unidas (2005)

²⁹ Unión Europea (1999)

³⁰ Fuente: Andrea Mairate I Encuentro Internacional sobre la "Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas". Cátedra Carlos Román de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Sevilla. Sevilla, España. 29 de Mayo de 2014.

que conocer detalladamente la problemática REAL de los mismos sea complicado, dado el diferenciado perfil de profesionales que existen según las variables que se tomen. De ahí que una política paneuropea difícilmente pueda dar solución efectiva a cada uno de los problemas específicos dados en espacios locales tan diferenciados.

Sobre la definición e identificación de la población objetivo, está bien diferenciada, y los criterios de elegibilidad de la misma son claros, y cada vez más estrictos por cierto. Es de hecho llamativo que en este sentido, la reforma prevé medidas para evitar que personas con un perfil que no entra de los criterios de elegibilidad, sean receptoras de ayudas (como es el caso de los agricultores “de sofá”). La cuantificación de la población objetivo, se entiende que es fácil y abarcable en tanto en cuanto hay datos de años anteriores en relación a las solicitudes de la PAC de los/las agricultores/as. El detalle en esto está en fijarse en que muchas veces, los datos de declaración de estos formularios, no se corresponden 100% con la realidad –como no podía ser de otra forma, al menos en el país de la picaresca...marca España-, pues es conocido que los agricultores modifican a veces según conveniencia los datos de las declaradas tanto en percepción de la PAC como para hacienda.

El análisis diagnóstico de la relación causas-problemas-efectos, se entiende que en la línea de lo ya apuntado, es poco sincero, pues no explicita realidades significativas como la opresión de grandes transnacionales a agricultores, la volatilidad de precios según empresas y en la bolsa, la definición de precios en lugares lejanos y ajenos para agricultores/as, además de la ocultación en documentos oficiales de cómo el precio de insumos sube cada vez más y el de la venta de productos cosechados descende u oscila peligrosamente. Estos aspectos, sí son sin embargo presentados, recogidos y analizados por estudios de investigación universitarios, en este sentido esta complementación con “los datos oficiales” por parte de los académicos es positiva para el análisis de la realidad de forma más honesta.

Sobre el proceso de planificación y su carácter participativo, sí existen datos de la encuesta inicial a realizar sobre el tema, y sí hubo mesas nacionales e internacionales de debate, mas aquí la circunstancia referida de cómo a veces sindicatos, asociaciones de agricultores etc. hacen sentir a los agricultores que no los representan en muchos aspectos, o generan dudas sobre su bondad y trabajo realmente para ellos, además de que hay una falta de diálogo entre ambos en lo que a análisis de la realidad y a pie de campo (nunca mejor dicho) se refiere. De ahí que el proceso no sea del todo quizá inclusivo, aunque en apariencia consensuado.

En lo concerniente a la estrategia programática en sí de la reforma, existen una multiplicidad de documentos que refieren la misma, lo cual genera un problema a la hora del análisis de diseño, pues hay varios datos dispersos y cuesta acceder a un único documento oficial que contenga todo lo referido a la reforma en sí. Esto requiere un esfuerzo de localización de los elementos que la integran, mas sí están disponibles los aspectos de la misma en varias fuentes. Los objetivos de la estrategia son claros, aunque también dispersos en la multiplicidad de documentos, sin embargo para ello se un documento de la Comisión Europea que resulta de mayor confianza, si bien en numerosas páginas webs y documentos, hay una diversidad y variedad de objetivos dispersos de entre los que realmente incluso cuesta identificar los que realmente han sido definidos desde la UE (FEGA, sindicatos, videos de difusión etc. en sus documentos explicativos y de difusión de la política, explicitan una variedad de objetivos compleja). En líneas generales están vinculados con las medidas propuestas.

Disponibilidad de información

Existen documentos informativos y registros públicos para acceder a información prioritariamente cuantitativa. La información, si bien la más genérica sí está en registros internacionales, a nivel de estado está dispersa. En este sentido para la realización de los aportes sobre agricultura de la unidad de caso, hay varias fuentes

como el SIGA, Censo, INE, IEA, Sistema Ortográfico de Andalucía etc. Algo positivo es que sí está bastante estructurada. Se desconoce si existe información de realización física y financiera, así como parámetros de referencia. Sobre los principales actores, se conocen con facilidad y son accesibles, y posiblemente por parte de los/las agricultores/as es muy posible que el interés en participar en la evaluación sea muy positivo, especialmente si se hace de forma dinámica.

Propósito, contexto, actores, recursos

Si se aborda la existencia de propósitos e intereses ocultos, aunque hay una declaración explícita de los objetivos e intereses de la UE al tener una Política Agrícola Común, así como al reformarla en el marco de la Estrategia 2020, en pro del logro de los objetivos de la misma y buscando siempre un interés común –suponiendo que realmente sea posible un interés común en materia agrícola para toda la UE, lo que ya es mucho suponer realmente-. Existen así mismo probablemente algunos propósitos ocultos de la reforma, no declarados explícitamente en la misma, y que están hilados con las pujas de poder internacional y las relaciones de mercado y financieras entre empresas internacionales, en el sentido expuesto en el apartado dedicado al análisis de otros agentes del sector agroalimentario, donde incluso se vincula a políticos europeos que rigen la PAC con multinacionales de éste sector según la autora Etxezarreta.

Para el análisis del contexto de la evaluación, se estima favorable, ya que la normativa de la UE prevé como exigencia la evaluación de los programas financiados, más en su definición de la evaluación, se enfoca más en aspectos de carácter cualitativo y generalizables, sin importarle tanto lo cualitativo y el detalle. Por parte de la ciudadanía, no hay una exigencia crítica de la evaluación de la reforma, mas sí una necesidad de información y de tener más voz en su definición.

En el contexto específico del desarrollo del vigente trabajo, la predisposición y capacitación de los/as actores/actrices clave para implicarse es adecuada, aunque no hay experiencia previa de este tipo de evaluación. Habría que abordar el análisis de si los recursos para la realización de la evaluación son o no suficientes en tiempo y a nivel de material, recursos humanos, financieros etc.

Conclusiones

Una vez abordados estos hallazgos, algunas de las conclusiones y propuestas que se pueden definir sobre la evaluabilidad de la reforma que nos ocupa son en primera instancia que se aprecia que es una política más paliativa que curativa, principalmente porque su medida central es la dotación de ayudas económicas a los agricultores, para mejorar su situación económica, sin abordar la cuestión de la bajada de precios y proponer medidas para dicho problema, lo cuál sería algo “curativo”. Ni siquiera la medida de incentivos a jóvenes agricultores la encontramos como medio más adecuado para atajar el problema, pues, realmente sigue siendo algo que tampoco ataca al problema central: la dificultad de que los/as agricultores/as tengan una renta buena en condiciones normalizadas de cosecha, es un incentivo, sí, pero realmente, las nuevas generaciones temen esta dedicación entre otras muchas cosas –visión negativa de la agricultura, desafección por lo rural etc.- por comprobar en su propia experiencia familiar o cercana, las dificultades de vivir con tranquilidad y cómodamente dedicándose a tales menesteres. Sobre otra de las ayudas, el greening, en principio ésta va proyectada a la mejora de la sostenibilidad en línea con la estrategia 2020, en este aspecto sería curativa en lo que refiere a solucionar la cuestión de la sostenibilidad, mas el dotar de más aporte económico a los agricultores y agricultoras por cumplir ciertos requisitos ecológicos, se entiende que –además de ser una medida

complicada de efectuar y de complicado seguimiento, debido a que difícilmente en el contexto de una producción intensiva como es el caso de la mayoría de las explotaciones agrícolas de la unidad de caso que nos ocupa-, la reforma tiene en este sentido una dimensión también más paliativa, pues no ataja de lleno el diseño de explotaciones más ecológicas, y no es completamente tajante en este sentido, y difícilmente puede serlo dadas las circunstancias de muchas zonas agrícolas que utilizan semillas transgénicas, fertilizantes, agroquímicos etc., que generan un progresivo proceso de reducción de la fertilidad de las tierras, así como contaminación en aguas entre otras cuestiones.

Sí es, sin embargo una política propositiva, pues todas sus medidas son detalladas complejamente, más es sin duda una política impuesta y que va de arriba-abajo. Está en la mayoría de sus cuestiones adaptada a la realidad en la que interviene –se recuerda lo explicitado en relación al diagnóstico-, y es rigurosa en su mayoría. El segundo pilar de la PAC, es la parte quizá más curativa, pues propone medidas para la diversificación de los ingresos locales. Mas, es este pilar aún más perverso si cabe, pues tras él se estima que existe una intencionalidad de disminución de la dedicación a la agricultura en ciertas áreas, dado el superávit que sigue existiendo de alimentos en la UE.

Seguidamente, se concluye que es fácil disponer de la información tanto institucional como adicional, mas la unicidad de criterios de la misma en todos los países es compleja. La evaluación de la eficacia y eficiencia dado que aún no ha sido puesta en ejecución, es también asunto de difícil consecución.

En tercera instancia, sobre contexto, actores, propósitos y recursos, es evidente que hay un interés político por la ejecución de esta política y por mantener con un nivel mínimo de renta a los agricultores, de un lado porque así, siguen siendo, como popularmente se refiere en México “asalariados del gobierno”, en alusión a su alto nivel de dependencia del mismo. De otro lado porque es esta condición la que permite evadir responsabilidades en lo que a control de precios de venta de productos de refiere, para permitir a las grandes multinacionales que sigan ganando en base al aumento de la diferencia de productos en origen y lo que cuestan al consumidor. La política asume propósitos concretos, pero con un interés dual constante: de un lado el “bienestar de las personas beneficiarias”, y de otro, mantener las condiciones prácticamente igual para que las grandes transnacionales puedan seguir siendo las dueñas y señoras del sector agroalimentario. En este sentido, la efectuación técnica de la evaluación puede entrañar algunas dificultades por el hecho del doble juego de la política y la complicada segunda lectura que de ella se puede hacer, mas es viable realizar la evaluación, pues se dan buenas condiciones para ello, especialmente, a un nivel local dentro de un ámbito regional específico, o sea, querer realizar una evaluación (fuera del tipo que fuera) en todo área geográfica de la UE, entrañaría unos gastos y dificultades en todos los sentidos bastante complejos, mas no por ello imposibles de llevar a cabo. Un planteamiento evaluativo de este tipo, debería estar muy bien definido y con una unicidad de criterios detallada para que fuera realista, de otro modo, sería muy ambicioso. El planteamiento que se aprecia más abarcable, es el de los espacios locales, y de forma externa y participativa, dado que posiblemente, hecha de forma interna, una evaluación omitiría las consideraciones implícitas de la reforma que se han referido y difícilmente favorecería una participación de los/as beneficiarios/as que generase su propia concientización y enjuiciamiento de la UE y su reforma de manera crítica y enfocando un aprendizaje progresivo. En los contextos locales rurales hay poca cultura de evaluación y desconocimiento general de procesos de este tipo, aún menos de procesos de participación colectiva, lo cual es un punto de partida complicado.

Se entiende con todos los hallazgos planteados, que la evaluación es útil y sensata y puede tener gran utilidad tanto para los actores implicados en su proceso de crecimiento de conciencia y enfoque crítico constructivo de la reforma, como porque puede ser tomada en cuenta para la elaboración de posteriores reformas.

En atención a todo lo anteriormente conocido, se determina que la evaluación de diseño ex –ante, externa y formativa es la más recomendada a efectuar, en primer lugar, porque dado que apenas se inicia en este año (2015) la ejecución de la reforma, evaluarla ex – ante es casi la única posibilidad que tenemos según el momento a evaluar; además la evaluación de su diseño generaría un conocimiento más profundo de la misma para sus beneficiarios/as, aportaría a las instituciones de diseño y ejecución aspectos de mejora, fallos en la formulación, calidad de objetivos (pertinencia) y diagnóstico (relevancia) etc. Permitiría abordar su coherencia tanto interna desde la perspectiva del marco lógico, como externa en relación a la vinculación con otras políticas agrícolas internacionales. El hecho de que sea externa dotará de esos elementos de indagación en los aspectos no explicitados de la reforma, además de posibilitar la participación activa de los actores centrales. Ha de ser formativa, porque se posibilitaría con los resultados plantear recomendaciones y mejoras concisas.

Algunos de los factores que pueden incidir en el desarrollo de la evaluación en el momento específico son las próximas elecciones tanto municipales como nacionales. El difícil acceso a instituciones o representantes políticos, y en especial a representantes de la UE o de sus subinstituciones, es sin duda un aspecto a destacar en lo que a limitaciones se refiere. El análisis de la calidad de planificación de la reforma es el único que posibilitará mayores resultados y evidenciar determinados aspectos de la reforma que con otro tipo de evaluación –gestión, seguimiento, resultados, impactos- no se podrían obtener y son de interés primordial.

Recomendaciones

Finalmente algunas de las recomendaciones sencillas tras los hallazgos analizados son:

1. Generar evaluaciones de diseño ex – ante para promover que las reformas sean más curativas que paliativas.
2. Propiciar la mejora del diseño de diagnósticos bajo criterios unificados para que en atención a la realidad eficazmente conocida, se propongan medidas a nivel menos global y más regional o local, o por sectores de producción etc. según se estimara más oportuno.
3. Incluir más a las personas beneficiarias en los procesos de diseño, no sólo como elementos de consulta, sino, y prioritariamente, directamente como sociedad civil, tomando a personas seleccionadas por muestreo, sin confiar en que las asociaciones de representación, realmente representan a todo sector e intereses heterogéneos de cada perfil de agricultor.
4. Generar bases de datos con variables unificadas en los EE.MM. para mejorar la recopilación de datos más fiables y extrapolables, así como comparables.
5. Diseñar un sistema de seguimiento que permita detectar ciertos “fraudes” a la hora de la solicitud de las ayudas por parte de los beneficiarios.
6. Unificar los documentos existentes en relación a la reforma en las diferentes fuentes de la UE y sus subinstancias para que no sea tan complicado acceder a documentos únicos de explicitación del diseño de las estrategias.
7. Establecer parámetros unificados de referencia para la medición de eficiencia y eficacia de la reforma.
8. Generar progresivamente espacios de consulta a agricultores/as en espacios locales, así como charlas formativas y participativas sobre sus necesidades, inquietudes, intereses, problemas, para poder tener mayor capacidad de desarrollar diagnósticos reales según zonas, productos, perfil de productor etc.
9. Priorizar la realización de evaluaciones a escalas geográficas locales, teniendo en cuenta las posibilidades posteriores de extrapolación y comparación de datos a nivel internacional.

10. Impulsar la progresiva conciencia de desarrollo de evaluaciones ex – ante y de análisis de evaluabilidad para generar progresivamente cauces para la consolidación de una cultura de evaluación e institucionalización gradual de la misma.
11. Profundizar en el desarrollo de técnicas y metodologías de participación colectiva en materia rural y agrícola, fomentando su puesta en marcha en espacios locales.

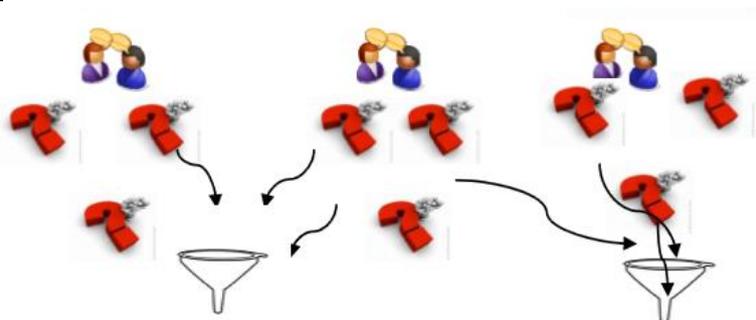
El análisis de evaluabilidad propuesto, sin pretender ser demasiado exhaustivo ni completamente detallado, aporta bastantes nociones para profundizar en el análisis más complejo de la reforma y facilita una justificación precisa de la motivación del tipo de evaluación cuyo diseño es explicitado en posteriores apartados del presente documento. Es evidente que un breve análisis de evaluabilidad de cualquiera que fuera la estrategia programática a evaluar, ofrece un alto contenido de información previa, requiere un acercamiento mínimo a los elementos principales de dicha estrategia, y facilita en sí, no sólo la decisión de la evaluación a desarrollar, sino y sobre todo, una primera inmersión precisa a los diferentes aspectos fundamentales a tener en cuenta para cualquier persona que desee efectuar una evaluación.

3.2.5. Agentes clave

Como se aprecia por la definición de los objetivos, la determinación de los/as actores y actrices implicadas/os y que son potenciales participantes de la evaluación, es central para poder tener una clara planificación y determinar las personas que son protagonistas de este proceso a desarrollar.

Gráficamente el aporte de Murciano, nos resulta clarificador sobre la centralidad de estas/os participantes, ya que la información y datos producidos mediante la implementación de las técnicas con éstos, son cribados, analizados, desglosados, por el equipo evaluador, para que como si de un embudo se tratase, se puedan obtener los aspectos de mayor interés para integrar en el trabajo final a realizar para la evaluación.

FIGURA 1: PRODUCCIÓN PARTICIPATIVA DE INFORMACIÓN ÚTIL PARA LA EVALUACIÓN



Fuente: Murciano, 2014³¹

Siendo así, se propone determinar algunos de éstos, aunque sea de una manera inicial, teniendo consciencia de que el propio inicio del proceso y contacto con los actores y las actrices aquí referidos, puede propiciar la integración de nuevos agentes

³¹ Murciano, J. (2014). Evaluación de resultados e impactos. (Material de clase). Módulo V: Metaevaluación, Evaluación de resultados e impactos. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía. Sede La Rábida, Huelva. España. Imagen parcial tomada de un esquema más completo.

en este listado, que pueden ser clave en la ejecución del proceso que interesa. No sólo los enumeramos, sino que además explicitamos algunas cuestiones de interés sobre éstos, accesibilidad, relevancia etc.:

1. Agricultores/as loreños/as, principales personas beneficiarias de la política y afectadas por la reforma, de quienes se ofrece una caracterización prolija dentro del apartado 5. En la ejecución de las diferentes técnicas posteriormente descritas, se tomaría una muestra de estos según perfiles, para su integración en cada una de las técnicas concretas a desarrollar en la evaluación. Su interés en el proceso es máximo.
2. Jornaleras/os, entendemos que como principal mano de obra que mantiene y hace posible el mantenimiento de la actividad agrícola en los espacios locales, son las personas beneficiarias –o perjudicadas- indirectas de la PAC, pues ésta sustenta con su aporte económico el pago de las peonadas a las cuadrillas o subcontratados autónomos por parte de los agricultores. Tienen probablemente menor interés en participar, sin embargo, se entiende que dado el grado de afectación de la política a sus condiciones materiales de vida, pudiera no ser demasiado complejo lograr su integración.
3. Personas expertas en la PAC a nivel local, regional, nacional o europeo, con carácter académico, de gestores públicos o políticos. Para el conocimiento de expertos/as locales, la inmersión en campo, generará el conocimiento de los mismos. Los técnicos del GDR asociado a la población específica serán de gran importancia también. En el caso de expertos/as académicos provinciales, se puede contactar con reconocidos doctores o estudiosos de la PAC, quienes aportarán específicamente su conocimiento sobre la política y la reforma. Así mismo, es posible contactar con algún gestor del área, a través de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Para el caso de la representación política nacional o europea, siendo este aspecto el más complejo de conseguir, es posible apuntar a representantes políticos nacionales que se hayan encontrado en mesas de trabajo de la reforma, o sean representantes españoles en el parlamento europeo. Muchos y variados son los intereses en este sentido de este heterogéneo grupo. De un lado, para los/as académicos/as, la participación en el proceso, puede incluso ser una fuente de información relevante, para el sector político es probablemente un escenario a aprovechar para ofrecer una buena imagen del partido y de su persona misma, y obviamente, para políticas/os realmente implicados, la participación será sin duda una oportunidad de acercamiento a la problemática y actores del sector agrícola.
4. Representante de ASAJA, la asociación de agricultores a la que, según fuentes de información primaria, hemos podido saber que están asociados la gran mayoría de los agricultores locales. El fácil contacto con la sede de ASAJA en Sevilla, hace pensar que su participación pudiera ser sencilla y que el interés en participar puede ser alto.
5. Representante de la cooperativa local San Sebastián. Su interés es alto y su grado de implicación previsto también. Tiene información relevante sobre todo el entramado agrícola local. La accesibilidad es máxima.
6. Representante de la FAECA (Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias), a la que pertenece la cooperativa de San Sebastián de la localidad. Consta que el presidente de la cooperativa de Lora tiene buenas relaciones con la institución, por lo que mediante él, el contacto con la federación para su integración en el proceso, no sería demasiado complejo. Es probable también que su interés en participar sea alto.
7. Empresarias/os que intervengan en la cadena agroalimentaria local, bien como vendedores de insumos, como agroindustria transformadora, o como compradores de productos. Como personas beneficiarias indirectas, también

son de gran relevancia en el proceso de evaluación y su perspectiva, puede aportar una visión única de cómo desde su posición concreta aprecian la cuestión agrícola y de la reforma en concreto. Su interés en participar es menor que el de otros actores, mas no por ello inexistente.

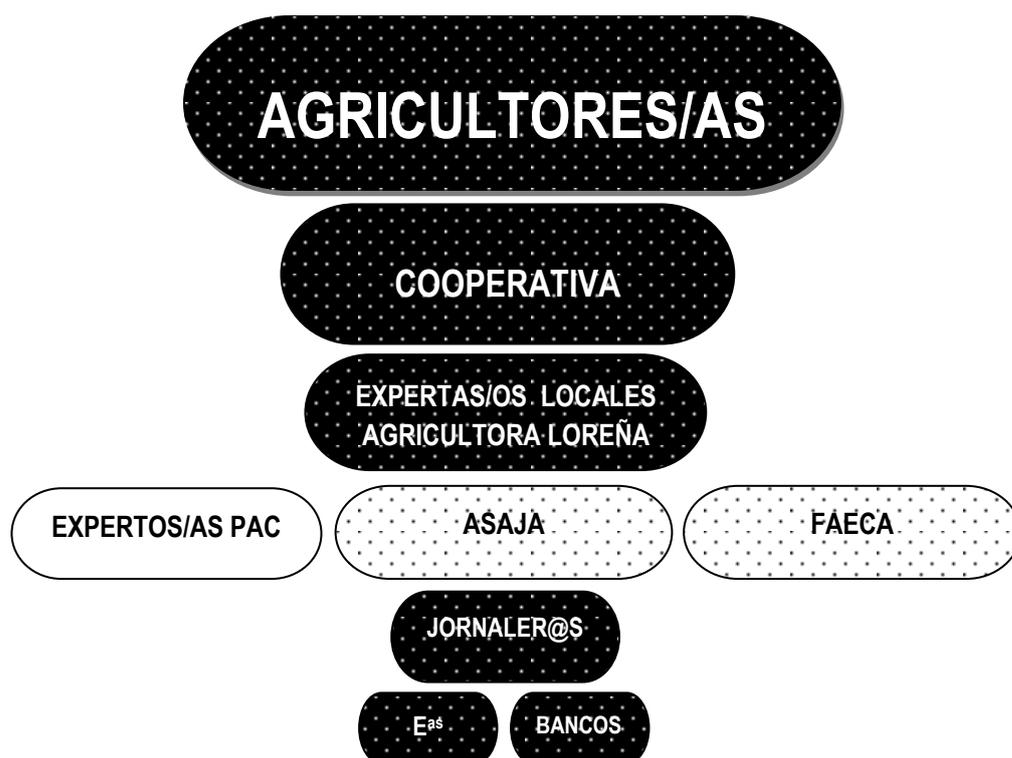
8. Personas expertas locales en la agricultura loreña, bien sean políticos locales, técnicos públicos o peritos agrícolas autónomos. Éstos son esenciales, pues manejan datos e informaciones que nos son de gran utilidad. También el propio contexto y contacto inicial en la localidad nos daría la posibilidad de conocer quiénes son éstos. Es fácil que su disponibilidad de participación sea también alta.
9. Responsables de entidades financieras –bancos/cajas de ahorro- de percepción de la ayuda económica de la PAC, quienes son portadores de importante información en relación al grado de endeudamiento de los agricultores. Aunque pueda parecer que son los actores menos afectados y más alejados de las consecuencias de la reforma en el contexto, son sin embargo fundamentales y para ellos esta política es en muchos casos básica para sus entidades. La accesibilidad es mucha, pero el interés en la participación pudiera ser cuestionado, aunque sean beneficiarios indirectos.

Resulta oportuno ofrecer de forma gráfica, los aspectos de interés que se presuponen, así como el nivel de accesibilidad para contactar con los actores. Se prioriza a los que nos resulta tienen mayor interés, situándolos en un lugar más alto en el esquema ofrecido, y con un tamaño mayor en el mismo. Para representar la accesibilidad, la textura de cada elemento del esquema, hace alusión a la misma, siendo que:

-  Accesibilidad óptima, agentes locales
-  Accesibilidad menor, agentes extra-locales.
-  Accesibilidad en función del rol y escala geográfica del agente

Aunque es una apreciación subjetiva, está basada en el conocimiento personal previo del contexto, de los actores potenciales y en la revisión bibliográfica de experiencias de este tipo a escala regional. Si bien puede criticarse este apriorismo, no se pretende más que ofrecer mayores datos para el aporte de la conceptualización de los agentes y los elementos concernientes de estos a un nivel de aclaración metodológica, por ello a pesar de la subjetividad y carácter apriorista del esquema presentado, se considera oportuno, relevante y de interés para profundizar en la cuestión que interesa, y generar también orientaciones para posteriores inmersiones, investigaciones y evaluaciones de este carácter, teniendo en cuenta los criterios de accesibilidad e interés de los actores clave de los que en suma el equipo evaluador depende en un tipo de evaluación como el planteado. Detectar este tipo de información antes de iniciar el proceso de evaluación es de soberana importancia, dado que da pistas de los actores y actrices que se han de contactar, del grado de persuasión que quizá se tenga que tener con estos, de los costos que puede suponer contactar y acercarse a según qué actores al proceso de evaluación, o bien los costos de los desplazamientos como equipo evaluador para estos fines etc. De ahí la prioridad que se le da a dicho análisis inicial sobre tales aspectos de las personas participantes.

FIGURA 1: AGENTES CLAVE EN LA EVALUACIÓN Y SU ACCESIBILIDAD



Fuente: Elaboración propia

3.2.6. Fases de la Evaluación

El propósito del presente apartado es presentar el proceso concreto de evaluación a seguir, desglosando las fases de la misma, desde el primer planteamiento de la planificación y toma de contacto con los agentes sociales clave, a la elaboración del informe final y su posterior divulgación efectiva. Dado el carácter participativo de la evaluación, dentro de cada fase, hay una serie de elementos que la constituyen y aunque la evaluación de diseño sea tradicionalmente vista como una evaluación prioritariamente de “gabinete”, se plantea la incorporación de las personas participantes desde un primer momento, pues tomarlos sólo de forma consultiva, es un insulto a lo que denominamos participación, y aunque muchas veces es así como se toma solamente a los actores, es necesario que progresivamente se den pasos para el cambio de esta tendencia, integrándolos incluso en la fase previa de definición de los elementos esenciales de una evaluación como objetivos o preguntas.

Bajo esta consideración, se expone el proceso que se entiende más acertado para el diseño de la evaluación concreta detallando cada una de las fases que se considera que han de estar presentes en la evaluación a implementar. En primer lugar se ofrece una representación gráfica de las fases que a continuación se desarrollará:

ESQUEMA 2: FASES EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia

PRIMERA FASE: PREPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN

0.-Elementos e inmersión iniciales:

- ⇒ Configuración del equipo evaluador: roles, cualificación, experiencia, distribución de tareas.
- ⇒ Análisis de los TDR y el encargo concreto de evaluación.
- ⇒ Acercamiento bibliográfico inicial básico a la temática.
- ⇒ Conocimiento básico del contexto de la unidad de caso.
- ⇒ Visita inicial a la localidad para contacto institucional, presentación y solicitud de colaboración.
- ⇒ Mapeo inicial de personas clave.
- ⇒ Contacto inicial con agentes clave, presentación y solicitud de colaboración.
- ⇒ Definición de la muestra poblacional de agricultores/as para encuestas.
- ⇒ Diseño de observaciones y encuestas para poder integrar aportes de los agricultores al diseño del plan de evaluación.
- ⇒ Inmersión inicial en campo: ejecución de observaciones y encuestas.
- ⇒ Definición inicial de fechas, lugares y horarios de ejecución de técnicas participativas.
- ⇒ Definición inicial de usos, utilidad y potenciales personas beneficiarias de la evaluación.
- ⇒ Detección básica de necesidades informativas de cada participante.

1.-Diseño del Plan de evaluación:

- ⇒ Determinación de motivación.
- ⇒ Definición del objeto de evaluación.
- ⇒ Formulación de objetivos.
- ⇒ Explicitación de preguntas y criterios.
- ⇒ Elaboración de matriz de evaluación.
- ⇒ Determinación de fases de la evaluación.
- ⇒ Diseño matriz actores – roles en cada fase.
- ⇒ Análisis de evaluabilidad de la reforma de la PAC para 2014-2020 tomando como unidad de caso Lora del Río.
- ⇒ Decisión del tipo de evaluación.
- ⇒ Descripción del enfoque metodológico.
- ⇒ Diseño técnicas concretas a implementar.
- ⇒ Elaboración del cronograma de evaluación.
- ⇒ Se elaborarían hasta aquí los puntos denominados en el informe preliminar de evaluación como: justificación, y metodología.

2.-Revisión documental específica:

- ⇒ Localización fuentes bibliográficas de información y datos.
- ⇒ Recopilación información sobre tema a evaluar.
- ⇒ Lectura y análisis de la PAC y su reforma para 2014-2020.
- ⇒ Análisis básico de los elementos a tener en cuenta para el análisis de relevancia, pertinencia, coherencia interna y externa reforma de forma participada.
- ⇒ Estudio de la caracterización de la unidad de caso y específicamente del sector agrícola de la localidad.
- ⇒ Elaboración del apartado del marco teórico fundamentado, a integrar en el informe preliminar de evaluación.

SEGUNDA FASE: EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN

3.-Trabajo de campo:

- ⇒ Implementación de talleres participativos donde se implementarán las siguientes técnicas y herramientas utilizadas para producción de conocimiento para complementar los apartados de relevancia y pertinencia de la evaluación.
 - Cartografía social del sector agrícola de Lora del Río.
 - Matriz DAFO.
 - Lluvia de ideas.
 - Técnica del tapete.
 - Árbol problemas y retroalimentación del mismo.
 - Árbol objetivos (y matriz árbol de objetivos con objetivos de la reforma).
 - Enjuiciamiento práctico de objetivos.
 - Subgrupos de análisis de coherencia interna de la reforma.
- ⇒ Aplicación de entrevistas en profundidad a personas expertas, que se utilizarán para la producción de conocimiento para complementar el análisis de la participación de los beneficiarios en el diseño de la reforma, así como la coherencia externa de la misma. Serán retroalimentadas (delphi).
- ⇒ Elaboración de matriz de objetivos y medidas de cada actuación en el territorio para análisis coherencia externa.
- ⇒ Análisis conclusivo de gabinete como elemento final de cada proceso según criterio a evaluar.

4.-Análisis de la información y datos trabajo de campo:

- ⇒ Trabajo de gabinete del equipo evaluador para sistematización de aportes de la fase de trabajo de campo.
- ⇒ Análisis multidisciplinar información y datos obtenidos en la fase de trabajo de campo.
- ⇒ Integración de información y datos obtenidos con el conocimiento adquirido en fase de revisión documental.
- ⇒ Elaboración de diagnóstico participativo con los aportes del trabajo de gabinete y de la fase de trabajo de campo con las personas participantes.
- ⇒ Indagación bibliográfica en elementos documentales que no se indagara en la fase de revisión documental y que se hayan conocido tras el trabajo de campo, y se considere necesario integrar conjuntamente en el informe de evaluación.

5.-Redacción del informe preliminar de evaluación:

- ⇒ Unificación de la información obtenida con la revisión documental y la información y datos producidos en el trabajo de campo.
- ⇒ Desarrollo del apartado de análisis de racionalidad (pertinencia y relevancia de la evaluación -contrastación diagnóstico participativo con diagnóstico reforma-) del informe preliminar de evaluación.
- ⇒ Elaboración del apartado de análisis de coherencia (interna-externa) del informe preliminar de evaluación.
- ⇒ Definición los apartados de conclusiones, limitaciones, recomendaciones, juicio crítico y plan de difusión del informe preliminar de evaluación.
- ⇒ Diseño de aspectos conclusivos de todo lo aportado en el informe preliminar para llevarlo a retroalimentación en un formato integrador y de sencilla comprensión.

TERCERA FASE: RETROALIMENTACIÓN

6.- Retroalimentación con actores clave:

- ⇒ Presentación y socialización dinámica del informe preliminar de evaluación con actores clave que han intervenido en cada una de las fases de evaluación.
- ⇒ Profundización participativa de los aspectos conflictivos derivados del paso anterior.

CUARTA FASE: INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

7.-Redacción del informe final de evaluación:

- ⇒ Integración de aportaciones hechas en la fase de retroalimentación a todas las partes del informe preliminar.
- ⇒ Resumen ejecutivo: Diseño y elaboración del resumen ejecutivo de la evaluación para su difusión.
- ⇒ Materiales divulgativos: Diseño y elaboración de materiales divulgativos sobre la evaluación: folletos, vídeo, ruedas de prensa etc.
- ⇒ Presentación del informe final de evaluación y todos los formatos divulgativos a la institución que encargó la evaluación.

QUINTA FASE: DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

8.-Comunicación y difusión de la evaluación:

- ⇒ Presentación del informe final de evaluación y todos los formatos divulgativos a los actores y actrices implicadas/os.
- ⇒ Comunicación de la evaluación y divulgación en los formatos previstos en el plan de difusión de la evaluación diseñado.
- ⇒ Difusión continuada: Elaboración de artículos académicos para difusión en revistas científicas y webs de redes y entidades de evaluación de política pública a nivel internacional.

El cronograma específico que recoge el detalle temporal³² de las tareas a realizar en todo el proceso de evaluación quedaría entonces definido de manera progresiva en función de los procesos que se den en el transcurso de la evaluación, mas como aproximación ideal, se ofrece un cronograma, que creemos acertado para poder maximizar los tiempos.

En el mismo, solamente se solapan en tiempo, las tareas de trabajo de campo con las de análisis de la información obtenida en las mismas, pues se entiende que a la vez que se produce dicha información, su sistematización y análisis continuado es necesario para poder orientar y reorientar los sucesivos procesos de inmersión en campo, estableciendo las modificaciones que se consideren necesarias por parte del equipo evaluador, en función de los hallazgos que se encuentren, tal y como en la lógica de la investigación-acción-participativa se propone tener en cuenta, siendo nuestro objetivo tener presente dicha orientación teórico-metodológica para el desarrollo de la evaluación que nos ocupa.

³² No referimos explícitamente el mes de inicio y de finalización, para que el cronograma pueda ser tomado en otros procesos como orientativo, mas en el caso concreto, atenderíamos específicamente a que los tres meses de trabajo de campo, fueran meses en que los agricultores no tengan una excesiva carga de trabajo por siembra o recogida de cosechas. En el caso de Lora del Río, aun con la diversidad de cultivos, en base a la propuesta de algunos agricultores a quien formulamos la pregunta ¿cuáles son para ti los meses del año en que hay menor carga de actividad agrícola en Lora?, la temporada más referida oscila entre octubre y febrero. Tomaríamos esta referencia concreta para tratar de acomodar las fechas lo más posible a la disponibilidad de los agricultores para participar en los talleres.

El cronograma quedaría así definido:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Elementos e inversión iniciales	■	■										
Diseño del Plan de Evaluación			■									
Revisión documental específica			■	■								
Trabajo de campo					■	■	■					
Análisis de información y datos del trabajo de campo						■	■	■				
Redacción del informe preliminar de evaluación								■	■			
Retroalimentación con actores clave										■		
Redacción del informe final de evaluación											■	
Comunicación y difusión de la Evaluación												■

3.2.7. Contenido del Informe final de Evaluación y Plan de difusión de la Evaluación

Con todo, el informe final de evaluación tendría como mínimo los siguientes contenidos, amén de que pudieran ampliarse y modificarse por la necesaria atención de elementos surgidos en el desarrollo de la evaluación.

- 1.-Portada: Entidad emisora, entidad receptora, entidad solicitante, título evaluación, título programa evaluado, fecha y lugar entrega y autoría.
- 2.-Índice: detalladamente desglosado en todos sus elementos y subapartados.
- 3.-Resumen: breve presentación que recoja el contenido esencial del documento.
- 4.-Introducción: justificación, objetivos, preguntas de evaluación, hipótesis, objeto y enfoque de la evaluación.
- 5.-Metodología: elementos subyacentes, filosofía, epistemología, ontología, método y consideraciones sobre él, técnicas utilizadas en la evaluación – producción de información y de análisis de la misma-, fases de la evaluación, actores participantes, procesos de retroalimentación, análisis de evaluabilidad del programa.
- 6.-Marco teórico: sobre el tema a evaluar, diagnóstico inicial, descripción de la reforma de la política evaluada, autores relevantes, elementos esenciales teóricamente desarrollados imprescindibles de conocer para ejecutar la evaluación efectivamente, unidad/es de caso que integran la evaluación, caracterización del contexto etc.
- 7.-Evaluación de diseño participativa per se: coherencia (interna-externa), racionalidad (relevancia-pertinencia). Hallazgos, datos, información producida, análisis efectivo de todo, descripción detallada de cómo se han desarrollado las técnicas ejecutadas que han dado paso a la conformación final del análisis de coherencia y racionalidad de la reforma. Resumen ejecutivo de la evaluación elaborada.
- 8.-Conclusiones: lo positivo, lo negativo, lo mejorable, apreciaciones etc.
- 9.-Recomendaciones: basadas en las conclusiones elaboradas.

10.-Plan de comunicación y difusión de la evaluación efectuada: memoria concisa a difundir, actores y actos para presentar la evaluación efectuada.

11.-Bibliografía

12.-Anexos: guiones de técnicas cualitativas utilizadas en la evaluación, gráficas informativas, cvs de equipo evaluador, noticias, mapas adicionales etc.

Para el plan de difusión, se ha de tener en cuenta que como mínimo hay que desarrollar los siguientes productos y espacios para la divulgación de los resultados de la evaluación:

-Realización de un Resumen ejecutivo, claro, concreto, de sencilla lectura y lo más completo posible dentro de su naturaleza sintética.

-Elaboración y distribución de folletos informativos concisos, con un diseño moderno y llamativo. El aspecto externo del folleto nos resulta muy relevante, por ello consideramos que contratar a un diseñador gráfico especialistas si no se tiene uno en el equipo evaluador, es un valor añadido para la realización de este elemento tan relevante.

-Elaboración de video de difusión sobre todo el proceso de evaluación desarrollado, que contenga de forma dinámica y atractiva fases, imágenes, conclusiones etc.

-Colgar aspectos relevantes del proceso de evaluación en los medios tecnológicos disponibles como webs y redes sociales que integren a la mayor cantidad de perfiles sociales (facebook, twitter, instagram, google+, blogs, y todos aquellos que durante el proceso de evaluación puedan ir emergiendo como redes sociales más utilizadas y “de moda” según el momento concreto, debido a la rapidez con que éstas van cambiando).

-Presentación de informe final y todos los formatos de difusión a institución que ha encargado la evaluación.

-Presentación a actores implicados de los resultados de la evaluación y los formatos de divulgación elaborados, entregando copia de éstos a cada uno de los actores participantes. En esta presentación es importante que haya un espacio de retroalimentación, opiniones, agradecimientos etc., que sientan también suya la evaluación y se genere un sentimiento de la importancia del uso y utilidad de los resultados de la misma para favorecer otros procesos de mejora de la situación de los agricultores en la localidad.

-Rueda de prensa divulgativa, para la que sería posible convocar a los medios locales regionales, nacionales, internacionales, y donde la presencia institucional y política sería relevante para dar mayor importancia al acto.

-Publicación continuada de artículos en revistas científicas y webs, redes e instituciones a todo nivel geográfico, especializadas sobre evaluación.

3.3. Técnicas de producción de datos e información

Hay que centrarse ahora en las técnicas concretas -ya mencionadas en las fases de evaluación- que se propone utilizar a lo largo del desarrollo de la evaluación. Han sido seleccionadas para llegar a cumplir los objetivos planteados en la presente investigación, permitiendo la producción de información necesaria a través de los discursos y respuestas obtenidas por las personas participantes. Hay que tener siempre en cuenta que tales discursos están mediados subjetivamente por las personas que los producen, por la presencia del equipo evaluador, por la experiencia etc., y siempre tienen tras de sí aspectos mucho más complejos de los que una mirada simplificadora de la realidad puede ofrecer. Las técnicas que aquí se presentan son las que se estiman necesarias para un acercamiento a la comprensión del problema planteado, tomando en cuenta la totalidad de los agentes clave que conforman la realidad del sector agrícola en Lora, y otros ámbitos geográficos donde la unidad de caso está integrada. Inicialmente se presenta la tipología de técnicas, la justificación del uso de las mismas y un breve aporte teórico sobre las mismas:

3.3.1. Observación

Técnica cualitativa por excelencia –especialmente usada por antropólogas/os como medio de inmersión en el medio social de interés investigativo-, las observaciones a realizar que se proponen, son simples³³ (frente a las experimentales, donde la situación a observar se genera intencionadamente para la observación, la simple observa hechos dados de forma espontánea). Inicialmente, se propone la realización de observaciones asistemáticas –en las que según Cantón, no se dispone de un guión previo en el que “encajar lo que se observa”, la persona que observa no define estrictamente el objeto de dicha observación-; para posteriormente una vez se tenga mayor grado de conocimiento del medio donde se hacen observaciones, pasar a la realización de observaciones sistemáticas –un guión previo estructurado-, y éstas según el foco de interés a estudiar irían desde las descriptivas (la menos sistemática de las observaciones sistemáticas, donde no se centra la atención en algo concreto, sino que no se descarta nada –algo divergente de observar todo, lo cual es prácticamente imposible-); hasta la focalizada (centrándonos en atender a un aspecto concreto dentro de la maraña de aspectos que compone cualquier situación social); o la selectiva (centrada en un único aspecto atendiendo y analizando detalladamente todos sus atributos). Preferiblemente se propone la realización de observaciones participantes, considerando que éstas pueden favorecer el conocimiento con mayor profundidad de los aspectos que nos interesa observar, especialmente tratándose de una cuestión donde el diálogo informal emergente en las observaciones, puede ser fuente de gran conocimiento en esta fase inicial de inmersión en campo para obtener datos para la orientación del tipo de evaluación a efectuar. Podrán ser observaciones descriptivas en preferiblemente, a no ser que se tenga como objetivo falsar alguna hipótesis concreta, en cuyo caso, las observaciones serían explicativas.

El uso de las observaciones está suscrito a la fase 1 de la evaluación, en el apartado de “elementos e inmersión inicial”, donde como se refiere en la descripción detallada de las tareas que integran esta fase, se realiza una primera toma de contacto con los agricultores. Es en este espacio donde se realizarán un mínimo de 5 observaciones simples de las cuáles las dos primeras, pues se trata en un primer momento de tener un primer acercamiento sin guiones prefijados, preferiblemente en lugares de

³³ Cantón (2013) Técnicas de investigación (Material de apuntes de clase). Clase de Métodos y técnicas de investigación en Antropología. Licenciatura en Antropología Social y Cultural. Universidad de Sevilla. Sevilla, España. Fuentes de la autora: Taylor y Bogdan (1986) Introducción a los métodos cualitativos en investigación. Ed. Paidós. México D.F. México. Y García Ferrando, M; Alvira Martín, F; Ibáñez, J. (2010). El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación. Alianza editorial. Madrid. España.

encuentro de agricultores/as como pueden ser bares de la localidad a una hora determinada. Las 3 siguientes observaciones, sí serían sistemáticas con carácter descriptivo, y en las mismas sí se tendría un guión mínimo de aspectos a observar, y temas recurrentes a dialogar informalmente. Cada una de estas podría realizarse en otro de los lugares de encuentro de agricultores –bar o cooperativa por ejemplo-, una con algún agricultor concreto en un día laborable, y otra en alguna reunión de agricultores/as bien por algún tema de la cooperativa, por convocatoria de propaganda de venta de semillas de empresas transnacionales, o por alguna reunión informativa organizada por la concejalía de agricultura o cualquier otra empresas o entidad, sindicato u asociación. Se presenta en el anexo I, un guión de temas recurrentes durante las observaciones sistemáticas.

La importancia de las observaciones, es además, que permiten acceder, no sólo a discursos explícitos –que serán provocados, mediados y determinados en gran medida por la presencia de una persona ajena a su medio social, la persona evaluadora, sino a discursos implícitos, más relevantes de los agentes, que pueden producirse, una vez se haya tenido mayor trato, confianza y rapport con la persona inicialmente ajena, y que al sentirse más cómoda la persona informante, permiten acceder de manera informal a información más trascendental para lo que nos interesa.

3.3.2. Encuesta

Como instrumento de producción de información estandarizado, las encuestas permiten abarcar una cantidad de población amplia de la que obtener información genérica para posteriormente poder profundizar en los aspectos que la encuesta nos haya dado como más relevantes en el trabajo grupal con agricultores. Se utilizarán para conocer el perfil de agricultores/as y determinar su participación en los posteriores procesos de trabajo grupal, escogiendo para ello a perfiles significativos y representativos. Además, servirá para proponer preguntas abiertas para que los agricultores puedan aportar datos para el Plan de diseño de la Evaluación, tal y como antes hemos referido, integrándolos así desde el primer momento en la definición misma de la evaluación, pues podrán aportar preguntas de evaluación, objetivos, aquéllos aspectos dentro de la reforma que más inquietan preocupan o interesan a sus principales beneficiarios, así como para conocer qué conocen de la misma y en qué medida. La encuesta concreta que se pasaría está formada por varios tipos de preguntas: abiertas, cerradas y multirespuesta, tal y como en el ANEXO II puede apreciarse.

Obviamente se realizarían a una muestra de sujetos en función del cálculo del tamaño de la muestra (n) teniendo en cuenta los datos existentes del número de agricultores/as que hay en la localidad. Este será elaborado teniendo en cuenta los datos existentes del número de agricultores que hay en la localidad, determinando un nivel de confianza y margen de error de un 2% (E=2). Siendo así, se toman los datos facilitados por la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Sevilla al preguntar sobre la relación de agricultores activos en Lora del Río, a partir de las declaraciones únicas presentadas en el 2014, cuya respuesta es la siguiente tabla:

TABLA Nº 1: SOLICITUDES ÚNICAS AGRICULTORES/AS DE LORA DEL RÍO 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Nº EXPEDIENTES	560	565	564	564	550

Fuente: Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Sevilla

Hay que tener en cuenta que, tal y como se informa por varias fuentes y por el conocimiento de la realidad del pueblo que se tiene, hay agricultoras/es que no

presentan solicitud única, y declaran la producción, sobre todo en cítricos que no estén acogidos a régimen de pago único; y agricultores "en activo" que ni presentan solicitud, ni realizan declaración porque la venta de la cosecha la realizan en "B". Como estos datos son de gran dificultad conseguirlos, se toma entonces como dato de la población total de agricultores, el dato de 2014 proporcionado en base a las solicitudes únicas presentadas por éstos en ese año. Aún con sus sesgos, el dato es útil para poder estimar la muestra de población a que realizaríamos la encuesta calculando el tamaño de una muestra aleatoria simple. Por lo que los elementos a tener en cuenta para desarrollar la fórmula para calcular n, serían:

Nivel de confianza= $Z=1,96$

Error de precisión= $E=0.03$

Población total de agricultores= $N = 550$

$p=q=0.5$

Realizamos la operación con la herramienta online MAS³⁴, que nos ofrece al introducir estos datos que **n= 364**.

3.3.3. Talleres participativos

Esta técnica se desarrollaría tanto los agricultores como con representantes de los agentes clave referidos para obtener información para los apartados de análisis de racionalidad y pertinencia de la evaluación así como de la coherencia interna de la reforma. Dentro de ellos se pondrían en marcha varias de las herramientas de producción de información específicamente seleccionadas en función de los objetivos que cada sesión del grupo de discusión tenga. Los agricultores/as serán seleccionados/as en base a los perfiles diferenciados en función de las preguntas realizadas en la encuesta previa. El papel de la persona moderadora, en este caso evaluador/a/es, es central para dirigir sutilmente al grupo y plantear las cuestiones deseadas. No debe emitir juicios de valor y ha de adaptar su lenguaje al grupo con que trabaja, interviniendo lo menos posible, a no ser que haya bloqueos en el trabajo grupal desarrollado. Es importante aquí apreciar también que las consideraciones expresadas por las personas participantes, estarán también determinadas por la presencia de "los otros" en el grupo, sus concepciones etc. motivo por el que conocer interacciones anteriores entre los participantes, posibles conflictos etc. Para este aspecto, el tener esa persona que es muchas veces una "aliada/o clave" en el pueblo, la persona informante clave por definición y que es apoyo en todo el proceso de evaluación y conoce la realidad del pueblo por lo que puede orientar en muchas cuestiones específicas.

Los talleres, según se refiere por el CEO³⁵ (2008), son una técnica pedagógica que logra que se puedan generar cauces para la producción de ideas y conocimiento grupal de forma guiada a través de dinámicas y acciones preparadas para tal objetivo. La persona facilitadora favorece el clima de respeto, participación integradora e igualitaria en las cuestiones de los talleres. Puede generar preguntas, indicaciones, planteamientos conflictivos, orientar, recuestionar etc. para favorecer el desarrollo más óptimo posible de la actividad por parte de cada persona participante. Estos talleres constan de una gran potencialidad de generación de aprendizaje, capacidades, habilidades, procesos críticos y de empoderamiento de los actores al fomentarse su reflexividad desde una lógica de concientización.

³⁴ <http://personal.us.es/vmanzano/programas.htm#arriba>

³⁵ Centro de Estudios de Opiniones de la Universidad de Antioquia. Facultad de ciencias sociales y humanas. Medellín, Colombia. Obtenido de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/1650/1302>. Revisado en enero de 2015.

Cada persona participará en aquellos elementos para los que entendamos que pueden aportar mayor información útil para el análisis, siendo esto explicitado en detalle en el apartado 7.

Se trata con los talleres de favorecer el diálogo entre diferentes actores/actrices clave, la puesta en común y discusión de sus diferentes perspectivas y apreciaciones sobre los elementos a analizar, primero en dos subgrupos y posteriormente en gran grupo.

Dentro del desarrollo de los talleres participativos, se implementarían una serie de herramientas metodológicas que serán las que doten de contenido dichos talleres. Éstas son:

A. CARTOGRAFÍA SOCIAL

Herramienta típica de la intervención comunitaria en cooperación internacional, se considera que esta herramienta tiene una gran potencialidad para permitir conocer de mano de los agricultores/as, su sector agrícola, los elementos que lo componen, personas relevantes, espacios de reunión, tipos de cultivos, empresas, etc., siendo un gran aporte para la confección de un mapa que explicita incluso aspectos identitarios de los agricultores, que serán muy útiles para la caracterización de la unidad de caso, tomando los aspectos que los principales personas beneficiarias de la política. En las cartografías sociales, una comunidad o grupo plasma de forma gráfica su conocimiento integral sobre su propio territorio “utilizando instrumentos técnicos y vivenciales”. En este caso, resulta de mayor interés focalizar la temática para que los aportes vayan en la dirección del contenido que se desea recabar pudiendo obtener así un “mapa” construido por los propios agricultores/as, donde presenten todos los elementos que componen, a su juicio la realidad agroalimentaria de Lora del Río, personajes relevantes etc. Es en este sentido un “mapa temático” según como Herrera³⁶ conceptualiza. Se debe dejar libertad para que las personas incluyan todo lo que vean relevante, sin enjuiciar sus aportes. Es como refiere Herrera (2008:3) una “herramienta de planificación y transformación social, una estrategia fundamentada en la investigación-acción-participativa y sus principios (...) sirve para construir conocimiento de manera colectiva”. Es importante tener en cuenta que los mapas resultantes son “productos simbólicos y culturales por lo que el empleo de las cartografías tiene que estar acorde con el contexto socio-cultural en el que se emplee” (Herrera, 2008: 4). Lo más interesante de este proceso en base a la experiencia propia³⁷ de su utilización, es que en el desarrollo del diseño de la cartografía comunitariamente, se establecen diálogos, interacciones, conversaciones informales, conflictos, intercambio de opiniones y valores entre las personas que lo realizan, y he ahí, el segundo pilar potencial de esta herramienta, no sólo el mapa en sí nos da información, sino que durante el proceso, la persona que dinamiza el mismo, ha de estar atenta a la obtención y sistematización de la información de gran calidad que se genera en ese “durante” de gran trascendencia. Es revelador cómo en el proceso de desarrollo del mapa, las personas que intervienen, recorren pasado, presente, futuro de la realidad de la que hablan y discuten, ofrecen opiniones sobre políticas, gobernantes, acciones gubernamentales desarrolladas, roles de personas de la localidad etc.

³⁶ Tomado del blog de Juan Herrera: <http://www.juanherrera.files.wordpress.com/2008/01/cartografia-social.pdf>. Revisado en enero de 2015. Profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de La Laguna. Centro Superior de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales.

³⁷ Durante junio-septiembre de 2013 participé en el desarrollo continuado de talleres comunitarios en La Sabana, Caruao, Estado Vargas, Venezuela. En el proyecto Antropología de la Parroquia Caruao, donde de mano de la antropóloga Gabriela Croes Esté –profesional con dilatada experiencia en el trabajo con los yanomamis venezolanos- se participó en el desarrollo de la cartografía social del pueblo de La Sabana, con agentes de la propia comunidad. Se puede revisar parte de esta experiencia en: <https://antropologiacaruao.wordpress.com/actualidad/>.

Algunas de las líneas orientativas para la realización de este mapa serían aportes sobre: recursos, distribución del espacio, propiedad, cultivos, empresas de insumos y compradoras, bancos/cajas financiadores, industria agrotransformadora, cooperativa, peritos agrícolas relevantes, actores clave, expertos, políticos, calendario agrícola – tareas, reloj de rutina en cada época-, asociaciones de apoyo etc.

B. ANÁLISIS DAFO

También conocida como FODA, es la herramienta de análisis por excelencia de cualquier intervención social que busque información para avances investigativos o para análisis participativo en pro del desarrollo social y comunitario de cualquier ámbito de la vida cotidiana. En un cuadro se explicitan de forma cooperativa por parte de todas las personas participantes las “cuatro variables que afectan a un ámbito de actuación concreto, a la hora de establecer un diagnóstico de situación” (Osuna y Márquez, 2000:29): Debilidades (internas), Amenazas (externas), Fortalezas (internas) y Oportunidades (externas) que el grupo considera que existe en relación a un tema o aspecto concreto. En este caso se haría de la agricultura del municipio, aportándose así aspectos determinantes para conocer problemas, necesidades, perspectivas, opiniones y visiones propias de los agricultores sobre este tema. Básicamente la definición de los 4 elementos de la matriz son estas:

TABLA 2: ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DAFO

<p>Debilidades Constituyen factores internos, del propio sector, territorio o colectivo, que limitan o reducen su capacidad de desarrollo efectivo.</p>	<p>Fortalezas Elementos de carácter interno, que pertenecen al propio sector, territorio o colectivo, y que le proporciona ventajas competitivas.</p>
<p>Amenazas Factores externos, que pertenecen al entorno, y que reducen la efectividad de iniciativas, incrementan riesgos y costes, etc.</p>	<p>Oportunidades Circunstancias externas o del entorno de la población objetivo que pueden implicar una ventaja competitiva.</p>

Fuente: Osuna y Vélez, 2004: 41

Todos los aportes realizados a cada uno de los 4 apartados son analizados, criticados, profundizados, recuestionados en grupo etc. para poder expresar las consideraciones de las personas participantes sobre éstos. Los mismos autores referidos, expresan que este análisis muestra “el resultado concreto del análisis de la relación de factores que influyen en el éxito de un plan de desarrollo, ordenados por prioridades y divididos en cuatro grupos” (Osuna y Vélez, 2004:40).

Aunque en el presente trabajo no se profundizará más en esta herramienta, es importante referir que una vez finalizada esta primera fase de aportes y discusión, se puede ir al análisis CAME: “Corregir debilidades, Afrontar amenazas, Mantener fortalezas y Explotar oportunidades” (Osuna y Vélez, 2004:41-42), tal y como se presenta en la siguiente tabla, se entrecruzan esos elementos para poder afrontar con el grupo opciones viables y realistas de estrategias que permitan el cambio o mejora de la situación. Esto sería muy útil para ver si estas estrategias son o no coincidentes con las que se proponen en las medidas de la reforma de la PAC, partiendo de la base de que puede que los problemas/necesidades/amenazas/debilidades explicitados por los agricultores sean divergentes de aquellos que la reforma a considerados específicamente, lo cual mostraría la diferencia entre las consideraciones de los/as beneficiarios y los/as diseñadores/as de la reforma, o bien, si sucede que coinciden las cuestiones, se podría apreciar una adecuada relevancia de la reforma analizada.

TABLA 3: ELEMENTOS DEL ANÁLISIS CAME

	Lista de fortalezas	Lista de debilidades
Lista de oportunidades	FO (Maxi-Maxi) Estrategia para maximizar tanto las F como las O	DO (Mini- Maxi) Estrategia para minimizar las D y maximizar las O
Lista de amenazas	FA (Maxi-Mini) Estrategia para maximizar las F y minimizar las A	DA (Mini-Mini) Estrategia para minimizar tanto las A como las D

Fuente: Osuna y Vélez, 2004: 42

C. LLUVIA DE IDEAS

También llamada tormenta de ideas. Según Delgado y Solano (2009:10), “su objetivo es poner en común el conjunto de ideas o conocimientos que cada uno de los miembros del grupo posea acerca de un tema determinado”. Con esta herramienta a través de un proceso interactivo de expresión de ideas de forma individual en el grupo, se generan nuevas ideas encadenadas en base a las ideas previas explicitadas por cada miembro del grupo, lo que hace que colectivamente se logren muchos más resultados que de forma independiente. Hay varias fases en las que inicialmente se presenta el tema o problema en base al que se van a aportar ideas. La persona facilitadora, dinamiza el proceso sin enjuiciar ninguno de los aportes que se hacen, sino propiciando de forma activa, pero sin expresiones que lleven a determinar las intervenciones, la continua participación de los actores, en relación a ello, las autoras antes referidas explicitan que “Toda idea es importante, por lo tanto, debe ser tomada en cuenta y escrita en forma textual con el fin de no sesgar los aportes” (2009:10) habiendo identificado a las personas más participativas dentro del grupo, debe controlar que estas no ejerzan demasiado acaparamiento de la palabra e instar a que las personas menos participativas sean más. Aunque debe tener un carácter neutral, la persona dinamizadora, ha de ejercer cierto control en la no desviación excesiva del tema inicialmente definido. Seguidamente las ideas se escriben en papeles que se van colocando en la pared o en un tablón preparado para ello. Una vez se tienen una cantidad de ideas consideradas como ideales, y se aprecia que el grupo tras un rato de participación siente haber expresado la mayoría de sus aportaciones, se pasa a otra fase de este proceso, que es tomar idea por idea para analizarla, cuestionarse sobre ella, criticarla, dar opción a que cada persona opine sobre la misma, recuestionarla de nuevo etc. hasta llegar a establecer unas determinadas conclusiones, o bien hasta llegar a tener la información requerida para su uso posteriormente en otras herramienta técnicas, como la del tapete.

D. TÉCNICA DEL TAPETE

Consiste en tomar la información obtenida “en bruto” en la lluvia de ideas y trabajar la conexión de los elementos explicitados para unirlos y generar nuevas tarjetas con información más elaborada y que permita hacer un análisis más profundo posibilitando un diálogo o debate entre los participantes, en que éstos establezcan y prioricen las tarjetas en función de la categoría a que se considere que correspondan éstas (causas, problemas –caracterización- y consecuencias). Es muy útil para estructurar la información, identificar las problemáticas de base, determinar los objetivos, líneas de actuación y medidas posibles. En el mismo sentido establecer las prioridades a las que se debe hacer frente y ofrecer alternativas de solución. Es el paso previo a la realización de los árboles de problemas y objetivos, pues con esta herramienta –realizada en base a los aspectos aportados en la lluvia de ideas-, se

puede concretar la clasificación de los datos aportados en el anterior proceso. Una vez los participantes han establecido sus “tapetes” colocando las tarjetas como mejor han entendido que han de ser colocadas según las vinculaciones que creen existen entre las mismas, se puede tomar una fotografía de este aporte creado por las persona participantes para que el contenido de la misma pueda servir en una siguiente fase para analizar y generar conclusiones sobre la herramienta implementada, las cuales pueden ser plasmadas en un árbol de problemas, técnica que a continuación explicitamos.

E. ÁRBOL DE PROBLEMAS Y ÁRBOL DE OBJETIVOS

Ambas son representaciones gráficas donde se plasman en el primer caso “las relaciones causa-efecto que adoptan visualmente la forma de árbol, debido a las ramificaciones en cascadas de dichas relaciones” (Osuna y Vélez, 2004:44), lo cual, según Álvarez et al., permite “analizar la causalidad de los problemas (...) es decir, su lógica o razonamiento subyacente” (2008:20). Se plasman en este árbol: de abajo-arriba: causas, problemas y efectos. En el segundo caso, se busca la construcción de las situaciones opuestas a las explicitadas en el árbol de problemas (Aldunate, 2008) se formulan los objetivos (visión positiva del problema), medidas (visión positiva de causa) y fines (visión positiva de efectos) esperados con las mismas. Si se continuaría trabajando este árbol de objetivos, se podría entrar en una dinámica de proposición de estrategias concretas, para la implementación de las medidas definidas por la comunidad, aunque este aspecto se escapa del interés de la evaluación y cae más del lado del desarrollo comunitario y rural. Se observa con éstas herramientas cómo la evaluación desarrollada en la línea de trabajo aquí propuesta de forma colaborativa con un colectivo beneficiario específico, tiene grandes potencialidades para ese empoderamiento y reflexión autocrítica de la propia situación, que genera ese aprendizaje concientizador que anteriormente se ha referido subyace en esta lógica de intervención.

La importancia del árbol de problemas para conocer las perspectivas de los agricultores sobre esta cuestión, aporta gran información para el análisis de relevancia, además hay que recordar el dicho popular de que “con el problema bien definido, ya tenemos el 90% de la solución”. Da además una visión sobre los nodos críticos, que pueden entenderse como aquellos en que confluyen una alta cantidad de problemas identificados por los actores. Pueden ser detectados una vez que se tiene el árbol de problemas, pues en una misma “rama” confluirán muchas consecuencias, o/y de una misma causa, se derivarán una multiplicidad de problemas.

F. DELPHI

Se basa en ofrecer a los diferentes actores y actrices implicadas/os, aportes hechos por otras personas que intervienen en el proceso participativo de la evaluación. Se puede poner así de manifiesto la convergencia o divergencia de opiniones pudiendo observar consensos y puntos de completo desacuerdo.

Puede definirse como: un “proceso de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo a la hora de permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar un problema complejo” (Landeta, 1999 citado en Flores, 2007³⁸), el autor refiere así mismo que es una “técnica prospectiva de obtención de información cualitativa o subjetiva, pero relativamente precisa en contextos de información imperfecta, fruto de combinar el conocimiento y experiencia de expertos en diversos campos”, indicando prioritariamente su utilización cuando “los tópicos a investigar lleven a juicios

³⁸ Tomado de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/dfr/metodo%20Delphi.html>. Consultado en enero de 2015.

subjetivos, más que a técnicas analíticas precisas” (Monfort, 1999 citado en Flores, 2007).

Su ventaja radica en su carácter abierto en lo referido a la participación de agentes más o menos implicados en dicho proceso. Consiste por tanto en poner en juicio de otros actores la información obtenida mediante otras técnicas, en este caso, para la entrevista en profundidad realizada Así como la retroalimentación del árbol de problemas elaborado en base a los elementos definidos por los participantes en el taller en el desarrollo de la técnica del tapete. También se tomará para la retroalimentación del informe preliminar de evaluación.

3.3.4. Entrevista en profundidad

Su carácter dialógico frente al monológico de la encuesta, da mayores posibilidades de ahondar en determinados aspectos concretos. Su uso es de suma utilidad si se quiere conocer el punto de vista de las personas, para descubrir motivos, significados, aspiraciones o expectativas que guían su comportamiento. Tal como afirma Patton “el objetivo de la entrevista cualitativa es conocer la perspectiva y el marco de referencia a partir del cual las personas organizan su entorno y orientan su comportamiento”. (1980, citado en Kremenchutsky:8)

Se propondrán para abordar a personas expertas en materia de la reforma a evaluar, para tener aportes de los mismos en las preguntas de evaluación definidas para los criterios de participación y coherencia externa. Estas pueden ser personas de difícil acceso o incorporación a mesas de discusión, pero son relevantes para la comprensión de la reforma y su perspectiva sobre la misma, así como para aportar datos muy relevantes que conocen al detalle de la reforma. Las entrevistas serán estructuradas, mas no completamente cerradas al planteamiento de nuevas preguntas para favorecer una adecuación de éstas y direccionalidad para que respondan a lo que verdaderamente nos interesa, pero pudiendo tener un margen de flexibilidad considerable para no ser demasiado estáticas en su ejecución. Es importante analizar los contextos de producción de discursos y cómo estos afectan al discurso producido, así como la afectación u determinación que la presencia de la persona evaluadora –en este caso- puede producir como efectos en la persona entrevistada, la idea previa de ambos sobre la otra persona, aprioris construidos subyacentes, etc.

El modelo de entrevista propuesto en el ANEXO III, las personas concretas a que se aplicará la entrevista, se refieren en el apartado detallado de coherencia externa (7.2.2).

Capítulo 4: Marco teórico básico sobre agricultura

*“Día tras día de sol a sol labra la tierra
el más esclavo trabajador”³⁹*

4.1. Orientaciones teóricas elementales

La base teórica fundamental que se considera es central para ubicar la problemática del campo en general, al hilo del surgimiento de la PAC en la UE -lo cual se abordará en un apartado específico para este requerimiento imprescindible por la naturaleza del presente trabajo de evaluación-, tiene origen en el discurso marxista sobre el campesinado⁴⁰. Las consideraciones del autor en torno al tema van desde posiciones en que se refleja *poca estima* por el campesinado⁴¹, a planteamientos y reflexiones más profundas, completas y complejas sobre la lógica del modo económico de producción característico de los campesinos -considerando la posibilidad de integrar dentro de los modos de producción que ya había definido, el modo de producción campesino-: “Marx como erudito muestra que en su larga vida cambió de parecer de manera importante y que no siempre fue consistente en sus declaraciones y en sus escritos”. (Wolf en Palerm, 1980: 11)

Es fundamental tomar en cuenta estudios posteriores de los autores postmarxianos, ya que sus planteamientos posibilitan nuevas consideraciones sobre las tesis marxistas, dándose una dualidad de posiciones bastante claras, ya que hay autores que hacen una lectura más ortodoxa del autor y defienden la tesis “descampesinista” expresada en los planteamientos del mismo -por ejemplo Lenin o Kautsky-, mientras que de una lectura más heterodoxa de Marx, derivan tesis “campesinistas” que defienden la permanencia del campesinado inserto dentro del modo de producción capitalista en sus diferentes fases, poniendo énfasis en el análisis de las características propias del campesinado⁴². Etxezarreta, (1979) expone las principales ideas sobre diferentes autores basados en Marx, que han escrito sobre la cuestión, ofreciendo un panorama amplio sobre las consideraciones teóricas que hay entorno al debate de la evolución del campesinado en el sistema capitalista y más concretamente en su fase de expansión monopolista-financiera.

Es de estos estudios desde donde se inicia el interés por conocer los cambios generados en los sistemas sociales al irse transformando las zonas rurales y las formas de vida campesinas (tendencia global dada en Andalucía y en la localidad loreña concretamente) con la llegada de la modernización al campo, generándose su consecuente capitalización, a lo que la PAC que proponemos evaluar ha contribuido enormemente. Siendo así, la dimensión desde la que se contempla la importancia de

³⁹ Fragmento de la pieza musical *Labrador*. (1978) Manolo Escobar. En *Labrador*. Casette. España.

⁴⁰ Este va modificándose si se tienen en cuenta los escritos más tempranos y tardíos de Marx, notándose la evolución de su consideración al respecto.

⁴¹ Creemos que por presentar estas características heterogéneas que difícilmente se pueden enmarcar en los modos de producción y en las etapas que define desde una perspectiva evolucionista, imponiendo parámetros fijos apriorísticamente definidos, siendo de este sesgo marxista que se derivan frases que reflejan un trato despectivo hacia la figura del campesino, viéndolo como: “Jeroglífico indescifrable para todo espíritu civilizado, el campesino es el representante permanente de la barbarie en el seno de la civilización” (Marx, 1850, citado en Ramírez, 1997:4); considerando que éste desaparecerá tendiendo a convertirse bien en un proletariado agrícola que vende su fuerza de trabajo por un salario; bien en una burguesía propietaria de los medios de producción, que orienta su actividad productiva al mercado, emplea mano de obra asalariada, generando empresas agrícolas que actúan bajo la lógica capitalista, en que el sector agrícola está inserto, siendo así funcional a la reproducción del capital en el marco económico general.

⁴² El análisis de Chayanov sobre la unidad económica campesina iría en esta línea, y más en la actualidad, las consideraciones de Ploeg en defensa de la existencia del campesinado y el proceso de recampesinización aunque se genere su “invisibilización” (Ploeg, 2010: 12)

la agricultura y su dinamismo en las sociedades está focalizada en conocer cómo se dan los procesos de integración de la lógica capitalista en la agricultura, dejando de darse el modo campesino de vida y desapareciendo progresivamente su autonomía, su autarquía, su inclinación a la producción para el autoconsumo etc., así en la actualidad -amén de que existan contadas excepciones a lo largo de la región andaluza en que los productores tienen algunas cosechas para sí y sus familiares, o bien se asocian y participan de cooperativas comercializadoras que no buscan obtener un margen de beneficio extraordinariamente alto, como sucede en los planteamientos productivistas de las empresas agrícolas capitalistas-: “la agricultura la llevan a cabo capitalistas que difieren de otros capitalistas primariamente por la manera en que invierten sus capitales y el trabajo asalariado puesto en movimiento por ese capital” (...)(Marx citado en Palerm, 1980: 149)

Junto con esta base central, destacan los estudios realizados desde la perspectiva de la Economía Política corriente surgida en EE.UU. cuyos representantes principales son Wolf y Mintz, que rescatando los elementos centrales del materialismo histórico marxista desde una perspectiva heterodoxa, aportan nociones que sirven como base para abordar la cuestión agrícola desde un análisis holístico, considerando que los aspectos económicos, políticos, sociales, ideológicos, la organización de la sociedad, las relaciones de dominación, creencias míticas o religiosas, las cosmovisiones y percepciones de los actores sociales, el simbolismo y significación de las prácticas sociales etc., están imbricados y se influyen dialécticamente. La importancia dada a la historicidad de los procesos y el enfoque centrado en las desigualdades generadas en el sistema, así como su recuperación de la importancia de la contemplación de la realidad como una totalidad indisociable en diferentes esferas para poder aprehenderla y comprenderla –“(…)las diversas dimensiones están relacionadas en algún tipo de totalidad(…)”(Wolf en Palerm,1980:12)- , son inestimablemente útiles para acercarse al tema propuesto dentro de la evaluación que interesa, y poder establecer las conexiones entre los diferentes actores implicados en las tendencias dadas en la agricultura a nivel global y local, en que se dan procesos de subordinación-dominación históricamente definidos según cada caso específico desarrollándose formas de gestión de la actividad agrícola bajo los criterios de empresas agrícolas capitalistas -desapareciendo así las lógicas económicas distintivas de lo que otrora fueran campesinos-. Este proceso se da en diferentes grados, con diversos procesos, resultados y un calado mayor o menor según el caso: “no siempre el capitalismo anuló otros modos de producción, pero sí transformó la vida de los pueblos” (Wolf, 1987: 376). En Andalucía, la importancia la PAC y del despliegue de representantes de las empresas transnacionales⁴³ en las localidades adquiere relevancia porque influyen directamente en las decisiones tomadas por los agricultores/as a nivel productivo, expresándose en lo concreto las tendencias generales antes mencionadas. Tener esto presente es necesario para la comprensión de la importancia de la evaluación que se propone desde una perspectiva participativa y de empoderamiento.

⁴³ En adelante las siglas ETN harán referencia a este tipo de empresas, siguiendo la denominación utilizada por Etxezarreta (2006).

4.2. Breve reseña histórica contextual

La agricultura es la responsable de un cambio fundamental en la historia de la humanidad, dado que gracias a ella se pasó de ser nómadas a ser sedentarios, cuando “en Oriente Próximo hace unos 10.000 años, se inventó la agricultura” (Reichholf, 2008: VII), que cambiaría el estilo de vida existente hasta el momento. Un nuevo sistema de producción y aprovechamiento de los recursos naturales configura una nueva realidad social⁴⁴ que se ve necesariamente afectada por la posibilidad de cosechar y tener que permanecer en un mismo sitio, acostumbrados a vagar en busca de pastos propicios para el ganado, que era hasta el momento su principal fuente de alimentación y por tanto base de su subsistencia. En Andalucía específicamente, por sus fértiles tierras, la agricultura se erigió siempre como una base esencial y factor fundamental para estructurar la sociedad, que a lo largo del tiempo ha sufrido cambios en su importancia y configuración, influida siempre por la posición del poder hegemónico y el valor que otorgase a la agricultura. Ya en la época de los romanos es importante el rol de proveedora de alimentos de la región: “La región que va a llamarse Bética está destinada, desde entonces y durante mucho tiempo, a ser la mayor fuente de cereales y aceite de Roma (...)” (Cubero, 2008: 13). Según este autor, con los visigodos, predomina el latifundio y decae el comercio que se había establecido desde la región. Fueron los musulmanes, quienes desarrollaron en gran medida la agricultura introduciendo incluso innovaciones como sistemas de regadío. El corredor árabe fue muy importante para la comercialización, a través de este se exportaban productos desde la península ibérica hasta el Lejano Oriente.

En la Andalucía cristiana, y en general en España, desde el feudalismo –que aunque no se dio con el grado de desarrollo que en otras zonas de Europa, sí tuvo cierto calado en las relaciones sociales de producción- se pueden encontrar tensiones sociales en relación al desarrollo de la agricultura frente a otras actividades más rentables en la época: “La economía andaluza estaba herida de muerte” (Cubero, 2008: 51). Cubero coloca en esta época el nacimiento del cortijo andaluz, mediante el cultivo de las tierras (la mayoría latifundios propiedad de la iglesia, militares y de la nobleza) por servidores, colonos o arrendatarios. Ni unos ni otros estaban interesados en incluir mejoras técnicas o innovaciones en el sector agrícola. Se puede observar cómo cuando las estructuras feudales van desvaneciéndose, en pro de relaciones típicas del sistema capitalista que sucede a éstas, también en España y Andalucía se desarrollan estas nuevas formas de relaciones productivas:

(...) la expansión comercial iniciada en el siglo XII en Cataluña y el desarrollo comercial de la lana en Castilla desde comienzos del siglo XIV, unidos a la movilidad de la mano de obra (...) conducían a la crisis de las formas de producción feudales y sentaban las bases para el desarrollo de nuevas categorías económicas -como el trabajo asalariado- características de la producción capitalista (...) (Naredo, 1974: 14-16)

⁴⁴ Para no ser deterministas, se podría decir que los cambios sociales e ideológicos dados, posibilitaron un nuevo modo de producción, sin embargo la teoría más aceptada es que “la agricultura hizo al hombre sedentario”. Posiblemente, no tenga necesariamente que existir una relación de causalidad del aspecto productivo sobre el ideológico y social o viceversa, encontrándose en un planteamiento de mutua influencia y conformación una respuesta adecuada vacía de determinismos de cualquier índole. Resultan llamativos los planteamientos del autor citado, en su obra *La invención de la agricultura. Por qué el hombre se hizo sedentario* (2008), en que manifiesta que la posibilidad de la fermentación de los cereales y la ingesta así de bebidas alcohólicas es la causa real de que se diera el proceso de sedentarización, y no tanto la necesidad de consumir alimentos, pues con la caza-recolección había suficiente para sobrevivir; desde esta otra posible explicación, lo cultural, las prácticas socioculturales habrían entonces determinado lo productivo y no a la inversa como se tiende a pensar. Un planteamiento cuanto menos interesante, y hasta cómico si se lleva al límite la interpretación para afirmar que el ser humano se hizo sedentario por la ingesta de alcohol –digámoslo así-.

Se dan pues, posteriores diferenciaciones sociales entre las personas que trabajan en condición de asalariados, las que mantienen la tierra en posesión como grandes latifundios, y los agricultores que -sin pertenecer al clero o nobleza, dueños en España de cerca del 70% de la tierra (Naredo, 1974: 22)- podían rentar tierras y acumular cierto excedente que le permitiera posteriormente acceder a la propiedad de las mismas. Será en el siglo XIX cuando, según Naredo (1974), las desamortizaciones especialmente entre 1833 y 1876, propiciarían la existencia de normas que avalasen y reforzasen el derecho de propiedad individual de la tierra. Aún así, fue la gran aristocracia, los campesinos ricos y la burguesía local quienes se apropiaron principalmente de la tierra, pudiendo los pequeños agricultores acceder a pequeñas porciones. Parece importante destacar en este contexto, la figura del señorito en Andalucía: “evolución decadente del “señor” (...) Esta figura clave del medio rural, pertenecía a los estatus locales más elevados y tienen en la desocupación y el casino, en su givolidad y aires de grandeza, sus características básicas” (Santiago, 2004: 53). Dadas las circunstancias de desigualdad social, entre los siglos XIX-XX, la lucha por la propiedad de la tierra lleva a que en Andalucía se configuren núcleos de obreros que manifiestan con fuerza su posicionamiento político de izquierda, en contra de la existencia de tanta desigualdad en la estructura del campo y la falta de acceso a la tierra: “(...) el arraigo del anarquismo agrario constituyó una peculiaridad andaluza en Europa occidental” (González de Molina, 2000: 138). Díaz del Moral considera que es en Andalucía donde surgen las primeras formas de “socialismo indígena” (Díaz del Moral citado en Entrena, 2001: 336).

Es aproximadamente a partir de la mitad del XIX cuando las explotaciones agrícolas comienzan a regirse basadas en la prioridad capitalista del beneficio aumentando el empleo de fertilizantes y abonos químicos, además de la maquinaria: “La empresa Ajuria, S.A.⁴⁵ empieza a producir sus máquinas en serie a partir del año 1926, es el símbolo de inicio de una nueva etapa en el desarrollo tecnológico de nuestro país” (Santiago, 2004: 162).

Durante la II República (1931-1939, época tumultuosa afectada además por la crisis internacional propiciada por la depresión del 29) hubo grandes cambios y mejoras especialmente en lo que a educación, alimentación y acceso a la cultura de los obreros, se refiere. Se trató de dar una solución a la cuestión del campo en España mediante la Reforma Agraria de 1932, cuya aplicación exigían los campesinos que empezaron a invadir las grandes fincas. Según Segrelles (2010: 24), además de leyes redistributivas de la propiedad de la tierra (en manos de señoritos especialmente), se trató de mejorar las condiciones de vida en general de los campesinos, y se adoptan medidas para superar el atraso técnico en la agricultura. Los logros, sin embargo fueron reducidos y quedaron paralizados por la Guerra Civil.

Con el franquismo, la primera herramienta fundamental para *solucionar* el problema del campo, fueron los pueblos de colonización⁴⁶ -a cargo del INC (Instituto Nacional de Colonización)- que tras la aparente posibilidad de transformación de la cuestión rural, en realidad se caracterizaron por:

(...)la compra de tierras ofrecidas por sus propietarios, sobre las que se llevaban a cabo proyectos de regadío e instalación de colonos, en poblados de nueva creación (...) más que una finalidad redistribuidora, tuvieron la de garantizar la mano de obra en los latifundios de regadío(...)el franquismo no podía traicionar los intereses de la clase terrateniente, que tanto ayudó al triunfo de la sublevación

⁴⁵ En la web <http://www.bosende.com/Ajuria.html> encontramos un ejemplo del tipo de maquinaria que desde la época se fabricó por esta empresa. Consultada en noviembre de 2014.

⁴⁶ Radio Televisión Española (2010) *¿Te acuerdas? Pueblos de colonización*. Obtenido de: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/teacuerdas/acuerdas-pueblos-colonizacion/675119/>. Breve reseña en referencia a estos, donde los comentarios presentados ofrecen una visión alternativa de los mismos. Consultada en noviembre de 2014.

militar(...) todo se quedó en una aparente preocupación populista por los problemas sociales. (Santiago, 2004: 238-242)

En los 50, con Rafael Cavestany en el M^o de Agricultura entre 1951-1957, se da una apertura exterior, generándose cambios trascendentales que hacen que la agricultura se haga plenamente industrializada: “El objetivo fundamental de Cavestany era, la modernización del sector agrario a través del desarrollo capitalista de la agricultura española” (Santiago, 2004: 239). Aunque aumenta la productividad, especialmente de las grandes explotaciones, esto lleva consigo una sustitución de los procedimientos de cultivo tradicionales por otros más mecanizados (Naredo, 1974:75).

Es en los 60 cuando se da una transformación estructural radical del sector agrícola, elevándose la capitalización del campo; la agricultura (tanto española como andaluza) se rige por criterios de obtención de los máximos beneficios, en un contexto ya marcado desde hace tiempo por relaciones de producción capitalistas. Se genera una mayor especialización y división social del trabajo, y un empeoramiento relativo del nivel de vida de los pequeños agricultores ante los nuevos niveles de renta u consumo generados por el desarrollo económico (Naredo, 1974: 80-87). Andalucía ve cómo la mecanización en auge está dando lugar a que se agraven las condiciones de vida de los jornaleros, se exporte mano de obra y las posibilidades de mejora social se vean dificultadas, así la que fuera anteriormente un importante centro de florecimiento económico en España (recordemos el papel de Sevilla como capital en la época de expansión colonial), pasa a estar subordinada a los intereses de los burgueses, en palabras de Cubero:

Se pasó a abusar de fitoquímicos, de las labores, del derroche de agua de riego, y de la pérdida del sentido agronómico en el campo (...) De casi no verse un tractor en todo el territorio español se llegó a que cada agricultor, incluso minifundista, debía tener un tractor; el prestigio social nunca fue un buen auxiliar de la economía (...) Se tecnificó, pero se optó por un desarrollo económica más bien “salvaje” con una política de protección de precios (...) que favoreció a los grandes propietarios andaluces pero no al desarrollo armónico de la agricultura. Andalucía salió pues, de una agricultura de subsistencia para pasar a una de corte capitalista, si bien el nacimiento de esta última no fue nada armónico. (2008: 89)

Tras el franquismo, destaca la Reforma Agraria Integral de 1984, especialmente orientada a mejorar la explotación usando los recursos utilizados en la agricultura más capitalizada (Santiago, 2004: 291). Se aprecia cómo desde los 50, las directrices a seguir en materia de agricultura, propician la mejora productiva con el objetivo de que España lograra los niveles de “desarrollo” alcanzados en otros países de Europa. Se van dando procesos para la posterior integración de España en la CEE (Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, precedente de la UE) en 1986, dentro de un contexto de creciente mundialización donde se puede asistir a un proceso en que “los recursos y servicios locales se fueron convirtiendo en mercancías sujetas a transacciones operadas fuera de los modos preexistentes” (Wolf, 1987: 372). Dentro de la actual UE, la PAC, política base en este documento y posteriormente abordada, cumple un rol fundamental por ser desde antaño uno de los pilares básicos de la unión de los países de una Europa siempre descompensada en lo que a capacidad del ejercicio del poder se refiere.

Este proceso de cambio tras la integración en la CEE, dado con diferentes ritmos y especificidades en cada lugar, es central en los diferentes pueblos de Andalucía, donde se comienza a desposeer más fuertemente a los agricultores de sus conocimientos tradicionales, viéndose estos en la situación de tener que incrementar los gastos externos (compra de semillas para cada cosecha en lugar de seguir usando el método tradicional de seleccionarlas de la cosecha sembrada y guardarlas para la próxima, compra de maquinaria, tratamiento con químicos etc.). Ante este panorama, la crisis de la agricultura tradicional es palpable. La agricultura se rige cada vez más

por criterios de obtención de los máximos beneficios, en un contexto -ya marcado desde hace tiempo por relaciones de producción capitalistas- donde “al aumentar los insumos tecnológicos aumentaba la proporción de capital invertido en medios de producción, en tanto que la proporción de capital invertido en fuerza de trabajo disminuía” (Wolf, 1987: 362).

Más recientemente los procesos de globalización neoliberal y expansión del capitalismo adquieren relevancia. La influencia de este fenómeno en Andalucía, permite visibilizar cómo los vínculos mercantiles generados por esta son fundamentales para determinar la actividad económica agrícola, quedando esta en manos de las leyes del mercado, y los agricultores (y jornaleros) padeciendo -como históricamente han padecido- una situación de desposesión y dependencia siendo vilipendiados por “poderes en la sombra”. El sistema capitalista, en palabras de Etxezarreta, “acorrala” en cierto modo a las unidades de producción de formas anteriores, hasta que las fuerza a una transformación en unidades capitalistas o en su paso al proletariado” (1979: 86), algo que efectivamente se considera que en la región andaluza ha sucedido. Las grandes empresas transnacionales del sector agroalimentario tienen un papel central, ya que ejercen una dominación económica-política sobre el resto de actores sociales implicados en el proceso agrícola a nivel global y con efectos a nivel local, así la dedicación a la actividad agrícola pasa:

(...) de ser una profesión reconocida por su autonomía, capacidad de autorreproducirse e independencia, ha pasado a convertirse en una actividad estrechamente encajada en la cadena agroalimentaria con agentes a ambos lados de la misma que le superan enormemente en capacidad económica y de decisión. El agricultor ha pasado a convertirse en el eslabón más débil de unas cadenas alimentarias que constriñen enormemente su capacidad de decisión y de obtención de un beneficio por su actividad. (Etxezarreta, 2006: 84)

No sólo los agricultores/as son quienes pierden esa autonomía siendo subordinados a las decisiones de las empresas, sino que hay que sumar a este hecho que éstas ejercen su poder también ante instituciones de poder global (NN.UU., o la OMC), ante entes políticos como la UE que a través de su PAC gestiona las ayudas públicas que subvencionan la producción agrícola, dándose la situación de que “las conexiones entre las grandes empresas agroalimentarias y los círculos de poder político son destacables” (Etxezarreta, 2006:79), algo muy revelador y relevante de cara a la realización de una propuesta de evaluación de diseño de la última reforma de la PAC, especialmente interesante a recordar cuando se aborden los aspectos subyacentes, la racionalidad, intereses y coherencia de la política que se encara desde el modelo evaluativo que diseñado. En la contemporaneidad, es importante hacer referencia a los GDR: Grupos de Desarrollo Rural⁴⁷ dispersados por el territorio andaluz, así como los planes de desarrollo rural, la gestión de subvenciones específicas de la UE en materia de desarrollo rural y cooperación en dicha área mediante la iniciativa LEADER (I, II, LEADER PLUS), el programa PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales), NERA (Nueva Estrategia Rural para Andalucía), y Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS).

⁴⁷Más información en: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/areas-tematicas/desarrollo-rural-sostenible/marco-andaluz/lidera/agentes-intervinientes/grupo-de-desarrollo-rural/index.html>. La localidad tomada como caso se encuentra dentro del GDR Gran Vega de Sevilla.

4.3. Unión Europea y Política Agrícola Común

Inicialmente se hará un breve recorrido sobre el origen⁴⁸ de la institución que diseña, ejecuta y financia dicha política, entendiendo que conocer esto, así como los procesos de cambio que dicha institución ha ido sufriendo, es relevante para conocer mínimamente el funcionamiento y filosofía (explícita-implícita) de la que es uno de los bloques geopolíticos y económicos centrales en la actualidad. Se posibilita así que haya más datos básicos para profundizar, y nociones mínimas para armar consideraciones críticas frente a la institución; por ello no pretendemos hacer un análisis minucioso de su desarrollo evolutivo de la UE, más sí referir los que se entienden son los hitos, tratados, adhesiones y actuaciones más relevantes, tratando de ubicar en ese entramado los acontecimientos relacionados con la política de la que nos interesa ofrecer en este breve recorrido algunos hechos centrales. No se olvidan los relevantes encuentros del GATT (actual OMC), que tanto han afectado a las decisiones en materia agrícola de la UE, presionada por los países de esta poderosa entidad transfronteriza, cuyas rondas y cumbres de mayor afectación para la UE hay que tomar en cuenta en el entramado entretejido en los períodos históricos. Este tercer elemento (1.Unión Europea, 2.PAC, 3.GATT-OMC), será abordado posteriormente en función de su trascendencia para cada proceso de reforma de la PAC.

El día 9 de mayo (actualmente día de la Unión Europea) de 1950 se pronuncia la Declaración que lleva el mismo nombre que del ministro francés de asuntos exteriores que la presentó, Robert Schuman, con el objetivo de una unión europea para la producción de carbón y acero (posteriormente materializada en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, integrada por: Francia, Alemania Occidental, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Esta unión es prioritariamente por una motivación económica, como puede deducirse al contemplar los productos centrales en la misma. En la declaración pueden apreciarse más de una referencia al mantenimiento de la paz, algo obvio si tenemos en cuenta el contexto de reciente finalización de la II Guerra Mundial en que se ubica dicha declaración. En este ambiente histórico, resulta muy llamativa una cita extraída de dicha declaración, haciendo alusión al daño que la guerra había producido al continente, y dejando entrever cómo la otrora rivalidad existente entre las dos principales potencias (aún lo son) de la UE: Francia y Alemania, no es ya conveniente en el marco de este acuerdo, aunque aún hoy, en muchas cuestiones pareciera que las antiguas tendencias de oposición no hubieran caído en el olvido totalmente:

La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas. (Declaración Robert Schuman, 1950)

Es en 1957 cuando al firmar el Tratado de Roma se formaliza la CEE (Comunidad Económica Europea), así como el EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmándose el tratado de dicho nombre. En 1958, estando ya constituida la que se conoce como Europa de los seis, se da un paso importante en lo que a la política que nos ocupa se refiere: en el mes de julio, en Stresa (Italia) se fijan importantes bases para lo que será la futura PAC, esto sucede conforme a lo fijado en el célebre Tratado de Roma⁴⁹ en relación al establecimiento de un proceso encaminado precisamente a desarrollar avances para el logro de lo que actualmente

⁴⁸ La principal fuente de la que tomamos la información es la propia web en español de la UE: www.europa.eu. Consultada en octubre de 2014.

⁴⁹ Artículo 43. Citado en Tracy (1993: 13). Conferencia dada entre el 3-11 de julio de 1958.

es la PAC. Se observa por tanto la centralidad que desde un primer momento se da en Europa al hecho de tener una política unificada en materia agrícola⁵⁰:

(...) con objeto de determinar las líneas directrices de una política agraria común, la Comisión convocará a partir de la entrada en vigor del Tratado, una conferencia de los Estados miembros que habrá de proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas estableciendo, en particular, el balance de sus recursos y necesidades (...) (Tratado de Roma citado en Tracy, 1993:13)

También Tracy (1993:15) relata cómo el principal tema a abordar fue entonces uno de asombrosa actualidad⁵¹: mercado común único frente a importación de terceros países. No es sin embargo hasta 1962, cuando se afianzan los primeros reglamentos sobre la PAC, entrando en vigor los mismos el 30 de julio de dicho año.

Siguiendo con la UE, y dejando para más adelante los hitos relevantes en relación con la PAC que ahora retomaremos, podemos considerar que 1973 es una fecha clave por la entrada a la CEE de Irlanda, Dinamarca y Reino Unido, Europa de los 9. Poco después, en 1979 el sistema monetario europeo y la moneda europea ECU entran en vigor. Esa Europa de los 9, será de los 10 cuando en 1981 entre Grecia, dejando paso en 1986 a la Europa de los 12 con la entrada de España y Portugal. Este será sin duda un año de trascendencia para España en materia agrícola, pues fueron muchos los cambios dados en el eje histórico evolutivo que brevemente hemos referido en la breve reseña histórica. Este año es además importante porque se firma el Acta Única Europea, en revisión del Tratado de Roma para proseguir con la mejora del mercado interior. Tras la caída del famoso muro que hizo historia, y la incorporación de los países que formaban parte de la República Democrática Alemana en 1990, un hecho relevante para la Unión Europea es la firma del Tratado de la Unión Europea, popularizado como el Tratado de Maastricht, a partir del que la denominación de Unión Europea es oficial y la mayor cooperación y codecisión (parlamento y consejo de la UE) a lo interno de la institución adquiere relevancia. Es firmado en 1992, coincidiendo por tanto con la primera reforma de la PAC que posteriormente ampliaremos, aunque entra en vigor el año posterior. En 1995 otros tres países entran en la Unión, son Suecia, Austria y Finlandia. El siguiente tratado, el de Ámsterdam entra en vigor en 1999, profundiza en aspectos poco ahondados en el anterior tratado (empleo, libre circulación, justicia, política exterior, seguridad etc.), modificando las disposiciones del mismo para posibilitar mayores cauces de adaptación para la futura entrada de países a la UE. Con la Agenda 2000, se generan acuerdos para las ayudas directas y el desarrollo rural como segundo pilar de la PAC, algo que junto con el pago único entrará en vigor con la reforma de 2003. Este mismo año, un nuevo tratado, el de Niza, un gran avance para la configuración de la Europa de los 25⁵² en 2004, la que pronto se amplió con Rumanía y Bulgaria (2007). En materia de adhesiones, y para cerrar ya la información básica a este respecto, la actual Europa de los 28 (con la entrada en 2013 de Croacia), se encuentra con una compleja red de países candidatos oficiales (Turquía, República de Macedonia, Montenegro, Serbia y Albania), y candidatos potenciales (Bosnia-Herzegovina y Kosovo). El siguiente mapa, refleja por tanto la actual integración de los países de la UE. Es importante tener esto en cuenta, no sólo por conocimiento primario de la institución en el actual apartado de contextualización básica, sino porque la adhesión de futuros países, tendrá muy posiblemente grandes repercusiones en materia de agricultura, por ser esta una política que genera grandes

⁵⁰ Algo ya tomado en cuenta desde 1950 con el *Green Pool*, el verdadero primer intento de integración agrícola de la Unión.

⁵¹ Hoy el debate se centra más en la apertura, firma o no del TLC con EE.UU. una controvertida alianza que ya ha generado los más diversos argumentos detractores.

⁵² Se adhieren Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, y Chipre. Esta entrada tendrá gran importancia para la PAC y grandes consecuencias en la agricultura española, por la trascendencia de esta actividad en dichos Estados Miembro. Para entonces, ya se ha tomado el euro como moneda oficial de gran parte de los países de la UE (2002).

cambios en los sistemas agrarios de cada país (como sucedió en España), y en la dinámica de relaciones exteriores de todos los países.

MAPA 1: PAÍSES MIEMBROS, PAÍSES CANDIDATOS Y PAÍSES CANDIDATOS POTENCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2014



Fuente: Guía sobre las instituciones de la UE

A pesar de estos cambios en la adhesión de países a la UE, parece ser que el poder hegemónico, con el paso del tiempo sigue estando marcado por un país cuyo rol parecía tener claro uno de los agricultores entrevistados en el trabajo de campo que se realizó en 2012, dada la respuesta obtenida ante la pregunta definida por la entrevistadora (S), donde implícitamente se refiere además con el lenguaje más sencillo la pérdida de poder –y su patente deslegitimación ante la ciudadanía- de los gobiernos nacionales en pro de los internacionales, y de una Alemania que domina, sin agrandar a gran parte de la gente común de esa pretendida Europa que se proyecta también común aún y cuando lo heterogéneo es esencial:

S: Claro pero cómo describirías tú...la situación ideal... ¿para ti como será el mundo ideal para que los agricultores y la agricultura tuvieran su sitio?

A: Pues que nos... ¿cómo te lo explico? Hombre, que nos ayudaran, que nos ayudaran a salir a delante que nos ayudara el gobierno, quien sea, claro, quién va a ser...el gobierno que es el que tiene que...ese es el que toa la vida ha mandado aquí... ahora mandan todo los países menos él, aquí hay que hacer lo que diga la Tacher esa...la Merkel... ¡su puñetera madre! (Oviedo, 2012:127)

Para remitir a los últimos aspectos relevantes a mencionar sobre la UE y la PAC en ella, hay que referir que en 2008 se hace lo que se conoce como el “chequeo médico de la PAC”, que se analizará en los apartados subsiguientes. El Tratado de Lisboa (uno de los más importantes) en vigor desde 2009 otorga mayor autoridad legislativa y presupuestaria al parlamento europeo, y clarifica la división de competencias entre UE, y Estados Miembro entre otras propuestas.

Antes cerrar el presente apartado, es interesante ofrecer un esquema del actual organigrama organizativo de la UE, en búsqueda de favorecer un mayor conocimiento de la estructura vigente en dicha entidad -aunque sin profundizar en la misma- donde la tríada Parlamento, Consejo de ministros y Comisión Europea son tres pilares fundamentales:

FIGURA 3: ORGANIGRAMA BÁSICO DE LA UE



Fuente: Unión Europea

El Artículo 7.1 del TCE⁵³ recoge las instituciones encargadas de realizar “las funciones asignadas a la Comunidad”, siendo estas: Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunales de Justicia y Cuentas. Por su lado. En el 7.2, se determina que “El Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social, y por un Comité de las Regiones”. Estos junto con los bancos y agencias referidas en el esquema, son considerados como órganos, no instituciones, lo cual refleja su menor categoría y capacidad de poder.

Es en el reciente 2010 cuando a la luz de la conocida como Estrategia 2020, o Europa 2020 donde se recogen las propuestas y medidas concretas a desarrollar para la década basada en los objetivos de tener una UE con un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” y 5 líneas de acción y objetivos prioritarios, como lo son: empleo, I+D, cambio climático y sostenibilidad energética, educación y lucha contra la pobreza y exclusión social. Todo ello se enmarca en un contexto de crisis económica a la que con esta estrategia se pretende hacer frente, ya que:

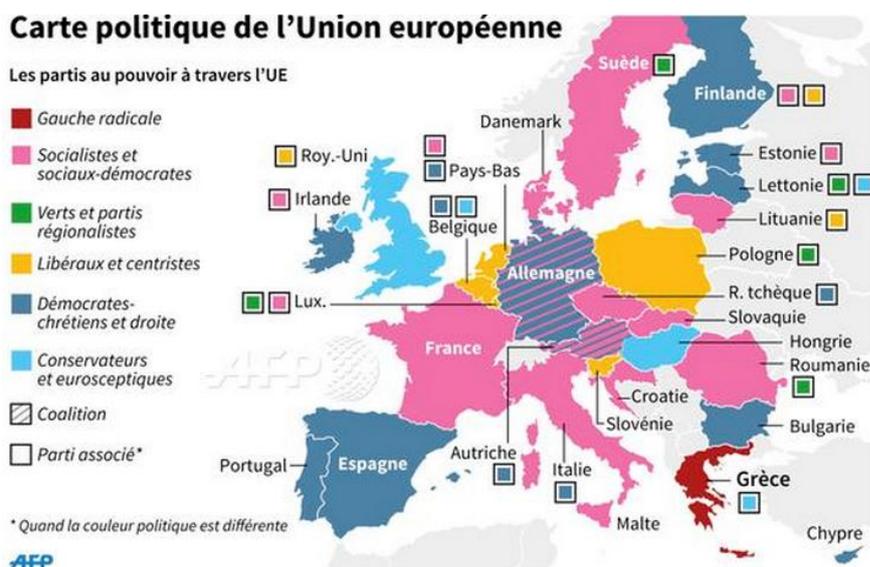
Europa debe proceder a una elección difícil pero estimulante: o nos enfrentamos colectivamente al reto inmediato de la recuperación y a los retos a largo plazo (mundialización, presión sobre los recursos, envejecimiento) a fin de compensar las recientes pérdidas, recuperar competitividad, potenciar la productividad y volver a encarrilar a la UE por la senda de la prosperidad («recuperación sostenible»), o continuamos con un ritmo de reformas lento y en gran parte no coordinado, con el riesgo de desembocar en una pérdida permanente de riqueza, una baja tasa de crecimiento («recuperación tibia»), altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial («década perdida»). (Comisión Europea, 2010: 10)

Acompañando este proceso de gestación de la Europa 2020, en materia presupuestaria, el período 2014-2020 es de gran centralidad para la PAC, y en este año, se inician los procesos para la reforma de la PAC para dicho espacio temporal, lo que se verá más detenidamente en el apartado destinado a la reforma que es el elemento central de la evaluación. No se puede pasar por alto para cerrar este recorrido histórico mínimo, la actual circunstancia política de la UE, siendo central la

⁵³ Tratado Constitutivo de la comunidad Europea. Consultado en https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf, revisado en septiembre de 2014.

novedosa elección de un partido izquierdista en una Grecia muy devastada en los aspectos sociales, desde hace ya algunos años en el marco de la crisis y las deudas internas de los países mediterráneos con la UE. El siguiente mapa aporta en este sentido una imagen (siempre fija y estática de un proceso que es sin embargo cambiante, y por tanto complicado de describir con la complejidad que se mereciera según el momento preciso) actualizada de los poderes vigentes en la actual UE, lo que se cree ayuda a entender las vinculaciones, países más similares en este aspecto político, y los más disímiles:

MAPA 2: MAPA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: AFP⁵⁴

Tras este recorrido por la UE y referencia a los cambios de la PAC, a modo de ubicación general de la política cuya última reforma es objeto de nuestra evaluación de diseño participativa, se ofrecen a continuación las diferentes características básicas a tener en cuenta para poder comprender el proceso evolutivo que la misma ha tenido desde sus orígenes hasta la actualidad, lo que permitirá tener mayores aportes, además de para el conocimiento de la misma, para una praxis crítica fundamental en el proceso evaluativo. Sin hacer un recorrido y profundización minuciosa en la política, se refieren los aspectos que se aprecian centrales para comprenderla e intuir el hilo conductor que subyace a la misma y a las sucesivas reformas que en función de las condiciones contextuales internas y externas de la UE se han ido realizando, aunque siempre “vendidas” como mejoras a la población en ese esfuerzo incansable de búsqueda de la legitimación de la acción política, cada vez más complejo.

⁵⁴ Agence France-Presse, 2015. <http://www.scoopnest.com/de/user/afpfr/560006559812435969>. Consultado en febrero de 2015.

4.4. De la PAC tradicional a la actual reforma

4.4.1. La PAC tradicional

Desde que España entrase en la CEE en 1986, ha sido la PAC (ya en vigor desde 1962) la política que ha regido la producción de alimentos, y es la fuente de subsidios principales para los agricultores⁵⁵. Su financiación se hace a través del FEOGA⁵⁶. Para que se asuman progresivamente las directrices de la PAC en España, en el Tratado de Adhesión hay una serie de mecanismos a aplicar en el proceso de transición (Bardaji y Moreno, 1988: 19-20):

- 1.-Aproximación de precios: igualar precios institucionales vigentes en España antes de la adhesión a los Comunitarios.
- 2.-Aproximación de ayudas: se suprimen las ayudas que daba el Estado español y son consideradas incompatibles con la normativa comunitaria.
- 3.-Unión aduanera: libertad de circulación de mercancías en el interior de la CEE
- 4.-Mecanismo complementario de los intercambios: introducción de restricciones cuantitativas en el comercio entre España y la CEE durante el período de transición y parar algunos productos declarados como sensibles por alguna de las dos partes.

A continuación se presentan los aspectos que se estiman más relevantes de la política, siguiendo las aportaciones de Bardaji y Moreno (1988) y a Vázquez (1995):

a) Objetivos (recogidos en el Artículo 39 del Tratado de Roma):

- Aumentar la productividad de la agriculturas
- Asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores
- Estabilizar los mercados, evitando las fluctuaciones que, por motivos meteorológicos, técnicos etc. pudieran producirse en los mismos
- Garantizar la seguridad en los abastecimientos
- Asegurar precios razonables a los consumidores
- Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, elevando los ingresos de los que trabajan en el sector agrario y corrigiendo los desfases con respecto al resto de los sectores.

b) Principios:

- Unicidad de mercado: mercado único y común para los productos agrícolas. Supresión de barreras arancelarias, de limitaciones al comercio y la creación de unos precios comunes
- Preferencia comunitaria: prioridad en la comercialización de la producción comunitaria frente a países terceros. Política proteccionista que aisle el mercado interior.
- Solidaridad financiera: unidad presupuestaria para financiar en común la política por todos los países miembros.

c) Organizaciones Comunes de Mercado (OCM):

Existen para cada producto con cierta representatividad en la agricultura europea. Su objetivo es mantener los precios del mercado dentro de ciertos límites máximos y mínimos. Si los precios caen por debajo de este nivel, hay dos métodos para asegurar

⁵⁵ Es una de las políticas comunitarias más antiguas y de mayor relevancia en el proceso de construcción de una "unidad europea" (que consideramos relativa, de ahí el entrecomillado), dado que los países tenían hasta entonces políticas agrarias muy proteccionistas. Inicialmente fue realizada para abastecer de los alimentos suficientes a los países europeos tras la II Guerra Mundial, y actualmente sigue siendo un pilar fundamental para garantizar la seguridad alimentaria de la UE.

⁵⁶Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, creado en 1962.

que los agricultores perciban al menos el precio mínimo: 1) La CEE compra los productos a esos precios mínimos y 2) Complementar ingresos percibidos del mercado con ayudas directas a los agricultores.

El origen la PAC, aún bajo el cumplimiento de fines con criterios revestidos como sociales, la búsqueda de beneficios económicos para la UE -como bloque regional que adquiere mayor relevancia al conformarse como una potencia económica más fuerte- y para las ETN que ejercen influencia en la UE⁵⁷. Es de destacar que: aceptar y poner en práctica mecanismos para llevar a cabo los principios expuestos, significa una acción coercitiva respecto del imperativo de soberanía alimentaria, que consideramos han de tener todos los pueblos y que implica el derecho y la responsabilidad de toda persona de “participar en la decisión de cómo se producen y distribuyen los alimentos”⁵⁸. Aunque exista el principio de subsidiariedad dentro de la UE, que permita cierto grado de independencia a los Estados Miembros, en materia de agricultura, entendemos que la subordinación respecto de las líneas marcadas desde Bruselas, es muy notable.

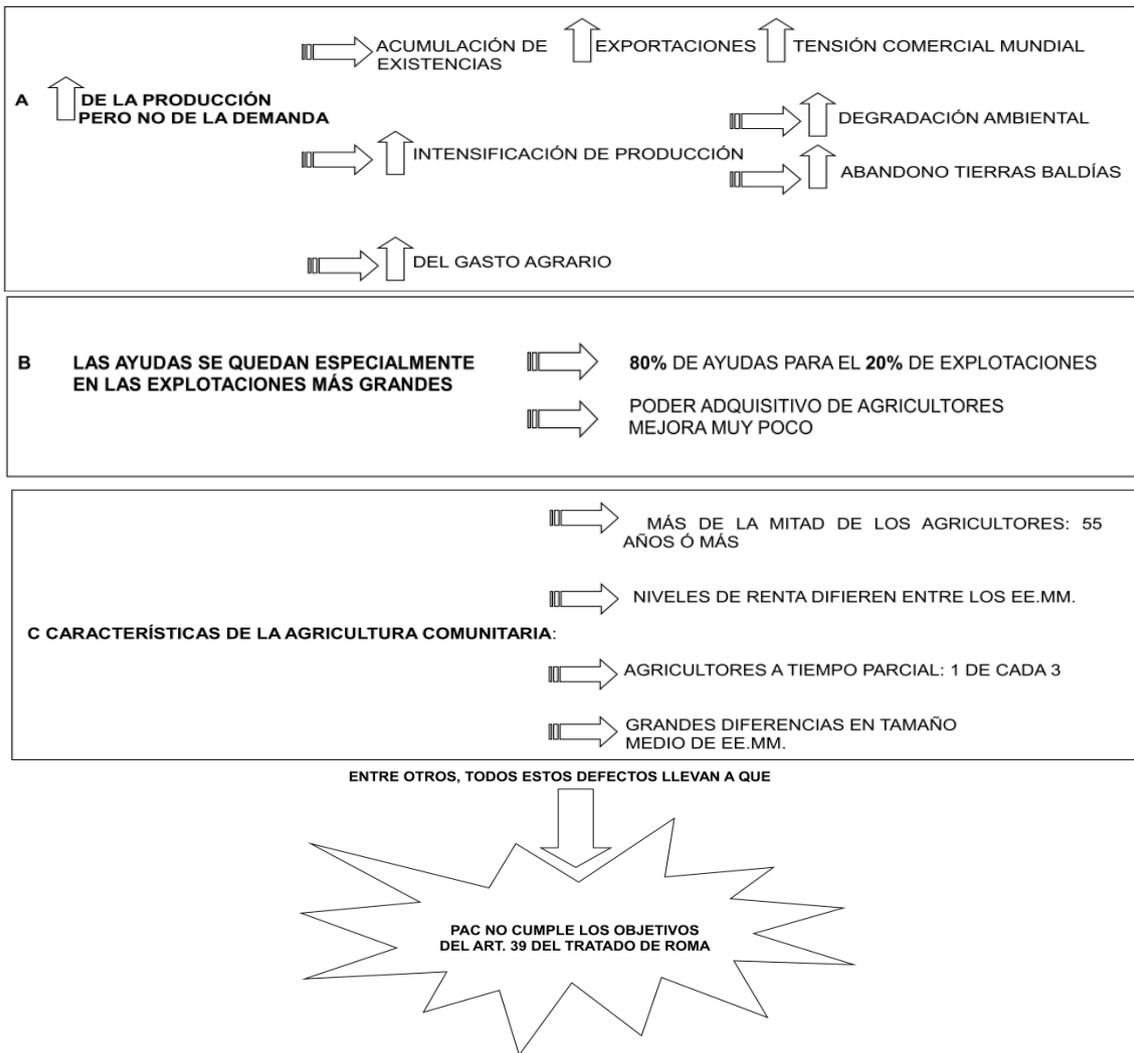
4.4.2. Reforma de la PAC de 1992

Se enumeran en primer lugar los principales aspectos recogidos por del Río y Torres (1996: 30-32) que son básicos contemplar para entender el contexto situacional en que se da esta reforma: La PAC, es víctima de su propio éxito y se produce una generación de grandes excedentes: “la Comunidad ha empezado a ser excedentaria en la mayor parte de sus productos agrarios” (Comisión de las comunidades europeas, 1991). Hay además un problema presupuestario: dado principalmente por el alto coste de almacenamiento de excedentes y por la compra por parte de la CEE de los productos al precio que se acuerda como mínimo. A ello hay que añadir la distribución desigual del gasto según sectores, lo cual lleva a una situación de desigualdad entre los propios agricultores cuya actividad económica está regida por una política “común”, pero que genera desequilibrios entre estos. Existe además un alto proteccionismo dentro de la UE, fuerte intervencionismo en la regulación de mercado, en oposición a la tendencia a la liberalización de éste, lo que genera presiones desde el GATT (actual OMC). Finalmente, existen una serie de efectos negativos en el medio ambiente por el alto uso de elementos químicos en el proceso de producción de las cosechas. Algunos de los principales defectos que explican la causalidad de la primera reforma que abordamos, pueden verse mediante el siguiente esquema:

⁵⁷ Siendo así, no es extraño que existiera una desigual protección sectorial según los beneficios que cada producto reporte, de los que finalmente serán la propia institución política y las ETN quienes se apropien, quedando el agricultor como un elemento débil en esta cadena de intereses en la que aun siendo fundamental, su capacidad de autonomía e influencia en el precio de su producto y la orientación de las políticas que le atañan, es escasa.

⁵⁸ Afirmación recogida en la Declaración de la Civil Society Organizations, 2009.

ESQUEMA 3: DEFECTOS DE LA PAC TRADICIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a Pérez y Romero (1996)

Con todo, el origen de esta reforma pivota realmente sobre el Informe Mac Sharry (1991), en que el autor analiza los defectos de PAC y propone medidas de cambio necesarias⁵⁹. Se presentan los principales objetivos y medidas de la nueva PAC según el informe Mac Sharry:

a) Objetivos:

- ✓ Mantener la población rural y vincular función productiva del agricultor con la protección del medio ambiente
- ✓ Diversificar las actividades del campo fomentando el desarrollo rural. Se insta también a la diversificación de cultivos para acoplar la oferta a demanda
- ✓ Controlar los excedentes y el gasto
- ✓ Compatibilizar el equilibrio de los mercados con una producción de calidad y respetuosa con el medio
- ✓ Asumir la creciente interdependencia internacional ante la creciente liberalización del mercado agrícola

⁵⁹ Previamente a este informe, se realizó el Libro verde (1985) y un sistema de estabilizadores agropresupuestarios (1988); pero es el citado informe el documento que mayor relevancia tiene en la orientación de la Reforma de la PAC realizada en 1992, tras su aprobación en el Consejo de Agricultura.

- ✓ Reafirmar los principios tradicionales de la PAC adaptándolos a las circunstancias presentes
 - ✓ Lograr que el presupuesto agrario beneficie realmente a los agricultores más necesitados, no a los más ricos como viene haciendo.
- b) Algunas medidas:
- Jubilación anticipada de agricultores mayores de 55 para rejuvenecer la población
 - Sustituir las ayudas dadas a precio de productos por ayudas directas a agricultores
 - Programas para protección del medio ambiente
 - Forestación de tierras agrícolas
 - Se reforman además algunas OCM⁶⁰

Se logran con la reforma algunos de los objetivos pretendidos como por ejemplo disminuir los excedentes y los precios al consumidor, a la vez que se estructura una agricultura más competitiva y preocupada por el medio ambiente. Sin embargo, es una reforma parcial porque no beneficia por igual a todos los productos, supone un aumento de la burocratización al dar las ayudas directamente a los agricultores, lo que genera también un aumento en el coste presupuestario. Una síntesis de esta reforma queda expresada por Cubero, proporcionando una noción sobre el por qué de esta reforma y la importancia de la prevalencia en ella de lo económico sobre lo social:

En 1992 (...) la PAC se reformó para fomentar la competitividad y se introducen medidas medioambientales (...) los precios europeos estaban muy por encima de los del mercado internacional y había que subvencionar al agricultor para que pudiera ser competitivo y no abandonara el campo (...) prevalecieron los criterios puramente economicistas, adoptándose la solución de favorecer las importaciones desde terceros países con precios más bajos que los propios. Para ello hubo que hacer disminuir la producción (...) Se olvidaba una vez más que la agricultura tiene por sí misma un valor estratégico insustituible (Cubero, 2008: 90)

En relación a lo referido en el anterior apartado sobre la trascendencia del GATT en los cambios de la PAC, es importante abordar la cuestión de la Ronda de Uruguay⁶¹ dada la importancia de las exigencias y presiones externas que recibe la UE por parte del GATT para que su política no fuera tan proteccionista, abriendo caminos a la liberalización del mercado agrícola, tendencia de la PAC con esta primera reforma y las posteriores. Se sigue a Morales y Rich (en Pérez y Romero, 1996) para exponer los aspectos fundamentales de esta Ronda. Hubo un primer período de negociaciones entre 1986 y 1990, con muchas tensiones, especialmente entre EE.UU. y la UE⁶². Las tensiones entre los dos bloques se acrecientan en 1988, con la Cumbre de Toronto y la reunión de Montreal, ante la “guerra de subvenciones” entre ambos, por considerar EE.UU. que la PAC es la principal desestabilizadora del comercio mundial agrario. No es hasta la cumbre de Ginebra de 1989, que “se consiguió llegar a un acuerdo gracias a un giro en la postura estadounidense. El producto resultante es el Acuerdo de Ginebra. En 1990 (fecha prevista para el fin de las negociaciones), se presenta el

⁶⁰ Tabaco, los cultivos herbáceos, leche y derivados, la carne de vacuno y ovino, las frutas y hortalizas y el aceite de oliva. Se busca en la reforma de estos sectores específicos de gran peso en la UE lograr los nuevos objetivos propuestos por la presente reforma.

⁶¹ Punta del Este, Uruguay, 1986. Las negociaciones se extienden hasta 1994. La preceden otras rondas (negociaciones de Ginebra, 1947; negociaciones de Annecy, 1949, Torquay, 1950-1951; Ginebra, 1955-1956; Ronda de Dillon, 1961-1962; de Kennedy, 1963-1967 y la Ronda de Tokio, 1973-1979) pero fue en la Ronda de Uruguay donde el núcleo central era la agricultura y las políticas de cada bloque económico mundial en esta materia.

⁶² A la posición de EE.UU., se la denominó “opción cero”, marcada fundamentalmente por la consideración de la necesidad de suprimir progresivamente las ayudas directas, las subvenciones a la exportación, las barreras a la importación, plan de liberalización progresiva en dos etapas. A esta, se contraponen en algunos aspectos la postura de la UE, que defiende un mayor proteccionismo desde su PAC.

acuerdo marco del Zeevw, que aunque no fue aceptado, sirve como medio para el logro de negociaciones posibilitando la presentación de cada Estado Miembro de su oferta de negociación en que de nuevo la de EE.UU. es mucho más radical que la de la CEE⁶³. Sin embargo, “a pesar de los cambios introducidos, la propuesta de la CEE seguía siendo inaceptable para la mayoría de los miembros del GATT”, y se abre un segundo período de negociaciones tras el fracaso de la reunión ministerial de Bruselas de 1990. Ya entonces hay rumores de la posible reforma de la PAC ante estas presiones externas. Es fundamental el borrador Dunkel de acta definitiva (1991), que sin embargo no tiene gran aceptación por no responder a las demandas ni de EE.UU. ni de la UE; a este le sigue el Acuerdo de Washington Blair House I (1992), que contiene lo que el borrador de Dunkel contenía fundamentalmente, pero añade una “cláusula de paz que obliga a EE.UU. a abstenerse de iniciar contra la CEE cualquier procedimiento al amparo del artículo XVI del GATT (relativo a normas sobre exportaciones) mientras se respeten las disposiciones de mercado”. El documento final y decisivo fue el Washington Blair House II.

De todo lo anterior, se puede concluir que: no sólo los defectos de la PAC tradicional fueron el motivo de la reforma de 1992 (entró en vigor en enero de 1993), sino que precisamente ésta se hace en un contexto en que la UE está recibiendo fuertes presiones desde los diferentes bloques económicos presentes en el GATT para redireccionar su política agrícola generando una reforma “imperfecta, pero la única posible”⁶⁴. Se estima que al igual que el Estado nace como elemento central para la reproducción del sistema capitalista, y sirve a los intereses del mismo; las grandes instituciones que representan a los poderes hegemónicos a nivel mundial, son, en una fase de expansión imperialista del sistema capitalista, igualmente necesarias para permitir la reproducción de esta lógica económica. Es por ello que la vinculación entre la reforma de la PAC de 1992 (y en general todas las decisiones políticas en esta materia) ha de analizarse dentro de este complejo entramado de redes de relaciones de poder entre bloques económicos mundiales, tomando en cuenta la influencia además que los intereses –a veces divergentes- de las grandes ETN agroalimentarias ejercen en este marco.

4.4.3 Reforma de la PAC Agenda 2000

Esta reforma está igualmente determinada por la creciente liberalización del mercado agrícola, junto con causas internas⁶⁵. No es sino la continuación y realización creciente de medidas ya fijadas en la reforma de 1992. El primer antecedente de esta segunda reforma, lo encontramos en el Informe de Cohesión de la Comisión Europea (noviembre de 1996). Siendo en la Agenda 2000 (“Por una Unión más fuerte y más amplia”), donde se presentan propuestas más concretas para la reforma de la PAC, ampliando su ámbito para incluir el desarrollo rural. Los principios fundamentales señalados por la Comisión Europea, sobre los que se asienta la nueva política son los siguientes:

- ✚ Constatación de la multifuncionalidad de la agricultura, reconocimiento de la amplia gama de servicios prestada por los agricultores y el fomento de tales actividades.

⁶³ EE.UU: reducción de ayuda interna en un 75% y de las subvenciones en un 90% en el plazo de 10 años; CEE: reducción de ayuda en un 30% en 10 años para algunos productos; protección de fronteras con medidas de arancelización -junto con medidas de reequilibrio para proteger productos con escasa o nula protección-. En cuanto a exportaciones la CEE ofrece una cierta apertura a los productos más protegidos.

⁶⁴ Calificación de la reforma de la PAC-1999 hecha por del ministro de Agricultura portugués, Arlindo Cuhna.

⁶⁵ Desequilibrios de mercados internos de algunos sectores, necesidad de integración de cambios en materia medioambiental, preocupación creciente por la seguridad y calidad alimentaria etc.

- ✚ Enfoque multisectorial e integrado: diversificar las actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleo en la economía rural.
- ✚ Flexibilización de las ayudas al desarrollo rural basándose en el principio de subsidiariedad y con objeto de favorecer la descentralización.
- ✚ Logro de la transparencia en elaboración y gestión de programas, favorecer una legislación simplificada y más accesible.

Siendo así, los principales objetivos a lograr con esta reforma eran⁶⁶ entre otros: “aumentar la competitividad de los productos agrícolas comunitarios en el mercado interior y mundial, integrar en mayor medida las consideraciones medioambientales y estructurales en la aplicación de la política agrícola común, garantizar ingresos justos a los agricultores, simplificar la normativa agrícola y descentralizar su aplicación, mejorar la seguridad alimentaria, reforzar la posición de la Unión en la próxima ronda de negociaciones en el marco de la OMC, estabilizar los gastos agrícolas”.

Es por ello que revisadas las informaciones en relación a esta reforma que ofrece la Comisión Europea y el Parlamento Europeo⁶⁷, entendemos que entre las medidas esenciales destacan los siguientes aspectos:

- ❖ Fomento de medidas de desarrollo rural, segundo pilar de la PAC⁶⁸
- ❖ Inversión en explotaciones para modernizarlas y mejorar las condiciones de producción y de vida de los agricultores
- ❖ Facilitar instalación de jóvenes agricultores y fomento de jubilación anticipada (algo ya hecho en la anterior reforma)
- ❖ Mayor apoyo a zonas desfavorecidas, con limitaciones medioambientales, a la protección de los bosques, la silvicultura y la forestación de tierras agrícolas.
- ❖ Concesión de ayudas para la transformación y comercialización de productos con el fin de reforzar la competitividad de la agricultura.
- ❖ Fomentar el compromiso de protección agroambiental de los agricultores⁶⁹
- ❖ Se trata de fortalecer la posición de la UE en el comercio mundial para ser más fuerte en las futuras negociaciones de la OMC.
- ❖ Ajuste de los precios internos con respecto a precios mundiales

El auge de la importancia del desarrollo rural y de los principios de protección medioambiental, tienen en esta reforma sus primeros orígenes, siendo posteriormente más tomados en cuenta, hasta (como veremos) ser centrales en la reforma propuesta para 2014. Se considera que la agricultura es el pilar fundamental para el sostenimiento del mundo rural y que se está tratando de buscar la diversificación de actividades en estas áreas, apostando por un “desarrollo rural” que no pone en el centro el derecho de las personas a seguir viviendo dignamente de lo que la agricultura como actividad económica tradicional e imprescindible es y ha sido. Se desprestigia así la labor del agricultor y se inhibe en cierto modo procesualmente su capacidad para seguir manteniéndose de la agricultura, ofreciéndoles otras opciones para mejorar su renta, que no provengan exclusivamente del sector agrícola. Connotativamente esto denota en cierto modo un planteamiento más negativo de la dedicación exclusiva a la agricultura, algo que desde hace mucho se ha venido desarrollado en los espacios locales y sigue gestándose en la actualidad, siendo uno

⁶⁶ Información tomada de http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_es.html, revisada en septiembre de 2014.

⁶⁷ En www.europarl.europa.eu. Revisado en septiembre de 2014.

⁶⁸ Destaca en esta intención, la influencia de la declaración de Cork (1996) en pro de un “paisaje rural vivo”.

⁶⁹ Entendemos que esta intención está influida por el principio de desarrollo sostenible explícitamente recogido en el Tratado de Ámsterdam de 1999.

de los problemas actuales la falta de un relevo generacional dedicado al campo, algo ya apreciado en esta reforma y a lo que en la última reforma se le concede mayor centralidad aún⁷⁰.

4.4.4 Reforma de la PAC de 2003

Se toma la publicación de Cejudo y Maroto (2010) para abordar esta controvertida reforma (Reforma Fischler o Revisión intermedia), ya fijada en la Agenda 2000, cuya característica fundamental es que más que una “revisión intermedia”, fue una reforma profunda de la PAC, como expresan los autores tomados:

(...) un documento que suponía, más que una revisión, su reforma en profundidad. La propuesta, que cosechó un amplio rechazo, fue retirada un poco antes de ser debatida por imposición de Alemania y Francia. Sin embargo, el Comisario de Agricultura Franz Frischler, en enero de 2003, volvió a presentar otra, muy recortada respecto a la anterior, que será aprobada en junio de 2003(...) (párr. 1)

Los aspectos más relevantes de esta reforma fueron:

-Una marcada por la supresión del vínculo entre las ayudas y la producción -ayudas desacopladas- “la revisión Intermedia transformó las ayudas directas de la PAC en pagos únicos por explotación o ayudas desacopladas de la producción que la Comisión asume compatibles con la llamada “caja verde” del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC” (García, 2004: 171)

-Se plantea que la actividad agrícola se oriente en mayor medida hacia los mercados otorgándose una ayuda a la renta a modo de pago único (establecido por el Reglamento 1782/2003) concedido bajo criterios de respeto de las normas específicas en materia de medio ambiente, bienestar animal y seguridad alimentaria (condicionalidad).

-Descenso de la cantidad presupuestaria dedicada a la financiación de la PAC, y modulación de los pagos directos, mediante la cual se reducen las subvenciones en diferentes porcentajes según la ayuda que percibida -las regiones ultraperiféricas de la UE quedan exentos de esta y los países de nueva adhesión también hasta 2013-.

Estos recursos detraídos se otorgarán a desarrollo rural, dándose una redistribución de recursos desde el primer pilar al segundo:

El modelo adoptado se basa en tres “Ejes” temáticos: competitividad agraria, medio ambiente y gestión de tierras y calidad de vida y diversificación económica; a los que se añade uno metodológico: Leader. Dicha estructura refleja la lucha de poder y de intereses contrapuestos entre la corriente más agrarista ligada a la PAC tradicional, defendida esencialmente por las organizaciones agrarias, y la territorialista proveniente de la política regional en la que se han implantado actuaciones de desarrollo rural –Leader es el ejemplo más emblemático- (...) (Cejudo y Maroto, 2010 párr. 16)

La cuestión de las tensiones internacionales son importantes en este contexto, dada la situación en que se encuentran las negociaciones de la Ronda de Doha⁷¹, marcada

⁷⁰ Esto fue fácilmente apreciable en el referido trabajo de campo antropológico (Oviedo, 2012), donde en las dos observaciones de diferente naturaleza realizadas en reuniones de agricultores en Lora del Río, la escasa presencia de agricultores de menos de 40 años era bastante significativa. Siendo así, se comentaba en el análisis de la composición socio-estructural de los participantes, que en relación a la edad, en la primera⁷⁰ de estas reuniones hubo tan sólo 5 personas de entre 30-40 años (del total de asistentes contabilizados en unos 45-50; mientras que en la segunda observación⁷⁰ de una reunión de agricultores con representantes de Pioneer, de entre unos 100 asistentes, se contabilizaron tan solo unos 10 de entre 30-40 años.

⁷¹ Ya iniciadas en 2001, año para el que la OMC ya tiene seis años de existencia sustituyendo al GATT

por el alejamiento de posturas entre países del norte y del sur ante lo que los últimos consideraban el incumplimiento de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, que queda patente en la Conferencia Ministerial de Cancún, existiendo una fuerte controversia en la UE⁷². La entrada de los países del Este⁷³ en 2004, a la UE es igualmente un aspecto a tener en cuenta para comprender la situación en que se genera esta reforma, pues hay cierta incertidumbre sobre los efectos que la ampliación generará en términos generales, pero especialmente sobre la cuestión agrícola y la PAC. Con todo, puede comprobarse que el diseño de esta reforma, sin duda:

(...) vino marcado, por un lado, por las presiones internas derivadas de la inminente ampliación al Este de la UE como por las restricciones financieras a las que se está sometiendo al Presupuesto comunitario global y aún más al destinado la PAC; por otro, por las presiones derivadas de las negociaciones multilaterales, especialmente, dentro de la OMC. (Cejudo y Maroto, 2010 párr.4)

En este complejo entramado de hechos, se aprecia que efectivamente la PAC “está marcada por un interminable proceso de negociación política producto de las contradicciones internas a las que se enfrenta desde su origen, al papel que desempeña la Unión Europea en el concierto internacional y a la permanente búsqueda de su legitimación social” (Tió, 2003 en Cejudo y Maroto, 2010 párr. 2). Esta última referencia en relación a la búsqueda de legitimación social, se asume como central tanto en lo que a la PAC respecta, como en lo que al tema de la evaluación se refiere, pues ésta es un instrumento de legitimación de las políticas desarrolladas debido a que a través de la evaluación, y mucho más mediante un proceso participativo de evaluación, se posibilita un rendimiento de cuentas del Estado frente a la sociedad, mostrar los logros y defectos de las acciones desarrolladas con el dinero público, y posibilitar un cuestionamiento de la orientación de las políticas, lo cual, al permitir que las personas aprecien cómo sus opiniones son tomadas en cuenta. La centralidad de la legitimación social de las políticas radica en que “una política que se considere ilegítima está condenada a su desaparición” (Cejudo y Maroto, 2010 párr.18); siendo así en relación a la política concreta, los autores aportan que, “el debate sobre la legitimidad social de la PAC se ha vuelto un debate político, un debate democrático” (García, 2007, en Cejudo y Maroto, 2010 párr.18).

4.4.5. Revisión de la PAC en 2008

El denominado “chequeo médico” de la PAC -2008-, corrobora la intención de continuar con una próxima reforma, o al menos con la profundización de las medidas establecidas en la de 2003, siempre siguiendo los criterios economicistas que ponen en el centro el mercado libre sacralizado en la actualidad. En noviembre de 2007 la Comisión presenta al Parlamento y Consejo Europeo su Comunicación para realizar dicho chequeo, que “trataba de revisar y adaptar la orientación de la PAC en la línea de las actuaciones emprendidas en el año 2003”. Sus objetivos eran: “evaluar la aplicación de la reforma de la PAC del año 2003 y, por otro, ajustarla para simplificarla

⁷²“Tendrá que elegir de nuevo, entre defender los intereses, de las comunidades rurales más desfavorecidas y en general de los PVD, o defender los intereses de los verdaderos beneficiarios del actual sistema: los grandes terratenientes y las empresas multinacionales” (Santiago, 2004: 565). PVD: Países en Vías de Desarrollo

⁷³La incorporación de estos países “significa un aumento en el número de agricultores en un 56%, un 29% en la superficie agraria y un 74% en el número de exportaciones (...) la UE-25 será algo más agrícola y rural que la UE-15” (Bonete, 2004: 3). Podemos matizar lo expresado, teniendo en cuenta el poco peso económico de los países que se van a adherir, la baja competitividad de su agricultura e industria agroalimentaria.

y aprovechar las nuevas oportunidades del mercado frente a los nuevos retos de cambio climático, gestión del agua, bioenergía y biodiversidad” (Puxeu, 2009⁷⁴)

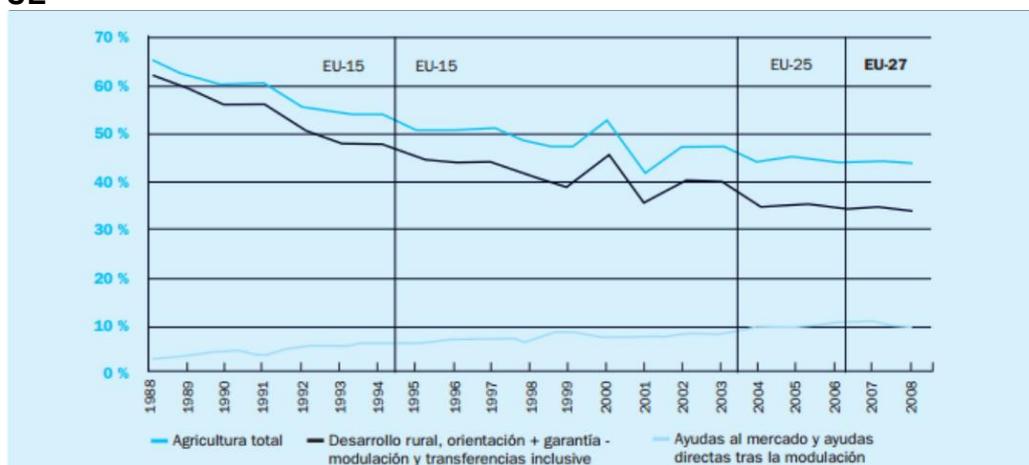
Los avances dados en la anterior reforma han de seguir hilándose para constantemente puntualizar, modificar y reorientar la política que nos ocupa, pues “las decisiones del Consejo de 2003 marcan un punto de inflexión en un proceso de reforma inacabada de la PAC que va a proseguir” (Massot 2005, citado en Cejudo y Maroto, 2010 párr. 57).

Con este proceso, se dan cambios respecto de la reforma de 2003, en la línea de los objetivos de liberalización creciente del sector, tales como:

- ✓ Incremento de la modulación obligatoria adicional a la ya existente.
- ✓ Límite superior e inferior de ayudas: “No se pagarán ayudas por un importe inferior a 100 euros o una superficie menor de 1 hectárea (con la posibilidad de los Estados miembros de elevar dichos límites con una horquilla establecida)” (UPA⁷⁵, 2008)
- ✓ Mayor profundización del desacoplamiento.
- ✓ Simplificación del Régimen de Pago Único
- ✓ Continuidad del apoyo a los sectores en dificultades.
- ✓ Flexibilización mitigada de la condicionalidad
- ✓ Reducción al 10% en 2012 el porcentaje de las ayudas directas a los agricultores que son transferidas al desarrollo rural (ASAJA⁷⁶, 2008).

Parece interesante presentar en relación con este último punto el siguiente gráfico, donde se muestra hasta el año 2008 la significación de la agricultura en el presupuesto total de la UE, y cómo este porcentaje va progresivamente decreciendo, en relación inversamente proporcional al aumento del número de países integrantes de la UE:

GRÁFICA 1: LA AGRICULTURA EN PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA UE



Fuente: Comisión Europea citada en Informe Económico ESADE, 2008.

No cabe duda de que este nuevo proceso “gira hacia la mayor liberalización agraria⁷⁷” en un contexto marcado por la crisis a nivel internacional, además por el cambio de los

⁷⁴ En *El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global. La política agraria común y los márgenes de las políticas nacionales*. Revista Mediterráneo Económico. Nº 15, mayo de 2009. <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/15/15-270.pdf>. Consultada en octubre de 2014.

⁷⁵ Unión de Pequeños Agricultores (2008) *¿En qué consiste el chequeo médico de la PAC?* Informe UPA. La Tierra, nº 211, noviembre-diciembre, 2008). http://www.upa.es/_la_tierra/la_tierra_211/pag_010-013_chequeo medico informe upa.pdf. Revisado en octubre de 2014.

⁷⁶ Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores.

focos de poder geopolíticos, donde nuevos mercados y espacios geográficos tienen progresivamente mayores cauces para influir en las decisiones mundiales. Siendo así, es interesante comprobar cómo: “La mayor pujanza de los mercados emergentes ha tambaleado el cimbreado comercio alimentario interior de la Unión, que ahora apuesta por abandonar la preferencia comunitaria hacia una mayor liberalización como vía de reconversión del sector”, tal y como expresa Lamet (2008) quien además alerta oportunamente del desorbitado crecimiento de los precios de los alimentos a nivel internacional, algo que encontramos aún más hiriente al observar cómo los costes de insumos no dejan de subir para los agricultores. Es de suprema necesidad que tengamos en cuenta constantemente el hecho de que la Unión Europea tiene una posición central en lo que a comercio internacional agrícola se refiere tal y como en el Informe Económico Esade (2008: 116) del año de este chequeo médico, se expresa: La gran capacidad de producción del sector agrícola de la UE y la diversidad y calidad de sus productos la ha convertido, desde 2003, en el mayor exportador de productos agroalimentarios (21%) y en el mayor importador de alimentos del mundo (23% del mercado mundial en 2007), así como en el primer mercado de exportación de los países en desarrollo.

Para cerrar en esta ocasión la que es la acción que precede a la vigente reforma, se exponen algunas de las consideraciones que éste chequeo médico mereció a algunas asociaciones de agricultores, recogidas en el referido Informe Económico Esade (2008:131). Con esto podremos integrar la percepción de los que sin duda son unos actores centrales en materia de agricultura específicamente en Andalucía. En primer lugar, ASAJA, “critica la propuesta en su integridad” señalando que las medidas propuestas llevarán a “una reducción de 262 millones de euros en el presupuesto agrario del período 2010-2013”. Aporta además que “La propuesta de modulación ignora la necesaria competitividad del sector”. Por su lado la COAG⁷⁸ insta a que “no se han de abandonar los mecanismos reguladores del mercado” y son partidarios de que las ayudas se vinculen a la producción. La UPA⁷⁹ por su parte califica la reforma como “un paso más en el desmantelamiento de la PAC”, considerando que las medidas no aseguran la estabilidad del sistema, y provocan que “la agricultura española pierda parte de su variedad de cultivos y producciones”.

4.4.6. Reforma de la PAC para el período 2014-2020

Se aterriza por fin en la reforma que es objeto de la evaluación de diseño participativa que se propone desde el presente documento. Hay que enmarcar necesariamente esta reforma bajo la ya referida Estrategia 2020 de la UE, sobre la que habiendo introducido algunas cuestiones anteriormente, aportamos también el hecho de que se buscan reformas estructurales con esta estrategia, para lograr tener una UE más unida y fuerte ante las adversidades del futuro tal y como expresa la propia Comisión Europea (2012:3):

Las carencias estructurales de la economía europea evidenciadas por la crisis solo pueden superarse impulsando reformas estructurales: reformas sustentadas en esfuerzos nacionales, pero construidas sobre activos europeos como el mercado interior, la política común de comercio exterior y otras políticas de la Unión Europea (UE). Para mantener su modelo de economía social de mercado en las difíciles circunstancias actuales, Europa también tendrá que ser más competitiva.

⁷⁷ Título de la noticia del diario online Expansión (<http://www.expansion.com/2008/05/16/opinion/llave-online/1124457.html>, consultada en octubre de 2014) publicada por Lamet, J.M. el 16 de mayo de 2008.

⁷⁸ Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.

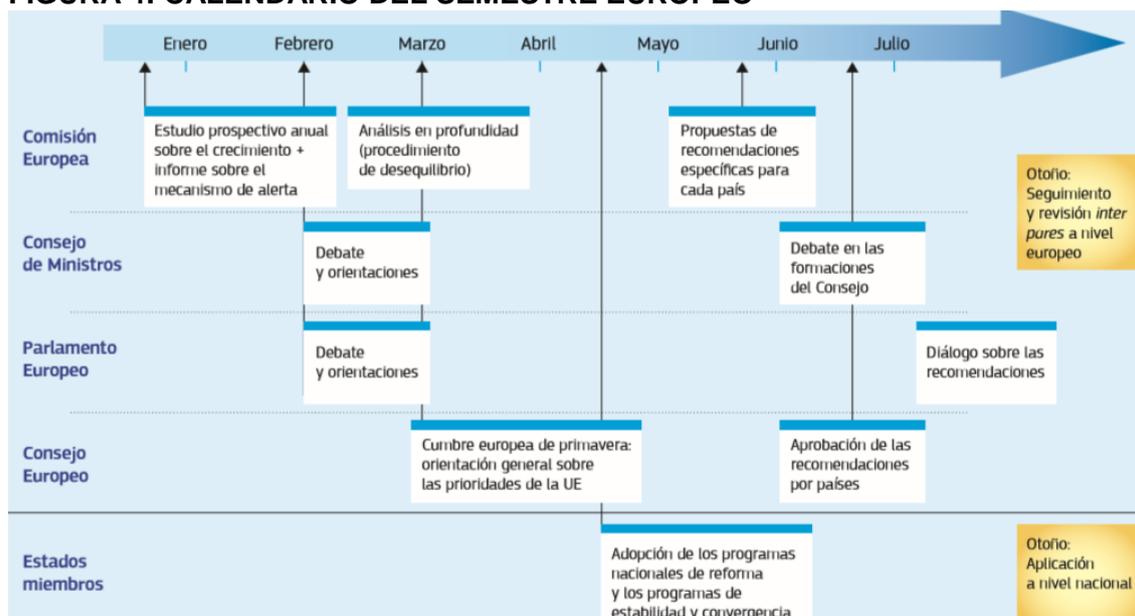
⁷⁹ Unión de Pequeños Agricultores

Los objetivos de esta estrategia quedan definidos a nivel internacional, si bien a nivel nacional cada Estado asume la responsabilidad de definir sus propios objetivos y las políticas a desarrollar bajo cada objetivo definido:

1. Garantizar el empleo al 75 % de las personas de 20 a 64 años.
2. Invertir el 3 % del PIB de la UE en investigación y desarrollo.
3. Situar las emisiones de gases de efecto invernadero un 20 % (o incluso un 30 %) por debajo de los niveles de 1990, generar el 20 % de nuestras necesidades de energía a partir de fuentes renovables y aumentar la eficacia energética un 20 %.
4. Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10 % y lograr que al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años hayan terminado estudios superiores.
5. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Siguiendo la publicación referida de la Comisión, es interesante destacar, que se apuesta además por un período de coordinación en que cada Estado miembro exponga sus medidas, especialmente en materia de economía en el denominado Semestre Europeo, realizándose el denominado “Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento”. Deben con posterioridad desarrollar los Estados dos programas nacionales: uno de convergencia y otro de reformas, que tras una fase de orientación y recomendaciones de la Comisión. El siguiente esquema clarifica este proceso de forma muy sencilla y básica:

FIGURA 4: CALENDARIO DEL SEMESTRE EUROPEO



Fuente: Comisión Europea (2012:7)

Obviando la sencilla lectura de que esta es una herramienta de coordinación y puesta en común de las medidas de cada país para permitir una mejor convergencia de las acciones en pro del desarrollo de las líneas marcadas internacionalmente, hay que detectar aquí una poderosa herramienta de control, incluso de censura europea a aquellas tendencias que se escapan de la lógica “común”, pero que pudiera no ser una común lógica en determinados espacios nacionales. Este aparato es la evidencia de los escasos márgenes de los gobiernos nacionales de la UE para ser autónomos, y explica esa deslegitimación de lo nacional al saberlo supeditado a las decisiones que se muestran como “comunes” en el marco de la institución. Sin embargo, ese “común” debiera ser profundizado, y sería interesante destacar que no hay una igualdad en la capacidad de poder e influencia de cada Estado Miembro dentro de la institución, sino que como en toda ente de este carácter, hay desniveles y diferentes bloques de poder

con divergentes intereses propios, que condicionan a quienes quedan en los puestos de menor relevancia, incluso en los márgenes de la UE incluso siendo parte de ella. No cabe duda sin embargo, de que “En un mundo globalizado, ningún país puede solucionar por sí solo los retos a los que se enfrenta. Esto es especialmente cierto en nuestro caso, ya que la solución de estos problemas es más eficaz a nivel de la Unión” (Comisión Europea, 2012:6). Pero la focalización del interés ante esto que parece tan sencillo de entender, es precisamente quiénes son los nudos fuertes de esa “unión”: En otro orden de consideraciones, la tendencia y base de esta estrategia, es esa palabra en que se funda actualmente la fe y sacralización de la economía como pilar esencial y que ha de ser constantemente incentivado: “El crecimiento es la clave, es la respuesta”. (José Manuel Barroso⁸⁰, abril 2012). Esto es algo que resulta muy común, pero hay en la actualidad bastantes voces que claman y advierten que un crecimiento infinito no es posible en un mundo de recursos finitos, y que ya hemos padecido algunas de las consecuencias de esa fe inquebrantable en el crecimiento continuo, habiendo vivido cómo “las burbujas que se inflan demasiado corren el riesgo de explotar”, y desde nuestra óptica, poco favor se le hace a la “pachamama” y al ser humano como parte de ella, si seguimos visualizando un mundo donde el crecimiento se presenta como solución a las crisis. En oposición a esta centralidad en el crecimiento, la lógica de la ecoteología de la liberación, y con especial énfasis la filosofía del decrecimiento o del acrecimiento que tiene al economista y filósofo Serge Latouche como uno de sus principales ideólogos, poniendo no sólo la sostenibilidad en el centro (algo que también se tiene al menos en cuenta desde esta estrategia), sino tratando de hacernos realmente conscientes de nuestra eco e interdependencia, y un “vivir mejor” –lo cual recuerda al buen vivir predicado desde ciertas regiones de América Latina-. Se entiende que es una alternativa para reorientar el modo de vida humano ante el inminente caos producido por el sistema capitalista tanto en su fase de capitalismo monopolista como de capitalismo financiero. Tal y como este autor⁸¹ expresa, el concepto crecimiento es:

(...) un concepto extraño, pues aunque nos resulta familiar y vivimos en una sociedad e ideología del crecimiento (...) si lo contrastamos con otras culturas humanas resulta ser una excepción, propio de occidente, y sólo de los 3 últimos siglos (...) es un concepto imposible de traducir en la mayoría de las lenguas no europeas (...)

Pareciera que desde la lógica que determina y subyace a esta estrategia, se esconde la reificación de la economía y del crecimiento, como si fuera un ente –esa mano invisible de Smith- incontrolable por las personas, con cualidades y capacidad de dominación sobre éstas, que curiosamente son quienes han construido su conceptualización y se creen a merced de tales conceptos, lo cual enlaza con la consideración de Latouche en la entrevista revisada, de que el propio crecimiento “es una religión, un auténtico culto con sus propios rituales de consumismo”. Lo anterior enlaza con lo que Petrović⁸² expresa sobre este concepto de reificación, siendo en este caso aplicable al hecho de que la relación y propiedades de la economía y a lo interno de ella del crecimiento constante se han reificado:

Acto (o resultado del acto) de transformar propiedades, relaciones y acciones humanas en propiedades, relaciones y acciones de cosas producidas por el hombre, **objetos que se han vuelto independientes (y que son imaginados como originalmente independientes) del hombre y gobiernan su propia**

⁸⁰ Entonces presidente de la Comisión Europea.

⁸¹ Latouche (2008) *La décroissance par Serge Latouche*. Entrevista realizada por daylimotion. Revisada en noviembre de 2011 en: http://www.dailymotion.com/video/x38z6c_la-decroissance-par-serge-latouche_news.

⁸² Uno de los principales teóricos del marxismo humanista de la República Federal Socialista de Yugoslavia. Citado en Torres Fernández, E. *Marx luego de Marx*. La negrita es nuestra.

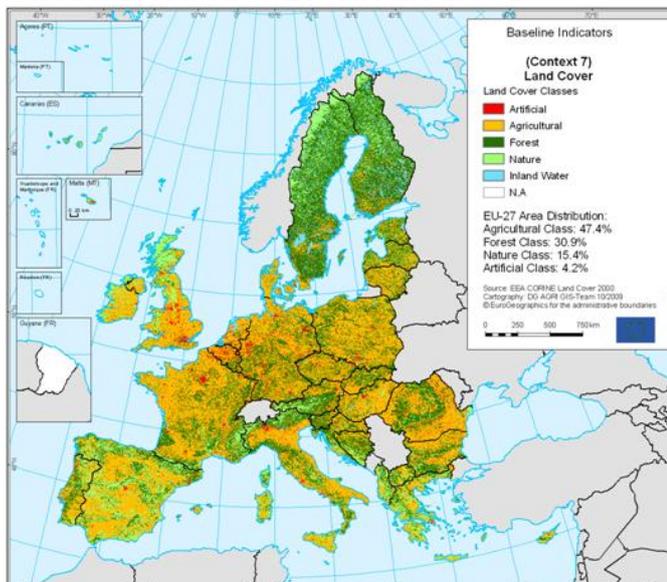
existencia. También, la transformación de seres humanos en cosas que no se comportan en una forma humana sino de acuerdo a las leyes del mundo de las cosas. La reificación es un caso “especial” de alienación, su forma más radical y extendida, característica de la sociedad capitalista moderna

Así, desde la UE parece que se hubiera olvidado el dinamismo de la realidad social y los ciclos del sistema capitalista con fases de emergencia y de declive, lo que lo hace excluyente y cambiante, lo cual contrasta con la lógica de crecimiento constante que se estima posible desde la institución que pareciera no haberse dado cuenta de que estamos en un nuevo período de cambio de era y momento histórico concreto. Donde el capitalismo quizá no sea -o no deba/pueda ser- el mejor sistema posible, olvidándose de que este sistema es una forma más de organización de la producción, consumo, distribución de los bienes, no la única (algo que Polanyi tratará continuamente de mostrar en su producción investigativa) y que por tanto no es – o puede no ser- eterno. La concepción de la realidad determinada por la historicidad según el planteamiento marxista, parece un modo adecuado para analizar el dinamismo existente. Sergio Lessa⁸³ lo expresa magníficamente en sus planteamientos: “La realidad se entiende y analiza como totalidad, determinada por la historicidad, y por tanto es cambiante, dinámica, es así una procesualidad en constante transformación” (Lessa, 1995).

Una vez habiendo analizado y aportado algunos puntos de discusión personal sobre la estrategia marco de la política, se pasa a examinar un poco más detalladamente la interrelación entre éstas. En primer lugar hay que destacar la habida cuenta y consciencia de los problemas actuales del campo en las diferentes zonas geográficas de Europa, algunos ya mencionados anteriormente, y que se pueden considerar los principales problemas de la agricultura, “retos actuales y futuros, como la competencia mundial, las crisis económicas y financieras, el cambio climático y el aumento de precio de los insumos, como el combustible y los fertilizantes” (Comisión Europea, 2014: 3). No cabe duda de que hacer frente a estas cuestiones con la PAC en el marco de la Estrategia 2020 de crecimiento, es fundamental, ya que para promover los cambios que esta estrategia busca, ya abordados anteriormente, es imprescindible que se siga apoyando económicamente desde la UE la actividad que es central en muchos de los países, como se puede observar:

⁸³ Sergio Lessa es profesor de filosofía de la Universidad Federal de Alagoas en Brasil. Retoma las ideas expuestas por el filósofo húngaro de tradición marxista Georg Lukács. Obtenido de www.sergiolessa.com. Revisado en noviembre de 2014.

MAPA 3: IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA UE



Fuente: Comisión Europea, Dirección general de agricultura y desarrollo rural

Lo imprescindible de la PAC, radica no sólo en la necesidad de mantener el trabajo y desarrollo de las zonas agrícolas y la promoción de un trabajo en las áreas rurales más o menos ligado a las tareas agrícolas en sí –se recuerda el objetivo de fomento de empleo de la estrategia 2020-; sino, y especialmente, para lograr los objetivos de crecimiento económico planteados desde la estrategia marco, para los cuales el fomento de una agricultura más competitiva es esencia. En este sentido la agricultura trae consigo toda una serie de industrias asociadas y de movimiento de capitales transnacionales desde los insumos hasta los productos finales -por no profundizar en los aspectos de inversiones de grandes transnacionales alimentarias que juegan con los alimentos como si de cualquier otro bien material cualquiera se tratase...Detrás de la intencionadamente presentación y “publicidad” de la PAC como la política que da de comer a las personas europeas, poniendo a los agricultores en el centro del interés de la política y su razón de ser, es necesario analizar que no sólo da de comer literalmente con la producción de alimentos, sino que a través de todo el gran mercado agroalimentario, muchas personas comen, unas como pequeñas y medianas empresas, otras como grandes inversionistas, propietarios de industrias, de capitales, de empresas internacionales, de laboratorios que modifican genéticamente semillas etc., eso no se relata con tanta frecuencia, pero es un aspecto de interés imposible de olvidar al acercarnos a esta política en el marco de la estrategia 2020: no sólo los intereses de los agricultores están en juego, sino que, otros muchos “grandes peces” tienen enormes intereses en que el crecimiento económico de Europa, no deje de lado la agricultura. Si bien en proporción los agricultores son mayoría, aunque los grandes empresarios sean menos, es muy probable que la relación sea inversa si hablamos de los beneficios económicos de ambos polos de una misma cadena. Esta imagen nos resulta iluminadora en este sentido, y en ella echamos en falta aún, el otro rol que hemos puesto de relevancia en este texto: los grandes inversores financieros y propietarios de transnacionales.

FIGURA 5: CUANTIFICACIÓN DE LOS DIFERENTES PROFESIONALES DE LA CADENA AGROALIMENTARIA



Fuente: Eurostat, 2009-2010, citado en Comisión Europea, 2014: 12

Es importante resaltar también que progresivamente con los años los presupuestos totales para este fin hayan “disminuido drásticamente durante los últimos 30 años, pasando del 75 % al 40 %”, representando dentro del gasto público total de la UE un 1 %, en 2014 en torno a 58 000 millones de euros según datos de la Comisión Europea. Por todo lo anterior la PAC, una de las pocas políticas que reciben más financiación europea que estatal, es imprescindible para el mantenimiento de la actividad agraria a todos los niveles y para todas las personas y actores sociales implicados en el negocio agroalimentario, todo ello enlazado directamente con el crecimiento económico postulado por la estrategia que rige las políticas contemporáneas de la UE; según la Comisión (2014: 4):

En conjunto, la agricultura y la producción de alimentos son elementos esenciales de nuestra economía y sociedad. En sus 28 Estados miembros, la UE cuenta con unos 12 millones de agricultores, más 4 millones de personas que trabajan en el sector alimentario. Los sectores agrícola y alimentario juntos representan el 7 % de todos los puestos de trabajo y generan el 6 % del producto interior bruto europeo.

No hay que pasar por alto que el apoyo en materia de desarrollo rural y a la renta de los agricultores a través de la PAC fortalece que la agricultura siga su curso en muchos espacios locales, más genera así mismo también dependencia absoluta de los productores hace esa “gran mamá Estado”, que es lo que a nuestro juicio se ha tornado la UE en este ámbito. A la vez que se hace esta crítica, no se puede dejar de aceptar que la renta de los agricultores en muchos casos incluso ES, gracias a la PAC. A todo lo anterior hay que añadir necesariamente la centralidad del comercio internacional agrícola europeo. La cuestión de las importaciones es en algunos casos agravante de la situación de los productores, principalmente porque en función de las cosechas y precios de otras zonas, sus productos se ven desfavorecidos por la entrada de productos del extranjero; conocidos son los casos de tomates de Marruecos o algodón de Egipto, así como las constantes quejas de agricultores y su rechazo a grandes centros de comercio alimentario como MERCADONA S.L., donde hay productos que son cosechados también en España, pero llegan sin embargo desde Costa Rica o desde Israel.

En la cuestión de exportaciones, la interdependencia y relación con EE.UU. es en muchos casos generadora de conflictos de intereses, y se ve a los productores de dicha región como competidores también, en este orden de cosas, no es de sorprender que el Tratado de Libre Comercio con dicho país genere reticencias en muchos aspectos y círculos agrícolas, aunque hay voces para toda opinión. Viene al caso mencionar una conversación con uno de los agricultores entrevistados en 2012, quien al preguntársele de qué dependían los precios de los productos, nos comentaba:

J-El año pasado hablando con el que se lleva el trigo de, me dijo que el precio se regía por medio ¡¡¡de la bolsa de Washington!!! ¡¡De Estados Unidos aquí!!!...y me

dijo sí, influye mucho por la demanda de trigo que pueda tener EE.UU. de trigo o de maíz...y también si hay mucha producción en América en Argentina...años que no ha habido producción allí el precio se ha elevado y sube y se nota...otros años que están atestaos pues empiezan a venir barcos y...el precio...del de aquí baja considerablemente... (Oviedo, 2012: 100)

Y no le faltaba razón, si se atiende al siguiente mapa y se comprueba los principales países americanos con que la UE tiene contacto, un mapa que resulta bastante clarificador y revelador:

MAPA 4: COMERCIO AGRÍCOLA DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Comisión Europea, 2014. *Datos en millones de euros. Media 2010-2012

De otro lado, en relación al aporte de sostenibilidad de la estrategia 2020, su vinculación con el rol de la agricultura como conservadora del medio es básico, y a la vez controvertido. Por un lado se reivindica este rol y esta necesidad de “cuidar el campo”, de que las personas dedicadas a la agricultura han de ser los principales protectores del mismo –y de ahí la novedad del popularmente conocido como “pago verde” o “greening”, la mitigada ayuda extra a agriculturas más ecológicas, la imposición de rotación y barbecho etc. en la nueva reforma de la PAC-; sin embargo, nuestra Europa sigue siendo en su mayoría productora de elementos modificados genéticamente, de semillas transgénicas, y escasas son las voces contra esto –nada que ver por ejemplo con lo que sucede en numerosas regiones de América Latina-. Esto se da desde arriba, pero también desde abajo, desde los propios agricultores, se apuesta por los transgénicos en la mayoría de los casos, pues no se ve tanto esta peculiaridad de las semillas, sino, y prioritariamente, la cantidad de kilos que este tipo de producto genera, en comparación con otros productos no modificados. Esto se ve muy claramente en la zona propuesta como caso, Lora del Río, con el maíz, donde gran parte del mismo procede de semillas transgénicas de la gigante transnacional PIONEER, como uno de los agricultores del trabajo de campo realizado durante 2012 en la citada localidad refería:

S-Claro, ¿A quién le compras tú la semilla?
A-a...a...a los Antonios...aa... vamos a **Pioneer**... años llevamos ya comprándole el maíz, vamos desde hace ya 30 años vamos desde que existen aquí...
S-¿Es la única casa que tú le compras maíz?
a-No hombre, antes de que apareciera Pioneer sí que le sembrábamos a otras casas...no me acuerdo cómo se llaman...
S-(...) Y ¿por qué le compras a Pioneer y no a otra casa?

*A- Porque es la que hoy da más kilos que toda clase de semillas que haya...hay bastantes, pero dentro de Pioneer hay más, hay también **semillas que dan más kilos que otras,***

S-Variedades, ¿no?

A-Variedades que son variedades que a lado mejor son mejores para las enfermedades, y otras menos...que... en el mismo Pioneer tienes varias semillas que todas son mejores que cualquiera de otras, que es muy buena semilla la que tiene, es que todo el mundo siembra semillas de esa, el que siembra semillas de otra es porque se ha acabado esa... (Oviedo, 2012:120)

Teniendo en cuenta esta situación controvertida y contradictoria, realmente es complejo que los agricultores cumplan los dos retos que tienen sin favorecer uno de los polos: “producir alimentos y al mismo tiempo proteger la naturaleza y la biodiversidad” (Comisión Europea, 2014: 4). Se considera que ante la búsqueda de la máxima rentabilidad de la producción alimentaria usando métodos de modificación genética de semillas, fertilizantes, fitoquímicos, fitosanitarios etc., como se suele dar en zonas de campiña por ejemplo, el tratar de proteger la naturaleza y biodiversidad se torna algo más que complejo, casi imposible, y con poca cabida en las mentes de unos agricultores tradicionalmente endeudados que buscan los máximos beneficios de su producción, como empresas capitalistas agrarias que son en numerosos casos. Del otro lado, se encuentran así mismo todas las cuestiones de sembrado sin químicos, plantaciones ecológicas etc., menos rentables en muchos casos, pero que favorecen con ventaja el reto de la conservación. Esta discusión, no queda muy lejos de la ya abordada en relación a la disyuntiva crecimiento infinito e ilimitado en un medio finito y limitado.

A continuación se focaliza en una descripción básica de los aspectos principales sobre los que versa la nueva PAC. Según Cristina Carrasco Lorente⁸⁴, la reforma tiene como cuestión nuclear “la multifuncionalidad del campo, junto con el desarrollo rural sostenible, la necesidad de garantizar la seguridad y de una simplificación burocrática de la política”. Basada en 3 aspectos fundamentales, prevé: 1) la mejora económica, 2) la protección medioambiental y 3) el apoyo a los territorios y desarrollo rural, como se puede observar va completamente en línea con los objetivos de la estrategia 2020. Se aboga así por promover una mayor competitividad, buscando hacer un uso más eficiente de los fondos públicos destinados a la agricultura. Según Segrelles, en este aspecto “la PAC sigue defendiendo un modelo agrario de elevada productividad para mantener la eficacia económica de su agricultura y la competitividad de los mercados mundiales”. (2010: 92). El siguiente esquema ofrece una visión certera sobre los retos a los que se enfrente la política, así como los objetivos de la política y la reforma:

⁸⁴ Información obtenida de la conferencia: PAC 2014-2020. *Propuestas legislativas. Una reforma donde España se la juega.* Hotel Hesperia, 28 de noviembre de 2011. Sevilla. Cristina Carrasco Lorente era entonces la Directora General de Agricultura en la Comisión Europea.

ESQUEMA 4: REFORMA DE LA PAC PARA 2014: DE LOS RETOS A LOS OBJETIVOS



Fuente: Elaboración y traducción propia en base a Dirección General para la Agricultura y el Desarrollo Rural citada en Comisión Europea, 2013:3

De forma más ampliada los tres objetivos generales según Massot (2014) son:

(...) económicos (garantizar la seguridad alimentaria por medio de una producción agrícola viable, mejorar la competitividad y el reparto del valor en la cadena alimentaria); medioambientales (utilizar de manera sostenible los recursos naturales y luchar contra el cambio climático); y territoriales (garantizar el dinamismo económico y social de las zonas rurales).

La cuestión más controvertida, como siempre ha sido en la PAC, es el modo de gestión de los pagos directos a los agricultores, siendo esta medida el pilar básico de la política, y por ello el que más dudas y expectativa ha generado en esta –por muchos temida- reforma. Modificando el pago único, se establece ahora el Pago Básico por has, popularmente llamado “tasa o tarifa plana”, con unas connotaciones no muy positivas en según qué círculos agrarios nos ubiquemos. La fecha de entrada en vigor del mismo es el 1 de enero de 2015 – esto se establece por Real Decreto a nivel nacional- obteniendo los derechos de pago básico (DPB) solicitándolos a la Reserva Nacional⁸⁵, o bien porque se hayan obtenido por cesiones⁸⁶, herencia, compra-venta, arrendamiento etc. Los DPB se calcularán en función de las has admisibles de 2015 o de 2013 (se tomará el año en que menos has admisibles se hayan tenido). Así el importe del DPB será hecho bajo la siguiente fórmula según expresa Pérez Acosta en la referida conferencia:

$$\text{VALOR DPB} = \text{PAGOS 2014} / \text{Nº DERECHOS ASIGNADO PARA 2015} \cdot 0.5637^*$$

*% del presupuesto total destinado a pago básico, 56,37%.

⁸⁵ Información obtenida en conferencia de Agroasesor S.L., dada por el técnico de dicha empresa Juan Diego Pérez Acosta. *Política Agrícola Común 2015-2020*. 29 de julio de 2014. Biblioteca Pública Municipal de Lora del Río. 20 horas (esto es criticado porque hay muchos agricultores que tienen maíz y es una hora a la que hay que estar cambiando el riego. El ponente expresa que presenta aspectos técnicos de la reforma, tratando de trasladarlos de la forma más aséptica posible (...)). Resaltamos que el lenguaje utilizado es simplificado y adecuado, las explicaciones son adaptadas al perfil del público asistente: 22 personas, sólo dos mujeres incluyendo a la autora del presente trabajo. Sólo 1 agricultor menor de 40 años. La asesoría se ha realizado según expresan de forma gratuita, Obviamente es un medio de promoción y publicación de su empresa en los municipios.

⁸⁶ En la búsqueda de evitar posibles fraudes, se pone como condición que cedente y cesionarios sean agricultores activos.

Las ayudas son por tanto desacopladas como ya lo eran en la anterior reforma; aunque algunos cultivos sí las mantienen acopladas –como el algodón- por la especificidad de los mismos y su situación de peligrosidad de desaparecer, lo cual afectaría enormemente al tejido socioeconómico rural, y sería contradictorio a lo previsto en el segundo pilar de la PAC. Los derechos de pago se generan según las hectáreas en propiedad, activándose este derecho con la posesión de una hectárea. Al entrar en vigor la reforma, se deberá haber tenido activo este derecho desde 2011, para que a partir de 2014 puedan cobrar las ayudas⁸⁷. Se dará un período de transición para acomodarse a la reforma progresivamente entre 2014-2019, en el cuál se irán recibiendo progresivamente la cantidad que la corresponda a cada agricultor.

Una nueva conceptualización prevista por la reforma es la regionalización que se establece en cada Estado Miembro por sus respectivos gobiernos nacionales. Explicado por Tatiana Sevilla Andrada⁸⁸, Esta consiste en determinar una cantidad económica según la comarca agraria definida a nivel estatal. Esto se hace con el propósito de generar mayor igualdad entre agricultores de perfiles similares, pero no por ello ésta configuración de las medidas está exenta de críticas por parte de sus principales beneficiarios. En función de estas regiones, se posicionará a los agricultores en lo que para su explicación más pedagógica a sus beneficiarios se ha venido a denominar unas “bolsas”, donde quedarían dentro estos agricultores según región, cultivo etc., dentro de cada bolsa, habrá agricultores a los que les toque percibir mayores y menores cantidades, siendo así, el sistema a seguir para una mayor equidad y convergencia progresiva, que el que se quede más por encima del valor medio previsto para la región donde se encuentra, irá progresivamente (hasta 2019) disminuyendo la cantidad a percibir –aunque como máximo se podrá ceder el 30% de la ayuda económica que corresponda a cada agricultor- para acercarse a ese valor medio; a su vez, el que se haya quedado más debajo de ese valor medio, irá progresivamente percibiendo más cantidad económica (hasta 2019, procedente de eso que se va quitando a los agricultores que se quedaron por encima en lo que a percepción económica se refiere). En 2019, -como máximo recibirán el 60% de la media de su región a nivel económico- se cobrará ya lo que se seguirá cobrando, al menos hasta la próxima reforma de la PAC.

En España se han establecido 23 regiones, y Andalucía queda dividida en varias regiones donde hay 4 tipos de derechos a activar según superficie con cultivos de secano, regadío, permanente o pastos –según el técnico de Agroasesor explicita-.

Esta cuestión es también fuertemente criticada por los agricultores, en especial, el hecho de que hasta muy avanzados los trámites de la reforma no han podido saber ni la regionalización establecida en España, ni en qué posición quedaría su situación particular dentro de esa “bolsa” sobre la que se ha oído que es una manera de “echar a pelear y competir internamente a los agricultores españoles”, como uno de los agricultores expresaba en la referida conferencia de Agroasesor. En dicho encuentro, se realizó un ejemplo práctico para explicar más cercanamente los posibles cambios que los agricultores podrían tener en sus nuevos pagos a partir de 2015, proponiendo una cantidad de has admisibles y los derechos que estas generaban en 2015 (14,91 DPB), para una persona que en 2014 recibió 14.559,38 € -al que hay previamente que restar el 3% que va a la Reserva Nacional- por lo que el cálculo habría de realizarse sobre la cantidad de 14.122,60 €. Tomando la anterior fórmula, el cálculo quedaría así:

⁸⁷ Con esto se trata de evitar que personas no vinculadas a la agricultura vean una opción fácil para obtener dinero

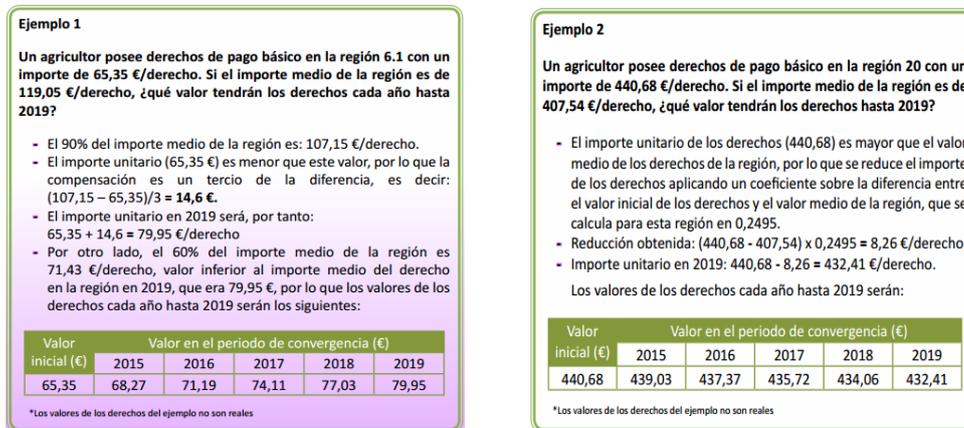
⁸⁸ Coordinadora del Servicio técnico de COAG Sevilla. Conferencia informativa: Reforma de la PAC tras 2014. 28 de febrero de 2014. Centro Multifuncional Municipal. Lora del Río. Sevilla. La presentación se realiza con un power point. El concejal de agricultura presenta la jornada, y el técnico de esta área reparte documentación cedida por la COAG que además de información de la PAC contiene promoción del sindicato. Hay alrededor de unas 45 personas, todos hombres. De entre estos, destaca que tan sólo 6 son menores de 40 años. Esta cifra nos ofrece información relevante en edad y sexo sobre el perfil de los agricultores en Lora del Río.

VALOR DPB= PAGOS 2014 / Nº DERECHOS ASIGNADO PARA 2015 · 0.5637*
VALOR DPB= 14.122,60/14.91 · 0.5637 = 533.91 € / DPB

Para poder establecer la comparativa hemos de calcular lo que por ha percibía antes, o sea los $14.122,60/14,91 = 947,19$ € / ha era lo que percibía antes. Se da como podemos apreciar casi la mitad de reducción respecto de lo que se cobraba en 2014 por ha, concretamente ($947,19 - 533,91 = 413,28$ € menos por ha). No es esto todo, sino que además, habrá que tener en cuenta el proceso de convergencia y según la región donde se ubique el caso ficticio propuesto como ejemplo, si lo que le pertenece está por encima o debajo de la media de su región, será de los agricultores de esa “bolsa” que tendrá que ir dando o recibiendo progresivamente una cantidad concreta. Es importante no perder de vista, que esto sería el cálculo para un producto en una región concreta; si el agricultor cuenta con más de un tipo de producto en diferentes regiones de las definidas a nivel estatal, habría que realizar dicho cálculo para cada tipo de producto.

El ejemplo referiría que la región tuviera 470 € /ha de media, lo que dejaría al agricultor percibiendo más de esta media, por lo que será de los que debe progresivamente ir cediendo hasta 2019 una cantidad económica. A este pago básico habrá que añadir la percepción del pago verde, y otros posibles pagos según el perfil del agricultor y el cultivo concreto. Nos resulta interesante poner dos ejemplos prácticos de cómo se llevaría a cabo la convergencia, por ello proporcionamos las siguientes imágenes aclaratorias de esta temática que entendemos muy explícitos y de sencilla comprensión:

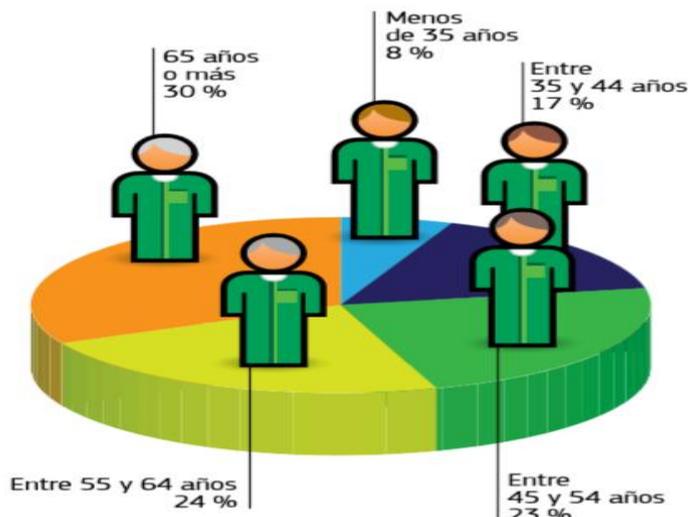
FIGURA 6: EJEMPLOS DE CONVERGENCIA



Fuente: Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía y Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (2014).

La reforma además de este pago básico, prevé un sistema de pagos multifuncional, que consta de más componentes como el “pago verde” -ayudas complementarias para “compensar los costes asociados al suministro de bienes públicos medioambientales no remunerados por el mercado” (Massot, 2014:3)-; apoyos específicos a jóvenes agricultores de menos de 40 años, a zonas en desventaja y a pequeños agricultores. Se promueve así la integración de jóvenes en el sector agrícola dado el proceso de envejecimiento de los agricultores a nivel de Europa, este pago será del 25% del valor medio de los derechos que posea el agricultor y se recibirá por un máximo de 5 años a partir del año en que se instale dicho agricultor. La siguiente gráfica favorece la comprensión del por qué de esta medida:

GRÁFICA 2: EDAD DE AGRICULTORES EUROPEOS

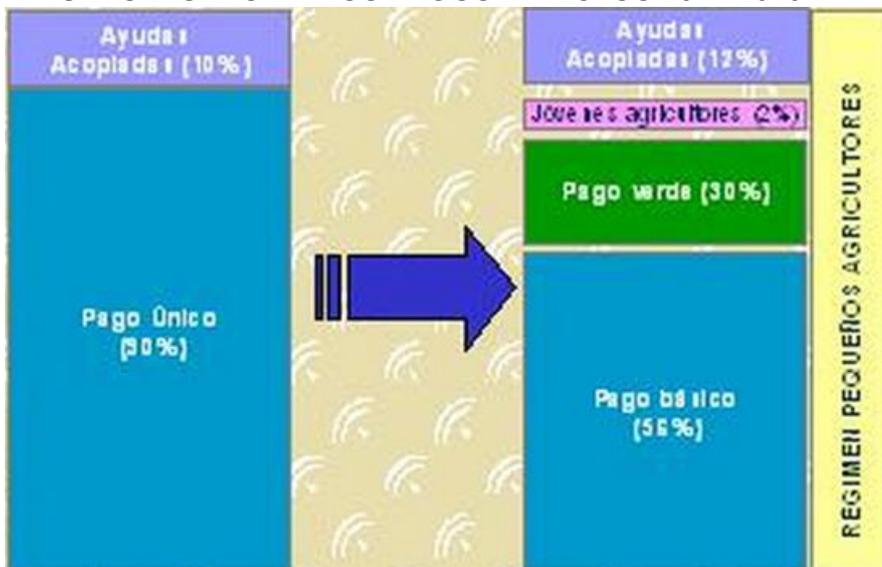


Fuente: Eurostat, 2010 citado en Comisión Europea, 2014: 10

Proporciona también un “pago redistributivo para reforzar la ayuda a las 30 primeras hectáreas de una explotación”, según el referido autor, quien también refleja la existencia de “una ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales (...) y ayudas vinculadas a la producción por motivos económicos o sociales”. Establece medidas de apoyo a los pequeños agricultores que sean “beneficiarios de menos de 1.250 euros”.

Sirva la presente tabla como aclaratoria del porcentaje destinado a cada uno de los elementos previstos en los pagos directos de la reforma que nos ocupa:

FIGURA 7: NUEVO DISEÑO DE LOS PAGOS DIRECTOS 2014-2020



Fuente: www.juntadeandalucia.es

Dentro de este entramado de ayudas que busca además de prever el pago básico, favorecer la situación de los agricultores en condición de desventaja por cualquier motivo, la motivación de nuevos jóvenes agricultores, y el fomento de medidas sostenibles con el medio ambiente, es necesario destacar que se configura el perfil del “agricultor activo” para poder recibir las ayudas por has. Según Cristina Carrasco expresa en la citada conferencia, se toma como base este concepto con el objetivo de excluir a personas no dedicadas exclusivamente a la agricultura o que perciben de la

agricultura menos de un 5% de lo que perciben de otra fuente de ingresos. Estos se conocen en Bruselas como “agricultores de sofá”. Esta terminología en general agrada a los agricultores que han conocido en su trayectoria de vida a ese tipo de agricultores que sin apenas tener actividad, han sido receptores de ayudas, y a la vez desagrada a los que en una u otra medida pudieran ser ubicados en este tipo de perfil, que engendra también bastantes aspectos para la reflexión y discusión. Es importante además dentro de este concepto que el agricultor mantenga una actividad mínima, lo que según la ponente de la citada conferencia, viene a ser “que las ayudas directas no sean más del 80% del total de los ingresos agrarios, o sea que más del 20% de dichos ingresos deben proceder por ventas agrícolas”.

Este sistema de pagos según la Comisión Europea tal y como explicita Massot (2014), “beneficia una distribución más equilibrada, transparente e igualitaria de los pagos directos entre países y entre agricultores. La reducción de desigualdades a nivel de los pagos directos entre Estados Miembros, (...) reforzará la credibilidad y legitimidad del sistema de apoyo a nivel de la UE” (2013: 8⁸⁹). Esto, es relevante para la institución, dado que en un contexto donde por parte de algunos países de la misma se requiere un constante análisis y legitimación de la política y la institución, más aún si tenemos en cuenta las presiones externas de la UE en materia de agricultura por parte de otros bloques hegemónicos de poder internacionales. Es interesante que la nueva OCM única proyecta una medida de seguridad a aplicar “en caso de crisis de los precios y perturbaciones de los mercados (...) crea otra reserva de crisis para responder a posibles perturbaciones de los mercados, esta reserva se financiará mediante una reducción anual de los pagos directos que podrá alcanzar los 400 millones de euros” (Massot, 2014: 3-4). Este aspecto de seguridad, nos obliga a enlazar con un tema nada abordado por la reforma, esta es la cuestión de la regulación de los mercados agrícolas para favorecer un mejor precio por productos, los cuales bajan en relación inversamente proporcional a la subida de los insumos y rentas de la tierra. Según Elena Víboras “en esta nueva PAC no se ha realizado un esfuerzo responsable al respecto a pesar de reconocer que es una de las grandes deficiencias de esta normativa europea. En este sentido, creo que podría haber sido más ambiciosa con algunos mecanismos de gestión de mercado”⁹⁰

Centrándonos en el aspecto específico de la sostenibilidad, la reforma proyecta el apoyo a los productores para que produzcan de forma sostenible alimentos diversos y de calidad: Es una PAC “más verde”. Se tiene más en cuenta la condicionalidad ya presente en la anterior reforma, siendo la competitividad ecológica central, tomando relevancia el “pago verde”, dotando con mayor ayuda las explotaciones con mayor rotación de cultivos (mínimo 3 tipos diferentes de al año) y que dejen tierras en barbecho⁹¹. Sin duda convenimos en afirmar con la Comisión Europea que “Por lo tanto, un nuevo instrumento del primer pilar (greening) está dirigido a la provisión de los bienes medioambientales públicos, lo cual constituye el mayor cambio en el marco de la política (...)” (Comisión Europea, 2013: 5⁹²). Será obligatorio cumplir los requisitos exigidos en materia de protección medioambiental. Hay cultivos que ya

⁸⁹ Traducción propia: ‘(...) *the CAP will also benefit from a more balanced, transparent and more equitable distribution of direct payments among countries and among farmers. The reduction in disparities of the level of direct payments between Member States, (...) will reinforce the credibility and legitimacy of the support system at EU level*’.

⁹⁰ Consejera de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía. Entrevista realizada para: *Labrando futuro*. COAG. Nº 105. Noviembre 2013. Sevilla, España. Pp.14-17.

⁹¹ Sobre esto cabe destacar que tales formas de gestionar la tierra, benefician más a los agricultores con grandes lotes de tierra, posibilitando que éstos adquieran más ayudas respecto a los que poseen menores cantidades de tierra, que no puede permitirse ciertas prácticas sin que exista la posibilidad de que su renta decaiga al ser los riesgos asumidos mayores

⁹² Traducción propia: ‘*Therefore, a new policy instrument of the first pillar (greening) is directed to the provision of environmental public goods, which constitutes a major change in the policy framework which constitutes a major change in the policy framework*’.

cumplen estos, como la agricultura ecológica, la producción integrada, arroz y los cultivos permanentes según expresa Sevilla Andrada. El objetivo prioritario de este pago verde es la diversificación de cultivos, por ejemplo, si se tienen entre 10-30 has, se habrá de tener mínimo 2 cultivos y uno de ellos será como máximo el 75% de la explotación. Para el caso de explotaciones de más de 30 has: “deben cultivarse como mínimo tres cultivos diferentes, sin que el principal suponga más del 75% de la tierra de cultivo y los dos cultivos mayoritarios juntos no ocupen más del 95% de la misma”⁹³.

El segundo pilar de la PAC –desarrollo rural- es fundamental, el modelo de desarrollo rural planificado, focaliza en la “creación de empleos «verdes»”. (Massot, 2014: 4). Se debe con la reforma fomentar mejoras tecnológicas e investigativas de una forma cercana a los agricultores (no en laboratorios desentendidos de la realidad del campo), generar procesos de formación transgeneracional, mejorar la gobernanza, y participación local en la toma de decisiones, así como la creación de grupos de ayuda de productores. Sobre ello expresa Massot que:

Se simplifica la amplia gama de herramientas existentes dentro del segundo pilar de la PAC para concentrarse en la ayuda a la competitividad, la innovación, la agricultura basada en el «conocimiento», el establecimiento de jóvenes agricultores, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo territorial equilibrado (Massot, 2014: 4)

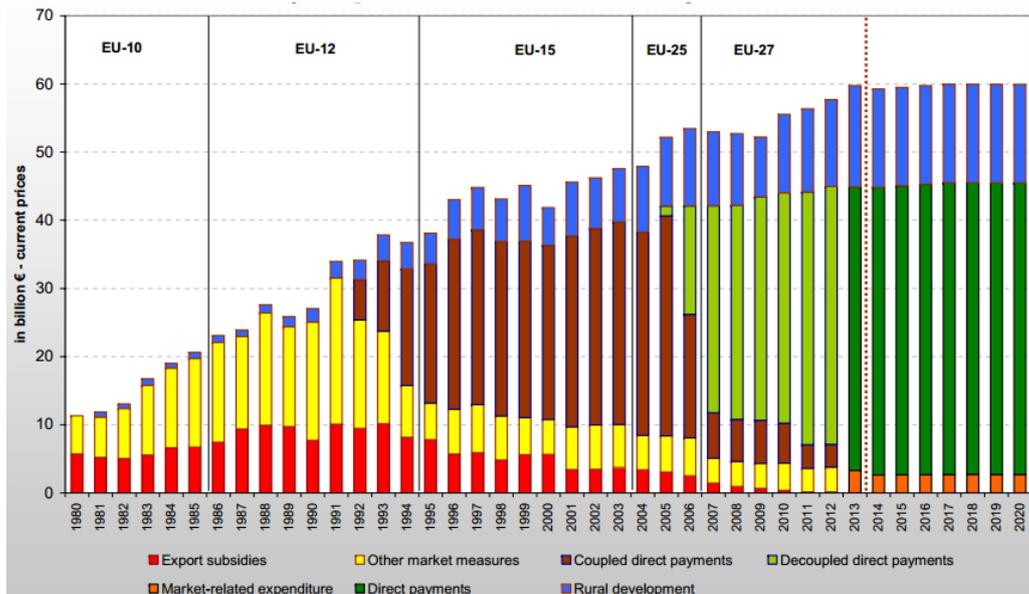
Sobre la financiación de la PAC, el gasto para 2013, a pesar de la adhesión de más países a la UE (incluyendo el gasto en desarrollo rural), se verá reducido. A pesar de que el presupuesto desciende, se sigue defendiendo el intervencionismo de la UE en materia de agricultura. Con el objetivo de reaccionar en situaciones de crisis, se destinará un fondo de reserva fuera del presupuesto. En lo que a desarrollo rural se refiere, se pierden según Sevilla Andrade unos 211 millones de € en Andalucía, expresándose que se pasa de 2.117,8 millos de € a unos 1.906 millones de €. Especifica además que en este sentido, el M^o disminuye su cofinanciación de un 50 a un 30%, debiendo ser aportado entonces por las Comunidades Autónomas. Desde la UE, los conocidos fondos FEAGA y FEADER son los que dotan de presupuesto a esta política, concretamente el primer pilar cuenta con unos 43 770 millones de euros y el segundo con 13 990 millones de euros según Massot (2014, párr. 12), quienes afirma que la PAC “representa en total el 40,5 % del presupuesto de la UE”⁹⁴

La siguiente gráfica nos ofrece una evaluación de la inversión en la PAC y en los diferentes aspectos de la misma de los 80:

⁹³ Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía y Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (2014). *Reforma de la PAC. El nuevo modelo de ayudas directas*. Secretaría General técnica. Servicio de publicaciones y divulgación. Junta de Andalucía. Sevilla, España. Pp.9. Tomado de www.juntadeandalucia.es. Revisado en enero de 2015.

⁹⁴ Massot y Ragonnaud (2014) *La PAC después de 2013*. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Artículo publicado en http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.9.html. Revisado en enero de 2015.

GRÁFICA 3: EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LA PAC 1980-2020



Fuente: Comisión Europea⁹⁵

Se establece un mecanismo de disciplina presupuestaria para “mantener los gastos del primer pilar de la PAC por debajo de los límites presupuestarios anuales que se fijan en el marco financiero plurianual” (Tropea, 2014: 4). Además de esto, se prevé un sistema integrado de gestión y control, que incluye según el citado autor:

(...)una base de datos informática, un sistema de identificación de parcelas agrícolas, un sistema de identificación y registro de los derechos de pagos básicos, un sistema de control integrado y un sistema único de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda. (2014: 5)

Una vez hecho este avance sobre las medidas, se pasa a referir brevemente el proceso de gestación de la PAC, dado que, tiene tras de sí un proceso participativo distinguido, del que daremos cuenta.

En primer lugar, es interesante conocer esquemáticamente cómo se hace la legislación de la UE, conociendo así a las instituciones implicadas en este proceso. Si bien el esquema tiene su verdad explícita, no es un proceso ideal, sino más bien una utopía en progresivo desarrollo y seguramente logros reales, mas no un modelo que se desarrolle en toda su plenitud, y donde la participación de las personas sea todo lo que necesariamente podría ser. Sucede aquí como en cualquier democracia que no haya adquirido una madurez poblacional suficiente como para tener procesos de participación a escala local que sean efectivos realmente. Aún así, mejor que existan medios y vías de consulta y participación ciudadana, al menos sobre el papel, que si ni siquiera existieran. El esquema básico vendría a ser el siguiente:

⁹⁵ Tomado de: http://ec.europa.eu/spain/pdf/pac-2011-propuestas-legislativas-ce_es.pdf. Consultado en enero de 2015.

ESQUEMA 5: PROCESO PROPUESTA DE LEGISLACIÓN EN LA UE



Fuente: Unión Europea, 2014

Hecha esta aclaración, hay que recordar que aunque los lineamientos de la reforma se cierran en 2013⁹⁶, cuando “el Parlamento se pronunció sobre los nuevos reglamentos agrícolas el 20 de noviembre de 2013” (Massot, 2014:4), desde 2010 se está gestando la misma en numerosos debates, propuestas y mesas dedicadas a la misma, la reforma “es el fruto de 3 años de reflexión, discusión e intensiva negociación” (Comisión Europea⁹⁷, 2013: 1)

En el proceso de elaboración de ésta están implicados a nivel de la Unión Europea, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros⁹⁸ y la Comisión Europea, dándose los conocidos como diálogos a tres bandas -“el Parlamento empezó a debatir el asunto incluso antes de que la Comisión presentara su Comunicación y sus propuestas legislativas” (Massot, 2014:4)- como las personas e instituciones implicadas en los procesos de consultas realizados, no exentos de críticas, como por parte de sindicatos como COAG, desde donde Sevilla Andrade en la conferencia antes mencionada, opinó que no se ha contado lo suficiente con los sindicatos en las conferencias sectoriales.

Se explicitan algunos de los hitos más relevantes en este proceso, tomando la información proporcionada por la página del ministerio, en un elaborado y completo cronograma que entendemos útil y lleno de fuentes documentales muy necesarias para la comprensión del proceso⁹⁹. En 2010 se lanza por primera vez una consulta pública sobre la PAC a través de una encuesta telemática entre abril y junio, “con el fin de conocer las necesidades de los ciudadanos y de todos los sectores afectados por la nueva legislación. El objetivo era poder elaborar una propuesta legislativa sobre la futura PAC que respondiese a las demandas expresadas por la sociedad comunitaria”. Hay unas 5500 participaciones, cuyas conclusiones son accesibles online¹⁰⁰. En

⁹⁶ Hemos de ser conscientes a la hora de abordar esta reforma de que 2013 es una fecha clave tanto para que la UE alcance los compromisos realizados en la Ronda de Doha en relación a la disminución de subvenciones y ayudas a la exportación y sobre los precios. Aunque en la actualidad las negociaciones de la OMC estén apaciguadas, no hemos de perder de vista el por qué subyacente a la reforma, altamente influenciada por las crecientes presiones externas hacia la PAC.

⁹⁷ Traducción propia: (...)is the fruit of three years of reflection, discussion and intensive negotiation (Comisión Europea, 2013: 1)

⁹⁸ Primera vez que ambos entes están colegislando en materia de agricultura, de ahí que el desarrollo de los acuerdos sea más largo y con una marcada necesidad de codecisión. Esto nos muestra, además, la importancia de esta reforma, especialmente, según creemos, por lo que significa en las futuras negociaciones de la UE a nivel internacional en un panorama global en que el poder de la institución se ve altamente debilitado.

⁹⁹ Fuente: <http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/#para27>. Consultada en enero de 2014.

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_en.htm. Revisado en enero de 2015.

noviembre de 2010 se presenta la primera comunicación de la Comisión—ya referida de la reforma de la PAC, con el título: “La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”¹⁰¹. En octubre de 2011 la comisión presenta una propuesta legislativa de varias de las medidas de la reforma. En 2012 se abre un período en que los ministros (para aquel entonces en España Arias Cañete- de los Estados Miembros se pueden encontrar, e internamente los Estados hacen aportes a la reforma. Concretamente el 18 de abril se presenta la primera reunión constitutiva¹⁰² del grupo de trabajo de Comunidades Autónomas para el debate de la nueva PAC. Es en mayo de 2012 cuando el primer proceso de codecisión (Consejo y Parlamento europeos) se da, generándose una serie de enmiendas a los documentos reglamentos propuestos. Posteriormente tras la conferencia sectorial¹⁰³ en España, el ministro presenta en la UE la postura española ante la reforma. Dándose más encuentros internacionales, no es hasta el 20 de noviembre de 2013 cuando se da “luz verde”¹⁰⁴ a la reforma en la eurocámara. Es ya en 2014 cuando se llega a acuerdos sectoriales en el primer pilar y en desarrollo rural, publicándose en este año los reales decretos que regulan la aplicación específica de las medidas previstas de la reforma de la PAC, sobre todo en noviembre y diciembre – justo antes de la fecha prevista para entrada en vigor de la reforma, a última hora, esta es la “marca España”.

Se supone que la primera encuesta realizada y abierta a la población, así como los momentos en que el gobierno haya podido cuestionar a los beneficiarios (o sus representantes en las conferencias sectoriales), son los dos espacios en que los agricultores, la población en su conjunto, ha tenido cabida y participación. A la primera cuestión, hemos de señalar que, en primer lugar, una encuesta telemática para agricultores, es de difícil accesibilidad, al menos en el contexto andaluz, por el alto grado de analfabetismo digital, especialmente en zonas rurales. Pero es que tampoco las entidades que representan o pueden ser más cercanas a los agricultores, han facilitado en el proceso el elevar su voz, como escuchamos por parte de un agricultor en la citada conferencia dada por Cristina Carrasco Lorente “*ahora vienen a contarnos, ahora que ya está casi tó hecho, ¡haber venío antes, a preguntarnos!*”. Más aún que ensañarse con la falta de consulta del gobierno, es particular al molestia que causa el hecho de que instituciones que pudieran ser cercanas a los agricultores como los GDR locales, sindicatos, asociaciones, gobiernos locales etc., no generen procesos para fomentar la participación, la consulta de agricultores. En este sentido, la evaluación de diseño participativa, puede ofrecer un marco que genere conocimiento para favorecer que en próximas reformas -¿qué pasará a partir de 2020?-, haya instrumentalizadas herramientas para que la participación sea más real por zonas.

Exponemos a continuación algunas opiniones destacables respecto a esta reforma: La COAG¹⁰⁵ expresa que la reforma es “decepcionante”, pues se limita a mantener las herramientas actuales, habiéndose ya demostrado que éstas no permiten estabilizar ni regular los mercados, ni garantizar a los productores unos precios que al menos cubran los costes de producción ante la volatilidad¹⁰⁶ de tales precios en el mercado

¹⁰¹http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/02_Comunicado_reforma_PAC_tcm7-237858.pdf. Consultada en enero de 2015.

¹⁰²http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/18_abril_notas_prensa_tcm7-237999.pdf

¹⁰³http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/49bis_15_junio_conferencia_sectorial_tcm7-238003.pdf. Consultada en enero de 2015.

¹⁰⁴<http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20131118IPR25538/html/La-Euroc%C3%A1mara-da-luz-verde-a-la-nueva-pol%C3%ADtica-agraria-de-la-UE>. Consultada en enero de 2015.

¹⁰⁵Informe de la COAG (Coordinadora andaluza de agricultores y ganaderos), 2011.

¹⁰⁶ En el siguiente enlace se pueden ir observando las variaciones de precios acontecidas en cada producto según época: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/observatorio/servlet/FrontController>

agrario. Defienden así mismo que los principales ingresos de los productores han de venir de la venta de sus productos (siendo el logro de unos precios dignos lo que debe verdaderamente regular y garantizar la UE), y que las subvenciones deben ser algo complementario. Con ello, abogan por el derecho a la soberanía alimentaria rechazando la creciente liberalización del mercado agrícola impuesta por los entes internacionales.

Según, Soler (1997) detrás de la PAC, se puede identificar la intervención de multinacionales que tienen el monopolio de la comercialización de productos agrícolas y su transformación; así como de empresas que suministran inputs a los agricultores, y que determinan el tipo de política que se realiza y las características de los productos cosechados. Es por tanto en la actualidad motivo de controversias, no sólo dentro de la UE¹⁰⁷, sino también en relación con otros países, bloques económicos, y con la OMC, que consideran una competencia desleal el apoyo mediante ayudas a los agricultores, dado que repercute en la bajada de precios de los productos finales distorsionando el mercado agrícola internacional.

Se entiende que la reforma continúa la línea de acciones para ir disminuyendo la cantidad de ayudas a los agricultores en el camino inducido por la OMC para que tales ayudas sean cada vez menos en la UE. Sigue primando una lógica productivista sin abordarse otras opciones como pudieran ser el localismo, fomento de una mayor independencia comercial, establecer procesos para generar redes de comercialización más cortas etc. No soluciona el problema de la renta insuficiente de los agricultores, - achicándola aún más como en el ejemplo ofrecido se ha demostrado- ni busca el logro de la soberanía alimentaria propiciando una mayor autonomía de los productores, sino más bien contrariamente, los sigue supeditando a decisiones tomadas en Bruselas. Además continúa con la complicación burocrática característica de esta política, lo que entendemos hace más lentos los procesos que desde ella se generan. Algo que se encuentra positivo de la misma es la relevancia que toma la protección medioambiental, aumentándose las exigencias en esta materia, quizá por la presión ejercida por los lobbis ecologistas presentes en las instancias de Bruselas. Sin embargo, habrá que cuestionarse qué otros intereses hay detrás de esta declaración de intenciones de protección del medio, y si realmente se llevará a cabo el cumplimiento de las mismas, y las consecuencias que por tanto habría si no. El apoyo a los jóvenes agricultores era ya necesario, en un contexto donde el 5% de los agricultores españoles tiene menos de 35 años¹⁰⁸; mas ¿incentivará realmente esto la llegada de nuevos agricultores por tener dichos beneficios?, y más aún, ¿cómo querer ser agricultor en un contexto donde la mayoría de ellos se ve endeudado, dependiente de ayudas económicas y de unos precios a la baja para los productos?

Se considera pertinente abordar en este espacio escuetamente el debate sobre las subvenciones, cuya función principal es, además de mantener una renta básica para los agricultores, ya que se sabe que sin ese aporte la actividad más básica apenas podría sobrevivir por la bajada constante de precios y su vulnerabilidad, ejercer un control social sobre los agricultores –que tengan al menos algo de renta para sobrevivir, pues en numerosos casos, cuando a los beneficios se suman los gastos, las ganancias son mínimas- para que no haya fuertes oposiciones de éstos a la política. Un logro similar ha tenido la activación de prestaciones a los obreros agrícolas por parte del PSOE, tal y como expresa Talego (1997). Se consigue además con las subvenciones europeas a la agricultura, que el precio de los productos pagados en origen pueda ser menor, sin abogar desde el control político por establecer medidas que garanticen el pago de un precio digno a los agricultores, y por tanto, se permite

¹⁰⁷ Donde los países que menos aportes reciben de los subsidios de la PAC desean disminuir el presupuesto dedicado a ella (Gran Bretaña, por ejemplo)

¹⁰⁸ Artículo de Viúdez, J. *Papá, quiero ser agricultor*. El país 12 de febrero de 2014. Madrid, España. Tomado de http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/02/11/actualidad/1392151170_802474.html. Revisado en enero de 2014.

que en la fase de comercialización las multinacionales puedan subir los precios en función de sus intereses puramente mercantiles, y que los precios para las exportaciones puedan ser bajos en comparación con otros bloques económicos que no tienen un sistema de ayudas a los productores como el de la UE, convirtiendo a esta en el segundo mayor exportador en materia de bienes agrícolas, tal y como refleja Segrelles (2002), quien además incide en que "(...) esta dicotomía, desfavorable para el agricultor, entre los dos tipos de precios, continúa siendo hoy en día el principal caballo de batalla del campo español" (2002: 228)

Las ayudas son recibidas como una "renta gratuita" y las decisiones empresariales de los agricultores varían según oscilen estas ayudas, así "si la aportación de la actividad productiva a la rentabilidad total de la explotación es reducida, lógicamente, el comportamiento empresarial desaparece y el agricultor se centra en cumplir las condiciones para poder seguir percibiendo ayudas" (Tió, 2003: 49). En este cuestionamiento de decisiones, percibimos cómo efectivamente el agricultor acepta ser dependiente de las ayudas, lo cual derivará según creemos en la continua perpetuación de su subordinación. A nivel internacional, es por parte de los países en vías de desarrollo desde donde se ejercen mayores presiones para la supresión de estas ayudas, pues los países latinoamericanos y africanos desean abrirse camino en el mercado liberalizado agroalimentario, y el bajo precio de los productos subvencionados por la UE y por EE.UU., les impide tal objetivo. Sin embargo, esta intención puede generar efectos muy negativos, por ejemplo para el caso de África concretamente, continente que ya se ve en la situación de tener que importar muchos productos alimentarios, como expresa Dufumier (2010¹⁰⁹). En referencia a las relaciones con América Latina, aunque también se presiona vía OMC para que las subvenciones de la UE se extingan, existe un Acuerdo-marco Interregional de Cooperación Comercial y Económica firmado entre el MERCOSUR y la UE (1995)¹¹⁰. También países como China o India, van tomando relevancia en esta cuestión ante su ya notable y creciente configuración como focos de poder que van adquiriendo mayor relevancia en el panorama internacional, y dada la gran importancia del sector agrícola en estas regiones, es predecible que los intereses de las mismas en esta materia, determinen en un futuro las actuaciones que rijan tal sector. Cabría posicionarse dentro de esta tendencia a la liberalización del mercado agrícola, que según consideramos tiene muchos riesgos, al tratarse a productos básicos como cualquier otro producto, y es que de acuerdo con Bauman, "el "mercado sin fronteras" es una receta perfecta para la injusticia y para el nuevo desorden mundial (...) La liberalización desemboca en la anarquía global" (2001: 17). Estas discusiones son relevantes si tomamos en cuenta la necesidad de las mismas para realizar un efectivo análisis de la coherencia externa de la reforma en contraste con otras políticas internacionales en materia agrícola.

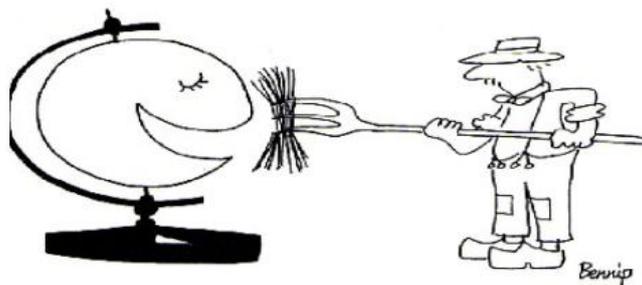
¹⁰⁹ "(...) las consecuencias de una apertura de este tipo a los intercambios internacionales de productos agro-alimentarios se ha comprobado que son catastróficas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la mayor parte de los países del África subsahariana, ya deficitarios en productos alimentarios básicos" (Dufumier, 2010: 32)

¹¹⁰ "Tiene como objetivo final establecer una asociación interregional de carácter económico y político basada en una progresiva liberalización del comercio" (Segrelles, 2003: 102). Es claro, tal y como expresa el autor el desequilibrio existente por "las diferentes posiciones de ambos bloques: de dominio por parte europea y de dependencia por parte latinoamericana" (Segrelles, 2003: 107), que manifiesta los intereses videntes tras este vínculo transnacional.

4.5. Otros agentes sociales implicados en el sector agroalimentario

Una vez abordada la cuestión de la PAC, sus reformas, y habiendo apuntado los entes a nivel internacional que la orientan, se es más consciente de que el aumento de la interdependencia entre los agricultores y otros agentes hace que los primeros, tengan cada vez más dificultad para controlar su acumulación de capital como en otras épocas podían hacer, se “(...)establece y se refuerza una interdependencia estructural y funcional cada vez más intensa entre el sector agrario y todo el sistema económico en su conjunto” (Etxezarreta, 1979:314)

FIGURA 8: EL AGRICULTOR FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN



Fuente: Cyclope, 2001 citado en Etxezarreta, 2006: 29

Las redes de la expansión globalizadora del capitalismo en el contexto actual, son difícilmente posibles de eludir, y la agricultura andaluza, como tantas otras actividades de regiones concretas del planeta, se ha visto influida por ésta así Lora del Río, formando parte de este contexto regional, consideramos que no es una excepción y que a pesar de ser una zona de dimensiones no demasiado grandes, su agricultura se ve afectada por esta proceso ya que la expansión del capitalismo con la globalización tal y como expresa Etxezarreta hace que “(...)hasta el más remoto elemento de la producción agraria sea absorbido en el conjunto del proceso general de acumulación” (2006: 52).

Estos actores sociales implicados en la configuración de las redes de poder existentes en materia agrícola, que desde un nivel macro, afecta a lo micro son como se verá, sin embargo, la repercusión de sus acciones generan una interdependencia de estos que no es equilibrada, siendo que algunos tienen mayor capacidad de incidencia y orientación de las directrices que a nivel global rigen la realidad del sector agrícola en la actualidad, colocando sus intereses en el centro. Ya se ha abordado la cuestión de la Influencia de la UE a través de su PAC en la agricultura, y cómo la UE se ve presionada por la OMC para dejar de dar subvenciones a los agricultores europeos y que así los productos de otras zonas puedan ser más competitivos en el mercado, sobre la fuerza de éste ente internacional se conviene en afirmar con João Pedro Stédile que se debe “(...) evitar que la OMC continúe legislando y haciendo acuerdos para regular la agricultura y los alimentos. La OMC no tiene el mandato ni la legitimidad para hacer cumplir leyes a las personas” (traducción propia)¹¹¹. Ubicadas estas instituciones y sus relaciones nos centramos ahora para en la función de la FAO, cuyo mandato queda definido por:

Alcanzar la seguridad alimentaria para todos, y asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable, (...) mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola,

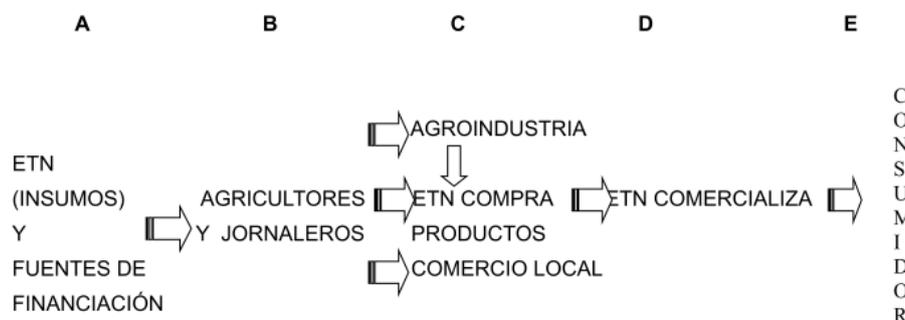
¹¹¹ João Pedro Stédile pertenece al MST, Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (Movimento dos trabalhadores rurais sem terra). “Temos que evitar que a organização mundial do comércio-OMC continue legislando e fazendo acordos para regular a agricultura e os alimentos. A OMC não tem mandato nem legitimidade para aplicar leis aos povos”. Entrevista realizada por Fabiana Frayssineta. *As eleições es na FAO e os problemas alimentares no mundo*. www.gritodelosexcluidos.org .Revisado marzo de 2012.

elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial¹¹².

Desde esta sencilla aproximación, ya se puede señalar cómo se enlazan los objetivos de seguridad alimentaria con el de crecimiento de la economía mundial. Siendo así, esta apreciación se aprecia clave para entender que desde la institución, sus obligaciones vinculadas con el bienestar alimentario mundial, son una declaración continua de intenciones, que motivan la ejecución de proyectos y políticas para tales fines; sin embargo, sí logra contribuir a ese crecimiento económico, al no ejercer un control sobre las grandes empresas transnacionales que controlan la producción y precio de los productos alimentarios, beneficiando así a estas y la acumulación y reproducción del sistema, sin que los pequeños productores se vean beneficiados de tal crecimiento, sino más bien continuamente perjudicados ante el crecimiento constante del precio en destino y la disminución del precio pagado a éstos en origen. Se piensa que esta institución, sin embargo, no moviliza todos los recursos ni ejecuta las acciones que permitieran una regulación de los procesos de dominación que afectan a los agricultores para lograr los fines sociales expresados anteriormente y especialmente no influye en la regulación de los precios, favoreciendo así el logro del crecimiento económico y permitiendo que se mantenga la situación de aumento constante del precio en destino y la disminución del precio pagado en origen¹¹³. Después de estas dos instituciones, el papel de las empresas transnacionales es central en la cadena de producción y comercialización agroalimentaria, ya que están presentes en varios momentos de esta cadena, desde antes de la producción a la comercialización posterior. Sirva el siguiente esquema como aclaratorio:

ESQUEMA Nº 5: CADENA DE PRODUCCIÓN-COMERCIALIZACIÓN AGROALIMENTARIA

FASES:



Fuente: Elaboración propia

¹¹² Las siglas de la FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations: Organización para la Agricultura y la Alimentación perteneciente a las Naciones Unidas.

¹¹³ Sobre el precio pagado a los productores, la FAO pudiera -si así lo desease- desde sus "políticas de lucha contra el encarecimiento de los alimentos", fijar precios dignos para los productores y no beneficiar a las grandes compañías, sin embargo tal planteamiento queda al menos hoy por hoy, muy lejos de la realidad: "Es una constante la multiplicación que suelen experimentar los precios de muchos productos entre el origen (el agricultor) y el destino (el consumidor final) (...) lo que no tiene justificación es que los precios amparándose en la escasa transparencia de los circuitos comerciales, se cuadruplican o quintuplican entre el origen y el destino cuando solo se trata de simples productos sin valor añadido alguno. Este aumento de los precios se debe muchas veces a los beneficios que obtienen los intermediarios y a una estructura campesina minifundista cuya oferta se halla atomizada y dispersa" (Segrelles, 2002: 228-229)

FASE A: En primer lugar, encontramos a las empresas que proveen de insumos a los agricultores para que realicen su posterior trabajo de producción agrícola:

“grandes empresas multinacionales de maquinaria, semillas, químicas, y más recientemente de biotecnología y farmacia, todas ellas de gran entidad.(...)No sólo son empresas de gran dimensión, sino altamente concentradas, lo que implica la existencia de mercados oligopolísticos muy acentuados.(...) gran concentración que, por un lado, les proporciona un inmenso poder, por otro, les vincula estrechamente a la coyuntura agraria y les hace bastante vulnerables a los problemas de la misma”.(Etxezarreta, 2006: 62-63)

Es aquí importante el debate sobre los transgénicos, pues la tendencia en este ámbito es al aumento de investigación y biotecnología por parte de las ETN, aunque la sociedad tenga serias dudas sobre los efectos¹¹⁴ que pueden causar estos “avances” que nos abocan a consumir productos cada vez menos naturales e ingerir -sin ser muchas veces conscientes- más químicos. Lejos de sus aparentes buenas intenciones, se encuentra en ellos un gran riesgo, dado que esto implica la sumisión completa de productores a cosechar en la forma en que las ETN decidan, aumentando su subordinación a las mismas. Es interesante exponer cómo desde diversas plataformas a nivel mundial la confianza en los transgénicos es escasa, y existe un “rechazo de agricultores y consumidores”¹¹⁵. En contraste con ello, en Lora del Río específicamente, no es poco frecuente escuchar a los agricultores defender este tipo de cultivos transgénicos, ya que son los que les proporcionan la mayor cantidad de kgs. en su producción, lo cual significa un aporte de ingresos mayor.

En este primer punto se encontrarían también las entidades que financian mediante préstamos las actividades agrícolas, y que han propiciado su progresivo endeudamiento. Además las subvenciones de la PAC estarían incluidas en esta primera fase, ya que son imprescindibles para el inicio del proceso de producción, al menos en la actualidad. Parece importante destacar la relación inversamente proporcional entre ambos medios de financiación: “cuanto más crecen las subvenciones, menos lo hace el crédito al sector, y viceversa (...) desde la entrada de España en la UE las subvenciones han aumentado, éstas han limitado las posibilidades de expansión del crédito agrario” (González, 2002: 32-33). Creemos que la cuestión del crédito tiene gran relevancia siendo otra de las “cargas pesadas” que forma parte del creciente proceso de “estrangulamiento” a que se ve sometido tanto el agricultor como la agricultura. González (2002) nos presenta cómo en la agricultura tradicional el crédito agrario era “realmente reducido”, y fue aumentando al ir configurándose un modo de producción en que cada vez se necesitaban más insumos, empezando así a crecer la demanda de financiación externa, posibilitándose el acceso al crédito gracias a la expansión de las cajas rurales.¹¹⁶

FASE B: Está aquí la que se considera la principal figura del proceso de producción agrícola: el agricultor o agricultora, la persona encargada de desarrollar todo el ciclo de producción. Junto con este, los obreros agrícolas son fundamentales. Su autonomía e importancia en la toma de decisiones para la definición de las políticas agrícolas, y sobre todo en la fijación de precios, brilla por su ausencia. Sucede que éstos se

¹¹⁴Destacamos aquí una noticia de actualidad sobre la prohibición de las semillas de la multinacional Monsanto en varios países de Europa: <http://es.sott.net/articles/show/13313-Monsanto-prohibido-en-Polonia-Belgica-Gran-Bretana-Bulgaria-Francia-Alemania-Irlanda-y-Eslovaquia>. Revisado en mayo de 2012.

¹¹⁵Héloise Claudon, activista de Combat Monsanto.Fuente: Informe divulgado por La Vía Campesina, Amigos de la Tierra Internacional y Combat Monsanto. Aumenta resistencia a Monsanto y sus transgénicos. Resistencia de movimientos de base a poder empresarial del agronegocio. *Tras la cortina de humo*. <http://www.radiomundoreal.fm/Tras-la-cortina-de-humo>, consultado el 9 de abril de 2012

¹¹⁶ Cabe destacar que todo este proceso se da en Andalucía con cierto retraso respecto de la globalidad del país

enfrentan a negociaciones directamente con grandes empresas transnacionales, o agroindustrias transformadoras (ya sean pequeñas, medianas o grandes industrias) y al existir una gran masa de oferentes de productos, su papel a la hora de fijar un precio justo por sus productos, queda debilitado¹¹⁷ La fuerza de los sindicatos u organizaciones agrícolas¹¹⁸ en defensa de sus derechos, queda marcada en la región andaluza por su escasa capacidad de influencia real en la direccionalidad de las políticas. No son integrados en los procesos de elaboración de las mismas, ya que éstas vienen dadas desde arriba, sin darse un adecuado fomento de la gobernanza a niveles locales. Sucede además, que los discursos sindicalistas no dejan en algunos casos de defender el tipo de agricultura productivista, rentable y capitalista, dado que defienden efectivamente los intereses de agricultores que dirigen desde esta lógica su empresa. Hay, según creemos, una clara falta de empoderamiento y concientización del colectivo en pro de la generación de procesos que permitan ir fortaleciendo redes de discusión y reflexión de donde puedan salir propuestas reales y realizables para fomentar la autonomía de los agricultores.

FASE C: El proceso continúa con una triple opción, según del producto que se trate: venta del producto a las agroindustrias transformadoras (que posteriormente lo venderán a las grandes multinacionales una vez transformados), venta directa a las grandes ETN, o bien venta en pequeñas redes de comercio local. Esta última opción es menos frecuente, pero existe, y en ocasiones se tiene como una alternativa o complemento; pero priman las opciones anteriores. Llegados a este punto, se puede observar cómo en el esquema el agricultor queda atrapado entre las empresas suministradoras de insumos, y las que compran y comercializan sus productos -estas vienen a ser en muchos casos las mismas-. Se exponen algunos ejemplos que nos resultan trascendentes para ejemplificar lo que expresamos¹¹⁹:

- ✚ Syngenta: su origen se remonta a 1758, con la creación de la sociedad Geigy, posteriormente se van creando diferentes fusiones y sociedades empresariales integrándose bajo lo que ahora es Syngenta diferentes empresas como la sociedad Sandoz, la ICI (Imperial Chemical Industries) –luego ICI Seeds- Ciba-Geigy, la Funk Semillas Internacional, Rogers Seed Company, Northup King, Stauffer Chemical Company, Maag Group, se crea Zeneca (que adquiere posteriormente a Mogen y a ISK clorotalonil, surge Novartis de la fusión de Sandoz y Ciba, AstraZeneca (de la fusión de Astra AB y Zeneca Group PCL). Syngenta surge de la fusión de AstraZeneca y Novartis configurándose como el primer grupo mundial dedicado exclusivamente al Agribusiness. Ya como Syngenta, la empresa realiza acuerdos con Delta & Pine Land (D&PL) de EE.UU., Fox Paine, y Tanimura & Antle (creando Dulcinea Farms, LLC), adquiere Golden Harvest, y Advanta BV, Dia-Engei, COMPO, INSEAD, Dahnfeld, Zeraim Gedera, Fischer y se asocia con Dupont creando una empresa conjunta para la concesión de licencias de material

¹¹⁷ Los compradores pueden bajar el precio de compra a su antojo, sin que los agricultores puedan exigir demasiado, pues en caso de que no acepten el precio propuesto, el comprador tiene otros muchos oferentes, de entre los que alguno aceptará. La configuración de cooperativas que puedan vincular a diferentes productores para que aumente su capacidad de influencia en el precio, es un medio para dar mayor poder a los productores. Sin embargo, aun en los casos en que están efectivamente constituidas, los precios pagados siguen siendo muy bajos

¹¹⁸ Principalmente son relevantes: Asociación agraria de jóvenes agricultores (ASAJA), Coordinadora andaluza de agricultores y ganaderos (COAG), Unión de pequeños agricultores y ganaderos (UPA), Sindicato de obreros del campo (SOC), y la sección del campo de CCOO.

¹¹⁹ Las diversas fuentes de que obtenemos la información preestada son: Extezarreta, 2006; Entrevista a Zheng Fengtian, profesor de la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad Renmin, de China (Global Times, 13/4/11). Realizada por Alfredo Jaliffe-Rahme. *Las 10 transnacionales "gigantes y secretas" que controlan las materias primas*. Publicado en www.elgritodelosexcluidos.org, con fecha: 09.05.11. Revisado en marzo de 2012.; www.syngenta.com; www.phadia.com; www.dupont.com; www.cargill.com Fuentes consultadas en abril de 2012.

genético, crea una alianza con AgroFresh, compra Gold Smith, SPS (compañía de semillas argentina), adquiere a Synergene Seed & Technology, Inc. and Pybas Vegetable Seed Co., Inc. Siendo así, Syngenta Agro se consolida como una de las empresas más fuertes a nivel mundial.

- ✚ Thermo Fisher Scientific, iniciada con la empresa Pharmacia en 1967. Va adquiriendo en el tiempo a: Allergon AB, Wallace y, Electro-Nucleonics Inc. (ENI), Procordia (una empresa sueca) adquiere Pharmacia, la nueva compañía recibe el nombre de Kabi Pharmacia. Se crea Pharmacia Biosystems, una compañía hermana formada por Pharmacia Diagnostics, Pharmacia Biotech y Pharmacia Biosensor, que posteriormente se disuelve. Farmitalia Carlo Erba y cambia su nombre a Pharmacia. En 1995 se fusiona con la empresa americana Upjohn, y el nombre es Pharmacia & Upjohn Diagnostics; se adquiere la empresa Eli Lilly; luego en 2000 a Monsanto, reconocida multinacional dedicada a las semillas genéticamente modificadas, el nombre actual es Pharmacia Corporation. Pfizer adquiere Pharmacia, creándose así Pharmacia Diagnostics. En 2006 el nombre cambia para ser Phadia, recientemente adquirida por Thermo Fisher Scientific en 2011. Se dedica principalmente a la investigación tanto en medicamentos como en transgénicos.
- ✚ Cargill fundada en 1865, destaca por su progresiva expansión en América ayudada del ferrocarril. Los lazos de parentesco son centrales en la historia de la empresa. Va creando numerosas empresas y fusionándose tal y como sucede con las otras empresas mencionadas monopolizando la comercialización a nivel mundial de productos.
- ✚ Dupont, empresa nacida en 1802, presentada actualmente bajo el lema *The miracles of science*, investiga para la generación de nuevas semillas. Incluye a: Pioneer Hi-Bred (filial con fuerte presencia en la venta de semillas en Andalucía y de la que nos consta que hay representantes en Lora del Río que venden por ejemplo semillas de maíz a los agricultores) Teflon, Corian, Kevlar, Nomex, Sorona, Tyvek.

FASE D: Las empresas presentes en esta fase, pueden ser las mismas que hayan vendido los insumos y comprado los productos finales a los agricultores (obviamente a un precio muy por debajo de su valor real), teniendo ahora el monopolio de su comercialización. Queda patente así quién es el eslabón fuerte de la cadena, ya que están presentes en tres de las cinco fases aquí presentadas con objeto de clarificación teórica. Su relevancia radica no sólo en su mayor presencia en el proceso presentando, sino en que además, tienen la capacidad de determinar el tipo de productos que se han de cosechar y el tipo de semillas que se utilizan: “indican a los productores los productos, la calidad y la cantidad que necesitan (...) adaptan a sus propias necesidades la orientación y la especialización de la agricultura” (Extezarreta, 1979: 319)

FASE E: Adquisición del producto por los consumidores. Hemos de añadir a la mencionada capacidad de control de las ETN sobre los productores, que además tienen una “alta capacidad de influir en los hábitos de consumo de la población” (Extezarreta, 1979: 79). Son finalmente los consumidores, quienes presos de un consumo predeterminado por las empresas, tienen que pagar unos precios cada vez más altos por productos alimentarios básicos, siendo los grandes capitalistas quienes se quedan con la diferencia entre lo que los productores perciben y lo que las personas pagan por unos productos, que en la mayoría de los casos no sufren grandes transformaciones en la agroindustria, algo que hace aún más crispante ser consciente de esta realidad.

Todavía la cuestión se vuelve más compleja si se tiene en cuenta que dentro de las anteriores instituciones de poder brevemente analizadas, las personas encargadas de la formulación y orientación de las políticas agrícolas son -en no pocos casos- grandes

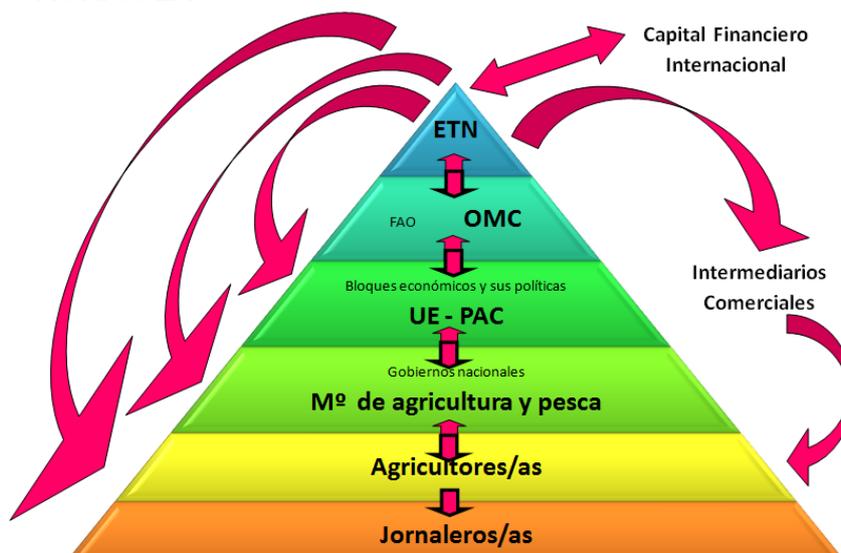
accionistas de estas grandes ETN tal y como Extezarreta (2006) afirma. Además estas grandes empresas aportan financiación a las campañas electorales de los dirigentes políticos, favor que luego les es devuelto con la ejecución de políticas beneficiosas para tales empresas. Así, surge el llamado “gobierno por las empresas”: “(...) los gobiernos ceden a las grandes empresas el manejo de la orientación económica de sus territorios, subordinando su política económica a los intereses de los grandes capitales privados” (Extezarreta, M. 2006: 47). Merece la pena destacar cómo se dan procesos de sucesivas fusiones y compras aumentando la tendencia a la concentración del poder de las mismas, y la vinculación de empresas farmacéuticas destinadas a la investigación, con empresas proveedoras de semillas genéticamente modificadas.

El debate y la indignación están servidos, pero para tener una mayor claridad de la complejidad de este entramado, abogamos por exponer un ejemplo muy claro expresado por Extezarreta, (2006: 9) siguiendo a Norberg-Hodge H. et al., 2002, sobre un caso hipotético de un agricultor en América que:

(...) produce trigo, vacas y pollos. El agricultor compra un nuevo tractor a una empresa propiedad de Cargill y cierto equipamiento de regadío de una subsidiaria de Cargill. Necesita también semillas, fertilizantes químicos y alimentos para su ganado, todo ello comprado de subsidiarias de Cargill. Su cosecha se entrega a los molinos de Cargill, y como no está de acuerdo con el precio que le ofrecen se decide a almacenarlo en un silo de granos, también propiedad de Cargill. Después venderá su trigo a una comercial, propiedad de Cargill, que lo envía a Europa o Japón. Mientras tanto vende sus animales a un matadero de una subsidiaria de Cargill, que lo envía a una planta de Cargill de preparación de carnes. Y vende también sus pollos a una procesadora de pollos de Cargill. Como con todo ello no le llegan sus ingresos pide un crédito a un banco, ¡que también es propiedad de Cargill!

Como cierre al apartado se presenta un esquema y el desarrollo de su explicación que refleja las conclusiones sobre todo el entramado de agentes clave referidos:

FIGURA 9: AGENTES IMPLICADOS EN LOS PROCESOS DE DOMINACIÓN EN EL SECTOR AGRÍCOLA



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, a todo lo aportado sobre la PAC y la UE, se añaden en esta pirámide explicativa los que consideramos son entidades que afectan en gran medida a esta política a través de dicha institución (ETN, FAO, OMC). Siendo de relevancia para todo el entramado definido cómo sobre los agricultores es sobre quienes recaen

3 de las direccionalidades de los actores que dominan en el sector. Vemos a través de este esquema la relevancia de haber dedicado algunas páginas a estos otros actores sociales, pues habríamos dejado fuera de nuestra discusión a entes que tienen una gran importancia en la definición de la PAC y con ello en la configuración de la realidad local de las zonas rurales.

- I. ETN: principal actor que define las estrategias a seguir en el sector agrícola, las políticas, los precios, las directrices a tomar para orientar la actividad en función de sus intereses económicos privados. Estas ejercen su influencia directamente tanto en las instituciones internacionales -principalmente en este caso en la FAO y la OMC- como en los bloques económicos específicos que se conforman alrededor del mundo -para la región de Andalucía, este bloque es la UE, y más concretamente su PAC, influida a su vez por los demás bloques económicos-. Las ETN constan además de un despliegue de profesionales que trabajan para las mismas desde la multiplicidad de empresas que en la mayoría de los casos éstas integran bajo sus dominios -dada la tendencia ya vista a la concentración del poder-, y que están en contacto directo con los productores, siendo la posición de éstos frente a los proveedores-compradores de las grandes multinacionales desequilibrada. Así mismo, al igual que tienen capacidad de influir a los gobiernos internacionales como la UE, también los gobiernos nacionales son afectados por estas empresas, a través del entramado de redes de intereses generado entre políticos nacionales y empresas transnacionales. Estas y el Capital Financiero Internacional se ven además dialécticamente afectados e influidos entre sí. Además las ETN influyen directamente en los intermediarios comerciales ya que es a éstas a quienes tales actores venden los productos que compran a los agricultores, considerando desde nuestra posición que las ETN tienen mayor poder en esa relación.
- II. Las instituciones internacionales sobre las que influyen las ETN (fundamentalmente FAO y OMC) ejercen a su vez una influencia directa en los bloques económicos y sus políticas (para el caso concreto, UE y su PAC). Así, las grandes empresas a la vez que ejercer su presión sobre tales instituciones políticas para que creen condiciones que favorezcan la consecución de sus intereses, son también un instrumento de éstas y de los principales poderes geopolíticos para erigirse como tales. Se genera pues un conglomerado de poder en que los gobiernos más poderosos y las ETN son utilizados, influidos y dominados mutuamente entre sí.
- III. La UE y su PAC ejercen influencia directa sobre los gobiernos nacionales, supeditados 100% a los lineamientos que marque esta política. Tienen ciertos márgenes de aplicabilidad de cuestiones prácticas de la PAC y la responsabilidad de “adaptar” la reforma a la realidad del país, además de ser el ente que “defienda” los intereses de los agricultores en la UE –y las comillas son porque muchas veces, es sentido por diferentes actores que más bien defienden los intereses de sus partidos y con ello de las empresas que financian a los mismos, y se ve así la relatada influencia de las ETN en los gobiernos nacionales.
- IV. A su vez estos gobiernos nacionales mediante sus ministerios y las consejerías regionales ejercen su influencia directa en los agricultores, estando estos ya en un nivel en que son cuádruplemente subordinados en función de los intereses de los actores que los preceden en la pirámide propuesta; quíntuplemente si tenemos en cuenta que las ETN además de ejercer su dominio desde las instituciones internacionales que influyen a su vez a los bloques económicos y

sus políticas, lo ejercen en el despliegue de profesionales que están en contacto directo con los productores; Incluso séxtuplemente si tenemos en cuenta la influencia de los intermediarios comerciales sobre los agricultores. No contemplamos en este caso a los gobiernos nacionales ya que consideramos que ciertamente está ya desde hace mucho tiempo a merced de la UE y el escalón UE-gobiernos nacionales-gobiernos regionales-agricultores, nos resulta en cierto modo irreal, pues aunque en la práctica sea así, entendemos que realmente los agricultores son quienes en realidad se ven directamente afectados por la UE y su PAC. Destacamos una apreciación sobre cómo en la capacidad de negociación en el caso de las instituciones internacionales y los bloques económicos, consideramos que existe la posibilidad de diálogo y debate de intereses, aunque prioritariamente prima también la superioridad del actor que precede a ambos en la estructura de poder presentada (de ahí que marquemos más fuertemente esta direccionalidad de las flechas que indican este aspecto específicamente.

- V. Los agricultores/as tienen mucha influencia sobre los jornaleros/as dado que son quienes tienen la capacidad de contratarlos para las labores agrícolas. Así, todas las cuestiones en materia de agricultura acabarán incidiendo en estos profesionales del campo, encontrándose así a merced del resto de instancias presentes en este proceso de dominación, siendo por tanto vulnerables a los poderes económico-sociales-políticos que confluyen en esta estructura.

Como conclusión ante todo lo expuesto anteriormente, se considera que a la vez que existe esa dominación ya apuntada, este sector, por sus características específicas, tiene la posibilidad de recuperar parte de la autonomía de la que en otro momento gozó. La apreciación que se propone es determinar si dentro de la tendencia a la capitalización del sector agrícola, sólo se está *estrangulando* progresivamente a los productores; o si también este proceso tiene parte de *suicidio* por parte de los agricultores/as que, lejos de resistirse a las pautas marcadas desde fuera y defender sus intereses -en vez de servir a los poderes hegemónicos-, se dejan seducir por el deseo de aumento de las ganancias y la búsqueda de mayores beneficios, que si bien pueden darse, están sujetos a tantos factores y elementos fluctuantes que agravan el desconcierto de este colectivo. Está también en sus propias manos el tomar las riendas y desarrollar procesos que sean favorables a sus intereses, aunque en la actualidad se nos haga creer que todo lo externo y global ha de ser indefectiblemente asumido y no hay posibilidad de resistencia real. No se niega la dificultad de articular una repuesta y ponerla en práctica, pero se aboga por defender que sí hay alternativas de mejora. La opción no es abdicar ante la imposibilidad de cambio de la realidad. Muy contrariamente es un imperativo posibilitar el inicio de procesos que permitan la concientización del colectivo, su empoderamiento, fomentar el debate y la reflexión estableciendo redes de apoyo en que se puedan definir estrategias concretas que vayan permitiendo paulatinamente el *des-estrangulamiento*, redefiniendo el *suicidio* en un *renacimiento* donde sean los agricultores quienes puedan *respirar* y orientar sus propias políticas y dinámicas sociales sin ser sumisos. Bajo esta premisa, se trata de configurar la evaluación propuesta, considerándose que permite establecer procesos que generen aportes para que estas otras opciones puedan ser viables.

Capítulo 5: Unidad de caso, Lora del Río

*“Hombre del campo, hombre de Dios
abre los ojos y no malgastes más tu sudor”¹²⁰*

5.1. Contextualización

Antes de abordar este aspecto, es necesario explicitar a modo de justificación mínima, la motivación que nos lleva a decidir elegir esta localidad como unidad de caso. Además de por su posición estratégica que luego se referirá más detalladamente, Lora del Río es una zona donde se dan grandes extensiones de tierra explotadas con monocultivos, a la vez que existe una interesante combinación de pequeños y medianos propietarios que generan variedad de producción agrícola. Por ello, representa una zona donde se encuentran varios tipos de cultivos en un mismo espacio como más adelante veremos, destacándose numerosas explotaciones y has utilizadas para un cultivo intensivo, donde predomina el modo de gestión de empresa capitalista agraria bajo cuya lógica se busca la maximización de beneficios que caracteriza este tipo de empresas. Hay un interesante tejido agrario de comerciantes, vendedores de insumo, representantes de transnacionales, y una cooperativa local dedicada entre otras cosas, a la transformación de cítricos de la zona y de espacios aledaños y no tanto. Se conjugan una serie de características socio-históricas, económicas y agrícolas que permiten tener una especificidad interesante para tomar este municipio como estudio de caso, considerando que pueden encontrarse en él representados varios de los actores sociales del área agrícola, lo cual es central para nuestra investigación y evaluación a diseñar.

GEORREFERENCIA

A continuación se avanza en una georreferencia para situar el contexto geográfico, social y cultural en que analizaremos nuestro objeto de estudio: Lora del Río se sitúa: “entre los 5° 23’ 24” y 5° 37’ 10” de longitud oeste, y 37° 35’ 00” y 37° 45’ 30” de latitud norte” (Castillo, 1987: 50). Cuenta con una extensión superficial de 293,69 km²; en que se encuentran incluidos los territorios de los poblados y pedanías pertenecientes al municipio: El Priorato, Setefilla, El Veredón del Acebuchal (La Rambla, El Rincón), El Álamo, Los Majadales. Entre las capitales de Córdoba y Sevilla, el municipio ha sido históricamente un lugar de tránsito y estratégico otrora, cuando la posición geográfica de los territorios era aún más relevante para el mantenimiento del poder, de lo que lo es ahora. Con una población de 19.403 habitantes en 2013¹²¹, y ubicada en la demarcación paisajística denominada como Vega del Guadalquivir colindante al norte con la Sierra Morena, y al sur con la campiña del Guadalquivir, es una zona eminentemente de dehesa y campiña, que junto a su proximidad al río hacen que sus tierras sean muy fértiles, como muchos agricultores de la zona se gozan en decir, “una de las mejores tierras de la región”, y es que incluso en la entrevista realizada a un informante clave del pueblo en 2012, éste llegaba a afirmar que son “las mejores del mundo”, una expresión muy frecuentemente escuchada en el pueblo en el ambiente agrícola. Ningún desperdicio la parte de la conversación referida a este aspecto:

S-Y las tierras.... ¿Cómo describirías tú que son las tierras de Lora?

A-¡LAS MEJORES DEL MUNDO!

S-¿Sí?

¹²⁰ Fragmento de la pieza musical *Labrador*. (1978) Manolo Escobar. En *Labrador*. Casette. España

¹²¹ Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

A-Las mejores del mundo, Enamorado dice que después del Nilo estamos nosotros...y yo digo que el Nilo...no sé yo lo buena que sería...porque lo que pide el río, que dice que en el Nilo cogía el agua y dejaba uno abonado y valía...me parece a mí que no, porque aquí lo que coge el río...te lo arregla...pero bueno...la mejor tierra del Valle, en España la mejor que tenemos...

S-En qué se diferencia de otras tierras de Andalucía, de España...de otras que tú conozcas...

A-Hombre pues la tierra negra esta de bohío que le llaman esa no la hay en otro lado...verás que si te metes un poquito para arriba es sierra, si te vas para Almería es desierto puro, si te vas para Granada ...sí la vega del Genil no es mala...pero bueno, crían otras cosas porque el clima ya es más fresco, es diferente...pero tú na más te tienes que montar en el tren y sales de Lora y...(...) desde Sevilla hasta Almodóvar es lo mejor que hay en España...y en Lora...lo mejor que tenemos... (...)

A-Y criamos la mejor cosecha del mundo...maíces que se crían en Lora no se cría en ningún lado...vamos a decir Lora...la zona...el valle del Guadalquivir...la vega...eso no lo hay en otro lado eh, y me meto otra vez con los políticos...que no quiero... (...) (Oviedo, 2012:140)

MAPA 5: UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LORA DEL RÍO

5a. LOCALIZACIÓN DE LORA DEL RÍO EN ANDALUCÍA



Fuente: Sistema de Información Geográfico Agrario

5b. LOCALIZACIÓN DE LORA DEL RÍO EN LA PROVINCIA DE SEVILLA



Fuente: <https://www.google.com/maps/d/viewer?oe=UTF8&gl=es&ie=UTF8&msa=0&ptab=2&mid=zWbfW-0fradM.ksb2YsPv2HFM>.

Se sitúa como se observa en la provincia de Sevilla, dentro de la división supralocal establecida, se encuentra ubicada al noreste de Sevilla¹²². Obsérvese en el mapa de la provincia de Sevilla la situación de la Vega. Se conoce por parte de medios de difusión turística del pueblo como el *Corazón de la Vega*, no sólo en el pueblo en sí, también en los municipios cercanos.

MAPA 6: SEVILLA PROVINCIA EN LA COMARCA DE LA VEGA DEL GUADALQUIVIR



Fuente: www.andaluciaparadise.com

Ésta se divide a su vez en dos organizaciones territoriales menores: Vega Alta: Alcolea del Río, Lora del Río, Peñaflor y Villanueva del Río y Minas; Vega Media: Alcalá del Río, La Algaba, Brenes, Burguillos, Cantillana, Guillena, La Rinconada, Tocina y Villaverde del Río.

MAPA 7: MUNICIPIOS PERTENECIENTES A LA VEGA DEL GUADALQUIVIR



Fuente: <https://ruralmobilities.wordpress.com/2014/09/12/sevilla/> citado en Oviedo, 2009: 1

Caracterizan la comarca, y la dotan de grandes posibilidades su vertebración por el paso del río Guadalquivir y la proximidad a la capital hispalense y al Parque Natural Sierra Norte de Sevilla, lo que hace que presente una cierta homogeneidad cultural y económica que tiene su origen en las actividades productivas, principalmente agricultura, asentada en su mayoría en el contorno del río Guadalquivir, que la

¹²² Se compone de los municipios de Alcolea del Río, Lora del Río, Peñaflor, Villanueva del Río y Minas, Alcalá del Río, La Algaba, Brenes, Burguillos, Cantillana, Guillena, La Rinconada, Tocina y Villaverde del Río

atraviesa en sentido este-oeste, y con tres paisajes claramente diferenciados: Sierra, Campiña y Dehesa, destaca de ésta la de llamada dehesa de la Matallana, a 2Km del casco urbano de Lora, donde se encuentran principalmente pinos y encinas. (Sánchez de Paco, 2007: 77).

BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

Una vez aportados datos sobre la contextualización geográfica de nuestra unidad de caso, se da un aporte histórico básico de Lora, ya que se entiende que la historia es un elemento central para la comprensión de los procesos actuales dados en los espacios concretos.

Lora del Río ha sido objeto de interés de arqueólogos “desde Bonsor y Thouvenot hasta el equipo de la profesora Aubet” (Lozano, 1986: 7), por los numerosos restos encontrados de diferentes épocas y pueblos que han pasado por la localidad. Según el autor citado, Lora del Río “(...) ha sido paso obligado de pueblos transhumantes o invasores y lugar estratégico (...) había sido habitada ya en el Eneolítico o Calcolítico, período de la prehistoria que, para Andalucía, se sitúa hacia finales del tercer milenio antes de Cristo (...)” (1986: 9)

Siguiendo a este autor, se expone que “varias civilizaciones desde mediados del segundo milenio a.C.” (1986:9) han pasado por la localidad. Fue fundada por los turdetanos, hubo un poblamiento tartésico conocido como la *Mesa de Setefilla*; a finales del s. III a.C, posteriormente llegaron los romanos dándole el nombre de Axati y siendo “ennoblecida” por estos con el nombre de Municipium Flavium Axatianum”, por orden del emperador Vespasiano después del 73 d. C (Lozano, 1986: 14). Es una de las principales exportadoras de aceite para Roma en esta época. También conocida como “Laura Lauraria, la de los laureles” -por la existencia de estos árboles en el pueblo- luego fue llamada *Al-lawra* o *Lawra* por los árabes que la conquistaron entre el 711-715 (Lozano, 1986: 15), llamándose también con posterioridad *Shant-Fila*. Reconquistada en la Edad Media cristiana, por Fernando III que entregó la villa a la Orden de San Juan de Jerusalén que posteriormente pasó a llamarse la Orden de Malta -la cruz de malta blanca se encuentra aún hoy como símbolo en la bandera roja de la localidad; así mismo el escudo del pueblo se erige teniendo esta cruz de fondo-. Fruto de este pasado histórico marcado por las numerosas civilizaciones que asentaron en lo que hoy es Lora del Río, se pueden encontrar hoy muchos monumentos de interés sociocultural que son reflejo de la historia y gentes que otrora habitaron sus calles. Los más significativos son:

- Iglesia de Ntro. Padre Jesús Nazareno
- Parroquia de Ntra. Sra. De la Asunción
- Casa Ayuntamiento
- Casa de los Leones
- Casa de la Virgen (conocida también como casa de las columnas)
- Convento de la Limpia Concepción de Nuestra Señora.
- Mercado de Abastos
- Centro Escolar Ramón y Cajal (conocido como las Escuelas Nuevas)
- Ermita Santuario de la Virgen de Setefilla
- Ermita de Santa Ana (Actual biblioteca pública)
- Casa de los Montalbo
- Puente Romano
- El Bailío
- Zona arqueológica de Setefilla
- Castillo de Setefilla

Dando un salto hacia la historia contemporánea de Lora del Río, se encuentra que ésta está marcada a partir del s. XIX por un proceso en que se erigen burgueses en el poder -comerciantes y labradores principalmente según expone Lozano (1986: 143) y así como él expresa, “el poder político pasa a los señoritos”. La primera mitad del siglo es de decadencia económica pero a finales de este comienzan a darse mejoras para una parte de la población al ir triunfando la ideología liberal entre las familias aburguesadas del pueblo, en conflicto político con las familias tradicionalmente conservadoras, pero que posteriormente se vuelve conservadora y se va emparentando con las familias de renombre antiguas (1986: 161). El s. XX trae al pueblo la luz eléctrica, exponemos en párrafo sobre la cuestión, que consideramos aporta una imagen significativa sobre el inicio de este siglo en el pueblo, y que da cuenta de las diferencias sociales existentes en ese contexto:

Desaparecieron de las calles las farolas románticas, de petróleo (aquí nunca entro el gas) y vinieron unas bombillas que lanzaban una luz débil, amarillenta sobre los transeúntes. En las casas de los que podían pagar, se fueron poniendo poco a poco bombillas por las habitaciones. En las de los pobres, una sola en el centro de la casa, de modo que iluminara algo la entrada de las demás habitaciones. En las alcobas seguía la luz trémula de las mariposas de aceite y en las cocinas las capuchinas de aceite y los quinqués de petróleo (...) El agua, en cambio, la seguían trayendo los aguadores, con sus burros, desde las fuentes más cercanas. (Lozano, 1986: 175)

Con posterioridad, a partir del s. XX, la modernidad que va llegando progresivamente al municipio genera numerosos cambios sociales, demográficos y económicos, algo que se palpa en la mecanización de las formas de labor de sus campos, en el auge del comercio y de los sectores servicios, el aumento de su población teniendo en 2011 una cantidad de 19.407 habitantes y habiendo pasado de ser un municipio exportador de emigrantes hacia Alemania, Barcelona, Francia etc., a recibir inmigrantes, en su mayoría de procedencia latina y principalmente rumana en la actualidad según datos del SIMA.¹²³ En el ámbito político, antes de las elecciones de 2011, gobernaba el PSOE y aunque en éstas elecciones volvió a ganar, se ha constituido recientemente un gobierno incluyendo a diversos miembros de otros partidos políticos excepto del PP, dadas las exigencias que al partido gobernante se le hacía desde los partidos de la oposición. Este colectivo gobierna desde junio de 2012 y de él forman parte concejales de los partidos del PSOE, PA-CCL¹²⁴ e IU. Recientemente se está configurando un grupo de PODEMOS.

Es interesante destacar, teniendo en cuenta la interdependencia de las múltiples esferas de la vida social en pro del análisis holístico de la realidad que nos ocupa, la importancia de la Virgen de Setefilla en Lora del Río, ya que es un elemento que aunque de carácter religioso, encierra en sí aspectos tradicionales, históricos, económicos e identitarios que son muy importantes a la hora de tomar en cuenta la realidad loreña en su conjunto, ya que si hay algo que une a la inmensa mayoría de los habitantes de Lora en un mismo sentimiento, es la Virgen de Setefilla, de ahí que se expliciten ciertas referencias de este elemento esencial de la vida sociocultural del pueblo desde hace tanto tiempo, ya que como expresa Montoto:

(...) los pueblos, que varían de costumbres y las amoldan a los usos y necesidades modernas, conservan algo que es como su alma, su espíritu, su modo de ser, inmutable aun en medio de las mayores mudanzas. Y el alma y espíritu de Lora; lo que no cambia, lo que no varía y permanece igual que en otros siglos, es la devoción a la Virgen de Setefilla (...) Y he aquí por qué ahora, igual

¹²³ Tomado de: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/htm/sm41055.html>. Consultado en enero de 2013.

¹²⁴ Partido local llamado Compromiso Con Lora.

que en otros tiempos ya remotos, cuando Lora se ve acongojada y sin esperar remedio humano, vuelve su vista implorando el auxilio de Aquella que es su madre y protectora. (1975: 1)

El nombre de la patrona “procede de que en época romana radicaba aquí una procuraduría que abarcaba Septem Filiae, siete aldeas filiales (...)” (Sánchez, 1998: 136) La leyenda popular alude a la aparición de la Virgen a un pastor en la zona donde hoy se ubica el santuario, concretamente en una cueva próxima. Su Romería es bastante antigua, ya que en documento del s. XVI ya se consideraba una antiquísima tradición. Tiene lugar cada 8 de Septiembre. Los actos entorno a ésta se inician con una solemne novena, entre la noche del día 7 de septiembre y madrugada del 8, o justo antes del amanecer, se desplazan los loreños desde el pueblo a la ermita, a pie, en carroza, en coche o en caballo. La tradición de la romería, durante los años que la virgen se encuentra en su santuario, señala que a las 11 de la mañana esta saldrá de su ermita para dar una vuelta rodeando a la misma, a hombros de los hombres del pueblo, aunque también en un momento concreto de las mujeres loreñas. Las personas que la levantan pasan toda la noche a las puertas de la ermita, y cuando la abren a las ocho de la mañana, permanecen junto a ella mientras se celebran misas y rosarios en su honor por parte de la gente del pueblo. En el momento justo de levantarla, se pide a todas las personas que están el templo que se arrodillen. Los grupos de personas se establecen alrededor del santuario donde con mesas y sillas comen las familias y amigos, y además lo habitual es ir pasando por los diferentes grupos de conocidos para tomar algo en cada uno de ellos, por lo que todo el mundo lleva comida de más para ofrecer. El espacio, no está demasiado segmentado, pero en cierto modo la gente de similares clases sociales se sitúan cercanos. Los 8 de Septiembre, que coinciden con que la virgen se encuentra en el pueblo, en la parroquia de La asunción, se produce al igual la “levantá” de la misma pero por la tarde y se la pasea por el pueblo igualmente a hombros de los loreños/as. Otros cultos vinculados con la Virgen son significativos además de la Romería, son la salida de *el Viejo*, la *traída* o *venida* de la Virgen y los *Pregonos*. Son significativas las pujas en la traída de la Virgen. Estas consisten en que la gente puja para que su familia agarre la virgen por un tramo del camino o un periodo de tiempo, o por “el tiempo de una salve”. La familia que más dinero ofrezca a la hermandad lleva a la Virgen durante el trayecto correspondiente a la puja, sin embargo, no es necesario pujar por la Virgen para cogerla durante todo el recorrido, sólo en ciertos puntos marcados. Normalmente las familias ponen cada uno un dinero y con esto pujan, aunque también sucede que una persona mayor de la familia, paga la puja y cogen a la Virgen los miembros menores de la familia, siendo esto como una especie de regalo del tío o abuelo que ha pagado por ello, para que sus nietos y sobrinos la cogieran. La puja del arroyo Helecho es conocida como *el paso de los señores* ya que antiguamente las personas más adineradas del pueblo pagaban por llevar a la Virgen cruzando este paso. En la última venida, se pagó en este arroyo 3.000 € por cruzar el arroyo El Helecho portando a la Virgen¹²⁵. Es en este arroyo donde sucedió el milagro del 17 de mayo en el año 1925, año en que se trajo a la Virgen al pueblo porque había sequía, y siendo un día soleado, cuando iba por aquel lugar comenzó a llover, algo que las personas presentes y generaciones futuras consideran un milagro de la Virgen de Setefilla. Hemos de ver la vinculación de esto con la actividad agrícola, ya que la sequía es algo negativo para ésta, y las tradiciones religiosas están en este sentido insertas e intrínsecamente vinculadas a la actividad de la que tradicionalmente han dependido los vecinos de Lora.

¹²⁵Este vídeo refleja la citada puja del Helecho en que se pagaron 3.000 € por coger a la Virgen: <http://cofrades.pasionensevilla.tv/profiles/blogs/tradiciones-setefillanas-las>. En el que sigue, se muestra la última puja de esa misma venida: <http://www.youtube.com/watch?v=IHsipButPFA>

5.2. Caracterización básica de la agricultura loreña

Acotando un poco el tema que interesa, hay que exponer que la agricultura es y ha sido tradicionalmente fuente de creación de trabajo para los jornaleros del pueblo, y de ingresos para los agricultores de Lora¹²⁶. Abordando en primer lugar los principales cultivos existentes en la localidad, la siguiente tabla aclara en primer lugar los usos del suelo en Lora del Río, donde se ve que los cultivos herbáceos de regadío acaparan una gran cantidad de has, seguidos de la labor en secano y los cítricos en regadío, en aumento progresivo debido al auge que la producción de naranja está teniendo en el municipio los últimos años, siendo en muchos casos estas temporadas junto con las de recogida de aceitunas las que permiten a las personas jornaleras “juntar las peonadas” –como se suele decir- necesarias para obtener los beneficios públicos de ser mano de obra del área agrícola. Es interesante además que en la campaña de cítricos, llegan a la localidad inmigrantes de varias procedencias para ser contratados en este tipo de trabajo, según lo que tenemos constancia, al menos llegan desde Rumanía, Lituania, República Checa, Pakistán etc. En la tabla se destaca en gradación de color aquellas dedicaciones que mayor cantidad de has tienen, para facilitar así una clarificación de los datos ofrecidos en la misma:

TABLA 4: PRINCIPALES USOS DEL SUELO EN LORA DEL RÍO (2000-2010)

USOS DEL SUELO	HAS
Agua (masas de agua, balsas, etc...)	434,20
Chopo y Álamo	413,93
Coníferas	176,21
Coníferas asociadas con otras frondosas	692,29
Cultivos herbáceos en regadío	8.856,94
Cítricos en regadío	3.665,31
Eucalipto	118,20
Frutales en regadío	552,37
Huerta o cultivos forzados	6,01
Improductivo	535,16
Labor asociada con frondosas	251,58
Labor en secano	4.242,62
Matorral	544,95
Matorral asociado con coníferas	7,98
Matorral asociado con coníferas y frondosas	390,47
Matorral asociado con frondosas	1.388,68
Olivar en regadío	1.064,83
Olivar en secano	1.816,04
Otras frondosas	1.185,30
Pastizal	600,70
Pastizal asociado con coníferas y frondosas	201,44
Pastizal asociado con frondosas	1.278,09
Pastizal-Matorral	841,64
Pastizal-Matorral asociado con frondosas	123,73
SUPERFICIE TOTAL	29.388,68

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema de Información Geográfica Agraria¹²⁷

¹²⁶ También tiene importancia la dedicación a la ganadería aunque en una menor proporción.

¹²⁷ <http://sig.magrama.es/93/ClienteWS/siga/default.aspx?nombre=ConsultaPost> Consultado en diciembre de 2014

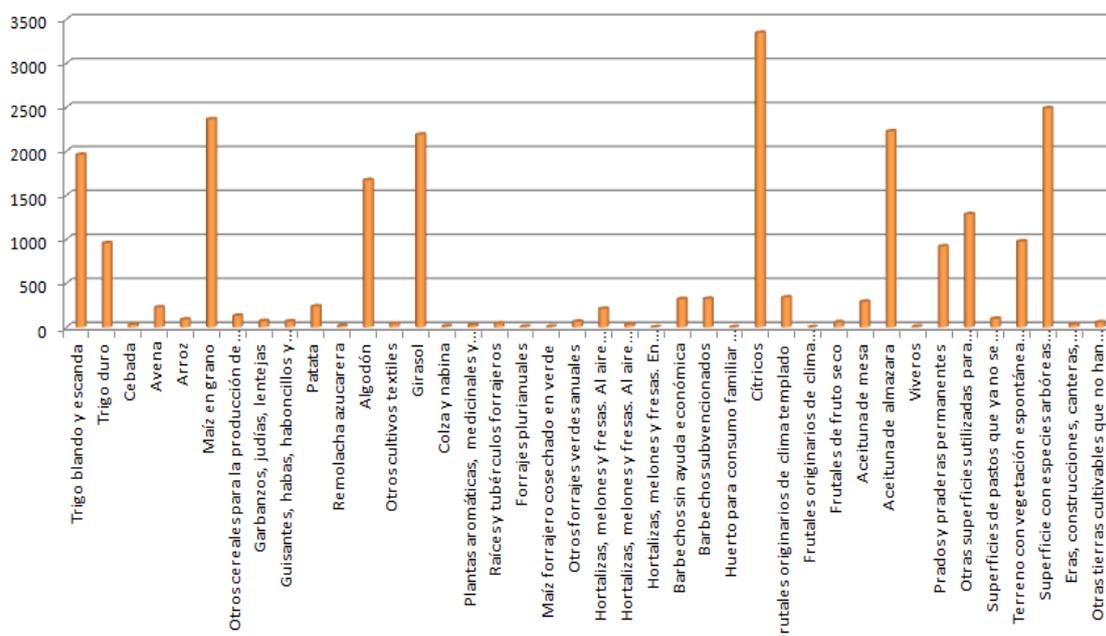
Se extraen también datos de detalle de los principales cultivos según el Censo Agrario de 2009 en que se reflejan los principales cultivos dados en Lora del Río según el número de has dedicadas a ellos y la cantidad de explotaciones con éstos:

TABLA 5: DETALLE DE CULTIVOS, PASTOS PERMANENTES Y OTRAS TIERRAS

CULTIVO	SUPERFICIE (HAS)
Trigo blando y escanda	1959,62
Trigo duro	953,68
Cebada	30,2
Avena	224,12
Arroz	86,76
Maíz en grano	2362,84
Otros cereales para la producción de grano	129,07
Garbanzos, judías, lentejas	69,57
Guisantes, habas, haboncillos y altramuces dulces	65,92
Patata	235,97
Remolacha azucarera	14,66
Algodón	1671,62
Otros cultivos textiles	39,57
Girasol	2188,07
Colza y nabina	10,27
Plantas aromáticas, medicinales y especias	23
Raíces y tubérculos forrajeros	41,29
Forrajes plurianuales	6
Maíz forrajero cosechado en verde	6
Otros forrajes verdes anuales	61,45
Hortalizas, melones y fresas. Al aire libre o en abrigo bajo. En tierra de labor	207,98
Hortalizas, melones y fresas. Al aire libre o en abrigo bajo. En terrenos hortícolas	31,71
Hortalizas, melones y fresas. En invernadero o en abrigo alto (accesible)	0,4
Barbechos sin ayuda económica	319,4
Barbechos subvencionados	321,24
Huerto para consumo familiar (menor a 500 m2)	0,73
Cítricos	3345,02
Frutales originarios de clima templado	337,95
Frutales originarios de clima subtropical	0,51
Frutales de fruto seco	56,49
Aceituna de mesa	288,99
Aceituna de almazara	2224,71
Viveros	6,05
Prados y praderas permanentes	918,17
Otras superficies utilizadas para pastos	1284,19
Superficies de pastos que ya no se utilizan a efectos de producción y están acogidas a un régimen de ayudas	94,91
Terreno con vegetación espontánea y sin aprovechamiento agrícola y que NO se utiliza para pastos	974,24
Superficie con especies arbóreas forestales que NO se utiliza para pastos	2488,07
Eras, construcciones, canteras, patios, caminos, estanques, ...	31,26
Otras tierras cultivables que no han sido utilizadas en la campaña	54,97

Fuente: Censo Agrario 2009. INE

GRÁFICA 4: DETALLE CULTIVOS – HAS



Fuente: Elaboración propia en base a Censo agrario 2009

Aunque los datos de este censo de 2009 son los que mayor cantidad de información nos ofrecen, hay que proporcionar datos más actuales para poder apreciar la evolución de lo cultivado: según datos del Instituto de Estadística de Andalucía, en 2010, la superficie de cultivos herbáceos total en Lora del Río es de 10.436 Has, siendo el principal cultivo de regadío el maíz (2.074 Has) y de secano el trigo (1.844 Has); Así mismo, dentro de los cultivos leñosos, destaca la dedicación a éstos de una superficie de 7.127 Has, de las que 3.135 son dedicadas al cultivo de naranjo (leñoso de regadío) y 1.735 al de olivar (principal cultivo de secano según los datos de ese año). Algunos datos de 2012, nos indican que las has dedicadas a algunos de estos cultivos van variando, pero las cantidades de has dedicadas a los cultivos mencionados son aproximadas: maíz 3.386 has, trigo 1787 has; naranjo 3.280 has, olivar aceituna aceite 1.748 has.

Es de interés dado el objeto de estudio, hacer mención a algunos cultivos específicos que se dan en Lora del Río en las diferentes épocas del año aunque en la actualidad la producción de muchos de estos ha descendido como en el caso del algodón, o incluso desaparecido como ha sucedido con la remolacha. Algunos de estos cultivos son: cebollas, patatas, cebada, espinacas, lechugas, tomates, sandías, melones, coliflores, coles, zanahorias, pimientos, coles, alfalfa, brócolis, melocotones (aproximadamente 552, 37 has se dedican a este cultivo¹²⁸) ciruelas y albaricoques.

De entre todos los productos, los que son normalmente destinados a la venta para grandes empresas transnacionales son principalmente girasol, patatas, maíz, trigo, algodón y naranjas, según época del año. Es de destacar que el algodón ha sido tradicionalmente central en Lora del Río, tanto que desde los 50 existía la desmotadora de Hytasa, actualmente en desuso de esta labor y dándosele otro uso (guardar maquinaria, picar patatas, arreglar las carrozas del día de Reyes etc.). La producción bajó al disminuir las ayudas europeas para ello, uno de los cultivos que en palabras de uno de los entrevistados en el referido trabajo antropológico es:

¹²⁸ Laó y Poblet, 2012: 44 en base a datos del Sistema de Información Geográfica de Andalucía

(...) la planta que más agradecía es...le haces lo que le hagas el algodón de lo agradece...si está casi seco y le das un poquito regabina al otro día...verde...le...to lo que le hagas tú al otro día ves. (...) el algodón es una planta que parece que el agradece todo lo que le hagas ¡me encanta! Hay quien dice...me dicen en el bajo...-el bajo le digo yo a... Lebrija, Los Palacios...que hay quien creen en Dios, en Alá y en el algodón...yo soy el que creo en el algodón. (Oviedo, 2012:137)

Atendemos a continuación al detalle de la cantidad de explotaciones dedicadas a cada tipo de cultivo:

TABLA 6: DETALLE CULTIVOS – NÚMERO EXPLOTACIONES

CULTIVO	NÚMERO EXPLOTACIONES	
	Secano	Regadío
Trigo blando y escanda	47	37
Trigo duro	13	9
Cebada	2	-
Avena	13	5
Arroz	-	5
Maíz en grano	7	189
Otros cereales para la producción de grano	7	3
Garbanzos, judías, lentejas	3	-
Guisantes, habas, haboncillos y altramuces dulces	2	1
Patata	-	28
Remolacha azucarera	-	2
Algodón	9	108
Otros cultivos textiles	1	1
Girasol	30	55
Colza y nabina	1	-
Plantas aromáticas, medicinales y especias	1	-
Raíces y tubérculos forrajeros	1	7
Forrajes plurianuales	-	1
Maíz forrajero cosechado en verde	-	1
Otros forrajes verdes anuales	2	1
Hortalizas, melones y fresas. Al aire libre o en abrigo bajo. En tierra de labor	2	31
Hortalizas, melones y fresas. Al aire libre o en abrigo bajo. En terrenos hortícolas	-	11
Hortalizas, melones y fresas. En invernadero o en abrigo alto (accesible)	-	1
Barbechos sin ayuda económica	25	-
Barbechos subvencionados	40	-
Huerto para consumo familiar (menor a 500 m2)	-	45
Cítricos	-	242
Frutales originarios de clima templado	-	32
Frutales originarios de clima subtropical	-	1
Frutales de fruto seco	-	3
Aceituna de mesa	11	13
Aceituna de almazara	48	31
Viveros	-	1
Prados y praderas permanentes	57	13
Otras superficies utilizadas para pastos	24	-
Superficies de pastos que ya no se utilizan a efectos de	14	-

producción y están acogidas a un régimen de ayudas		
Terreno con vegetación espontánea y sin aprovechamiento agrícola y que NO se utiliza para pastos	31	-
Superficie con especies arbóreas forestales que NO se utiliza para pastos	55	-
Eras, construcciones, canteras, patios, caminos, estanques, ...	60	-
Otras tierras cultivables que no han sido utilizadas en la campaña	10	-

Fuente: Censo Agrario 2009. INE

La siguiente imagen permite tener una visión del término municipal en lo que a su división parcelaria se refiere a través de la presente ortofotografía de los años 2010-2011.

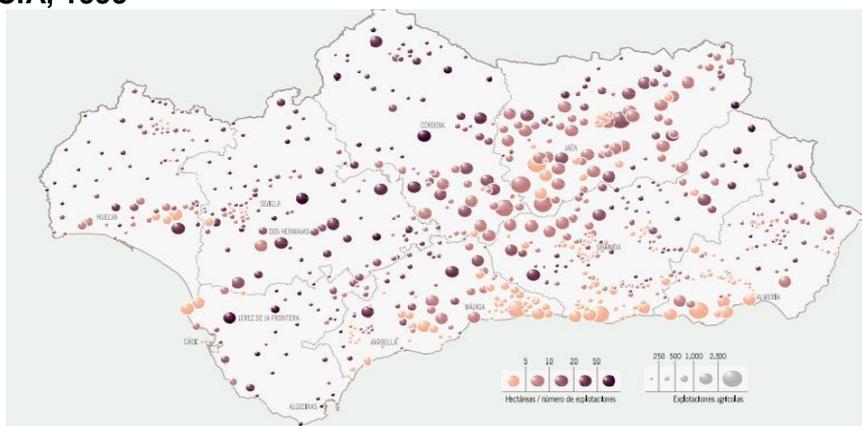
FIGURA 10: ORTOFOTOGRAFÍA LORA DEL RÍO 2010-2011



Fuente: Sistema de Ortofotografía de la Junta de Andalucía

Se avanza a continuación un poco más, para ofrecer mayores márgenes de caracterización de la realidad agrícola del pueblo. En este sentido, resulta interesante tomar en cuenta el siguiente mapa que refleja el tamaño medio de las explotaciones agrícolas en los municipios andaluces, y permite observar que en la localización de Lora del Río, se da de entre los 5 niveles definidos en la gráfica para representar los datos, un tamaño medio de las explotaciones agrícolas de Lora que se corresponde con el tercer y cuarto nivel definido en la leyenda. Siendo así, en Lora de hay un tamaño medio asentado, latifundios también, pero principalmente minifundismo extendido, cuyas fincas pueden oscilar entre 2 y 20 has. Y que normalmente según Laó y Poblet (2012: 56) también se explotan en monocultivo. (Laó y Poblet, 2012: 56)

MAPA 8: EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS-TAMAÑO MEDIO POR MUNICIPIOS EN ANDALUCÍA, 1999



Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Atlas estadístico de Andalucía¹²⁹

Algo de gran trascendencia en este sentido es la relación existente entre las dimensiones de las explotaciones y el número existentes de éstas, pues da una noción de cómo está distribuida la propiedad en el pueblo, en relación al tradicional conocimiento sobre latifundios y minifundios existentes en una localidad. La siguiente tabla refleja cómo se da esto en el caso de Lora del Río. Se señalan las explotaciones de las que existen menos número –azul-, de las que existen más –verde- y las que ocupan más cantidad de has –naranja-. A estas últimas habría que añadir dos ya señaladas anteriormente en azul (2.509,99 has.) y verde (1138, 25 has.) Esto permite tener aún un conocimiento más profundo de la realidad del campo loreño a tener en cuenta para el diseño del modelo metodológico y práctico de evaluación.

TABLA 7: RELACIÓN ENTRE DIMENSIONES DE LAS EXPLOTACIONES Y HAS

TRAMO DE SUPERFICIE TOTAL (DETALLE)	NÚMERO DE EXPLOTACIONES	SUPERFICIE (HA)
De 0,2 a menos de 0,5 Ha	3	1,25
De 0,5 a menos de 1 Ha	10	6,85
De 1 a menos de 2 Ha	66	96,49
De 2 a menos de 3 Ha	28	66,84
De 3 a menos de 4 Ha	38	128,49
De 4 a menos de 5 Ha	25	109,12
De 5 a menos de 10 Ha	116	815,13
De 10 a menos de 20 Ha	77	1138,25
De 20 a menos de 30 Ha	48	1193,7
De 30 a menos de 50 Ha	50	1892,63
De 50 a menos de 70 Ha	30	1786,95
De 70 a menos de 100 Ha	18	1516,26
De 100 a menos de 150 Ha	24	2856,86
De 150 a menos de 200 Ha	6	980,5
De 200 a menos de 300 Ha	13	3141,99
De 300 a menos de 500 Ha	10	3925,37
De 500 a menos de 1000 Ha	4	2509,99
De 1000 a menos de 2500 Ha	1	1000

Fuente: INE, 2009

¹²⁹ En <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/atlas/publicacion/index.html>. Consultado en diciembre de 2014.

Como aporte y comentario a la anterior tabla, es necesario decir que llama la atención la escasa existencia de grandes propietarios (lo vemos en las dos últimas filas, pues sólo 4 explotaciones tienen entre 500-1000 has. y 1 tiene 1000. Tengo la certeza de que esta tan significativa y representativa es la finca Zahariche, entre Lora del Río y La Campana, también conocida en el ámbito taurino como “la tierra del miedo”, por ser ahí donde habitan los míticos toros de la ganadería Miura. Así como la escasa existencia de propiedades muy pequeñas que normalmente se usan para cosechar productos autoconsumidos (3 explotaciones de entre 0,2 y 0,5 has). En segundo lugar destacan las dimensiones en que hay mayor número de explotaciones: entre 1 y menos de 2; entre 5 y menos de 10 siendo esta dimensión de las que hay mayor número de explotaciones en Lora: 116; entre 10 y menos de 20 has.) Finalmente, cabría destacar las grandes cantidades de has que representan las explotaciones con diversas dimensiones, siendo lo más significativa que las explotaciones de entre 300 y menos de 500 has ocupan 3.925, 37 has del total existentes, siendo éstas, 10 explotaciones. Resulta interesante también tomar en cuenta la personalidad jurídica bajo la que se explotan las tierras de cosecha loreñas, permitiéndolo la siguiente tabla dilucidar tal cuestión:

TABLA 8: PERSONALIDAD JURÍDICA BAJO LA QUE SE EXPLOTAN LAS TIERRAS

Persona física		Sociedad mercantil	
Número de Explotaciones	Superficie agrícola utilizada (SAU) (Ha)	Número de Explotaciones	Superficie agrícola utilizada (SAU) (Ha)
454	8477,95	61	6250,32
Sociedad cooperativa		Otras condiciones jurídicas	
Número de Explotaciones	Superficie agrícola utilizada (SAU) (Ha)	Número de Explotaciones	Superficie agrícola utilizada (SAU) (Ha)
4	394,2	54	4495,66

Fuente: INE, 2009

Como es fácilmente deducible de la anterior tabla, la explotación bajo persona física es la más extendida en el pueblo, siendo la sociedad cooperativa la menos representativa. Así mismo, se presentan las dimensiones medias de las explotaciones en función de la personalidad jurídica bajo la que se explotan, lo cual nos permite tener una noción de contraste, ya que como se puede observar, aunque es la persona física el régimen jurídico que más abunda en Lora tal como la anterior tabla nos informa, es la sociedad mercantil la que tendría una mayor dimensión media de explotaciones mayor aunque sea la segunda en cantidad de SAUs utilizadas según la última tabla analizada. Este dato permitiría poder ir deduciendo que las tierras explotadas bajo un régimen de sociedad mercantil, tienen mayores dimensiones que las que son explotadas bajo persona física, lo que se ve claro dado que la distancia entre las has que son explotadas bajo uno y otro régimen no son excesivamente distantes -8.477,95 has las explotaciones bajo persona física y 6.250, 32 has las explotaciones bajo sociedad mercantil- si se tiene en cuenta que en el primer caso el número de explotaciones son 454 y en el segundo sólo 61 tal y como la anterior tabla nos deja ver. Los datos de esas medias quedan así explicitados:

TABLA 9: DIMENSIÓN MEDIA EXPLOTACIONES SEGÚN PERSONALIDAD JURÍDICA

PERSONALIDAD JURÍDICA	DIMENSIÓN MEDIA EXPLOTACIÓN(HAS)
Persona física	18,7
Sociedad Mercantil	102,5
Sociedad Cooperativa	98,6
Otras condiciones	83,3

Fuente: Gerardo Luque¹³⁰ en base a datos del INE

En referencia al régimen de tenencia de la superficie agraria útil, la siguiente tabla aclara la situación del pueblo a este respecto:

TABLA 10: RÉGIMEN DE TENENCIA DE SUPERFICIE AGRARIA ÚTIL

RÉGIMEN TENENCIA S.A.U.	Superficie (has)	
	PROPIEDAD	11.071,2
	ARRENDAMIENTO	8.262,5
	APARCERIA	284,47

Fuente: Gerardo Luque en base a datos del INE

Se entiende también que es importante que se caracterice aunque sea mínimamente a los que son los agentes sociales centrales en nuestro trabajo, los agricultores y agricultoras exponiendo algunos de los rasgos principales sobre la forma en que llevan a cabo sus procesos productivos, según los conocimientos que inicialmente se poseen.

Destaca en primer lugar que la edad media del colectivo es bastante elevada, esto es importante a tener en cuenta a la hora de analizar la relación entre este aspecto de la edad y la acción de la reforma de propiciar facilidades para las personas jóvenes que deseen dedicarse a la actividad agrícola. Se observa aquí una clara evidencia de cómo realmente esta medida está acorde con una problemática actual que se da tanto en la Unión Europea como en el espacio concreto local tomado como unidad de caso. Es realmente el primer elemento de enlace que se puede relacionar directamente entre la reforma y la caracterización local. Esta realidad genera una situación de interrogación frente al futuro que tendrá la agricultura en el pueblo, ya que como presenta la siguiente tabla proporcionada por el técnico de agricultura de la localidad, las edades de los agricultores según datos del 2009, son las que se explicitan:

TABLA 11: RELACIÓN HAS Y TRAMO DE EDADES DE TITULARES DE EXPLOTACIÓN BAJO PERSONA FÍSICA

TRAMO DE EDAD DEL TITULAR	NÚMERO DE EXPLOTACIONES PERSONA FÍSICA*
Menos de 25 años	4
De 25 a 24 años	34
De 25 a 44 años	50
De 45 a 54 años	84
De 55 a 64	143
De 65 años o más	139

Fuente: Elaboración propia en base al Censo agrario 2009 y al INE.

*Explotaciones en que el titular no es persona física: 119; que ostentan una superficie de 5.963, 8 has de regadío -56%- y 4.507,93 has de secano -50, 3%-.

¹³⁰ Gerardo Luque, 2013, en base al censo agrario 2009. Técnico de agricultura del Ayuntamiento de Lora del Río, a quien se agradece su atención y colaboración siempre que se ha requerido.

Se aprecia cómo entre 55 y 64 años son las edades que predominan tanto en la dedicación a regadío como a secano. Es interesante además presentar un desglose por sexos de estas personas dedicadas a la agricultura en Lora, donde se puede observar que en todos los tramos de edad predomina la presencia de hombres frente a las mujeres:

TABLA 12: RELACIÓN EDAD Y SEXO DE LAS PERSONAS DEDICADAS A LA AGRICULTURA EN LORA DEL RÍO

TRAMO DE EDAD DEL TITULAR	Nº DE EXPLOTACIONES BAJO PERSONA FÍSICA	
	HOMBRE	MUJER
Menos de 25 años	4	No hay datos
De 25 a 24 años	24	10
De 25 a 44 años	41	9
De 45 a 54 años	64	20
De 55 a 64	106	37
De 65 años o más	93	46

Fuente: Elaboración propia en base al INE, 2009.

Internamente no hay una caracterización homogénea en el perfil de los agricultores de la localidad, siendo además que la gerencia-administración de la empresa agrícola, se realiza según caso, bajo criterios regidos en mayor o menor medida por la lógica capitalista. Este criterio, además, debe complementarse con otras categorías que permitan una correcta visualización de la diversidad interna de situaciones que pueden darse en los perfiles de las personas del sector. Para una mayor profundización en los perfiles de agricultores, actores centrales en la proyección de nuestra evaluación, se aportan algunos elementos a tener en cuenta como criterios para definir y determinar el perfil de los mismos, tales como son:

- Régimen de tenencia de la tierra: dentro de esta variable, es importante además si la tierra en propiedad viene por herencia o por adquisición particular del agricultor mediante los ingresos generados por la agricultura o/y por la realización de otras actividades. Si es llevada en renta o en aparcería. Nos resulta interesante exponer sobre este aspecto la expresión de Laó y Poblet “el sistema de propiedad de la tierra condiciona las relaciones sociales entre agricultores, jornaleros y otros actores sociales” (2012: 8), ya que consideramos que da fuerza a la importancia de tener en cuenta la propiedad o no de la tierra, dentro del contexto que nos ocupa.
- Propiedad de maquinaria como medio de producción básico dada la importancia de ésta a partir de la mecanización del campo en Andalucía. Normalmente quien trabaja la tierra, es propietario de la maquinaria usada.
- Tamaño de explotación en propiedad o renta: La cantidad de has. en propiedad o renta son también relevantes ya que consideramos que divergen las condiciones socioeconómicas de los agricultores en base a esa variable.
- Edad de los agricultores: es una variable importante dado el alto grado de agricultores de más de 50 años que en las reuniones observadas he visto, y el escaso porcentaje de entre 30-40 años.

- Endeudamiento: Hay varios casos de agricultores con un alto grado de endeudamiento en Lora, es además un tema recurrente¹³¹ dentro de la teoría sobre el sector agrícola, dada la importancia que este fenómeno ha ido cobrando con el tiempo en la actividad. El nivel de endeudamiento considero que coloca a los agricultores en diferentes posiciones y situaciones de cara a responder a las cuestiones planteadas desde la agricultura actual. Como refleja Giddens: “en la actualidad las personas han pasado de estar encerradas a estar endeudadas” (1997)
- Tipos de cultivos producidos según los diferentes ciclos agrícolas.
- Canales de comercialización: canales nacionales o regionales de venta, o canales más largos de venta, que impliquen además la exportación del producto a través de esas empresas transnacionales.
- Contratación de mano de obra asalariada: esta variable nos permite ver la capacidad de generación de trabajo que tienen los agricultores, lo cual es un indicador de la mayor o menor producción que tiene el agricultor, la importancia de las cantidades de producción y la cantidad de tierra cultivada.
- Pertenencia a la cooperativa: si pertenecen o no.
- Dedicación a la agricultura: Si se dedican sólo a la agricultura o si también se dedican a otras actividades económicas.

Lo expresado puede quedar sintetizado en una tabla resumen esclarecedora y que recoge las apreciaciones internas a tener en cuenta dentro de los criterios definidos. Es probable que a la hora de establecer una aplicación práctica del modelo a desarrollar para la evaluación, surgieran aspectos y criterios no explicitados en la tabla que se expone, es por eso central tomarla como orientativa, y tener la suficiente flexibilidad que exige la investigación-acción-participativa como marco teórico y metodológico para la puesta en práctica del modelo de evaluación. Siempre es importante ser conscientes la centralidad de dicho marco.

TABLA 13: CRITERIOS RELEVANTES PARA DETERMINAR PERFILES DE AGRICULTORES

1.-Régimen tenencia tierra	Propiedad	Por herencia	Ingresos del trabajo agrícola Ingresos de otras actividades
		Por adquisición propia	
	Renta		
	Aparcería		
2.-Propiedad maquinaria	Tiene maquinaria en propiedad	Entre 1 y 3 4 o más	
	No tiene maquinaria en propiedad		
3.-Tamaño de la explotación en propiedad o renta ¹³²	Pequeña		
	Mediana		
	Grande		
	Entre 30-40		

¹³¹ Un ejemplo de ello es la tesis de González Cano, Vicente. (2002) *Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas*. Publicaciones ETEA. Colección Tesis Doctorales. Universidad de Córdoba, España.

¹³² En el devenir de la investigación habría que explicitar qué cantidad de has consideramos que son cada tipo de tamaño definido en función de la realidad del municipio en este aspecto.

4.-Edad	Entre 41-50		
	Entre 51-60		
	61 o más		
5.-Grado de endeudamiento ¹³³	Bajo		
	Medio		
	Alto		
6.-Tipos de cultivo cosechado	Regadío		
	Secano		
7.-Canales de comercialización	Corto (cooperativas, empresas y tiendas de la comarca o provincia)		
	Medio (empresas nacionales y/o regionales)		
	Largo (empresas trasnacionales)		
8.-Empleo de mano de obra asalariada	Tiene contratados trabajadores todo el año	Entre 1 - 3	
		4 o más	
	Tiene contratados trabajadores sólo en épocas de campañas fuertes de recolección	Entre 1-10	
		Entre 11-20	
		21 o más	
9.-Perteneencia a la cooperativa	Sí pertenece		
	No pertenece		
10.-Dedicación a la agricultura	Sólo se dedica a esta actividad		
	Se dedica también a otras actividades económicas	Especificar a cuáles	

Fuente: Elaboración propia

Se hace una mención aunque sea aproximativa, a la existencia de otros actores sociales locales además de los agricultores, que son importantes para la comprensión del tejido social y económico que existe en el sector agrícola del pueblo, y que a lo largo del presente trabajo hay que tener en cuenta como fuentes de producción de información emergente y objeto de análisis de las interrelaciones dadas entre estos.

Existe en el pueblo una cooperativa de agricultores de segundo grado llamada Sociedad Andaluza Cooperativa San Sebastián, vinculada con la FAECA¹³⁴. Se entiende a priori que dos personas de importancia en ella son el gerente y el presidente, contactos imprescindibles para nuestra evaluación. Los agricultores que integran esta cooperativa suelen estar constituidos como empresarios autónomos que han creado Sociedades Limitadas, en algunos casos conjuntamente con algún familiar.

¹³³ Necesitaríamos mayores datos para poder definir a partir de qué cantidades económicas se consideraría cada tipo de endeudamiento, en función de la realidad contextual del municipio en este sentido, al que se con el devenir de la investigación pudiéramos ir estableciendo.

¹³⁴ Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agrarias

Empresas como Espalmex S.L. o Frucosur S.L. que son canalizadoras de la producción de la localidad son también dos actores sociales centrales en el municipio. De actual creación es la empresa *Farm to table*¹³⁵, propiedad de un joven loreño, cuyos servicios se basan en canalizar la compra-venta de naranjas de la zona, y en ofrecer algunos aspectos de formación en materia agrícola. Algunas empresas locales de venta de semillas y maquinaria son Maquinaria Agrícola Núñez y Lora Agroquímicos, Esfer S.L., Riegos Lora S.L., Feragro S.L. También en la Cooperativa de San Sebastián se pueden adquirir abonos, semillas etc. Otras empresas que realizan arreglos en el ámbito de la maquinaria agrícola o la abastecen de productos son: Mecainaxa S.L., Hiesur S.L., Talleres Cazorla o Agromecánicos León S.L., etc.

Los bancos y cajas de ahorro que proporcionan financiación y préstamos a los agricultores y empresas agrícolas son también importantes dada su intervención en el sector agrícola y la tendencia al endeudamiento generalizado que en la zona se ha dado al no poderse hacer frente al pago de los préstamos proporcionados.

También es importante la vinculación de los agricultores con ASAJA¹³⁶, conocida entidad que representa los intereses de los productores agrícolas que rigen sus empresas bajo criterios capitalistas.

El papel de los políticos locales, y concretamente del concejal de Agricultura es también importante dentro del contexto, el actual concejal ha realizado algunas acciones que fomentan la mejora de la agricultura y formación de los agricultores, facilitando la promoción de los productos, de la cooperativa de San Sebastián, y tratando de ponerse en contacto con algunos agricultores para escuchar sus necesidades y reclamo actuales y tratar de ofrecerles alguna respuesta desde su puesto.

Se cierra el presente apartado, considerando que tener estos aspectos en cuenta facilitará en el desarrollo del modelo de evaluación, focalizar los aspectos de interés de la reforma de la PAC en la unidad de caso concreta, de ahí que los datos aportados en las gráficas facilitadas además de informar sobre la realidad agrícola, sean de gran valor para la evaluación de diseño participativa de la reforma de la PAC para 2014-2020. La relación de actores sociales implicados en el tejido socio-agrícola loreño será de gran valor a la hora de determinar precisamente la participación efectiva de las personas de esta área, siendo por tanto de gran trascendencia el vigente apartado.

¹³⁵ Por si es de interés, tiene una página web a la que se puede acceder para tener información sobre la dedicación de la empresa. Llama la atención de ésta que está en inglés.<<<http://www.farmtotable.es/indexen.html>>>

¹³⁶ Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores.

Capítulo 6: Aproximación a la Evaluación de Políticas Públicas

*“Sagrada misión del hombre, nieve, sol
y sacrificio morir sembrando la vida,
vivir templando su grito”¹³⁷*

6.1. La Evaluación de Políticas Públicas: Breve aproximación histórica

La Evaluación de Políticas Públicas es sin duda un “novedoso” campo investigativo, que aún siendo joven, frente a la longevidad de otras disciplinas con siglos y siglos de tradición a sus espaldas, está demostrando ser de gran utilidad para el fortalecimiento de las Políticas Públicas emanadas desde cualquier instancia pública que se precie. Para abordar su trayectoria histórica de forma que se pueda ofrecer un recorrido por las diferentes fases del desarrollo de la Evaluación, que son sin duda los pilares en los que la actual situación de la EPP se asienta, tomaremos como referencia el abordaje de Bustelo (2001), así como de Osuna y Márquez (2000) de dicha materia, lo cual permitirá el conocimiento mínimo de los autores “clásicos” en Evaluación.

Es interesante inicialmente, resaltar que “el desarrollo de este área de investigación no ha sido lineal, es el producto de aproximaciones realizadas desde distintas ópticas con distintos objetivos” (Osuna y Márquez, 2000: 5). Aunque los primeros precursores de la evaluación se encuentran ya en el siglo XIX, siendo los franceses Guerry (1833) y Depuit (1844), dos de los autores más relevantes de dicha época, el desarrollo de esta disciplina como “campo científico y profesional diferenciado” (Bustelo, 2001:71) se da con mayor énfasis en la segunda mitad del s. XX, teniendo un auge a causa de las múltiples ventajas que su implementación genera, tal y como su desarrollo práctico demuestra. Se sitúa a Binet y su test de inteligencia (1904) como “pionero en este campo” por parte de autores como Monnier (1995, citado en Osuna y Márquez, 2000: 6)

Como refiere la citada autora, es importante tener en cuenta el origen y las áreas de donde procede el interés por evaluar los programas y políticas:

En primer lugar, los intentos de utilizar los datos que proporcionaban las investigaciones para comprender mejor los problemas públicos y la conducta social y para formular políticas públicas más inteligentes; en general tiene que ver, con la idea de utilizar la ciencia para un mejor gobierno y dirección de los asuntos públicos. En segundo lugar, también influyeron los intentos de medir el aprendizaje, la conducta y otros factores, como la inteligencia y la personalidad, de los individuos, a efectos de clasificación educativa (para la selección de alumnos para determinadas fases o secciones de estudio) y psicológica (por ejemplo, para la selección de futuros trabajadores). De hecho, muchos de los que luego serían especialistas en evaluación de programas, venían del mundo educativo y de la psicología, de las ramas del diagnóstico (se pasa del interés de medir determinadas características o conductas de los individuos a medir programas). (Bustelo, 2001:73)

Es en Estados Unidos, donde se considera que esta actividad inicia sus andadas en el panorama científico vigente durante este siglo, se puede en este sentido referir a Cabot (1912), Coldman (1914), Tyler (1933; 1942 –precursor de la Evaluación por objetivos donde existiendo unos objetivos precisos y medibles, se ha de evaluar si hay congruencia entre estos y los resultados-, quien desarrolla un modelo a partir del *Eight-Year Study*) o Palmer (1934). En este país concretamente, el proceso evolutivo

¹³⁷ Fragmento de Yupangui, A. (1969) *Campesino*. En *Campesino- Duerme negro*. Vinilo. Argentina. Le chant du monde.

de la Evaluación “se vio favorecido por la creación de instituciones como la General Accounting Office¹³⁸ (1921)” (Osuna y Márquez, 2000: 6).

A partir de los años 40, se dan múltiples procesos en esta área de la evaluación, siendo significativo que gradualmente los gobiernos van mostrando mayor interés por ésta. Inicialmente (años 40), las fundaciones privadas financian la evaluación de programas sociales –un buen ejemplo de ello puede ser el programa *Cambridge-Somerville*–; luego el gobierno federal sobre los años 50 financia también la evaluación de programas ejecutados gubernamentalmente. Posteriormente en el contexto de la *War on Poverty* y la *Great Society* –años 60– se hacen grandes evaluaciones, y se comienzan a utilizar nuevos métodos como el análisis coste-beneficio en las mismas. En los 70, se toma como *modus operandi* el desarrollar experiencias piloto para probar las políticas previa instauración de las mismas, siendo el experimento: *Negative Income Tax Experiment*, un ejemplo de esta práctica.

Es interesante que Bustelo refiere cómo Weiss relata que en esta época “muchos investigadores reinstrumentalizan sus habilidades para aprovecharse de las nuevas corrientes de dinero” (Weiss, 1998 citada en Bustelo, 2001: 75), siendo así, ella expresa concretamente sobre ésta época que:

El desarrollo y la institucionalización de la evaluación en EE.UU. es una consecuencia de las grandes sumas de dinero federal para esta actividad. Ya en los años 70, la evaluación era común en todas las agencias federales norteamericanas. Se establecen empresas y consultoras para llevar a cabo las evaluaciones financiadas federalmente, los centros e institutos de investigación universitarios asumen también tareas de evaluación y los institutos de investigación y grandes empresas ya establecidos se suman a la tarea evaluativa. (Bustelo, 2001:75)

Después de un período de auge de la Evaluación, hay uno de disminución de presupuesto para programas sociales y evaluación en los 80, aunque en la década posterior se recupera la inversión en evaluación, especialmente en países donde se prioriza las políticas de bienestar social, y en instituciones internacionales. EE. UU., fue y sigue siendo un modelo referente, y uno de los espacios a nivel internacional donde existe aún hoy un alto grado de institucionalización de la EPP. La fuerza, posicionamiento, privilegiada condición, reconocimiento internacional, dinamismo y el nivel de publicaciones científicas sobre Evaluación de la *American Evaluation Association*¹³⁹ avalan esta afirmación. No es de extrañar, ya que según Ballart (1993 citado en Bustelo, 2001:76) “La evaluación se produce principalmente en los países en los que existe un desarrollo importante de políticas de bienestar social (EE.UU., Canadá, Alemania, Suecia y Gran Bretaña) y en los organismos internacionales (en general en la ONU y especialmente en el Banco Mundial, OMS, FAO y UNESCO) (...)” A partir de la década de los 90 del siglo XX, surgen numerosos enfoques, énfasis y diferenciadas metodologías que configuran un mosaico de modelos evaluativos disgregados que convergen más o menos y que son base de futuras conceptualizaciones teórico-prácticas. Algunas de las propuestas de distinción entre tipos de evaluación, las realizan los siguientes autores:

- Stufflebeam y Shinkfield (1987): Hace una distinción significativa entre psicoevaluaciones (a las que se les da usos perversos), cuasievaluaciones (que ofrecen una visión parcial, con ausencia de elemento valorativo, fundamental en cualquier evaluación) y evaluaciones verdaderas que son

¹³⁸ En otros países también surgieron instituciones que fortalecen este proceso: National Audit Office (1988) en el Reino Unido, Comité Interministerial de la Evaluación (CIME) y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE) en Francia.

¹³⁹ <http://www.eval.org/>

- efectuadas bajo los parámetros que los autores consideran más oportunos y tienen el elemento valorativo.
- Monnier (1990): Propone 5 grandes familias de enfoques: “por los objetivos, por los efectos, por la forma en que el programa se puso en práctica, por los procesos, y por los actores sociales” (Bustelo, 2001:79)
 - Shadik, Cook y Levinton (1991): En *Foundations of Program Evaluation* estudian las teorías de diferentes autores sobre 5 aspectos de la evaluación y las clasifican en estadios:
 - Intentan traer la verdad a la resolución de los problemas sociales (Scriven)
 - Generan alternativas que enfatizan el uso y el pragmatismo (Weiss, Wholey y Stake)
 - Intentan integrar el pasado (Cronbach, Rossi)
 - Ballart (1992): Clasifica los modelos en dos grandes bloques: “Evaluación clásica por objetivos y Evaluación pluralista” (Bustelo, 2001:79). Hemos de recordar que es este autor (1993) quien formula algunos de los factores de retraso de la institucionalización de la EPP en España, considerando que:
 - Se incorpora a las políticas sociales en época de crisis
 - Sistema parlamentario español limita la función de control del mismo.
 - Tribunal de Cuentas limita su papel al de supervisión de las cuentas públicas
 - Pocos profesionales y programas de formación en Evaluación.
 - Escasos datos disponibles y bases de datos no hechas con perspectiva de evaluación.
 - Vedung (1997): Define 3 grandes modelos:
 - Efectividad, subdividido a su vez en metas, cliente, resultado o participación.
 - Económicos, pueden ser de productividad o de eficiencia
 - Profesional, de revisión de pares o colegas.

Ante esta diversidad, habrá que especificar mínimamente la diversidad de enfoques que a lo largo del siglo XX se han venido construyendo en relación a la EPP, ofreciendo también una muestra de los más relevantes autores en esta materia.

En primer lugar, el referido Tyler es quien teoriza sobre la Evaluación por objetivos, considerando que la evaluación es “proceso en el cual se comprueba si existe una congruencia entre objetivos y resultados, es decir, su modelo pretende ofrecer un marco de análisis para saber hasta qué punto se cumplen los objetivos” (Bustelo, 2001:81); Su planteamiento fue posteriormente criticado y es motivo de dualidades en el área que nos ocupa, ante el planteamiento de Scriven de Evaluación “sin objetivos o libre de objetivos”, para que ésta no esté determinada por los mismos. De otro lado, tanto Campbell y Standley como Schuman proponen enfoques experimentalistas – cuasiexperimentales para el control de todas las variables en la evaluación en el primer caso-. Schuman por su parte diferencia tal y como Bustelo Expresa, entre: “evaluación” (proceso de juzgar el mérito o valor de alguna actividad) e “investigación” evaluativa (uso específico del método científico-experimental para realizar dicho proceso). (2001:82)

De otro lado en los enfoques orientados a la toma de decisiones, destacan:

1. Cronbach, quien considera que la evaluación es necesaria para mejorar programas sociales y desarrollar las políticas sociales y educativas y que ha de ser debe ser realista, científica, razonada y flexible -las preocupaciones sociales son cambiantes-. El autor integra los enfoques científico y naturalista a la evaluación, ya que “la evaluación da lugar a todo tipo de investigación y se pueden utilizar ambos enfoques, dependiendo de la naturaleza del estudio” (Bustelo, 2001:84); otorgándole a la misma un carácter predictivo. Es

interesante que es uno de los primeros en referir la importancia de transmitir los resultados de la evaluación.

2. Stufflebeam, es quien más claramente considera la evaluación como un proceso que ofrece información útil para la toma de decisiones. Desarrolla el modelo CIPP desde una perspectiva sistémica que integra: evaluación del contexto, del input, de proceso y de producto.
3. Weiss, centra sus recomendaciones en el uso de métodos tanto cualitativos como cuantitativos y profundiza en el debate sobre el carácter político de la evaluación (converge en esto con Monnier), por ello se fija detalladamente en la existencia de agentes críticos con intereses y capacidad de poder divergentes y en las hipótesis que subyacen y orientan los programas públicos.

Stake por su parte, destaca por el enfoque centrado en el cliente, desarrollando su modelo de “la figura” que pretende describir y juzgar el programa evaluado. Es a su vez precursor de de posteriores enfoques participativos. Sus consideraciones lo llevan a evolucionar hacia un modelo llamado “Evaluación sensible”, que da más importancia a la observación, juicio, necesidades del cliente y a los informes.

Scriven, con su enfoque centrado en el consumidor de programas, desarrolla teóricamente e elemento valorativo de la evaluación, algo que se denomina la “ciencia de la valoración”. El objetivo de la valoración es satisfacer las necesidades de los consumidores. Inicia el referido debate entre Evaluación por objetivos VS Evaluación sin objetivos, de la cual considera que es “menos intrusiva, más adaptable a los cambios repentinos de objetivos, menos propensa a la tendenciosidad social y más estimulante profesionalmente” (Bustelo, 2001: 92). También es relevante de él la conceptualización de la metaevaluación –evaluación de la evaluación-, aún con mucha necesidad de avances teóricos sobre la misma.

Es Patton quien define un enfoque orientado en la utilización de la evaluación: *intended use by intended users*, para ello considera que hay que preocuparse por la utilización desde el inicio, ya que estima que “el mayor problema de los estudios de evaluación consiste en que los resultados de los mismos no se utiliza; es decir la mayoría no son útiles para los potenciales usuarios” (Bustelo, 2001: 92); pone en el centro también la importancia de analizar agentes críticos y usuarios principales –que deben participar en el proceso-, hay que centrarse en el uso pretendido por quienes lo pretenden, algo para lo que es indispensable diseñar y adaptar evaluación a la situación específica a evaluar teniendo en cuenta la contextualización específica. Nos resulta también interesante de él la elaboración de un listado de 18 variables situacionales, útil para hacer un diagnóstico de la situación evaluativa.

Finalmente los más novedosos enfoques participativos son además los que mayor interés nos generan, por ser éste el carácter determinante de la evaluación cuyo diseño proponemos. Destacan en este enfoque:

- a) Guba y Lincoln. Es relevante su concepto de Evaluación de cuarta generación¹⁴⁰:

La generación sensible (responsive), con capacidad de respuesta y basada en la negociación. En esta generación se toma como punto de referencia no los objetivos, las decisiones o los efectos, sino las preocupaciones, quejas y cuestiones de los diferentes agentes críticos en el programa evaluado y, por lo tanto, pueden verse afectados por dicha evaluación. (Bustelo, 2001: 99)

Se hace necesaria la participación de agentes críticos, en su diferenciada propuesta ontológica, epistemológica y metodológica. Proponen también unos principios fundamentales en la Evaluación, como pueden ser el pluralismo de valores,

¹⁴⁰ Primera generación: La generación técnica (1ª), la generación de la descripción (2ª, Tyler), la generación del juicio y la valoración (3ª) (Bustelo, 2001: 99)

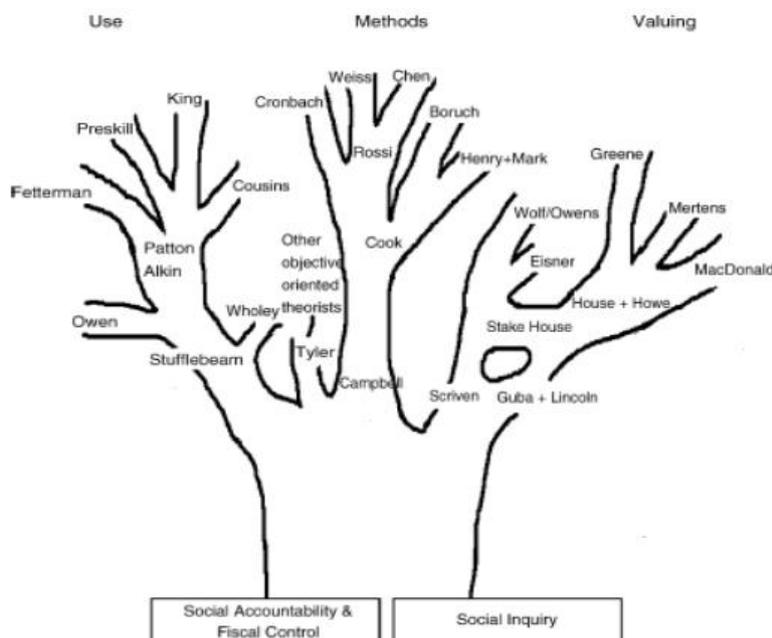
construcciones de los agentes críticos, justicia, mérito y valor y negociación. Al igual que otros referidos autores, caracteriza la evaluación como un proceso sociopolítico de enseñanza-aprendizaje continuo y emergente, que deriva en resultados impredecibles de forma colaborativa.

Cuarta generación: La generación sensible (responsive), con capacidad de respuesta y basada en la negociación. En esta generación se toma como punto de referencia no los objetivos, las decisiones o los efectos, sino las preocupaciones, quejas y cuestiones de los diferentes agentes críticos en el programa evaluado y, por lo tanto, pueden verse afectados por dicha evaluación.

- b) Fetterman es el padre de la *Empowerment evaluation*, que prevé el uso de ésta para el empoderamiento de las comunidades y la promoción de mejoras y autodeterminación dándole especial relevancia a la igualdad de género en este proceso que concibe determinado por varias fases: formación, facilitación, apoyo-defensa, iluminación y liberación.
- c) Monnier es otro de los autores que no puede faltar al abordar este enfoque, ya que como hemos referido, vincula la evaluación con el rol político de la misma –frente a las voces que defienden su neutralidad-, para lo cual es central su concepción de la realidad sociopolítica (modus vivendi) como base del modelo.

La patente diversidad y multiplicidad de enfoque queda así reflejada en lo anteriormente recogido, pero resulta necesario mostrar una imagen que es muy clarificadora del panorama de autores en evaluación. Todos los enfoques reposan sobre el árbol de las teorías de evaluación de que ahora se presenta:

FIGURA 11: ÁRBOL DE LAS TEORÍAS DE LA EVALUACIÓN



Fuente: Christie y Alkin, 2004¹⁴¹ citado en Fetterman, 2010¹⁴²

¹⁴¹ Alkin, M. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Thousand Oaks, Ca: Sage.

¹⁴² Fetterman, D. (2010). *Empowerment Evaluation*. November 10, 2010. Presentación American Evaluation Association San Antonio, TX.

Con él se cierra el presente apartado, considerando que el mismo es bastante aclaratorio y permite ver el grado de importancia que cada autor da al uso, método o valor de la evaluación, en función de dónde coloque su énfasis, teniendo el tronco sus cimientos en la tradición en investigación social y el interés por la rendición de cuentas y el control económico-fiscal. Es interesante mostrarlo para favorecer una simplificación del entramado de autores referidos, y aportar otros en los que no nos hemos detenido, y para lo que sería necesario una mayor inmersión teórica y bibliográfica que no es el actual objetivo del presente, mas se entiende que desde esta humilde aproximación, se favorece y facilitan posteriores inmersiones encaminadas a abordar con mayor complejidad esta cuestión teórica tan relevante para la comprensión de la contemporaneidad de la evaluación en cualquier espacio académico e investigativo.

6.2. Elementos esenciales para la definición de la Evaluación de Políticas Públicas

Se puede definir la Evaluación de Políticas Públicas (EPP) de múltiples maneras, en función del énfasis que se ponga en según qué aspectos, así como de la corriente de pensamiento o paradigma hacia el que se desee tender, colocándose más hacia unas u otras ramas del referido árbol; pero sin duda, antes que focalizar el interés en una definición fija, estaticista y poco flexible, se defiende más bien la necesidad de tener en cuenta algunos conceptos básicos que no pueden faltar a cualquiera de las definiciones de EPP que proyectemos bebiendo de la literatura existente en evaluación.

Si se fija la atención en su etimología, podemos encontrar que “la palabra evaluación proviene del francés *évaluer* y es también un derivado del latín *valere* que significa valorar, lo cual implica la acción de fijar valor a una cosa” (Olvera, 2010: 3¹⁴³). La acción de valorar cualquier cuestión es en sí el origen de la evaluación, en este caso, sería la valoración de las políticas públicas lo que nos interesa. Es imprescindible, para la construcción de una definición de evaluación, atender a su ubicación dentro de la actual clasificación de las diversas áreas académicas, entendiendo que es un área de investigación aplicada (Osuna, 2000 citado en Félix, 2012: 37) específica surgida a lo interno de las Ciencias Sociales, con un objeto determinado. Siendo así, según Bustelo (2001 citada en Olvera, 2010: 36) “lo que define la evaluación es su objeto de estudio y no tanto sus procedimientos, que serían los mismos que los de la investigación social”. En relación a la naturaleza de la misma, se considera que es un proceso investigativo de análisis social aplicado, desarrollado bajo criterios científicos avalados, no propios de la disciplina, sino que como refieren Bueno y Osuna, “la evaluación se nutre de campos diversos, adquiriendo un carácter multidisciplinar. De este modo, la evaluación de políticas públicas responde a la visión multiparadigmática que se hace de las propias ciencias sociales”, destacando así los autores “(...) la multiplicidad de posibilidades analíticas que dispone, e incluso exige, la evaluación de políticas públicas” (2013:96). También Cardozo hace referencia a ese carácter de “investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria” (2006:43)

Dado este carácter versátil de la evaluación en relación con la metodología, se considera que esta caracterización de la herramienta evaluadora, es algo muy positivo, dado que sin cerrarse a un único método y técnicas, se le abre un interesante campos de posibilidades metodológicas a utilizar, provenientes de diversas disciplinas, aunando lo cualitativo y cuantitativo en una rama de investigación eminentemente aplicada, como es la evaluación. En este sentido, se puede afirmar con Bustelo que “el evaluador debe ser capaz de dar diferentes respuestas metodológicas en virtud de cada contexto” (Bustelo, 2007 citado en Bueno y Osuna, 2013: 97), de ahí que también Cardozo apunte “que es realizada mediante la aplicación de un método sistemático”, continuando su definición sobre evaluación con lo que entiende es el objetivo de ésta: “conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejor los efectos de la actividad evaluada” (2006 :43)

Para profundizar en ese aspecto de científicidad, hacer alusión a una breve referencia a su metodología, haciendo referencia a lo antes referido por Bustelo, de cómo la evaluación toma los procedimientos de la investigación social; por tanto su metodología está basada en el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas típicas de las ciencias sociales, como Weiss (1998 citado en Félix¹⁴⁴, 2012: 36) clarifica, para

¹⁴³ Tomado de: http://www.uaeh.edu.mx/campus/icshu/revista/revista_num10_10/articulos/14.htm. Consultado en enero de 2014.

¹⁴⁴ Trabajo final de máster. Tomado de: http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2420/0419_Feliz.pdf?sequence=1. Consultado en diciembre de 2014.

hacer que el proceso evaluador sea “más exacto y sistemático”. En este sentido, Chelimsky (1985 citado en Olvera, 2010: 5), se basa en la “aplicación de métodos de investigación sistemáticos para la valoración del diseño, la implementación y la efectividad de un programa”

Seguidamente, es central explicitar los principios a los que responde, ya que ésta ha de atender a los mismos para que sea un instrumento efectivo que genere el aumento de la calidad de las políticas diseñadas y ejecutadas. Algunos de estos principios que Osuna¹⁴⁵ propone son: transparencia, legitimidad, eficiencia, eficacia, flexibilidad, racionalidad, coherencia.

Es así mismo necesario tomar en cuenta para la definición los objetivos de la misma, entre los que se pueden encontrar, entre otros: mejorar de la intervención del Estado para favorecer su legitimación - teniendo en cuenta que como considera Dye, las políticas públicas son como “aquello que el gobierno decide hacer o no hacer” (1984, citado en Féliz, 2012: 28), y por ello la íntima vinculación evaluación-política pública permite sopesar qué tan acertada son las acciones del Estado-. También trata de mejorar la toma de decisiones, la eficiencia y eficacia, valorar la capacidad de respuesta de los programas a las necesidades sociales, la oportunidad y utilidad de los mismos, verificar el buen uso de los recursos públicos y un largo etcétera, en función del tipo de evaluación que se proyecte y los fines específicos de la misma. Una vez referidos los objetivos de la evaluación, donde intrínsecamente encontramos la relevancia de la utilidad de la evaluación.

No se puede dejar atrás la necesaria integración de la consideración de que evaluar es “emitir un juicio crítico” (Osuna y Márquez, 2001: 4) pues es este rol un elemento fundamental para entenderla como herramienta de transformación social, además Alvira añade que “El elemento de valor es esencial para la práctica y teoría de la evaluación porque es lo que radicalmente distingue la evaluación de la investigación (1993 citado en Merino, 2010:81). También Cardozo hace referencia a este elemento del juicio de valor, expresando que “se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad” (2006: 44)

La EPP se caracteriza por su amplia capacidad para adaptarse a los contextos específicos evaluados, su rigurosidad técnica, independencia de criterio, capacidad de sistematización, responsabilidad y ética profesional. Permite así, recopilar datos e información para realizar una serie de predicciones, descripciones, análisis y prescripciones que posibiliten futuras decisiones, acciones y mejoras prácticas en las políticas inicialmente definidas.

Contrariamente a como tradicionalmente se ha venido entendiendo la evaluación como una fase final de los programas, ésta puede ser puesta en marcha en cada una de las fases de una política social: desde la detección inicial de necesidades y problemas, elaboración de diagnóstico, definición de objetivos, pasando por el diseño de las acciones y ejecución de las mismas, y hasta la propia evaluación de la evaluación –a través de la metaevaluación se evalúa el proceso evaluativo para poder obtener conclusiones más fidedignas-. Se logra así tener un nuevo enfoque de la evaluación, sumiéndola desde la perspectiva del enfoque integral de la evaluación.

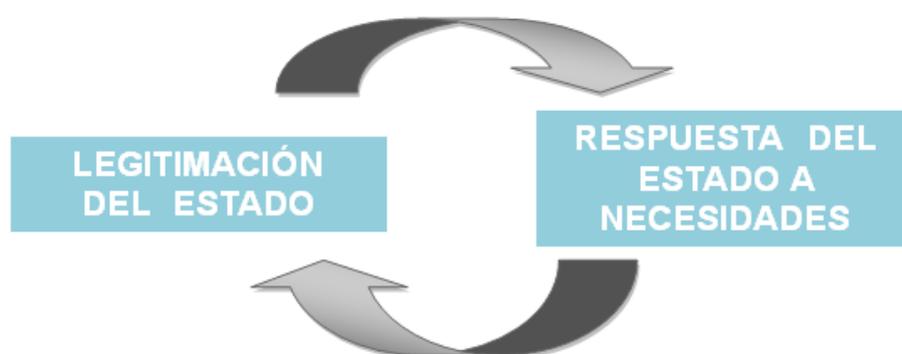
Todos estos momentos en que se puede realizar el proceso evaluativo pueden ser monitoreados para poder ir evaluando el ciclo completo de una política pública en base a unos objetivos y metas concretas que puedan ser medibles con indicadores específicos, verificándose si se han logrado o no los productos esperados en cada una de las fases, o en las fases que específicamente se precise evaluar. Esta concepción de la evaluación deriva de un análisis holístico de la realidad, y la consecuente apreciación de que ante su carácter dinámico, lo más coherente e ideal es

¹⁴⁵ Osuna (2014) La evaluación de políticas públicas. El nuevo “rol” del estado y sus desafíos (Material de apuntes de clase). Módulo II Estado y Evaluación de Políticas Públicas en Iberoamérica. VII Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía-Sede La rábida, Huelva, España.

implementar políticas que sean flexibles, no estáticas, para poder ir integrando las modificaciones necesarias ante las novedades que puedan darse en el devenir de una determinada política. Esto permite reorientar las intervenciones públicas en la vida social, antes de que el período legislativo llegue a su fin, teniendo así los gobernantes mayor margen de lograr lo deseado desde la administración pública. A través de la institucionalización de la EPP, se dan progresivamente respuestas verdaderas a las situaciones de complejidad y necesidades que viven los ciudadanos, al colocar entre interrogaciones toda acción –o no acción- del gobierno para con el bien común.

Existen diferentes modelos y aproximaciones metodológicas, que ofrecen una multiplicidad de posibilidades de investigación en profundidad y conocer detalladamente el alcance de las medidas implementadas, permitiendo obtener información para generar posteriores procesos de intervención. Los datos producidos gracias a la evaluación tienen un alto grado de validez, debido al meticuloso procedimiento con que se ejecuta ésta práctica. Es por ello que la EPP es un proceso único y que genera una cantidad de conocimiento específico que no puede ser obtenido de ninguna otra manera con la misma calidad y científicidad. Con la EPP, se logra sin duda utilizar la ciencia para un mejor gobierno y dirección de los asuntos públicos, contribuyendo a la elevación de la calidad de la gestión gubernamental, posibilitando los cambios e impactos deseados por las instituciones concernientes. Se genera así un proceso de aumento del bienestar social y una progresiva percepción positiva del gobierno por parte de la ciudadanía, al observar que se toma en cuenta la opinión de los beneficiarios de las medidas en la mejora de las mismas, algo fundamental en el contexto europeo actual donde existe cierta deslegitimación de la gestión político-administrativa del sector y los poderes públicos; motivo por el cual aún consideramos más imprescindible fortalecer la formulación de este tipo de políticas y mejorarlas mediante un seguimiento constante de las mismas. Según Gregorio Montero¹⁴⁶, el logro del bienestar social gracias a la acción del Estado, es lo que legitima precisamente su existencia, y por esa legitimación es que está obligado a evaluar, mostrar lo que está haciendo y asumir responsabilidades si incumple su misión. Lo verdaderamente central de esta idea es que esto es así porque el hecho de que se atienda a los ciudadanos es el motivo por el cual se sigue legitimando actualmente la existencia de una élite gubernamental, por tanto se retroalimenta la idea de legitimación del Estado con su capacidad para responder a las exigencias y necesidades de la sociedad, Siendo así podríamos decir que el Estado existe para tal fin, y que seguirá vigente en la medida en que lo logre:

ESQUEMA 6: NECESIDADES Y LEGITIMACIÓN DEL ESTADO

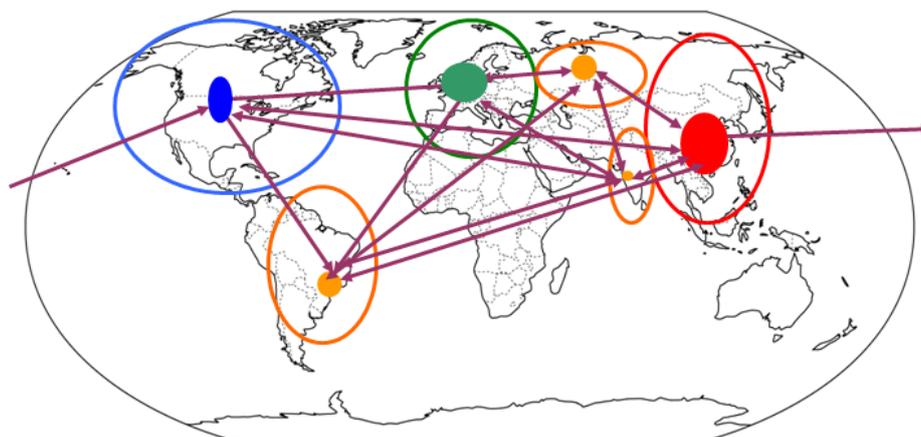


Fuente: Elaboración propia

¹⁴⁶ Gregorio Montero, Secretario General del CLAD. VIII Conferencia Bienal Internacional de la Sociedad Española de Evaluación: "Evaluación, Transparencia y Democracia. Universidad de Sevilla. Febrero de 2013.

Ante esta realidad, hay que asumir que hay resistencia a la evaluación porque esta tiene la capacidad de mostrar ese incumplimiento. Yendo a un plano mucho más profundo, es recomendable insistir en la trascendencia de la Evaluación para, como expresa el referido conferenciante “rendir cuentas de la calidad de la democracia y del Estado Social, democrático y de derecho que se construye y se consolida progresivamente y tiene una obligación de transparencia”. En este marco, se trata de hacer esfuerzos por institucionalizar la evaluación en el marco de la gestión pública y que se garantice así su efectividad. Él mismo reitera en su discurso que la evaluación ha de ser un instrumento de participación ciudadana desde el diseño hasta la propia evaluación de las políticas sociales, porque la ciudadanía debe ser “el foco de atención de la acción del Estado”, que debe servir para al bien común, no para el bienestar de una minoría, por tanto los receptores, los “clientes” del Estado deben participar. Desde su perspectiva el ejercicio de la contraloría social es muy positivo, pues no reduce la acción ciudadana al voto y establece nuevas formas de vinculación Estado-sociedad, siendo necesario negociar con la sociedad ante los numerosos casos de protestas sociales que se dan a modo de reclamo a los Estados. Es interesante en este sentido no olvidar que los gobiernos supranacionales van asumiendo mayor importancia en un contexto donde la globalidad y los diferentes centros de poder regionales –EE.UU., Europa, países emergentes como Brasil, India, China, Japón, etc.- van siendo progresivamente fundamentales para entender la geopolítica del poder vigente actualmente y que hace que muchas veces los Estados deban someterse a indicaciones o/y preceptos que vienen dados por un marco referencial más amplio donde éstos se encuentran inmersos y ante los que aparentemente tienen cada vez menor capacidad de imponerse. Es interesante traer a colación la reflexión de Osuna sobre cómo progresivamente el mundo es más polacotómico y en todo este entramado entretelado de poder, el capital financiero ejerce un rol central, “hegemónico”, en palabras del autor en un contexto de “vertiginoso dinamismo económico y tecnológico”. El siguiente mapa refleja esta consideración:

MAPA 9: POLACOTOMÍA DEL PANORAMA POLÍTICO Y FINANCIERO INTERNACIONAL



Fuente: Osuna, 2014¹⁴⁷.

Es por ello que se entiende que la nueva sociedad del s. XXI exige un nuevo concepto de administración pública y que la evaluación de esta sea realista, y no una autoevaluación para que el gobierno se vanaglorie de sí mismo. Esta administración ha de ser democrática –realmente integradora y participativa, transparente –rendir

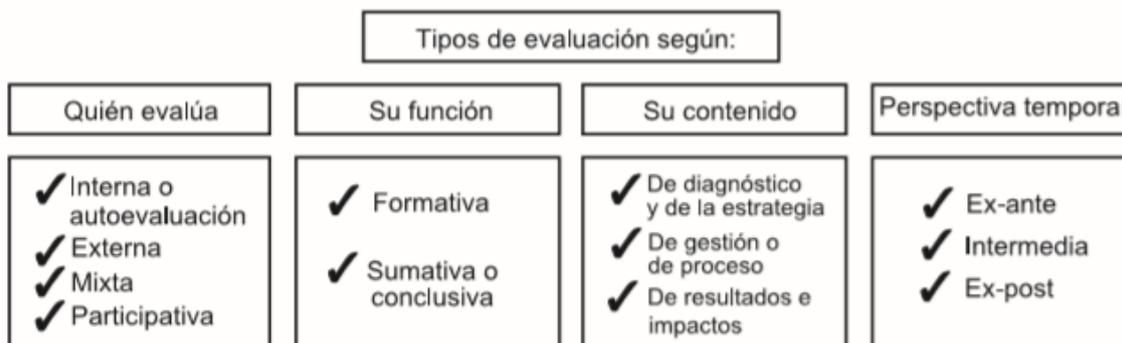
¹⁴⁷ Osuna (2014) La evaluación de políticas públicas. El nuevo “rol” del estado y sus desafíos (Material de apuntes de clase). Módulo II Estado y Evaluación de Políticas Públicas en Iberoamérica. VII Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía-Sede La rábida, Huelva, España.

cuentas es obligación y no elección- y responsable –ante ciudadanos: responder y si no, asumir consecuencias-. En este contexto, no es válida una evaluación autocomplaciente, sino que es necesario progresivamente generar procesos reales y complejos de evaluación consecuente, donde los criterios científicos y críticos sean la norma y no elementos usados a conveniencia de quienes se analizan sin buscar una crítica reflexiva que lleve a procesos futuros de mejora de su proceder para el bien de la sociedad. En este sentido, parece iluminadora la frase de la referida conferencia, donde Montero indica que “puedes acomodar los números, pero cuando explota...explota”; en alusión a que se pueden realizar investigaciones y evaluaciones que lleven a mostrar una realidad deseada, disfrazada o modificada frente a lo que sucede verdaderamente, pero si las cosas no van bien, en algún momento por muy bonitas que sean las estadísticas la cuestión social se hace patente. Aportadas estas reflexiones, somos conscientes de las numerosas posibilidades que ofrece la EPP, y sobre las muchas cuestiones a las que afecta y pudiera llegar a afectar si existiera una mejor institucionalización de prácticas que lleven a analizar en profundidad la calidad de los servicios públicos, para permitir así crear una conciencia crítica que posibilite posteriores tomas de decisiones en beneficio del bienestar común, y la exigencia y asunción de responsabilidades del gobierno en los casos en que su actuación no responda a las demandas sociales así como a los compromisos que las entidades públicas y los gobernantes presentan ante la sociedad.

6.3. Tipos de evaluación

Se presentan mínimamente los tipos de evaluación existentes, para que cuando posteriormente se defina el diseño de evaluación conceptual ex – ante, se pueda tener una capacidad comparativa mínima en relación con los demás tipos de evaluación existentes, que vienen a ser básicamente los recogidos en el siguiente esquema:

ESQUEMA 7: TIPOS DE EVALUACIÓN



Fuente: Osuna y Vélez, 2004: 62 basado en Osuna y Márquez, 2000: 17.

En relación al hecho de quién evalúa, la discusión o reflexión más vigente, es si la evaluación externa es siempre más aséptica o neutral que la interna, algo que parece haberse casi asumido por parte de algunas instancias evaluadoras, mas, no ha de ser así, ¿por qué?, sencillamente porque que la evaluación al ser eminentemente la emisión de un juicio crítico de valoración de una política concreta, desarrollado en base a criterios científicos, que son tan poco neutrales como el hecho mismo de emitir un juicio crítico, no importa si la evaluación es hecha desde la misma instancia o no, pues si realmente ambas formas de evaluar se rigen por los mismos criterios y metodologías, ambas tienen el mismo peligro de caer en una subjetividad casi inherente al hecho de que todo proceso de investigación, es desarrollado por un equipo, con unas determinadas ideologías y formas de trabajo subyacentes, en un contexto concreto, que tiene unos aprioris determinados, y que puede estar “presionado” en cualquier modo por entes externos a sí mismo y ello es un elemento que puede desvirtuar una evaluación tanto externa como interna. De esta consideración, que como expresamos al principio del documento, la única manera de aproximarse a esa objetividad idílica, es ser lo más honestos posibles como autores en la descripción de los posibles sesgos que como investigadores se pueden tener, para estar prevenidos ante ellos. La mixta, viene quizá a solventar esta dicotomía, y la participativa, es sin duda un aporte más para fortalecer la integración de los diferentes actores en el proceso evaluativo.

De otro lado, sobre la evaluación sumativa /formativa, como la distinción entre estas es menos evidente, citamos a Scriven (1967 y 1973 citado en Osuna y Márquez, 2000: 18) en su definición de las mismas: “Evaluación formativa”, que tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado, y “Evaluación sumativa”, que es la que suministra información sobre si se debe de continuar o suspender un programa”. Sobre esto, aportar que el tipo de evaluación que aquí proponemos es esencialmente formativa, ya que nuestro interés es conocer la calidad y/o bondad del diseño de la reforma a evaluar, con intención de poder obtener resultados que sirvan básicamente para la mejora de la reforma, aunque en un marco como es el de la UE, con sus estrategias definidas con una duración plurianual, complicado es sin duda elevar los posibles cambios y mejoras evidenciadas en una evaluación como la que se define.

Es necesario en primer lugar añadir al anterior esquema, la metaevaluación – evaluación de una evaluación-, así como la evaluabilidad, que, sin ser un proceso de

evaluación en sí mismo y siendo un tipo de trabajo aún no demasiado desarrollado (aunque dadas las condiciones y popularidad de la EPP y el interés mayoritario de los estados en ella, no es de extrañar que no tenga aún gran desarrollo, mas es un pilar básico en cualquier proceso de evaluación, como en el aparatado de evaluabilidad realizado se apuntaba). La metaevaluación, encierra en sí también un potente arma, en especial para las agencias –o empresas, entidades, departamentos públicos de evaluación-, pues permite conocer la calidad de las evaluaciones realizadas y generar un proceso de autocrítica (sea la metaevaluación externa o interna) que lleve bajo una función formativa a la mejora de aquellos aspectos en que como evaluadores se haya podido tener fallos o carencias. También, como la evaluabilidad, está menos en boga, evidentemente porque su carácter utilitario para los gobiernos por ejemplo, no es quizá tan evidente, más sí necesario.

Sobre los otros tres tipos de evaluación sí recogidos en el esquema, sobre la evaluación de diseño y sus elementos, se profundizará en el apartado dedicado a proponer el diseño de la evaluación que aquí se propone. Sobre la evaluación de seguimiento y gestión, valora la puesta en marcha y ejecución del programa a evaluar, así como la organización y criterios de la entidad que diseña o/y ejecuta el programa. Es aquí importante también el análisis de los sistemas de almacenamiento de datos, su carácter, su diseño, su utilidad y utilización etc. siendo esto esencial para conocer la calidad misma del proceso de seguimiento y gestión de cualquier política.

Finalmente, la evaluación de resultados y la evaluación de impacto (más a largo plazo que la de resultado), es una de las más demandadas por parte de los gobiernos, debido a la gran cantidad de información que aporta sobre los logros que una determinada acción política tiene o puede tener (no siempre han de ser elaborados ex –post, también pueden tener carácter prospectivo).

Hilando con este último aporte, el hecho de que una evaluación se realiza antes, durante o después, no significa que necesariamente tenga que corresponderse con diseño, gestión-seguimiento, resultado, impacto en una lógica lineal, sino que se pueden combinar los tipos de evaluación según contenido y según momento de realización, siendo esto un elemento que es central para la comprensión de las múltiples opciones que ofrece la evaluación de cualquier acción gubernamental a cualquiera de los niveles geográficos que se desee realizar, y bajo la diversidad de objetivos que pueden orientar dicha evaluación, esta es entre otras una de las potencialidades de la herramienta que ocupa nuestra discusión central en el presente.

6.4. La Evaluación en la Unión Europea: una aproximación básica

Se apunta en este espacio algunos de los aspectos más relevantes en lo que a la EPP en la UE concierne, con el fin de ubicar la situación en que se da este proceso en la institución de la que emana la reforma de la política que interesa evaluar para favorecer una mejor comprensión de la justificación y necesidad considerada de realizar las evaluaciones de las políticas de dicha institución desde una perspectiva mucho más cercana a la población, en especial, la evaluación de diseño, en la que tal y como Patricia Eguillor Arranz¹⁴⁸ refirió -en un arduo debate generado a raíz de la intervención de Andrea Mairate¹⁴⁹ en una interesante conferencia¹⁵⁰- que “no se contempla la participación de los actores implicados en el modelo de Evaluación de diseño de la UE”¹⁵¹.

Se toma la aportación documental de Osuna¹⁵² para exponer someramente la especificidad de la EPP en la UE: Es a partir de los años 90 cuando en la institución a través de la Comisión Europea, inicia la institucionalización de la evaluación para medir especialmente la eficacia de los programas sujetos a subvenciones de los fondos estructurales a través de las guías MEANS (Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural), que tratan de ser un elemento de orientación para los Estados Miembros. Se desarrollan unos cuadernos metodológicos, así como la Guía de Evaluación de 1999, actualizada en 2003 (The guide), según refieren Díez et al., 2010: 12)

En este sentido, al ser un requerimiento, se apreció por parte de los Estados Miembros de la UE como una carga más para poder ser perceptores de fondos. Se genera a nuestro entender una imagen negativa de la evaluación que impide darle una utilidad apropiada por parte de gestores y actores, por ello:

Las solicitudes de evaluación no se basan en los problemas concretos que presentan los programas, sino que calcan una y otra vez los mismos presupuestos que deben cumplirse para obtener los fondos. A su vez, las ofertas de evaluación se convierten en copias que tratan de atenerse, sin mayor creatividad, a las convocatorias de la Comisión, por temor a no encajar en los términos de sus pliegos y perder los concursos (Merino, 2010:36).

Es en la Agenda 2000 (arts. 41-43) cuando se consolida más eficazmente la evaluación en la UE, siendo relevante especialmente el art. 44 que con la reserva de eficacia general las dotaciones financieras de los fondos estructurales se vinculan a la eficacia de los programas. El principal avance con esta Agenda es que:

No sólo es importante definir con corrección los problemas y necesidades de las regiones y diseñar programas que los corrijan, sino establecer un sistema devaluación que permita conocer de forma periódica la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad (no en el sentido medioambiental, sino en cuanto a posibilidad de mantenimiento de los programas) de las intervenciones públicas (Merino, 2010: 35)

¹⁴⁸ Directora General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía, Innovación Ciencia y Empleo.

¹⁴⁹ Encargado de la Unidad de Evaluación. Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.

¹⁵⁰ I Encuentro Internacional sobre la "Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas". Cátedra Carlos Román de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Sevilla. Sevilla, España. 29 de Mayo de 2014.

¹⁵¹ Para el momento de asistir a dicho encuentro, ya había recibido gran parte de las nociones teóricas sobre Evaluación, y recuerdo que al escuchar dicho comentario, quedé asombrada, pues lo que ella decía era completamente opuesto a la forma de trabajar y realizar evaluación que desde el profesorado del máster se nos había explicitado al alumnado, aún más concretamente en la materia de Evaluación de Diseño del Dr. Carlos Bueno, con quien específicamente habíamos trabajado técnicas concretas de participación para el desarrollo de evaluaciones de diseño.

¹⁵² (2014) La profesionalización e institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Material de Clase. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía- Sede La Rábida, Huelva, España.

En la agenda posterior (2007-2013), se da continuidad a esta voluntad de la UE de mejorar su sistema de evaluación, en especial de los programas operativos financiados desde sus fondos, todo ello porque la propia comisión considera que “la vinculación de dotaciones financieras a criterios de buena gestión ha tenido un impacto positivo en materia de absorción de fondos”. Sin duda la rendición de cuentas es uno de los elementos centrales de la evaluación en la UE.

En la actual Agenda ya analizada (2020), toma mayor centralidad una evaluación centrada en, donde los indicadores adquieren mayor relevancia en la cuestión evaluativa. El análisis que Osuna exponía en relación a la situación de la Evaluación en la UE, es que “Importa más el control del gasto que la calidad de la gestión”. Esta consideración final, nos aporta luz para comprender que la UE no ponga como elemento central la participación en sus evaluaciones, pues los aportes específicos de este tipo de evaluación, no son de relevancia ante el panorama de intereses –más o menos explicitado- de la institución. Sin embargo, y en contraste con esta consideración, es interesante que en la Estrategia 2020, se da mayor importancia a la realización de evaluaciones ex – ante de diseño de los programas operativos “con el fin de garantizar la calidad en el diseño de los mismos”¹⁵³.

En este sentido, llama la atención también la elaboración de guías de orientación y metodología en relación al proceder de las evaluaciones en los EE.MM. de la UE. Específicamente, en vinculación con los elementos de las políticas financiadas por el Fondo Social Europeo, se da gran relevancia a la valoración de la eficacia, eficiencia e impacto de los programas, haciendo énfasis en la evaluación del seguimiento, y dentro del mismo a los indicadores, en relación a los que se detiene detalladamente en la guía consultada a explicitar las características y tipos de indicadores principales a tener en cuenta, aportando sobre estos la Comisión Europea que:

Los indicadores son el principal instrumento de seguimiento. Los indicadores reflejan la ejecución y los resultados. A pesar de sus limitaciones, son un elemento esencial para el seguimiento de la ejecución de los programas. Por lo tanto, los indicadores deben estar claramente establecidos, estrechamente vinculados a la actividad, deberán indicarse la unidad de medida elegida y deberán medirse periódicamente. (2014: 6)

La importancia en el seguimiento de la calidad de los datos recogidos, es tenida en cuenta también desde la institución, explicitando la relevancia de todo el proceso de recogida y almacenamiento de los mismos para facilitar el tipo de evaluación referida en relación a una “muestra significativa” de población tomada como caso.

Llama la atención que se da más importancia lo cuantitativo que a lo cualitativo, lo cual nos permite observar los aspectos que importan más a la UE en materia de evaluación, enlazando con lo que el profesor Osuna aportaba como reflexión. La Comisión Europea (2014:6) explicita que: “Es esencial para programar el seguimiento observarlo en base a los datos cuantitativos y **–si es relevante**”¹⁵⁴ a la información cualitativa del programa de implementación”.

Si se aborda específicamente la guía que ofrece las orientaciones para las evaluaciones ex-ante de los programas vinculados con los fondos FEADER, FEDER, FSE y Fondos de Cohesión, se encuentra que el diseño de las acciones adquiere relevancia, por ello la evaluación de diseño se asume más importante¹⁵⁵, vinculándose este papel otorgado a la misma con los intereses de la Estrategia 2020, tanto que uno

¹⁵³ Tomado de <http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/ee/Paginas/inicio.aspx>. Consultado en enero de 2015.

¹⁵⁴ La negrita es nuestra.

¹⁵⁵ Implícitamente queda reflejado cómo desde la institución se vincula ex - ante con diseño, siendo esta una lectura lineal muy simplista, teniendo en cuenta la multiplicidad de usos y vinculaciones posibles ente el tipo de evaluación según momento y según contenido.

de los 5 componentes específicos que se considera que ha de tener la evaluación ex – ante, es el análisis de la contribución a la mencionada estrategia. La citada guía expresa concretamente que “El papel de la evaluación ex-ante se ve reforzado así en el nuevo período de programación. Debe asegurar que los programas operativos articulan claramente su lógica de intervención y pueden demostrar su contribución a la estrategia de Europa 2020” (Comisión Europea, 2013: 4)

Resulta llamativo que en el proceso de explicitación de la evaluación de la implicación de actores en cada fase del programa, hace especial mención a la vinculación evaluador-responsable del programa: “Es una buena práctica que el trabajo de los evaluadores ex-ante se realice en estrecha interacción con la autoridad responsable de la preparación del programa (...) La interacción entre los responsables de la elaboración de los programas y los evaluadores deberá ser coordinada” (Comisión Europea, 2013: 22). Si bien, al hablar de gobernanza y partenariado incluye a entidades civiles, mas no refiere explícitamente a beneficiarios como actores sociales con los que interactuar. Esto nos deja ver lo que ya apuntamos al inicio del presente apartado en relación a la no contemplación de la relevancia de la implicación de las personas más importantes en todo lo que se refiere a los proyectos (en este caso a la reforma), y a sus evaluaciones. Refiere explícitamente la necesidad de:

(...) involucrar a las autoridades públicas competentes regionales, locales, urbanas y otras (...) Implicar a representantes de sub-regiones con características geográficas o zonas urbanas desfavorecidas (...) a los interlocutores económicos y sociales y entidades representativas de la sociedad civil, incluyendo socios ambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos encargados de promover la igualdad y no discriminación. (...) Los evaluadores deben revisar si todas las partes interesadas participan plenamente en el diseño del programa y evaluar la calidad y el alcance de los mecanismos a seguir para que también participen en todas las etapas de la ejecución del programa, incluyendo el seguimiento y la evaluación (Comisión Europea, 2013: 22-23)

Con todo, se finaliza refiriendo la evidente carencia que tienen estas indicaciones muy actuales en relación al diseño de la evaluación ex – ante, donde no se contempla directamente la participación de los actores beneficiarios de los programas. Es relevante si se atiende a la situación internacional vigente en el panorama de la EPP, que una institución tan importante como es la UE y que en cierto modo es pionera en algunos aspectos vinculados con esta disciplina, no tenga en sus modelos de evaluación una inclinación clara por las personas directamente. Esta idea pudiera ser objeto de la referencia a que sí se cita la importancia de evaluar por ejemplo la participación de asociaciones civiles en el diseño de la política, mas incluso contemplado esto, nuestra apreciación nos parece acertada, ya que a) las asociaciones civiles en muchas ocasiones no representan verdaderamente a las personas afectadas por ciertas políticas –en el caso de los agricultores por ejemplo, éstos en el trabajo de campo antropológico ya citado realizado en 2012 en el municipio tomado como caso se quejaban constantemente de que los sindicatos venían a informarles de la reforma cuando ya estaba hecha, más no antes de su realización, que nadie les había preguntado a ellos-; y b) si no se da cabida en el diseño de los programas ni en la planificación de las evaluaciones a las personas beneficiarias directamente tomando una muestra de las mismas según perfil, zonas, -según a lo que atienda el programa, pero ejemplo para el caso de la reforma sería importante que se tomara una muestra de agricultores según producto cosechado, según cantidad de has en propiedad etc.- se pierde una fuente de información básica y muy rica, pues la única manera de saber sobre la opinión de las personas beneficiarias de la política concreta, es preguntarles a ellas directamente, pues en esos grupos de “representación de los colectivos”, muchas veces, ya sabemos que se mueven otros “intereses” o “favores políticos” que hacen que la confianza de muchas personas en sindicatos o asociaciones sea poca, y éstos se deslegitimen progresivamente. Para

entender esto, se presenta un fragmento de la entrevista realizada a un agricultor en Lora del Río hace 2 años, la cual es bastante aclaratoria, específicamente porque en el discurso recogido en Oviedo (2012: 142), como suele decirse “no hay pelos en la lengua”, y es esta la mejor manera de cerrar este apartado para dejar clara la necesidad que los agricultores tienen de que se les tenga en cuenta –pero de verdad, no sólo con una encuesta al inicio de las gestiones para la reforma como ha sucedido-, por parte de los gobiernos y de sus representantes sindicales o mediante asociaciones:

(...)

S-¿Hay...un sindicato...una asociación...?

A-Hay, hay, esta la COAG, está la UPA, está ASAJA...pero yo les digo que son subvencionados del gobierno...

S-¿No defienden entonces los intereses de los agricultores ellos?

A-¿Cuándo? ¿Tú has visto venir a Lora y hacer reuniones algún sindicato en Lora? Vino Miguel el otro día, el de la COAG y porque vino yo le dije estas palabras...y le dolió y vinieron a Lora... ¿han venido más? ¿Han dicho más? Mira qué fácil...y el que quiera que me demuestre lo contrario...vinieron aquí a verme...les dije eso, que eran subvencionados...y vino hasta Miguel a dar aquí una charla, mal por Lora que no respondió a la charla...yo creí que sí podría haber ido más gente...porque es un hombre que no va a todos los sitios...pero bueno...ASAJA no ha venido nunca...y Lora...la mayoría de los agricultores están afiliados a ASAJA. **ASAJA ¿le ha preguntado a los agricultores de Lora en alguna reunión que qué pensamos de la nueva reforma? Que si la reforma va a venir que estamos peleando...pero bueno... ¿tú le has preguntado al agricultor que es el que tiene que criar si estamos de acuerdo con eso?**

S-Sin embargo luego ellos cuando salen en la tele sí se ponen como que defienden los intereses de los agricultores...

A-Sí, pero es nuestros intereses o es los intereses de el agricultor en general...yo no lo sé...

S-¿Entonces quién defiende a los agricultores?

A-Yo creo que nadie...yo creo que se defiende un modelo de agricultura que se la inventó quien fuera...tú tienes ya unas pocas hechas...yo no sé si los demás te han dicho lo que yo o han pensado de otra manera...pero yo...yo **no he visto un sindicato en 8 años que llevo yo...en la vida pública esta de cooperativa de para allá y para acá...porque yo cuando entré aquí e integré...yo dije que ya que estaba o me movía o me iba a mi casa...y empecé de reuniones y..y no he visto un sindicato que me hubiera preguntado...oye, ¿en la cooperativa qué pensáis los agricultores de la nueva reforma? O haber venido...que vamos a hacer una charlita...que vamos a pedir opinión cómo se van a hacer las cosas...no decir lo que se ha hecho...bueno, te iba a contar un dicho...pero no...**

S-Cuenta, cuenta...

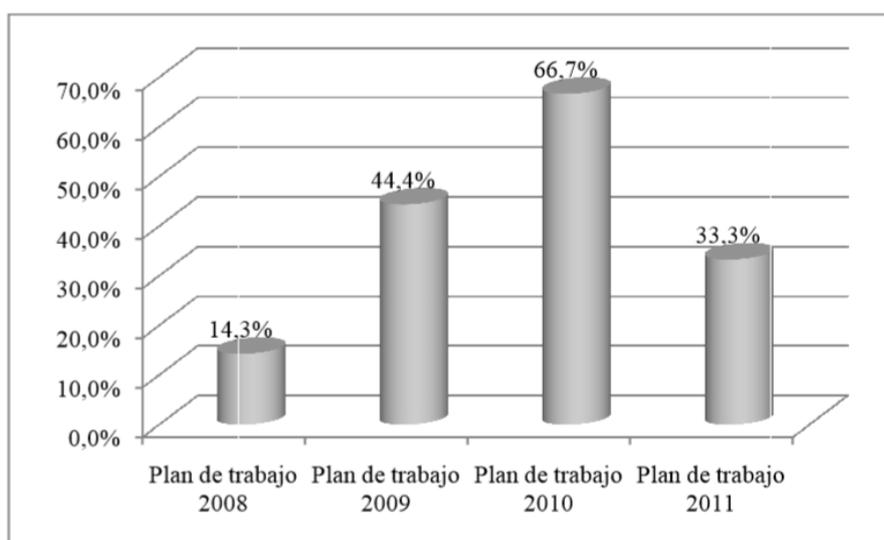
A-Eso era una mujer que estaba con un amigo y...decían nuestras niñas no me dicen que están malas, me dicen que las lleve al médico...y esas cosillas...pues aquí pasa igual...te dice lo que han hecho, pero no lo que vamos a hacer...oye, ven a Lora, y pregunta en Lora...y...reúne a los agricultores... ¿qué queremos? ¿Qué queremos? Y sobre lo que le digamos aquí pues pueden decir ello...señores, en Lora se necesita que la política agraria sea así, o sea asao...porque los agricultores de Lora son parcelistas o son arrendatarios, lo que en verdad se necesita en Lora...pero que aquí no ha venido nunca nadie, ¡eh!...

6.5. La Evaluación de diseño participativa

En primer lugar, antes de iniciar la inmersión en las aproximaciones teóricas desarrolladas por parte de diferentes autores en relación a la evaluación participativa, es necesario apuntar que dados los procesos de desafección entre ciudadanía y políticos, parece ser que lo más relevante y lo que va adquiriendo mayor interés en lo que a gobernanza y democracia se refiere, es “el análisis de cómo las nuevas formas de participación más próximas a los modelos de democracia directa y deliberativa, pueden ampliar el papel de los ciudadanos posibilitando su participación en todas las fases del proceso de toma de decisiones” (Ruiz, 2013:3). Es esta línea la que favorece una democracia real donde las personas tienen una implicación progresivamente mayor en cualesquiera que sean los asuntos políticos que les afectan directa o indirectamente, tal y como refiere Fischer (2003 citado en Roper, 2011: 1): “la participación ciudadana es la piedra angular del proceso político democrático (...) los ciudadanos en una democracia tiene el derecho –incluso la obligación de participar significativamente en las decisiones públicas haciendo y siendo informados sobre los fundamentos de las políticas del gobierno”¹⁵⁶

Precisamente en ese proceso de toma de decisiones es donde la evaluación puede tener un valor añadido para lograr niveles de participación altos de la ciudadanía, en función de las políticas que a cada sector afecten. Como señala la autora, es complejo encontrar evaluaciones que conciban esta implicación participativa, aunque paulatinamente se va integrando este elemento y se valora el criterio de participación en la evaluación, evaluando este aspecto en los estudios realizados. Es por tanto indiscutible que va aumentando la importancia “que los actores y audiencias tienen en el proceso evaluativo está siendo reconocida, explícita o implícitamente, por la mayoría de los autores, sobre todo aquellos que podríamos inscribir dentro de las corrientes pluralistas y crítico-reflexivas” Aguilar, 2011:91¹⁵⁷). Sirva como aporte a esta afirmación la gráfica:

GRÁFICA 5: EVOLUCIÓN EVALUACIONES AEVAL QUE INCORPORAN EL CRITERIO DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Ruiz (2013:10)

¹⁵⁶ Traducción propia de: “Citizen participation is the cornerstone of the democratic political process (...) Citizens in a democracy have the right—even obligation—to participate meaningfully in public decision making and be informed about the bases of government policies.

¹⁵⁷ Artículo académico tomado de www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3675072.pdf. Consultado en enero de 2015.

Como aporte inicial, Guba y Lincoln (1987), fueron quienes según Merino “formularon la alternativa más radical al paradigma clásico” en lo que a evaluación se refiere. (2010: 85). Para la comprensión y caracterización de qué es la evaluación participativa, el aporte de Aguilar en este sentido, pareciéndonos el mismo sumamente completo y aplicable al tipo de evaluación sobre el que tratamos de aportar luz.

- Es un servicio de información a la comunidad sobre las características del programa.
- Reconoce la pluralidad valorativa e ideológica y persigue que se expresen los diferentes intereses que rodean a cualquier aspecto del programa
- Investiga la realidad desde una perspectiva naturalista, abarcándola como algo vivo y en movimiento, sumergiéndose en ella.
- Atiende preferentemente a la interpretación que las propias personas dan acerca de los hechos que viven, y las opiniones interpretaciones de los participantes se expresan, contrastan y reflejan en el informe de evaluación.
- Utiliza al investigador como principal instrumento, por su mayor capacidad para comprender las múltiples realidades. El evaluador es coordinador del proyecto evaluativo.
- Entiende que el valor de un programa no depende de unos criterios neutrales cuya aplicación se rige por hechos incuestionables.
- Se parte de los intereses e inquietudes concretas (cotidianas incluso) de las partes involucradas.
- Evalúan los actores, los protagonistas, los interesados directos.
- El experto puede o no intervenir, pero si lo hace deja de ser “el evaluador” y pasa a colaborar, a facilitar, a proponer formas de trabajo para que los actores evalúen, aunque también aporta sus observaciones y sus conocimientos.
- La evaluación se inserta en la acción, convirtiéndose en una herramienta de programación y de facilitación de las actividades de comunicación y aprendizaje, produciendo recomendaciones en términos de propuestas de acción.
- El aprendizaje colectivo es una de las finalidades principales de un modelo de evaluación participativa. (Aguilar, 2011:93-94)

Como aporte personal a este listado quedaría referir que:

1. En la evaluación participativa se hace mayor uso de metodologías y técnicas de participación cualitativas.
2. La evaluación participativa tiene un trasfondo de acción política y concientización de los principales agentes relacionados con la política o programa a evaluar.
3. Ha de considerarse un proceso emergente con múltiples dimensiones integradoras del mismo.
4. Los espacios locales y/o regionales son prioritariamente espacios en que este tipo de evaluación puede generar mayores resultados.
5. Implícitamente está vinculada con un proceso complejo de desarrollo comunitario en la medida en que favorece la emisión de propuestas y alternativas por parte de los participantes a la política a evaluar, en pro de la mejora de la situación vigente.
6. Tiene la capacidad de generar en su ejecución una conciencia crítica de las personas participantes en relación con los programas que les afectan.
7. Posibilita la puesta en contacto de expertos y beneficiarios de un programa, a un mismo nivel de importancia en el desarrollo de las técnicas participativas concretas.
8. Utiliza la metodología de Investigación-Acción Participativa en su implementación.

9. Favorece un empoderamiento y emancipación progresiva de los actores beneficiarios al dotarlos de mayores conocimientos, información, capacidad de agencia, conciencia colectiva y identidad grupal.
10. Tiene un carácter dialógico y reflexivo prioritario en la ejecución del proceso.

Se observa en todos estos elementos ofrecidos, cómo se puede dar la razón a Weiss cuando expresa que este proceso “democratiza” la evaluación (1983, citado en Merino, 2010: 86). Es, con todo, importante referir que hay tres elementos básicos dentro de este tipo de evaluación, tal y como Santos Guerra explicita: “Diálogo, comprensión y mejora no son tres fases diacrónicamente consecutivas en el marco de la evaluación, sino que interactúan de diversos modos. Mientras se dialoga se comprende, al comprender se mejora, la mejora es conseguir un mayor nivel de diálogo” (1998, citado en Aguilar, 2011: 96)

Esta caracterización del modelo participativo de evaluación, es avalada también y enlaza a la perfección con las razones que Bueno y Osuna (2007, citado en Bueno y Osuna, 2013: 105) refieren que tiene la relevancia de este enfoque, siendo éstas:

- a) permite la generación de información más plural; b) facilita la posibilidad de detectar los conflictos de interés, así como las relaciones de cooperación o dependencia entre actores implicados en la intervención; c) impulsa procesos de retroalimentación de información de gran utilidad, no sólo para la evaluación, sino también para el saber hacer de los propios actores implicados; d) genera dinámicas de transparencia y de democratización; e) sirve como medio de legitimación, tanto del proceso como de los resultados que del mismo se obtienen.

En síntesis, tomando la definición de Jackson and Kassam, 1998 (citado en Zukoski y Luluqisen, 2011), se puede ofrecer de forma más concreta un acercamiento más exacto a la evaluación participativa, según los elementos antes mencionados y siempre teniendo en cuenta que una definición per se puede ser constantemente aumentada, transformada, mejorada, enriquecida con otros aportes y aspectos que la hagan siempre más acertada y obviamente adaptable a cada contexto, aspecto, metodología, sin tener una concepción fija, inflexible y por tanto, oxidada en algún momento, en función de los cambios de paradigma o consideraciones ontológicas y/o epistemológicas que en una disciplina como es la evaluación, se pueden encontrar e ir sucediendo en el dinámico paso del tipo. Su definición aproximada es:

La evaluación participativa es un proceso de autoevaluación, producción de conocimiento colectiva, y acción cooperativa en la cual los actores clave participan en una intervención sustancialmente en la identificación de las cuestiones de la evaluación, el diseño de la evaluación, la recopilación y análisis de datos, y la acción desarrollada como resultado de los hallazgos de la evaluación.

Es interesante aportar, una vez avanzada una caracterización mínima de la evaluación participativa, una referencia en relación a los tipos de participación que pueden darse, que de total vigencia en los procesos de evaluación participativa actuales, ya que en ellos éstas se dan en diferentes grados, se entremezclan y solapan; así dichos procesos oscilan entre estos dos “polos de participación”, siendo que “Frecuentemente las metodologías participativas contendrán ambas orientaciones en mayor o menor grado” (Mc Allister y Vermoy, 1999, citado en Álvarez et al., 2008):

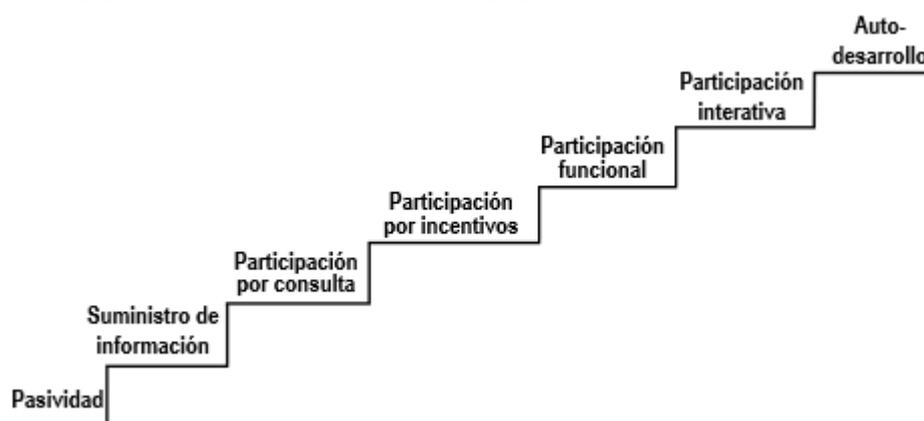
Participación funcional o instrumental, que busca reducir el tiempo y/o los costos requeridos por la concepción de una idea, su desarrollo y uso final por parte de la sociedad. El énfasis de esta orientación es más bien instrumental, pues la participación es un medio para alcanzar un fin específico.

Participación empoderadora que busca fortalecer las capacidades de uno o más grupos sociales para que puedan tomar mejores decisiones respecto a su propio

desarrollo. En este caso la participación satisface propósitos sociales amplios y es un fin en sí misma. (Álvarez et al., 2008)

No es este el único tipo de clasificación de la participación que encontramos en la bibliografía referida a esto, por referir algún otro aporte, Cunill (2008, citado en Ruiz, 2013:7) establece 4 tipos de participación “según se relacionen con los intereses (participación social), el desarrollo comunitario orientado a la atención de necesidades y la reproducción social (participación comunitaria), la implicación de los ciudadanos en las instituciones del sistema político (participación política) o la implicación directa en acciones públicas (participación ciudadana)”. Para Weiss (1998: 105 y ss.), la evaluación participativa da voz a los agentes críticos en el programa y fomenta la cooperación con el evaluador. También, a menudo ayuda a que dichos agentes críticos comprendan mejor el programa o política, es decir, que se produzca aprendizaje sobre el programa, además de que también fomenta el aprendizaje sobre evaluación, sobre todo de los profesionales del programa, pero también de otros agentes críticos. No sólo se da este tipo de aprendizaje, sino que según Solarte Pazos (2003 citado en Cardozo, 2003: 145) se pone énfasis en “...la generación de aprendizaje social e institucional que permita aprender de las experiencias —negativas y positivas— que analice la conveniencia y resultados de las acciones políticas, sociales y económicas y que facilite el establecimiento de acuerdos sociales y políticos sobre lo que se debe emprender”. Si esto sucede, será mucho lo que se ha avanzado y los procesos que pueden surgir tanto en la vida de las personas que participan en la evaluación, como en las instituciones que acometen los programas evaluados. Resulta también interesante traer a colación la escalera que propone Geilfus (2009:3) a modo de gradación de los tipos de participación que pueden darse, y donde la intención propia es siempre lograr el máximo nivel, vinculado en este caso con el autodesarrollo, aspiración intrínseca a la propuesta del diseño de evaluación que compete:

FIGURA 8: ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN



Fuente: Geilfus (2009: 3)

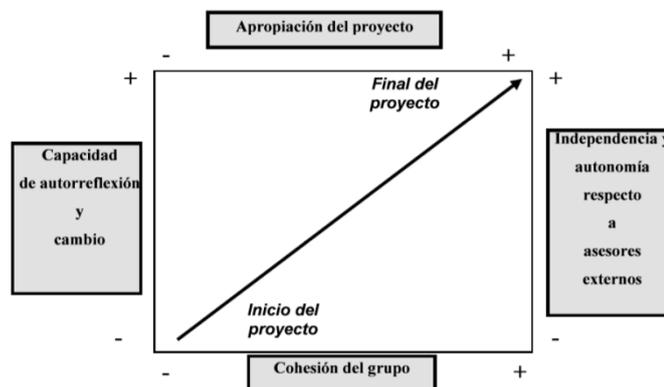
En el sentido de la justicia y la igualdad, las evaluaciones participativas tienden a compensar la balanza y a un mayor equilibrio, aunque la misma Weiss señala que tampoco hay que ser ingenuos al respecto: “sentarse juntos en una mesa de trabajo, en una atmósfera igualitaria, no elimina las distinciones que hay puertas afuera. (...) La superación de las diferencias de poder y de conocimiento entre los diferentes agentes críticos no es fácil” (Weiss, 1998 citada en Bustelo, 2001: 97). Tomar además en cuenta la variedad de agentes clave aunque puedan generarse conflictos en el proceso participativo —algo que habrá que prever y encauzar con sutiles habilidades

para dicha función de facilitadoras/as y mediadoras/es de las personas que evalúan¹⁵⁸. es relevante porque es la única manera de obtener las múltiples percepciones desde diferentes perspectivas en relación al objeto de evaluación. En ese sentido, Cardozo (2008, citado en Ruiz, 2013:8) explicita que es necesaria la participación de “un amplio espectro de interesados”, y por su parte Aguilar refiere que lo más importante es “facilitar un diálogo amplio entre los actores y sectores con criterios dispares” (2011:91).

Al igual que la metáfora de los hombres ciegos y el elefante hindú¹⁵⁹, es obvio que se darán esos puntos dispares de opinión, más lejos de ser un elemento que perjudique, es positivo para profundizar en el sentido último de la reforma para cada actor según su perspectiva, lo cual será un enriquecimiento para la redacción del informe final de evaluación, pues, como sucede en el caso del elefante, cada uno dentro de sus percepciones y opinión, tendrá algo de razón.

A pesar de esta diferenciación entre los actores, Sandín (1997 citado en Bartolomé y Cabrera, 2000: 469), considera que a lo largo del proceso de evaluación: “la evaluación conduce a un nivel cada vez más fuerte de aproximación del proyecto, de cohesión del grupo, una mayor capacidad de autorreflexión y cambio y mayor autonomía respecto a asesores externos. Se trata de un proceso paulatino y gradual”. Refleja gráficamente lo expresado de la siguiente manera, algo que ha de ser el proceso que se siga en toda evaluación participativa, por muy dispares que fueran los agentes clave cuyas opiniones se contrastan en muchas ocasiones y son opuestas, especialmente en grupos de discusión donde se integren a actores con diferentes intereses y posiciones en el entramado de redes de poder del sector agroalimentario:

FIGURA 12: EVOLUCIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO EN LA EVALUACIÓN



Fuente: Sandín, 1997, citado en Bartolomé y Cabrera, 2000: 469

¹⁵⁸ Como refieren Rebollo y Colán (1993 citado en Osuna y Vélez, 2004: 63) “el evaluador democrático reconoce el pluralismo de valores y persigue que se expresen los diferentes intereses en la formulación de un tema. El evaluador intercambia información entre grupos que desean conocimientos recíprocos y establece una negociación periódica entre los responsables políticos y los participantes del programa... El evaluador democrático... abarca la realidad como un todo vivo y en movimiento. La condición indispensable para conocer la realidad es sumergirse en ella”

¹⁵⁹ Relato tradicional de la India, traducida en el siglo XIX al inglés por el escritor John Godfrey Saxe: Seis hombres ciegos de la península Indica caminan juntos y se encuentran un elefante. La forma de detectar el elefante para cada uno de ellos es táctil. Cada uno de ellos describe o percibe al elefante de una forma distinta, en función de su experiencia individual: El hombre que le ha tocado la trompa, piensa que es una serpiente en lugar de un elefante; El hombre que le toca la oreja, piensa que en lugar de un elefante tiene ante sí un abanico; El hombre que ha tocado uno de sus colmillos, piensa que es una lanza; El que le tocó el lomo, piensa que se ha encontrado con un muro; Aquél que le tocó la cola, piensa que es una cuerda; Por último, quien le tocó las piernas, pensaba que tan sólo eran cuatro árboles.

Será necesario para preguntarse quiénes son esos agentes clave dentro del sector agrícola de Lora del Río, y a diferentes niveles institucionales y políticos. Como establece Preskill, se puede afirmar que “Estos actores son “aquellos que tienen un interés particular en la evaluación y por tanto estarían en posición de usar los resultados de la evaluación de algún modo” (2010)¹⁶⁰. También Renato y Patern (2012: 38) consideran que “os atores interessados são as pessoas e as organizações que possuem relações diretas com o projeto, programa ou política em questão, que podem ser positiva ou negativamente afetados por eles, que os financiam ou os apoiam tecnicamente e que são capazes de influenciar sua sustentabilidade”.

Será importante prever también qué estrategias utilizar para lograr que los actores y actrices deseen participar, tarea que según los intereses de éstos será más o menos compleja. La reforma a evaluar afecta en gran medida a agricultores y por tanto a empresas, entidades bancarias, intermediarios comerciales etc., existe un interés inicial por participar en dicha evaluación, especialmente si se aprecia que se podrá tener contacto con expertos y políticos del tema, para favorecer que éstos tengan acceso a sus opiniones. Según White, los pasos previos a la definición de la estrategia para involucrar a los actores han de ser:

FIGURA 13: PASOS PARA LOGRAR INVOLUCRAR A LOS AGENTES CLAVES



Fuente: White (2012:6)

Este tipo de evaluación, será progresivamente más aceptada y utilizada en el diseño de las políticas, en la medida en que los gobiernos progresivamente vayan abriéndose. Las vigentes reclamaciones a los gobiernos por parte de la ciudadanía de mayores procesos consultivos, de más transparencia y capacidad de control de la ciudadanía sobre las personas que deben trabajar para el pueblo –ya que el pueblo los ha puesto donde están-, cada vez más al orden del día con la organización de plataformas ciudadanas empoderadas para promulgar este tipo de intereses, favorecen sin duda que la institucionalización y cultura de evaluación participativa tengan un caldo de cultivo mucho más positivo que el que hace unas décadas tenía, aunque aún quede mucho por hacer. El siguiente esquema resulta relevante y muy actualizado para la mayor comprensión de todos los requisitos que el gobierno abierto ha de considerar para serlo verdaderamente. Este esquema está basado en transparencia, participación y colaboración de diferentes agentes sociales proyecta que el open data es básico para favorecer la accesibilidad y seguimiento del desarrollo de las políticas por parte de la población, facilitando esta tarea mediante las estrategias de comunicación previstas. Es la propia población la que se toma como elemento central, no sólo para consultar, también –y esto es lo más importante- para co-construir las políticas públicas. Asociaciones, empresas, colectivos sociales son centrales como colaboradores, siendo la capacidad de trabajo transversal interinstitucional e interterritorial prioritaria. En la UE, a través del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, los intereses de diferentes agentes sociales se ven representados,

¹⁶⁰ Evaluation stakeholders are those who have a vested interest in the evaluand, and thus would be in a position to use the evaluation results in some way

mas ... ¿hasta dónde son tenidas en cuenta sus aportaciones? Pues, parece que en muchas ocasiones, estos actores se sienten difícilmente identificados, o bien en estos puestos se encuentran cargos que muchas veces se han “acomodado al sillón” y difícilmente velan por defender a quienes inicialmente debían representar. En este sentido, las políticas o las reformas de las mismas, parecen a veces emanadas de aquellos representantes que mayor capacidad de poder tienen en la UE, siendo así que se rompe con esa dimensión participativa que inicialmente pudiera entenderse tiene la institución en lo que a generación de políticas se refiere.

FIGURA 14: GOBIERNO ABIERTO



Fuente: Democratie ouverte¹⁶¹

Sin embargo, en contraste con este esquema, la siguiente figura refleja como en muchos casos se hacen las políticas desde los gobiernos nacionales e internacionales:

FIGURA 15: HACIENDO POLÍTICAS

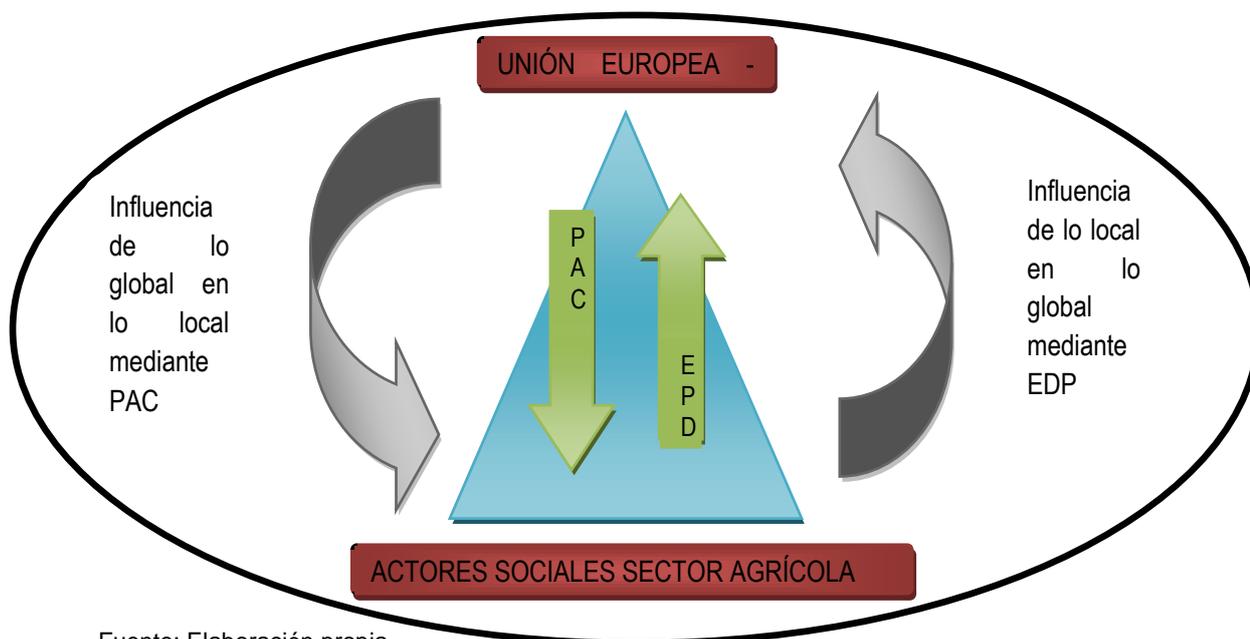


Fuente: Trochim, 2008

¹⁶¹ Tomado de <http://democratieouverte.org/>. Revisado enero 2015

Finalmente, señalar que el diseño de evaluación previsto, entra en profunda controversia con la realidad apuntada en el modo de elaboración de la PAC desde la Bruselas omnipotente, determinante y administradora de poder, vamos a focalizar en un contexto local. Se propone el siguiente esquema para propiciar una mayor comprensión de lo explicitado, donde se puede apreciar cómo la direccionalidad de la PAC y de la EDP (Evaluación de Diseño Participativa) son contrapuestas como las flechas centrales indican, existiendo además en esta interrelación una explícita autoinfluencia dialéctica de lo global a lo local (PAC) y viceversa (EDP), todo ello en un amplio marco de patente desigualdad -representada piramidalmente-, entre la Unión Europea y su PAC, y los actores sociales del sector agrícola que han de ser integrados en la evaluación participativa:

ESQUEMA 9: PAC ARRIBA-ABAJO VS EVALUACIÓN DE DISEÑO PARTICIPATIVA ABAJO-ARRIBA



Fuente: Elaboración propia

Este breve avance en relación a la contrastación PAC-EDP, es central para la evaluación de diseño participativa, importando desde esta óptica el sentido de participación en la evaluación, ya que utilizar a las personas como fuente de información para abordar una evaluación de diseño, en la que éstas sólo tienen el carácter de informantes clave, cuyas opiniones y consideraciones se integran en un grado mayor o menor en el informe de evaluación, y con quienes se tiene –en el mejor de los casos- un mínimo proceso de retroalimentación de los avances hechos por las personas encargadas de la evaluación; es bien distinto de utilizar la evaluación como proceso de desarrollo en sí, que genere capacitación, debate, aprendizaje, encuentro, y concientización en el sentido más amplio de este término del maestro Freire¹⁶².

¹⁶² Su *Pedagogía del oprimido* (1970), es un ejemplo del desarrollo de sus ideas en este sentido. Se trata no sólo de generar conciencia, sino de que éste proceso sea generador de una revolución y cambio cultural en todos los sentidos y que libere a “los oprimidos” ante una situación estructural predefinida y de la que forman parte y hacia la que se configura un análisis crítico progresivo mediante un método y técnicas dialógicas de intervención social

Capítulo 7: Diseño de Evaluación conceptual participativa de la reforma de la PAC para el período 2014 -2020 en Lora del Río

“Duerme, duerme negrito, que tu “mama” está en el campo, negrito, trabajando, trabajando duramente, trabajando, sí, trabajando y no le pagan, trabajando, sí, trabajando y va tosiendo, trabajando sí, trabajando y va de luto, trabajando, sí”¹⁶³

Se aborda ahora el diseño específico de la evaluación que se propone realizar, ofreciendo antes algunos aspectos teóricos en relación a la evaluación de diseño, básicos para construir lo que se presenta.

Inicialmente se toma a Osuna y Márquez (2000: 28) quienes explicitan sobre la evaluación de diseño -en base a la política a evaluar- que “tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula”. Con esta sencilla aproximación, se aprecia en síntesis los dos tipos de análisis que integran la evaluación de diseño: racionalidad (pertinencia y relevancia) y la coherencia (interna y externa). Estas “dos patas” de la evaluación de diseño responden así a la anterior cita. Bueno, 2014¹⁶⁴ profundiza ahondando en que se trata del “análisis de aquellos elementos que justifican la existencia de un programa, la necesidad de intervención, de aplicar una determinada estrategia y la articulación de objetivos y medidas de la misma, siendo el objeto de estudio el documento programático en sí”. De una manera un poco más completa se añade aquí información sobre esos elementos que la evaluación de diseño ha de analizar. Efectivamente, el objeto de análisis es el documento programático, siendo que este tipo de evaluación es la que se concibe por encima de todas, como aquella que es más “de sofá” o “de gabinete”, a priori que se trata de “desmontar” desde la propuesta que posteriormente se verá, pero que sin embargo, se considera que está realmente muy presente aún en ciertas tendencias de la evaluación. Se estima que aunque el documento programático sea el objeto de análisis de la evaluación, eso no tiene que implicar necesariamente –según se valora personalmente-, que dicho análisis se realice en exclusiva por un equipo evaluador; lejos de eso, las personas que son beneficiarias de las políticas, planes programas etc., tienen mucho que decir sobre cómo está diseñado aquello que tanto les afecta y si responde a las problemáticas de su contexto. Si bien, se está de acuerdo con que para que los aportes de las personas clave sean relevantes, es necesario que éstas tengan un conocimiento claro de aquello que se evalúa –la reforma de la PAC para 2014-2020 en este caso-, para que sus apreciaciones puedan ser lo más certeras, críticas y constructivas posibles. Se entiende que esto es algo no tan complicado de lograr, si se dan las condiciones de participación y medios técnicos y económicos necesarios; pero sobre todo si hay voluntad por parte del equipo evaluador y de las personas participantes en cooperar efectivamente.

El diagnóstico realizado por la institución que diseña la política, es entonces un elemento central, pues analizarlo es fundamental para el análisis de relevancia del documento que se evalúa. Toda planificación ha de partir de un prolijo diagnóstico de la realidad sobre la que desea intervenir, pues sólo conociendo la misma, se atinará en el diseño de fórmulas que resuelvan las cuestiones negativas del contexto donde se implementarán los programas, teniendo en cuenta los: “problemas y necesidades,

¹⁶³ Yupanguí, A. (1969) *Duerme negrito*. En Campesino- Duerme negrito. Vinilo. Argentina. Le chant du monde.

¹⁶⁴ Bueno, C. (2014) Evaluación de Racionalidad y Coherencia (Material de clase) Módulo III Evaluabilidad y Evaluación de diseño. VII Máster Iberoamericano de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad Internacional de Andalucía – Sede La Rábida, Huelva. España.

causas y consecuencias de los mismos” (Osuna y Márquez, 2000: 28). Identificar y jerarquizar estas cuestiones, debe hacerse preferentemente desde la perspectiva de la planificación estratégica, integrando a los principales agentes sociales en estas acciones. Desde esta orientación subyacente, evaluación y planificación van de la mano –se recuerda el mencionado enfoque integral de la evaluación-. Sin duda una planificación que se lleve a cabo bajo las consideraciones analíticas que se analizan en una evaluación de diseño, será un proceso mucho más completo, complejo y bien formulado, cumpliendo los requisitos que la planificación de intervenciones públicas de calidad exige. Junto con el diagnóstico, los objetivos se tornan centrales para el análisis de pertinencia, así como para el de la coherencia interna, donde se aborda en conjunto si es lógico el conjunto de la programación en sí. Los objetivos en sí, han de estar bien formulados, pero además, no desvinculados ni del diagnóstico ni de las medidas definidas dentro del documento a evaluar, de ahí su importancia innegable. Comentado todo lo anterior, parece conveniente aportar una definición más detallada de la evaluación de diseño, para completar los aportes de los anteriores autores referidos, y que se aprecia bastante completa y sintética, siendo Arredondo et al., quienes proponen la idea de que las evaluaciones de diseño:

Tienen como objetivo analizar la racionalidad y la coherencia de la intervención, verificar la calidad y realidad del diagnóstico realizado, constatar la existencia de objetivos claramente definidos, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado. El análisis de coherencia se puede realizar tanto de forma interna, como en relación con otras políticas y actuaciones que inciden en los mismos territorios o sobre los mismos colectivos y sectores, así como con los marcos superiores de planificación en los que se enmarca la intervención. (2007:28)

En la anterior cita, se ve cómo hay una mayor conceptualización poniéndose ya sobre la mesa varios elementos que serán enjuiciados necesariamente en el desarrollo de este tipo de evaluación: racionalidad, coherencia, diagnóstico, objetivos, problemas etc. Básicamente a cada uno de estos aspectos se le dedica un apartado dentro de la ejecución de las evaluaciones y aunque en este caso, sólo se propone el diseño de cómo desarrollaríamos en la práctica los procedimientos para dar respuesta a cada uno de éstos análisis, se tienen en cuenta las dimensiones teóricas centrales de los mismos para poder establecer un diseño lo más certero posible. Profundizando aún más en posibles definiciones que aporten en este momento inicial al esclarecimiento de qué es la evaluación de diseño, se presenta como revelador también el avance de Bueno y Osuna, que viene a ratificar las concepciones teóricas anteriores, integrándolas y poniendo énfasis en nuevos aspectos entendiendo la evaluación de diseño como:

(...) aquella que analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención; contrasta la veracidad del diagnóstico que la justifica; juzga la definición de los objetivos que se proponen respecto a parámetros determinados; examina la correspondencia entre la realidad del contexto sobre el que se pretende intervenir y los objetivos (explícitos e implícitos) que la estrategia política se propone alcanzar.

Determina, con ello, la lógica del modelo de intervención; desde una perspectiva interna, analizando las posibilidades de alcance de los objetivos con los medios e instrumentos disponibles, y externamente, analizando las sinergias o incompatibilidades/confrontaciones entre las estrategias políticas que son objeto de evaluación y aquellas otras que se pudieran estar acometiendo en el contexto operativo de intervención. (Bueno y Osuna, 2013:4)

Es fundamental no sólo dar aportes teóricos como los referidos que justifiquen y permitan avanzar en la profundización de qué es la evaluación de diseño, si no

también ser elementos base para presentar posteriormente con el máximo detalle posible los pasos, elementos, recursos y procedimientos a seguir para efectuar de manera precisa la evaluación que nos ocupa. Aunque en este sentido, la una propuesta que se hace aquí es teórica, se aprecia que ha de ser lo más realista posible, para que se corresponda lo más que se pueda con un lo que sería el desarrollo práctico prospectivo de la evaluación. En este sentido jugar con lo que se entiende que es una evaluación de diseño participativa lo más completa posible, es quizá un poco complicado con hacerla lo más realista posible, pues en la práctica, elementos teóricos que parecen sencillos, pueden complejizarse; mas se considera que aspirar y proponer diseños de evaluación lo más completo posibles –aunque parecieran idealistas según desde qué posturas más pragmáticas se juzgue-, es mayor avance para la disciplina teóricamente concebida, que proponer modelos quizá más abarcables en la práctica, pero poco completos atendiendo a criterios teóricos y metodológicos, de ahí que se opte por lograr una sinergia lo más adecuada posible entre un diseño completo y un diseño realista, aún teniendo en cuenta que el hecho de ser una evaluación participativa, engendra numerosos hándicaps, pues:

La cantidad de tiempo extra y esfuerzo necesarios para realizar una evaluación de un modo participativo no debería subestimarse. Las expectativas irrazonables tanto dentro de la agencia como entre la población acerca del nivel de participación que será realmente posible dadas las restricciones de tiempo y recursos, así como de los fines de la evaluación, son un riesgo real. (Grupo URD¹⁶⁵, 2009:242)

Para continuar con el enfoque del tipo de evaluación de diseño, se trae a colación el siguiente esquema que ofrece una síntesis de los aspectos elementales de ésta y que serán posteriormente profundizados. Éste, recoge la síntesis de la definición, los dos bloques que la conforman y dentro de estos los dos que los integran, explicitando brevemente qué análisis realizan cada uno, aspectos teóricos en que focalizaremos el interés al referir más explícitamente éstos:

ESQUEMA 10: EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO:



Fuente: Osuna y Márquez (2000: 30)

La idea de Bueno (2014), cuando explicita que este tipo de evaluación ha de “detectar estrangulamientos o limitaciones en la intervención pública”, es bastante relevante, pues ciertamente, este análisis permite ver y conocer detalladamente los elementos que generan incongruencias, que no son acordes con los elementos que los preceden: por ejemplo objetivos no basados en necesidades y problemas detectados en el colectivo beneficiario; medidas que no llevan al cumplimiento de objetivos definidos; contradicciones entre objetivos, falta de coherencia interna desde el enfoque del

¹⁶⁵ Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement.

marco lógico etc., aspectos que de algún modo son esos espacios de “estrangulamiento” que el referido autor cita, pues ciertamente, cualquier incongruencia, falta de racionalidad o incoherencia existente en el diseño de una estrategia pública, hace que esos “cuellos de botella” sean los causantes de resultados no esperados, o de “no-resultados”, cuando éstos se esperaban.

Este análisis permite que al conocer estos elementos que -tomando la metáfora musical- se pueden entender “desacordados”, se puedan generar procesos de establecimiento de conclusiones en base a las que establecer unas recomendaciones y prioridades de actuación que rediseñen la intervención evaluada para mejorarla, de ahí la popular expresión “evaluar para mejorar”, pues en el marco de un proceso de desarrollo social comunitario en torno al proceso de evaluación implementado, si se continúa profundizando, se puede lograr conjuntamente con los actores sociales implicados generar propuestas realistas que beneficiasen al colectivo receptor de las acciones gubernamentales.

Aportando más elementos que se tienen en cuenta en este tipo de evaluación, destaca cómo también se verifica, no sólo si la estrategia responde a necesidades, problemas y prioridades de los beneficiarios, sino también si hay problemas implícitos no abordados directamente desde la estrategia, y sobre los que se da un halo en forma de interrogación, pues se sabe que existen, mas no se toman en cuenta en la actuación diseñada –como sucede por ejemplo en el caso de la agricultura con el problema de la bajada constante del precio por el que los agricultores venden sus productos antes referido en el análisis de evaluabilidad-. De la mano de estos problemas no explicitados ni atendidos, existen también intereses de los entes que diseñan y ejecutan, que tampoco son referidos detalladamente por quienes son protagonistas de tales intereses, mas orientan “en la sombra” la definición de la estrategia y la afectan significativamente. Se exponen ahora algunas de las cuestiones que habría que preguntarse para el desarrollo de este tipo de evaluación y que en el aporte de desarrollo práctico de la evaluación son tenidas en cuenta como base teórica sobre la que desarrollar la propuesta práctica:

¿Están adecuadamente conceptualizados los problemas? ¿Cuál es la naturaleza y dimensión de los mismos? ¿Cómo se distribuyen y a quién afectan? ¿Están cuantificados? ¿Existe consenso social sobre los problemas identificados y su jerarquización? ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población? ¿Son los objetivos alcanzables y realistas? ¿Están cuantificados o son medibles? ¿Qué criterios se han utilizado para establecer las jerarquías de objetivos o estrategias? ¿Cuál es la base de las hipótesis subyacentes en la estrategia diseñada? ¿Está el programa diseñado adecuadamente como para alcanzar los objetivos que persigue? (Osuna y Márquez, 2000: 30; Osuna y Vélez, 2004: 73)

Estas y muchas otras preguntas que puedan surgir según el interés investigativo o los objetivos de la evaluación, son centrales para el desarrollo de la misma, permitiendo el proceso hacer el análisis complementario de racionalidad y coherencia, siendo éstos “dos aspectos relacionados e interdependientes”, pues como refieren Osuna y Márquez: “Un programa coherente en el sentido de una óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos tendrá solamente un impacto parcial y limitado si no es racional; si no existe relación clara entre problemas, causas y objetivos” (2000:31). Es por ello que ambas cuestiones son abordadas desde el análisis que se propone existiendo entonces amplios espacios para que globalmente se pueda enjuiciar la intervención pública a evaluar. Un esquema algo más completo que recoja los elementos a analizar desde este tipo de evaluación, así como los enfoques teórico-metodológicos que en cada análisis concreto de la misma se pueden tomar como referentes potenciales, puede ser el ofrecido a continuación, sin duda un aporte básico para cualquiera que realice una inmersión teórica en el asunto que nos compete:

ESQUEMA 11: MODELO DE EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Bueno y Osuna (2013: 16)

Se observan en primer lugar los problemas, la intervención y los efectos esperados de la misma, tres elementos básicos para la evaluación de diseño y cuyas interrelaciones son analizadas desde la misma. En el primer bloque, se explicitan los elementos a tener en cuenta para el análisis de racionalidad, básicamente centrado en todo lo concerniente al enjuiciamiento del diagnóstico, donde la teoría del problema es un enfoque referencial básico, así como el enfoque del marco lógico –aunque a nuestro juicio, éste es mucho más claramente tomado para el análisis de la coherencia interna, donde también lo colocan los autores-. En el segundo bloque, el análisis de la coherencia interna juega con el establecimiento de hipótesis de correlación entre varios elementos de la política a evaluar: estrategias-objetivos, causalidad, sinergia y confrontación entre objetivos –algo que particularmente colocamos en el bloque del análisis de racionalidad, específicamente, dentro de la pertinencia de los objetivos-. Finalmente la coherencia externa se centra en analizar estos aspectos pero de forma interrelacionada con los distintos planes de intervención que se dan en un mismo espacio y tiempo, para un colectivo común. Del lado de este segundo bloque, el enfoque de la teoría de la implementación y del programa son elementos referenciales elementales que aportan mucho para el análisis de causalidad entre los diferentes aspectos que forman la política en sí.

Analizado este esquema, ha de referirse que hay diferentes orientaciones y percepciones según los autores que se tomen, sobre si el análisis de la vinculación de objetivos-problemas se hace bajo lo considerado como análisis de relevancia, o por el contrario, bajo lo considerado como análisis de la coherencia interna del programa a evaluar. Desde la apreciación propia, aunque haya aportes teóricos ofrecidos que caen del lado de la primera opción, en base al análisis apoyado en el enfoque del marco lógico, se abordará en este caso esta cuestión en la fase del enjuiciamiento de la coherencia interna, por considerar que es en este momento en el que se valora de forma global la lógica secuencial de toda la estrategia a evaluar. Sea donde fuere, el contenido es siempre más importante que las formas bajo las que se integre éste.

Hecho este breve recorrido teórico, hay que hilar además las consideraciones sobre la evaluación de diseño, con la potencialidad que adquiere ésta al hacerla participativa, especialmente en lo que al análisis de la relevancia se refiere, donde se toma a los verdaderos expertos/as en el contexto, problemas y necesidades a las que busca (supuestamente) responder la política propuesta, para con ellos poder analizar el diagnóstico de la reforma. Se apoya esta idea en la consideración de que esto permite: “estudiar la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o intepretar los fenómenos [en este caso la intervención] de acuerdo a los significados que tienen para las personas implicadas” (Rodríguez, Gil y García, 1996 citado en Huenchuan y Parades, 2007: 22).

De otro lado, en lo que al análisis de la pertinencia y coherencia interna se refiere, aunque a consideración de algunos autores y profesionales de la evaluación, la participación de los actores en estos casos es a veces controvertida y poco fructífera; desde la lógica de aprendizaje y empoderamiento que se cree básica en un proceso de evaluación a escala local, el integrar a los actores clave en el análisis específico de la reforma que evaluamos, es una decisión básica e indispensable si se quiere realmente hacer copartícipes a los actores centrales de la evaluación. Volcar de manera práctica y dinámica con una metodología adaptada al público participante los contenidos de la reforma de la PAC para el período 2014-2020, es fundamental para poder generar un proceso pedagógico que conlleve progresivos procesos que potencien una concientización de los actores propiciando la reflexividad de los mismos, su planteamiento y ubicación dentro del entramado de actores, y en suma ser agentes concedores de la reforma que tanto les importa, que es básica para la reproducción de sus condiciones materiales de vida y mantenimiento sostenido de la agricultura en sus espacios locales.

Este tipo de evaluación es muchas veces la que se considera menos participativa de entre los demás tipos de evaluación, pues frente a una evaluación de resultados, por ejemplo, es claro, que es mucho más necesario tomar a los agentes clave en la segunda que en la primera; mas fundamental según se cree, si realmente se desea avanzar en teoría y práctica en la integración de los actores sociales en la evaluación, como un potencial, y generar así además de un proceso de evaluación, sucesivos espacios que propicien el empoderamiento de las personas al estilo de la *empowerment evaluation* de Fetterman, y asienten las bases que propicien un campo accesible y dispuesto a futuras intervenciones, investigaciones sociales aplicadas, desarrollo comunitario etc. Obviamente, teniendo en cuenta que la evaluación, puede ser sólo un eslabón más en todo este entramado procesual que requiere de una intencionalidad y voluntariedad precisa para ser llevado a cabo, siendo la evaluación un medio dentro de este proceso/s, y un fin en sí misma, pues a fin de cuentas, como profesionales se ha de responder a las exigencias técnicas y los objetivos marcados como equipo evaluador. Puede ser además un elemento inicial, base para otros procesos comunitarios y de desarrollo regional, y que sea generadora de los mismos, o, en caso de que éstos ya estén siendo implementados en el espacio local concreto, ser un elemento más que fortalezca todos estos procesos que lleven a la implementación de una estrategia propia, donde los protagonistas sean ellos, y no sean una parte más de una pernicioso cadena de actores donde sus intereses quedan supeditados a los de otros, siendo que “si tú no tienes una estrategia, serás parte de la estrategia de alguien”¹⁶⁶.

La visión conceptual subyacente a esta consideración, puede ser gráficamente reflejada de la siguiente manera, donde se observa que todos los elementos se afectan dialécticamente:

¹⁶⁶ Raúl Krauser. Fuente: Entrevista al representante del Movimiento de Pequeños Agricultores: MPA-Vía Campesina Brazil. *Producir enfrentando al agronegocio es posible*. www.radiomundoreal.com. 23 de abril de 2012. Revisado en febrero de 2015.

ESQUEMA 12: PROCESOS SOCIALES INTERRELACIONADOS CON LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA



Fuente: Elaboración propia

Todos estos procesos están así vinculados y forman parte de un todo procesual de intervención social en terreno, permitiendo con las diferentes metodologías propias de cada uno –y en muchos casos compartidas-, aunar esfuerzos en una misma dirección en pro del fortalecimiento de la ciudadanía de base, de su organización, reflexividad y en suma, de la generación de espacios para el debate y la toma de decisiones comunitarias que permitan la mejora de la realidad social de la que son parte y agentes transformadores, considerando que acciones en este sentido orientadas por una persona facilitadora, siempre llevarán a mejores resultados y permitirán en un plazo medio-largo de tiempo la autonomía de las personas una vez “educadas” en la participación para su propio desarrollo y promoción y con ello de su territorio, pudiendo enfrentarse con sus propias herramientas a las circunstancias que les son desfavorables y que por parte de la acción pública no se resuelven como se debe. Aunque el equipo evaluador formara parte sólo de aquellas acciones que generen información para analizar los elementos que le interesen según la evaluación a realizar, siendo puntual entonces su intervención, es sin embargo la evaluación un elemento que aunque puntual, se integra en ese todo y propicia tales procesos.

Aclarado lo anterior, se aporta a continuación una tabla donde se asocian a los criterios de evaluación ya definidos, las técnicas y procedimientos que se utilizarán para el análisis de cada elemento que integra la evaluación de diseño en su conjunto. Se señalan en color azul las herramientas donde están integrados los actores, en burdeos aquellas que se realizan por el equipo evaluador netamente, y en verde las técnicas de retroalimentación a utilizar. Será en el detalle de estas técnicas donde centraremos nuestra atención posterior, una vez aportemos algunos aspectos teóricos básicos sobre la racionalidad y coherencia a analizar.

Se observa también la explicitación del desarrollo en el tiempo de cada herramienta, teniendo en cuenta que el trabajo de campo se basa en un total de 3 meses (12 semanas, aproximadamente), explicitamos en qué semana se desarrollaría cada técnica participativa. Como se puede apreciar, tanto en el cronograma como aquí, se solapan en algunos aspectos trabajo de campo con análisis de los datos e información producidos en el mismo, para poder avanzar en otras técnicas de trabajo de campo, aunque posteriormente, como indicamos en el apartado de las fases, se desarrollará el análisis de gabinete más pormenorizado.

TABLA 14: RELACIÓN DE CRITERIOS Y TÉCNICAS DE EVALUACIÓN

CRITERIOS	TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS						
RELEVANCIA	Talleres participativos						
	Cartografía social sector agrícola Lora del Río	Matriz DAFO	Lluvia de ideas temática	Técnica del Tapete	Árbol de problemas	DELPHI: Retroalimentación árbol de problemas	Análisis de gabinete conclusivo
	Semanas 1 y 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5		Semana 6	
PERTINENCIA	Talleres participativos						
	Árbol de objetivos	Matriz: árbol objetivos-objetivos de la reforma		Enjuiciamiento práctico de objetivos de la reforma			Análisis de gabinete conclusivo
	Semana 7			Semana 8			
COHERENCIA INTERNA	Talleres participativos						
	Subgrupos de análisis de coherencia interna						Análisis conclusivo de gabinete desde el enfoque del marco lógico
	Semana 9						
COHERENCIA EXTERNA	Entrevistas en profundidad expertos	Elaboración conclusiones entrevistas	DELPHI: Retroalimentación opiniones expertos	Matriz objetivos-medidas de actuaciones en territorio			Análisis de gabinete conclusivo
	Semanas 10 y 11		Semana 12				

Fuente: Elaboración propia

7.1. Diseño del análisis de racionalidad

7.1.1. Relevancia

El análisis de la relevancia, se centra en evaluar el diagnóstico en base el que se ha desarrollado la estrategia definida: “consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa” (Osuna y Márquez, 2000:32), analizando detalladamente la definición del mismo, si existe en un documento único o en varios documentos, si se ha tomado en cuenta la participación de los principales beneficiarios para definirlo, si realmente responde a las necesidades¹⁶⁷ y problemas de las personas a que van destinada la estrategia, si refleja explícitamente todas las problemáticas, si hay una adecuada jerarquización de problemas, si se define la causalidad adecuadamente etc.

Se ha de juzgar si el diagnóstico ha sido definido con rigor, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores que afectan el contexto socio-económico-político donde se da la intervención concreta. Por otro lado el análisis del contexto es básico ya que éste “se erige como la referencia sobre la que orientar la estrategia, también la evaluación debe tomar dicha referencia” (Scriven, 1973 citado en Bueno y Osuna, 2013:4).

En el caso de la reforma de la PAC para 2014-2020 este análisis es bastante significativo, pues si se aprecia, se está diseñando una sola medida para el conjunto de 28 países, además en un ámbito tan complicado y necesario como es el agrícola. Es imposible, y así se entiende por muy tajante que suene, IMPOSIBLE, que una misma reforma satisfaga las necesidades, prioridades, problemas y situaciones de una diversidad tan prolija de países donde las condiciones climáticas, prácticas de siembra, tradiciones y “cultura del campo” son tan divergentes. En este sentido, la reforma probablemente satisfará puntualmente algunos aspectos necesarios de cada población concreta donde se implemente, pero para que diera respuesta a la totalidad de circunstancias, debieran existir múltiples medidas adaptadas a las múltiples realidades de cada país. El ámbito geográfico de actuación de la reforma sin duda, dificulta que la propuesta pública dé soluciones a las circunstancias concretas de cada país, pues, incluso dentro de cada país, cada región “es un mundo”. Por ello, se afirma con Bueno y Osuna (2013:5) que “las actuaciones públicas no pueden ser de aplicación genérica y uniforme al margen de las especificidades del contexto, porque tanto el transcurso del tiempo como las diferencias entre escenarios (organizaciones, sectores, territorios, colectivos...) hacen que las realidades sean diversas”. Se refiere esta cuestión, porque es de gran importancia el conocimiento del contexto específico y de la materia en la que se efectúa la evaluación, lo cual permitirá detectar incoherencias y falta de racionalidad de las propuestas a evaluar de forma muy clara, ya que tal y como expresan Osuna y Márquez (2000:32):

En la práctica, la evaluación de la calidad del diagnóstico depende del nivel de conocimiento que posea el equipo evaluador de la realidad sobre la que se actúa. Cuanto mayor sea éste, más fácil es detectar posibles omisiones, incorrecciones en los datos utilizados, realizar una valoración crítica del hilo argumental, etc.

Tomando la teoría del problema, el diseño del análisis de relevancia viene a establecer relaciones de causa-efecto en el análisis de contexto, diagnóstico y problemas para clarificar cómo se vinculan estos elementos y la existencia de una congruencia entre ellos. Para aportar a este análisis, podemos preguntarnos siguiendo a Bueno (2014), si los problemas han sido definidos correctamente y en su totalidad, si son significativos, cuáles son prioritarios para los actores, cuáles son los problemas de base, a qué personas del entramado de actores sociales afectan más directamente, la causalidad de los mismos y las consecuencias que generan -para lo cual la técnica del tapete y

¹⁶⁷ Ha de enjuiciarse “la definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo”, y, “el contexto socioeconómico externo” (Osuna y Márquez, 2000: 32).

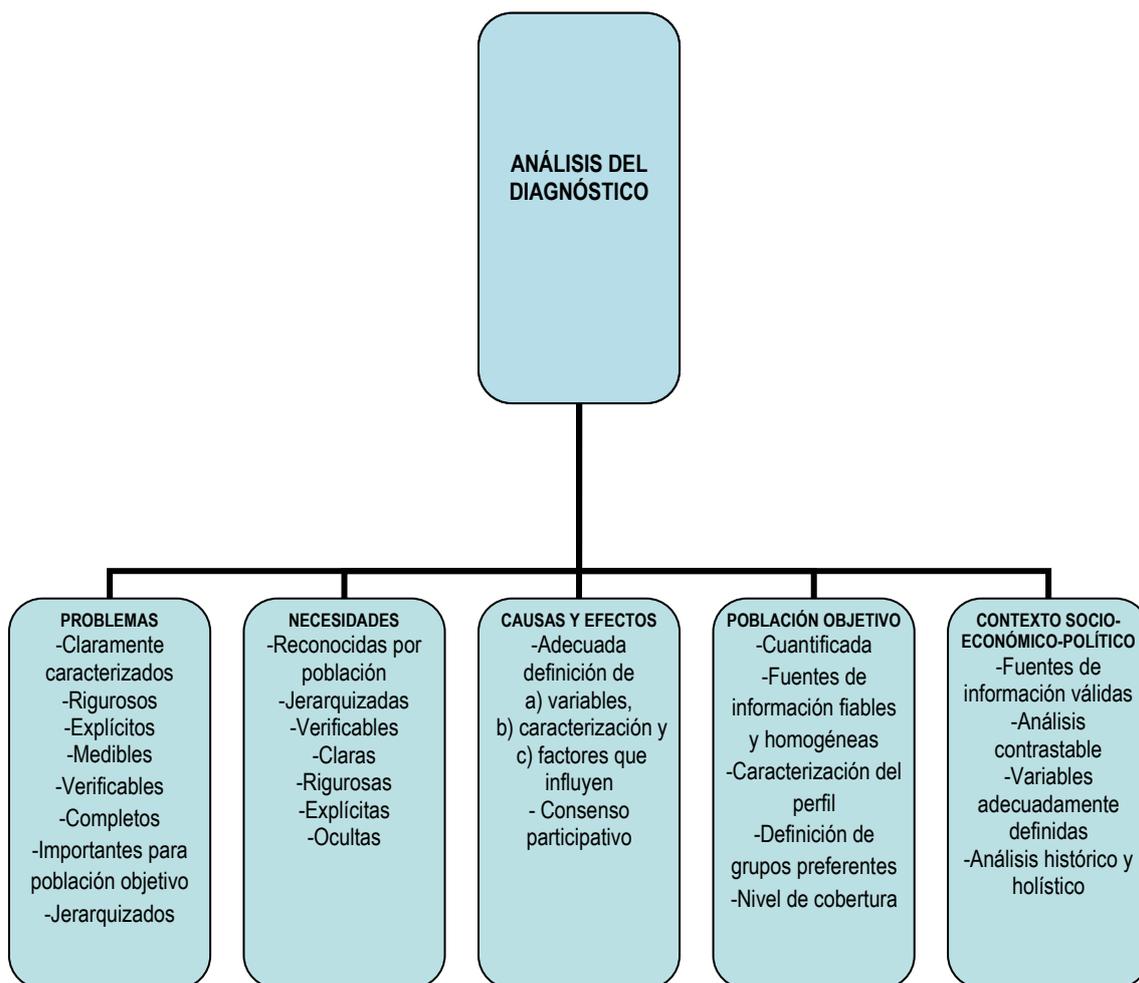
del árbol de problemas entrañan una potencialidad innegable-. Es aquí importante también cuestionarse si la población objetivo está adecuadamente definida, si está sobreestimada o infraestimada, incluso cómo es la relación interna de poderes entre la población beneficiaria, y si las personas con mayores problemáticas son atendidas por parte de la política¹⁶⁸, etc. Todos estos elementos son de gran trascendencia y adquieren mayor importancia si tomamos en cuenta que la reforma a evaluar tiene un carácter bastante general, ya que elaborada desde Bruselas, trata desde un único documento estratégico dar solución a una multiplicidad de situaciones dadas en los diversos países de la UE.

Este tipo de análisis facilita poder determinar el grado de rigurosidad y claridad de los problemas y necesidades sobre las que la reforma interviene, así como poder analizar de ambas cuestiones si son explícitamente definidas (y si de forma implícita se refiere a otros problemas y necesidades a los que por intereses ocultos no se refiere de forma más clara), si se han enumerado de forma completa, si pueden ser medibles, y un elemento muy importante: si las fuentes de información tomadas son también completas, variadas, confiables, científicas etc. A través de los árboles de problemas, se puede determinar además conjuntamente con la población afectada, no sólo la caracterización, factores y elementos descriptivos de los problemas –todo ello fundamental-, sino también si su causalidad y consecuencias se definen y plantean en el diagnóstico, y cómo de lógica es la cadena: causa-problema-consecuencia. Cuando la calidad del diagnóstico no es buena, hay autores que plantean la necesidad de que el equipo evaluador rediseñe o desarrolle el mismo de la manera más efectiva y realista posible que los recursos disponibles le permitan. En el caso que se propone, el análisis y construcción del diagnóstico se haría de forma participativa también, teniendo este modo de trabajo un valor añadido, ya que no sólo se hace una revisión bibliográfica, si no que se añaden como elementos centrales para el análisis las opiniones, percepciones y conocimiento de las actrices y actores involucrados en la evaluación. En esta lógica del análisis de relevancia, dotar el desarrollo práctico de la evaluación de herramientas, metodologías y técnicas de producción de datos e información de carácter cualitativo típicas de la sociología o antropología, puede aportar también grandes dosis de veracidad, realismo y elementos no referidos en los aportes documentales de textos, pero sentidos y vividos por las personas protagonistas de cada una de las acciones que se prevén en la reforma de la PAC para 2014-2020. Es cierto que a escala local es más fácil tener esta accesibilidad y operativizar este modo de trabajo que a una escala más amplia, sin embargo, siempre hay modos en que las técnicas más cualitativas pueden adaptarse para que sean viables y posibles de utilizar y sus resultados aporten conclusiones significativas en el contexto de evaluación específico.

En síntesis el análisis de la relevancia, a de analizar varios elementos, que se exponen en la siguiente figura, realizada en base a la aportada por Osuna y Márquez (2000: 37), pero donde añadimos algunos elementos propios:

¹⁶⁸ En el caso de la reforma, apreciamos cómo efectivamente se diseñan medidas que atienden preferente y exclusivamente a actores con mayores elementos que agravan su situación, como por ejemplo las ayudas a cultivos ecológicos específicos.

ESQUEMA 13: ANÁLISIS DE RELEVANCIA



Fuente: Elaboración propia en base a Osuna y Márquez, 2000: 37

Se pasa a continuación a proporcionar en detalle el procedimiento a seguir para ejecutar este análisis de forma participada con los agricultores/as, para lo cual se presentarán fichas elaboradas para la descripción detallada del proceso de desarrollo de las técnicas –ya descritas metodológicamente-.

Hay que tener en cuenta que antes de llegar a esta fase, se han realizado ya observaciones y encuestas para conocer los perfiles de los agricultores a incluir en cada fase del proceso, a partir de esta inmersión inicial en campo, esta fase de trabajo de campo tiene un componente mucho más inclusivo y de construcción común con los agricultores, aunque cada herramienta es un fin en sí misma, y un medio para obtener información para fases siguientes de la evaluación. Siendo así, se desarrollará:

- 1º Talleres participativos: 1) Cartografía social 2) Análisis DAFO 3) Lluvia de ideas 4) Tapete
- 2º Árbol de problemas
- 3º Taller participativo para implementación de Delphi de retroalimentación de árbol de problemas
- 4º Conclusiones básicas del equipo evaluador.

Las fichas ofrecidas son de aquellas técnicas donde se cuenta con herramientas participativas para generar producción de información (casos del contenido en el apartado 1º y 3º):

TALLERES PARTICIPATIVOS	
LUGAR	Salones para reunión de la Casa de la Juventud de Lora del Río. Estas instalaciones las más prácticas para desarrollar los talleres porque la cantidad de personas que participarán en los talleres cumple con la capacidad de aforo de las salas de estas dependencias, además la disposición de las salas permiten la movilidad del mobiliario –frente a otros espacios como la biblioteca pública donde el mobiliario es fijo, y dificultaría el trabajo en grupo tal y como se plantea-; tiene además un horario más amplio que el de otras instalaciones públicas (de 8 horas a 22 horas), lo cual permite que haya mayores posibilidades de flexibilidad horaria para los encuentros, y dado el perfil de los participantes (agricultores autónomos), este aspecto es importante tenerlo en cuenta para tener una adecuada participación. En este edificio, se dispone además de medios técnicos y de recursos necesarios para la generación de los talleres, y normalmente, solicitando el uso de las dependencias el Ayto. da su consentimiento. Incluso se podría llegar a un acuerdo con la institución para que en caso de que los talleres se debieran realizar en horas o épocas donde no hubiera personal público en la casa, se permitiera al equipo evaluador hacer uso de la misma.
DURACIÓN	Cada taller tendrá una duración determinada en función de la cantidad de sesiones que se dediquen a cada uno de éstos, así como del trabajo grupal específico a desarrollar en cada uno de los talleres. Se explicará en el aporte concreto de cada herramienta a desarrollar. En todo caso, la duración máxima de los talleres no ha de ser más de 4 horas, esto porque entendemos que es un tiempo suficiente de trabajo en grupo para que se generen resultados, y además porque entendemos que los participantes tampoco disponen de mucho más que ese tiempo seguido para poder integrarse en la evaluación sin que esta interfiera en sus quehaceres profesionales. Se desarrollarán durante los 3 meses dedicados al trabajo de campo. Como indicamos, trataremos de definir previamente este período para que no coincida con épocas de mucha carga laboral de los agricultores –especialmente siembra y recogida-, para facilitar su participación y adaptarnos lo máximo posible a sus necesidades y disponibilidades de tiempo.
PARTICIPANTES	Los agricultores/as que participarán serán seleccionados/as en base a la encuesta de caracterización del perfil que se implementará en la primera fase de inmersión en campo. El hecho de tomar diferentes perfiles, radica en que se entiende que cada actor social en función de su posición concreta en el espacio social y de cómo se caracterice en base a los criterios que tomamos como referencia (definidos en el apartado de actores sociales), tendrá una opinión afectada por todos los elementos que conforman sus circunstancias materiales de vida, es por ello que decidimos seleccionar a los actores previamente y no tomar una muestra aleatoria. Siendo así, la cantidad de participantes y los perfiles los expondremos en cada herramienta concreta. De entre las variables definidas en el apartado de caracterización de la unidad de caso para definir los perfiles de los agricultores, se tomarán como referencia sólo 5 de ellas, que son las que se estima tienen mayor trascendencia a la hora de afectar a la configuración de las ideas, apreciaciones y opiniones de los agricultores sobre la PAC. Otras variables no son tomadas por la dificultad de accesibilidad a una información fiable en relación a ella, como lo es por ejemplo el grado de endeudamiento... en la encuesta prevista para conocer perfil de

	<p>agricultores y luego poder determinar los que participarán, no se refiere, porque se entiende que es un dato de difícil suministro en una posición en que los evaluadores/as aún no son personas de plena confianza. Sobre la propiedad de maquinaria, canales de comercialización pertenencia a la cooperativa y empleo de mano de obra asalariada, no nos centramos en estas variables, porque las consideramos dependientes de las que tomamos como referencia (régimen de tenencia, tamaño de las explotaciones, edad, productos cultivados –se focaliza en los más cosechados del municipio respecto a datos del censo 2009: maíz, girasol, trigo, cítricos, algodón, patata, aceituna; dejamos la opción de otros abierta- y dedicación exclusiva o no a la agricultura). Se entiende que cuanto más tierra se tenga, se tendrá más mano de obra, más maquinaria y los canales de comercialización serán más largos. Se es consciente sin embargo de que pudiera ser que no todos los perfiles se logren encontrar, pues la realidad no responde nunca a parámetros rígidos apriorísticos ni idealmente definidos. Siendo así, se trata con los perfiles que haya de contar con una variabilidad de éstos lo más significativa posible en el contexto. Se opta por no definir apriorísticamente demasiado cada uno de los perfiles participantes, primero porque la realidad nunca se corresponde con “modelos” perfectos predeterminados, y sería quizá imposible encontrar en la realidad los perfiles deseables, y segundo, porque es posible que con el conocimiento del medio, encontremos quizá variables o factores que son más relevantes y esto, sólo puede saberse con el desarrollo procesual de la evaluación. Entra aquí en juego la flexibilidad y la dinámica del propio proceso, y nuestra intención de no tener un modelo estático, sino adaptable según los aspectos que conozcamos del medio concreto de mano de los agentes informantes clave.</p> <p>Los demás actores que participarán, serán según el taller, alguno de los indicados en el apartado de “actores sociales” de la metodología. En cada taller, se incluirá a aquellos actores que se considere que aportarán información útil para el desarrollo de dicho taller por su experiencia, conocimientos, trayectoria etc.</p>
OBJETIVO	Implementar las herramientas participativas de producción de información y conocimiento conjunto con los agricultores loreños seleccionados, que sirvan de aporte para el análisis de racionalidad y coherencia de la reforma de la PAC 2014-2020.
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	Se trata del desarrollo de talleres dinámicos donde se lleva a cabo la aplicación práctica de cada herramienta a continuación explicitada en cada uno de los talleres participativos definidos, cuya descripción metodológica se aporta concretamente en éstos. Se apuesta por un modelo que fomente la participación continuada de los actores, con herramientas y metodologías, así como con un lenguaje, adaptadas al perfil de los participantes, donde la figura de los evaluadores/as sea de facilitadores/as, concienzudamente entrenados precisamente para no intervenir demasiado en la producción de conocimiento, sino para ser capaces de fomentar procesos de participación activa, orientar, ubicar a los actores, explicar adaptadamente a las características de estos etc. Realmente esta figura es de gran transcendencia, pues en el éxito de su rol está el éxito también del proceso bajo las consideraciones metodológicas participativas ideales a las que se aspira.
RECURSOS MATERIALES	Se aportan detallados para cada herramienta concreta.

PRODUCTOS	Según herramienta desarrollada en cada taller participativo, habrá unos u otros productos. Estos serán siempre utilizados para añadir los conocimientos e informaciones producidas por los actores participantes, a las reflexiones e informe inicial de la evaluación.
------------------	---

CARTOGRAFÍA SOCIAL DEL SECTOR AGRÍCOLA DE LORA DEL RÍO					
LUGAR	Casa de la Juventud de Lora del Río				
DURACIÓN	2 sesiones de 4 horas.				
PARTICIPANTES	Grupo de 8 agricultores tratando de responder lo máximo posible a las siguiente diversidad:				
	Régimen de tenencia de la tierra	Tamaño de explotaciones	Edad	Tipo de cultivo cosechado	Dedicación a la agricultura
	Mitad agricultores propietarios, mitad con tierras en renta/aparcería	Al menos dos agricultores según tamaño (pequeño, mediano, grande)	Mitad agricultores entre 30-45, mitad de 46 en adelante	Dado que son 8 los principales cultivos, intentar que cada agricultor participe y produzca uno de éstos.	Mitad de los agricultores con dedicación exclusiva, mitad con no exclusiva.
OBJETIVOS	<p>-Poner en común mediante el diálogo y debate grupal conocimientos sobre el sector agrícola de Lora del Río.</p> <p>-Elaborar un mapa social temático del sector agrícola de Lora del Río que contenga información sobre los elementos que a juicio de los agricultores son más importantes para caracterizar la realidad agrícola de la localidad.</p> <p>-Generar procesos de debate, diálogo y reflexión participativa con los actores.</p> <p>- Obtener datos e información relevantes para los apartados de unidad de caso, diagnóstico y análisis de racionalidad de la evaluación.</p>				
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>SESIÓN I: Este taller es el primero a realizar con los agricultores, y tiene una gran importancia, pues de cómo se desarrolle el mismo, la capacidad de conexión y de motivación que se logre trasladar a los agricultores, dependerá en gran parte el éxito del proceso evaluativo en conjunto. Siendo así, una vez se ha acordado con el Ayuntamiento el uso de las instalaciones y citado a los perfiles de agricultores referidos a través de sus contactos proporcionados en las encuestas, procedemos a la acogida de los actores en el espacio acordado para el desarrollo del taller. La disposición del espacio, será preferentemente aquella que permita generar una sensación de igualdad entre todos los participantes, por lo tanto, para el primer momento puede disponerse de sillas en círculo donde los participantes puedan tomar asiento, verse las caras, y estar en una posición espacio temporal igual todos, incluidos el equipo evaluador. La significación y representación simbólica de esta distribución en el espacio es a nuestro entender central, pues psicológicamente estos elementos aportan un marco de referencia para los actores, en relación al trato con las personas que los han citado y con las que se trabajará conjuntamente. Una vez los agricultores entren a la sala así</p>				

dispuesta, pasados unos minutos donde entendemos que probablemente estos se saluden e inicien conversaciones informales, pasamos a desarrollar las fases de la sesión:

a. Presentación de actores: Inicialmente, para esta primera toma de contacto, proponemos la presentación del equipo evaluador de forma clara refiriendo brevemente su formación y experiencia. Esto de la forma más natural y cercana posible, generando desde este mismo momento espacios de intercomunicación, identificación y transparencia en las relaciones evaluadores/as-agricultores, algo de gran importancia para ganarse la confianza de los participantes y generar ese rapport deseable en el proceso de evaluación. Hechas sus presentaciones, se propone a cada agricultor que se presente también, siendo conscientes de que entre ellos probablemente se conozcan, los elementos a señalar por cada uno serán básicamente: Presentación breve (se dará libertad para que digan nombre como mínimo y en unos minutos cuenten lo que deseen sobre ellos como agricultores) motivación (la pregunta sería ¿por qué estás aquí? y finalmente expectativas (¿qué esperas hacer/aprender/obtener en el taller?. De esta manera, vamos familiarizándonos con los nombres de cada agricultor, ya antes contactados o conocidos en la fase de acercamiento a la unidad de caso y podemos conocer su motivación para asistir, así como sus intenciones con los talleres. Dar espacio a los actores para que libremente hablen sobre sí y sus intereses, genera un feedback respecto a lo aportado en la presentación por el equipo evaluador (las personas evaluadoras aportan datos sobre sí para generar confianza, y los agricultores responden a este gesto de apertura, con otro aporte breve sobre ellos; saber algo mínimo unos de los otros es fundamental para trabajar en un clima relajado y abierto). Esto nos dará pie también a pasar a la siguiente fase de la sesión. Tiempo estimado: 15 minutos.

b. Presentación del proceso: En este momento, en base a los aportes de los agricultores sobre sus motivaciones y expectativas sobre el taller podremos enlazar con una breve presentación del proceso de evaluación a desarrollar (qué se evalúa, cómo se evalúa, por qué, para quién, objetivos), y el agradecimiento a la participación de los agricultores. Se aclarará si sus motivaciones y expectativas pueden ser o no cubiertas por el proceso. Tiempo estimado: 10 minutos.

c. Explicación de la herramienta: Se pasa en este momento a exponer qué se va a hacer en este taller. Con una breve presentación en prezi de apoyo, se expone qué es una cartografía social, poniendo énfasis en que esta herramienta tiene como objetivo que ellos, como actores clave, como los mejores conocedores de su medio, como personas con gran información y potencialidad para explicar qué es y qué pasa en el sector agrícola loreño, puedan presentar el mismo para facilitar al equipo evaluador un conocimiento de éste. Es central aclarar: qué es la herramienta (básicamente hacer un mapa temático de la realidad del sector agrícola de Lora), cuál es el objetivo (proporcionar bases para el conocimiento del sector), y que tiene total libertad para plasmar qué elementos quieren integrar en su mapa. Explicitado lo anterior, se pasa a poner ejemplo de cartografías sociales generales y temáticas, cuyos modelos posibles a referir

pueden ser los recogidos en el anexo IV. Terminada la breve explicación, se pasa a preguntar si hay dudas, si se entiende lo que hay que hacer, opinión sobre la herramienta etc. Constantemente hemos de lograr que sientan que para todo cuenta su opinión, intervención y que el hecho de que entiendan perfectamente su rol y tarea a desarrollar, es de gran importancia. Darles la mayor importancia a ellos como actores es un objetivo transversal en todo momento. Tiempo estimado: 15 minutos.

d. Elección de elementos a integrar en el mapa: Una vez se tiene la certeza de la comprensión de la idea a desarrollar, se pasa a proponer una dinámica para determinar conjuntamente qué elementos integrarán en el mapa. Se inicia un diálogo a modo de preguntas por parte de las personas evaluadoras, o bien, de propuestas por parte de los agricultores. Si el grupo tiene un carácter lo suficientemente dinámico, muchas veces, ni siquiera es necesario preguntar demasiado desde el rol de facilitadores/as, sino que la figura se ocupa de ir anotando todas las ideas que los actores propongan integrar en el mapa. Ambas circunstancias pueden también darse a la vez siendo entonces que habría espacios para propuestas de los agricultores y espacios para preguntas de los evaluadores/as sobre el sector agrícola de la localidad, que facilitarían mayores aportes por parte de los actores. El tipo de preguntas que se pueden hacer en este caso pueden ser: ¿cuáles son los lugares más importantes de la localidad vinculados con el sector agrícola?, ¿qué se hace en ellos? ¿qué ha de contener a vuestro criterio, un mapa que refleje el sector agrícola de Lora del Río?, ¿qué cultivos son importantes en Lora?, ¿qué división del espacio es relevante plasmar?, ¿qué recursos del sector deseáis reflejar?, ¿cómo definiréis la distribución del espacio? ¿es interesante ubicar las empresas de insumos en el mapa? ¿dónde se ubican las zonas de almacenaje de productos? ¿queréis reflejar las sedes de empresas compradoras de los productos? ¿es importante ubicar los bancos/cajas financiadores de las actividad agrícola y donde recibís la subvención de la PAC? ¿hay industria agrotransformadora? ¿es importante ubicar dónde están los peritos agrícolas relevantes en el pueblo? ¿dónde se pueden encontrar más actores clave, expertos, políticos etc.? ¿hay algún lugar de reuniones de agricultores interesante a contemplar en el mapa? ¿hay asociaciones de apoyo a los agricultores? ¿dónde se ubican? ¿qué otras entidades de ámbito supralocal creéis que son importantes posicionar en vuestro mapa a un nivel más global? ¿representaremos los tipos de suelo? ¿de sus usos?, ¿podemos explicitar las explotaciones y sus propietarios/rentistas?, ¿cuáles son los nombres populares de las áreas de cultivo?, etc.; en fin, toda aquella pregunta que sirva para provocar, guiar, orientar, hacer reflexionar a los asistentes etc. Aunque se de esta fase, es importante ser conscientes de que en el desarrollo práctico del mapa, se pueden aportar otros elementos no mencionados en este momento. Al final de esta fase, tendremos un listado de todo lo que desean plasmar en el mapa, se instará a que el grupo (como decida, quien decidan) recoja dichos elementos para poder tenerlos en cuenta en sucesivas fases del proceso. Tiempo estimado: 30 minutos.

e. Descanso: Se propone en este punto hacer un descanso de 15 minutos para no saturar a los participantes y porque la siguiente

fase, requiere de una mayor concentración y trabajo común efectivo, para lo que entendemos que el descanso de unos minutos es pedagógicamente necesario.

f. Planteamiento general del mapa: Una vez se sepa qué elementos se colocarán en el mapa, se darán los materiales para elaborarlo y se tratará de colocar en una mesa grande el papel, la cual ha de permitir que los actores puedan situarse alrededor de la mesa viéndose las caras para poder favorecer debates y diálogos para la elaboración efectiva del mapa. También esto permitirá que todos puedan participar en el diseño efectivo del mapa a realizar. Ubicados con esta distribución espacial alrededor del papel donde se desarrollará el mapa, se propone que a lápiz, hagan un esbozo del mismo y de dónde se situarían los principales elementos a dibujar. Es importante que el equipo evaluador realice anotaciones especialmente en esta fase, sobre los diálogos que se produzcan, conflictos, interacciones, opiniones, que darán muchas pistas sobre el contexto, problemas, opiniones, necesidades de los agricultores etc. Se apoya en esta fase también con preguntas que puedan mejorar la disposición práctica de los elementos en el mapa, orientando, siempre desde una posición de apoyo, no directiva. También aquí, se determina por parte de los participantes la leyenda del mapa, qué representaciones gráficas van a ser tomadas para cada aspecto a representar. El grupo ha de consensuarlas y recogerlas. Somos partidarios de no dar una indicación del trabajo en subgrupos en esta fase, a no ser que se aprecie que el trabajo común de las 8 personas no es viable y entorpece el desarrollo de la tarea. En la mayoría de los casos, los propios participantes, si ven que no es efectivo trabajar todos esta parte, se dividen las tareas. Preferimos que esta división sea hecha por ellos y no inducida por el equipo evaluador, para dejar mayor autonomía a su propio proceso de aprendizaje y colaboración. En este sentido mientras un grupo esboza el mapa, otro podría hacer la leyenda, otro podría pensar el diseño específico etc. Entendemos que esto forma parte de la autoorganización y que el equipo evaluador sólo ha de intervenir de una forma más directiva y determinante en caso de desorientación extrema o de falta de coordinación efectiva. Si no, sólo guiará el proceso resolviendo dudas, aportando mejoras, planteamientos etc.

Para esta fase, mínimo se necesita una hora, pues es decisivo lo que en ella se acuerde y se logre avanzar, para que la elaboración práctica del mapa sea lo más eficaz posible. Se puede dar el caso de que el grupo tenga todo lo suficientemente claro en menos tiempo, o en un tiempo mucho más dilatado. De ahí que la estimación del tiempo aquí sea más complicada, mas ello no ha de generar problema alguno, pues mientras se cumpla el objetivo, no importa la cantidad de tiempo dedicada a ello, aunque lo ideal es que se tardase sobre una hora.

g. Inicio de la elaboración del mapa: Una vez todos los elementos están esbozados en el mapa, y los participantes tienen completamente claro dónde ubicar cada uno y la leyenda a utilizar, se pasa en el tiempo restante a iniciar el diseño práctico del mapa. El tiempo dedicado a esto depende del dedicado a la anterior fase, lo ideal sería una hora aproximadamente también como mínimo, en todo caso a esta última fase se dedicará el

	<p>tiempo restante, a excepción de los 10 últimos minutos finales dedicados a:</p> <p>h. Cierre de la sesión: Se agradece la colaboración, se pregunta opinión sobre el desarrollo de la sesión, se invita a los actores a expresar conclusiones, aportes, aprendizajes. Se deja apuntado el trabajo para la siguiente semana, proponiendo que durante la semana, si se les ocurre alguna idea o elemento a integrar, la aporten en la siguiente sesión.</p> <p>SESIÓN II: Esta sesión se desarrolla la siguiente semana, con la misma duración, y con la intención de seguir dibujando el mapa que se inició (o al menos se esbozó como mínimo) en la anterior sesión. En esta ocasión, hay menos fases a desarrollar:</p> <p>a. Bienvenida: Se agradece de nuevo la participación, se pregunta de manera informal sobre la semana, si traen aportes nuevos, si han pensado elementos a añadir etc. Se hace un recorrido breve por lo que se hizo en la anterior sesión y se explica qué se hará en esta. Tiempo estimado: 15 minutos.</p> <p>b. Continuación de la elaboración del mapa: Se sigue con el trabajo iniciado en la sesión anterior. Si el grupo autónomamente no propone una subdivisión, en este caso sí se insta de manera más clara a ello, con el objetivo de que todos participen en la elaboración de partes del mapa, para que el resultado final sea el conjunto de las aportaciones de los participantes. Se trata de jugar aquí con la igualación de los roles, propiciar que participen quienes son más reticentes, de que los que más participan, no acaparen toda la actividad etc. En esta fase, según las características del grupo, se ha de actuar de una u otra manera, buscando siempre el equilibrio en los roles de los participantes y la integración de todos en la actividad. De nuevo se recogen los debates, aportes, aspectos referidos que puedan servir para el diagnóstico y conocimiento de la unidad de caso. Se puede preguntar en este momento más en profundidad a actores sobre temas que puedan dar pistas para sucesivas fases, y que se deban retomar –problemas, necesidades, conflictos etc.-. Se dedica a esta fase el tiempo restante de la sesión, haciendo un descanso de 15 minutos a la mitad de la misma, y exceptuando los 10 últimos minutos dedicados a:</p> <p>c. Cierre de la sesión: Se plantean conclusiones, si quedan cosas por hacer se insta a la convocatoria a una nueva sesión si hay deseo y compromiso por parte de los actores de hacerla, se preguntan de nuevo valoraciones del proceso, qué se ha aprendido, aportes, reflexiones, conclusiones etc., y se recogen por el equipo evaluador.</p>
RECURSOS MATERIALES	Sillas, mesas, proyector, presentación prezi, ordenador, folios, papel continuo, cartulina, lápices, bolígrafos, gomas, sacapuntas, lápices de color (o ceras o rotuladores), reglas, pizarra, tiza.
PRODUCTOS	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa social del sector agrícola de Lora del Río -Información recopilada por el equipo evaluador en relación a la unidad de caso en el proceso de debate, reflexión y diálogo de los agricultores que elaboran el mapa. -Mayor rapport con agricultores participantes. -Identificación de los agricultores con el proceso de evaluación. -Información y datos para apartado de unidad de caso, diagnóstico y análisis de racionalidad de la evaluación.

ANÁLISIS DAFO					
LUGAR	Casa de la Juventud				
DURACIÓN	1 sesión de 2 horas.				
PARTICIPANTES	4 Agricultores, 1 experto/a local en agricultura local, 1 técnico de la concejalía de agricultura del ayuntamiento, 1 representante de la cooperativa local (presidente o perito), 1 representante de ASAJA con vinculación al pueblo, que sea conocido en el mismo. Los agricultores serán otros diferentes a los que participaron en la elaboración de la cartografía. De nuevo para los perfiles, se tomarán los 5 criterios antes definidos tratando de que haya variabilidad en los perfiles participantes respecto a estos criterios.				
	Régimen de tenencia de la tierra	Tamaño de explotaciones	Edad	Tipo de cultivo cosechado	Dedicación a la agricultura
	2 agricultores propietarios y 2 rentistas/aparceros.	Dos agricultores con tamaño explotación medio, uno con grande y uno pequeño.	2 entre 30-45 y 2 de 46 en adelante.	Buscar la mayor representatividad de producción de cultivos.	2 con dedicación exclusiva, dos sin dedicación exclusiva.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> -Identificar los principales elementos de debilidad, amenaza, fortalezas y oportunidades que los actores participantes consideran que existe en el sector agrícola de Lora del Río. -Elaborar participativamente la matriz DAFO del sector agrícola de Lora del Río. -Generar procesos de debate, reflexión y diálogo entre las personas participantes. -Obtener datos e información relevantes para los apartados de unidad de caso, diagnóstico y análisis de racionalidad de la evaluación. 				
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>a. Presentación de actores: En la misma línea que lo definido en la anterior herramienta, teniendo en cuenta que ahora contamos con expertos locales para el proceso de presentación. Tiempo estimado: 15 minutos.</p> <p>b. Presentación del proceso: En la misma línea que lo referido en la anterior herramienta metodológica. Tiempo estimado: 10 minutos.</p> <p>c. Explicación de la herramienta: Se pasa en este momento a exponer qué se va a hacer en este taller. Se explica detalladamente en qué consiste la matriz DAFO, poniendo especial énfasis en que se comprenda qué elementos van en cada apartado y el carácter de externos o interno de los mismos para que sus aportaciones puedan ser lo más ricas, rigurosas y reflexionadas posibles. Se refiere el objetivo de la implementación de la herramienta técnica para conocer estos aspectos según la consideración de los participantes, focalizando de nuevo en la importancia de que ellos son quienes mejor conocen su contexto, y por tanto quienes más datos e información tienen sobre el mismo. Se explicita que la dinámica será participativa, y que se pueden generar debates sobre si todos están de acuerdo sobre si un determinado elemento es una debilidad o amenaza etc., instando al diálogo común inclusivo, respetuoso,</p>				

	<p>como medio de aprendizaje colectivo, de intercambio de puntos de vista y de potencial para el desarrollo práctico de la sesión concreta. Tiempo estimado: 10 minutos.</p> <p>d. Elaboración de la matriz DAFO: En una disposición semicircular frente a la pizarra, donde todos los actores puedan verse las caras, se pasa a recoger los aportes de los actores para cada apartado de la matriz dividiendo la pizarra en 4 apartados (D-A-F-O). Se iniciará procesualmente por cada uno de los apartados de la matriz a rellenar haciendo primero la parte de los elementos internos (D y F) y luego las dos externas. A cada aportación que se haga, se introducirá alguna cuestión que haga reflexionar al grupo sobre si esa consideración es compartida o no, sobre si está bien ubicada en el apartado de la matriz en que se está trabajando, se puede incluso profundizar un poco en la descripción del elemento que aporten, tratando siempre de que el rol del facilitador/a propicie un debate abierto, no directivo, y la generación de un consenso. En relación a cada elemento aportado por los actores. También se tratará de propiciar la participación de todos éstos, teniendo especial cuidado en esta oportunidad en el hecho de que las personas consideradas como “expertas”, no por ello, asuman un rol preponderante, ni acaparen la palabra. Se debe abrir un turno de palabra donde cada actor aporte algo, es importante que todos participen aportando o en el debate, que no haya personas que queden fuera de la escena. Si se dan elementos que generen un conflicto patente de diversidad de opiniones, habrá que aprovecharlo para profundizar en el por qué de la disparidad, y también para enriquecer el debate sano e inclusivo. Si hubiera actores enfrentados, la persona facilitadora ha de tener un rol de mediador fuertemente definido si se dan situaciones controvertidas en este sentido. Hay que tratar de sacar el máximo “jugo” al proceso de elaboración de la matriz, no sólo es importante el proceso en que van diciendo elementos para cada apartado de la misma y éstos elementos se van discutiendo, sino que más allá de la matriz final, todos los datos e informaciones que van dándose en el “durante”, son muy enriquecedores. Es importante aquí que uno de los facilitadores/as sea el que anote las consideraciones de los participantes y otro, el que pueda recoger los elementos de aporte además de lo que se dice en la matriz para poder luego analizarlos y retomarlos en sucesivas fases y aportes concretos para cada elemento del informe de evaluación apropiado. El tiempo dedicado, será el restante de la sesión, excepto los últimos 10 minutos dedicados a:</p> <p>e. Conclusión: Se tratará de cerrar el proceso, de nuevo refiriendo aportes importantes, aprendizajes, conclusiones de los agricultores etc. Es una fase de cierre de la sesión donde se valora el instrumento y se opina sobre el producto final y la importancia de éste para ellos y para la evaluación, agradeciendo la participación enriquecedora en el proceso desarrollado.</p>
RECURSOS MATERIALES	Pizarra, tizas, folios, bolígrafos, mobiliario.
PRODUCTOS	<ul style="list-style-type: none"> -Matriz DAFO sobre el sector agrícola de Lora del Río. -Contacto inicial con expertos locales que posteriormente pueden ser susceptibles de ser entrevistados. -Información y datos para apartado de unidad de caso, diagnóstico y análisis de racionalidad de la evaluación.

LLUVIA DE IDEAS	
LUGAR	Casa de la Juventud
DURACIÓN	1 sesión de 1 hora y media
PARTICIPANTES	Los mismos que han participado en la elaboración de la matriz DAFO.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> -Generar tarjetas de ideas con información útil para el desarrollo de la “técnica del tapete”. -Ordenar las tarjetas realizadas en base a lo que se considere causa-problema-consecuencia. -Obtener información y datos relevantes para utilizarlos en el análisis de relevancia.
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>a. Introducción: como las personas ya han participado en la anterior herramienta de producción de datos, no es necesario una presentación tan densa, pero sí una vez más dejar unos minutos de distensión iniciales entre los participantes y de éstos con los evaluadores/as. Tiempo estimado 10 minutos.</p> <p>b. Explicación de la herramienta: Se explica de forma sencilla en qué consiste el proceso que se va a desarrollar a continuación: básicamente en que en base a la temática propuesta “La situación de la agricultura en Lora del Río”, se expongan libremente todas las ideas participativamente, sin coartar lo que cada persona diga, sin juzgarlo, sin cuestionárselo inicialmente, que se explicita todo lo que se pase por la mente en base a este tema propuesto. Se pasará a pegar en la pared las ideas surgidas, de forma clara, sencilla y breve. Tiempo estimado 5 minutos.</p> <p>c. Elección de persona colaboradora: Se propone que el grupo elija a una persona para recoger y pegar esos papeles, ésta también a de dar sus ideas y opinión.</p> <p>d. Desarrollo de la técnica: Se inicia el proceso de turno de intervención de cada actor participante. El equipo evaluador se limita a observar, no enjuiciar los aportes, generar un clima confortable y de respeto mutuo, promover que se participe en igualdad, suscitar ideas –nunca indicarlal tal cual-, hacer preguntas que promuevan mayor participación, repreguntar sobre lo que se dice para que se siga profundizando en un aporte determinado, fomentar la continua participación si llegan espacios de tiempo en que las personas se quedan bloqueadas, en cierto modo, su rol es “tirar del hilo”, ayudar intuitivamente y de forma lo más neutral posible a que las personas expongan las ideas que se les ocurran o tengan sobre la temática concreta. Se toma fotografía de todas las ideas expuestas en la pared. Tiempo estimado: 30 minutos.</p> <p>e. Ordenación básica de ideas: Se propone que traten de agrupar las ideas expuestas según consideren que son un elemento más causal, descriptivo o consecuencia. Se redistribuyen las tarjetas por la pared en atención a estos 3 parámetros. Se genera en este espacio un espacio de debate, donde cada actor aporta su opinión sobre qué es cada tarjeta escrita. Se permite que intercambien opiniones, incluso que acuerden que una misma tarjeta puede tener contenido de dos de las 3 distribuciones propuestas etc. Se favorece la búsqueda de intercambio respetuoso de opinión para llegar a un consenso mínimo cuando sea posible. Una vez se ha abordado cada tarjeta, se ubican todas y el turno de espacio de debate se cierra,</p>

	<p>se toma una fotografía también de esta ordenación. Tiempo estimado: 30 minutos.</p> <p>f. Cierre de la sesión: Se pregunta sobre su opinión del desarrollo de la técnica, sobre si les ha parecido útil, sobre los principales puntos de acuerdo-desacuerdo, aprendizaje etc. Agradeciendo la participación y explicitando que en la próxima sesión se hará una “segunda parte” de ésta técnica.</p> <p>g. Recogida de tarjetas: para su sistematización y profundización en el trabajo de gabinete del equipo evaluador.</p>
RECURSOS MATERIALES	Tarjetas, masilla adhesiva, bolígrafos, mobiliario.
PRODUCTOS	<p>-Tarjetas con información precisa sobre elementos que los actores toman relevantes, problemas, necesidades que les preocupan etc.</p> <p>-Fotografía de las tarjetas y de la distribución inicial de estas (causa-problema-consecuencia) como elemento base para profundizar en él en la siguiente herramienta.</p> <p>-Información útil para darle forma a las tarjetas a elaborar para el desarrollo del “tapete”.</p>

TÉCNICA DEL TAPETE	
LUGAR	Casa de la Juventud
DURACIÓN	1 sesión de 2 horas
PARTICIPANTES	Los participantes del anterior taller.
OBJETIVOS	<p>-Profundizar en las ideas y los elementos de causa-caracterización-consecuencia descritos en la lluvia de ideas.</p> <p>-Generar un proceso de reflexión intergrupala en relación a la situación de la agricultura local.</p>
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>Trabajo previo del equipo evaluador: Elaboración de tarjetas por parte del equipo evaluador, que toma las tarjetas de la lluvia de ideas y desarrolla un proceso de profundización y descripción con mayor complejidad redactando nuevas tarjetas que contengan las ideas desarrolladas de la anterior herramienta, con un lenguaje claro y sencillo. Se introducirán nuevas tarjetas si se observa que elementos causales, factores caracterizadores o consecuencias de la temática no han sido lo suficientemente tenidas en cuenta en la lluvia de ideas. Se obtendrán así una pluralidad de tarjetas con un contenido más profesional o teórico (como se quiera ver), fácilmente comprensibles.</p> <p>a. Introducción: En el sentido de lo anteriormente explicitado en este apartado de la anterior herramienta descrita.</p> <p>b. Explicación de la herramienta: Se expone a los participantes el trabajo de elaboración de tarjetas hecho por parte del equipo evaluador en base a sus tarjetas de la lluvia de ideas y se explica qué se va a realizar en esta ocasión con las tarjetas que se les entregarán, instando a que el grupo ha de colaborar para organizar las tarjetas en base a unas causas, que generan problemas determinados en base a una serie de caracterizaciones y factores de los mismos, de los cuales se generan unas consecuencias concretas. Se pone énfasis en la importancia de debatir, opinar, llegar a acuerdos, reflexionar en común etc. Tiempo estimado 10 minutos.</p> <p>c. División en dos subgrupos: En cada subgrupo habrá 2 agricultores y 2 expertos locales, se permite que el grupo haga</p>

	<p>como prefiera cada subgrupo específico en función de si hay mayor afinidad, amistad, conocimiento etc., y para no forzar a personas a participar de un subgrupo único si no lo desean. Se entregan las tarjetas a cada subgrupo. Tiempo estimado 5 minutos.</p> <p>d. Desarrollo del proceso: Se deja libertad a los grupos para que inicien el debate, organización, discusión interna, reflexión sobre la organización de las tarjetas. El rol de los/as facilitadores/as en este caso es poco más que aclarar cuestiones conceptuales de las tarjetas, y favorecer el diálogo, entendimiento mutuo, explicar consideraciones que el grupo no comprenda en su totalidad etc. No ha de entrar en refutar opiniones ni corregir aspectos erróneos a su juicio. Su papel es una vez más de mediación y orientación no directiva. Se toma fotografía una vez cada grupo haya llegado a un acuerdo sobre el orden de cada tarjeta. Tiempo estimado 1 hora.</p> <p>e. Descanso: de 15 minutos.</p> <p>f. Puesta en común: Cada subgrupo pasa a explicar con un representante o entre todos, como decidan, por qué ha colocado cada tarjeta donde lo ha hecho, las principales reflexiones, discusiones que se han dado, opiniones generadas, desacuerdos, acuerdos claros, comentando en sí el desarrollo del proceso en su grupo, y sus propias conclusiones sobre la técnica y la temática analizada. Si hay diversidad entre los dos subgrupos, se abre un turno de réplica, debate intergrupalo, justificación etc., donde se verán diversidad de opiniones y en este espacio el equipo evaluador podrá obtener muchísima información válida para el análisis de racionalidad de la reforma. El resto de la sesión se dedica a esto a excepción de los 10 últimos minutos para:</p> <p>g. Cierre de la sesión: En la línea de lo definido para este apartado en anteriores herramientas descritas.</p>
RECURSOS MATERIALES	Mobiliario, tarjetas elaboradas por el equipo evaluador.
PRODUCTOS	<p>-Imagen de la distribución de las tarjetas realizada por cada subgrupo.</p> <p>-Información relevante para la elaboración del árbol de problemas por parte del equipo evaluador, posteriormente retroalimentado con los actores que participan en el siguiente taller de retroalimentación. En base a todo el análisis que se obtenga por parte de los participantes, el equipo evaluador realizará de forma autónoma el árbol de problemas, situando en cascada causas que llevan a problemas y las consecuencias de éstos, en base a lo aportado y reflexionado por los agricultores en este taller. El producto, es así un insumo para el árbol de problemas que los evaluadores/as realizan. La realización de dicho árbol, se remite a lo explicitado en la metodología sobre esta herramienta, motivo por el que no explicitamos su desarrollo en una ficha, al ser realizada por las evaluadoras/es netamente. Para su elaboración, en conjunto las personas evaluadoras, tomarán las figuras elaboradas por cada subgrupo y los aportes consensuados en la fase de puesta en común, y desarrollarán su propia organización de esas tarjetas, incluyendo aportes de la sesión, para configurar el producto deseado: árbol de problemas.</p> <p>-Datos e información trascendente para el análisis de racionalidad</p>

	de la reforma.
DELPHI: RETROALIMENTACIÓN ÁRBOL DE PROBLEMAS	
LUGAR	Casa de la Juventud
DURACIÓN	1 sesión de 2 horas.
PARTICIPANTES	En este proceso de retroalimentación participarán los 8 agricultores que participaron en el desarrollo de la cartografía social, retroalimentando así las consideraciones aportadas por el otro grupo participante, y el equipo evaluador al desarrollar el árbol de problemas.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> -Retroalimentar el árbol de problemas elaborado. -Profundizar en los elementos explicitados en el árbol de problemas definido. -Compartir con el grupo de agricultores las consideraciones de los participantes en el anterior taller.
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>a. Introducción: En la línea de lo definido para este apartado en anteriores sesiones, teniendo en cuenta que los participantes puede ser que llevemos varias semanas sin verlos, y habrá que hacer un esfuerzo por generar una buena acogida que favorezca la mejora del rapport ya establecido en las sesiones del diseño de la cartografía social. La interacción con ellos será mucho más sencilla que antes dado que hay una mayor confianza y conocimiento mutuo, así como mayores cauces para la generación de un proceso más fructífero, ya que tienen un bagaje previo y una experiencia e idea más acertada de la manera de trabajar participativa y colaborativamente, lo cual facilita esta fase enormemente. Tiempo estimado 10 minutos.</p> <p>b. Presentación de la herramienta: Se pone énfasis en explicitar el proceso por el que se ha llegado a la elaboración del árbol de problemas que tienen ante ellos (lluvia de ideas, tapete y árbol de problemas final) y de por qué se considera relevante que otro grupo de agricultores contraste lo establecido por el anterior grupo participante en los otros talleres. Se refiere cómo se desarrollará el proceso. Tiempo estimado 15 minutos.</p> <p>c. Desarrollo de la herramienta: Será básicamente la proyección del árbol de problemas elaborado, sobre el que se irán analizando cada uno de sus elementos y solicitando opinión y el establecimiento de un diálogo interactivo con los participantes. Se proporcionará a cada uno un papel y bolígrafo donde estará escrito el texto de cada tarjeta y una vez haya ese espacio de análisis de cada una y sus interrelaciones, se propondrá que se expliciten su opinión sobre la tarjeta en sí, sobre la conexión de ésta con otras, sobre el problema, causa o consecuencia específica indicando de forma concisa sus aportes, mejoras, cambios posibles, divergencias de opinión etc. Una vez se hayan abordado cada una de las tarjetas y sus interrelaciones y se haya escrito por parte de los agricultores su aporte a éste análisis según lo hablado en común y su perspectiva propia, se pasa a recoger cada papel cuyos aportes servirán para integrar en el árbol de problemas. Tiempo estimado 1 hora, aunque la dedicación será ya el resto de la sesión excepto los 10 últimos minutos para:</p> <p>d. Cierre de la sesión: en la línea de como se hace esta fase concreta en las herramientas ya descritas. Se refiere en este caso cómo lo elaborado en la sesión es base para lo que se elaborará</p>

	en la siguiente, pasándose ya al análisis de pertinencia de la reforma. Tiempo estimado 10 minutos.
RECURSOS MATERIALES	Proyector, ordenador, mobiliario, folios, bolígrafos.
PRODUCTOS	-Árbol de problemas retroalimentado con nuevos aportes, mejoras, reorientaciones etc. -Información relevante para análisis de relevancia y futuro análisis de la coherencia interna de la reforma.

Con todo lo obtenido en cada uno de los talleres y períodos de reflexión del equipo evaluador en base a las aportaciones generadas en los mismos, se hace un avance de análisis de gabinete conclusivo que será básico para posteriores avances en el análisis de la información total generada en la fase de trabajo de campo que será posteriormente integrada en el informe preliminar a retroalimentar con los actores participantes como se explicitará al final del apartado de coherencia externa.

7.1.2. Pertinencia

La pertinencia se basa en el análisis de los objetivos de la reforma, en “enjuiciar la formulación de los objetivos” (...) la calidad en la formulación de los objetivos del programa” (Osuna y Márquez, 2000 citado en Bueno y Osuna, 2013: 8). Detenerse en un elemento tan sencillo y complejo a la vez como son los objetivos, es una tarea que engloba en sí una multiplicidad de análisis y subanálisis importantes. Más allá de analizar la definición conceptual de los objetivos y si cumplen con los requisitos que luego se explicitarán, se entiende que el desarrollo de este análisis trae consigo una serie de reflexiones que son claves para comprender las intenciones que subyacen a un elemento que aparentemente es tan básico, como los objetivos.

Estos encierran en sí, las verdaderas aspiraciones de quien diseña la política, tanto de forma implícita como explícita, y en la lectura y valoración de los mismos se verá de forma precisa la asunción o no de compromisos reales, realizables y realistas por parte de quien formula en este caso, la reforma que se propone analizar. En este sentido, unificando consideraciones propias y siguiendo a Bueno (2014) y a Osuna y Márquez (2000), se aportan aquellos aspectos que se entiende que hay que analizar sobre los objetivos:

1. Si son explícitos: “Claramente resaltados como tales, que no se oculten en una estructura discursiva de donde sea casi imposible extraerlos”.
2. Si el conjunto de objetivos definido se contradice entre sí.
3. Si los objetivos específicos llevan al logro de los generales.
4. Si son medibles, cuantificables con la definición apropiada de indicadores: “En todo caso, mensurables, de modo que las necesidades que se presentan han de aparecer, en la medida de lo posible, cuantificadas”.
5. Si están definidos conceptualmente de manera clara: “No deben ser permitidas dudas ni ambigüedades sobre el modo y la forma en que se exponen, ni sobre su contenido.
6. Si se definen con rigurosidad: “Que proporcionen una imagen fiel de la situación sobre la que se propone intervenir”.
7. Si atienden a una sola o meta, a un solo aspecto, o por el contrario se solapan entre ellos.
8. Si son completos: “Que sirvan para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de intervención”.
9. Si son contratables en base a fuentes fiables: “Deben especificar las fuentes de investigación o la metodología en la que se basa el diagnóstico”.

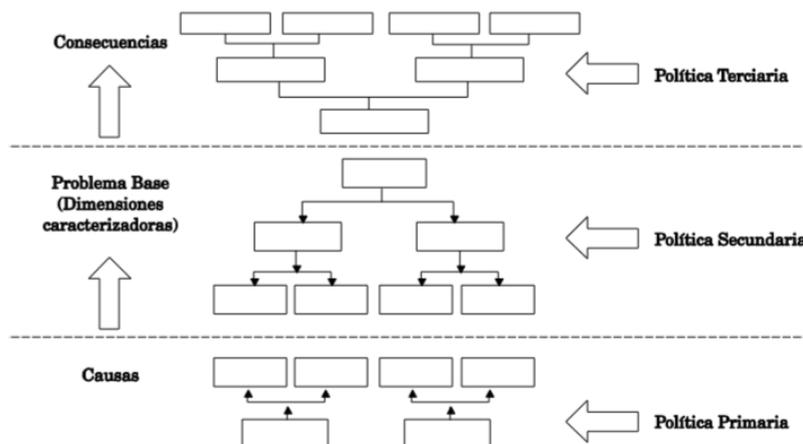
10. Si reflejan explícitamente los compromisos que se buscan (evitando verbos poco cuantificables y más propositivos que específicos).
11. Si refieren un único producto o resultado esperado.
12. Si constan de una definición espacio-temporal precisa y detallada.
13. Si aportan una caracterización detallada de la población objetivo con la que se busca lograr dicho objetivo, o a la que le afecta éste directamente.

Realmente estos atributos, deberían ser de sentido común a la hora de definir los objetivos, mas ciertamente si quien formula las intervenciones no es experto en el diseño de las mismas a un nivel técnico –cosa que tristemente acontece a cualquier nivel de gestión pública-, o bien si aún teniendo esa cualificación técnica no se desea “enfangarse” demasiado con la formulación de objetivos de difícil cumplimiento, se tirará de palabras como “promover, fortalecer, mejorar” etc. para definir los objetivos, para intencionadamente no formularlos como es debido, siendo estos finalmente más “una expresión de buenos deseos que una formulación de objetivos, lo que no hace sino reflejar la ambigüedad de la situación” (Prior, 1993 citado en Osuna y Márquez, 2000: 37).

Este análisis, no ha de quedarse sólo en la atención a la conceptualización formal de los objetivos, debe también “delimitar, clarificar y estructurar los objetivos en términos operativos, detectando, con el contexto diagnosticado como referencia, qué ámbito del mismo es el que persigue solucionar la intervención pública” (Monnier, 1995 citado en Bueno y Osuna, 2013:8).

Sin entrar aún en el análisis pormenorizado de la correlación entre problemas-objetivos (algo que enmarcamos dentro del análisis de coherencia interna), se ha de apuntar ya en esta fase lo que en la siguiente se profundizará, esto porque este análisis se basa en que “La política será más racional cuanto mejor orientada esté hacia los problemas a los que ha de hacer frente, lo que resulta ser condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar una acción pública eficaz” (Bueno y Osuna, 2013: 9). Siendo así, con la elaboración del árbol de problemas y el de objetivos, en función de las respuestas y hallazgos que a lo largo del análisis de pertinencia se vaya realizando, se podrá comprobar la correspondencia entre ambos, siendo que “La situación ideal es aquella donde la comparación entre los árboles de problemas y objetivos es automática y presentan una simetría absoluta”. (Osuna y Márquez, 2000: 44). Se podrá también con este análisis ir concluyendo sobre ante qué tipo de política nos encontramos, según las diferenciaciones que hace Reboloso (2008, citado en Bueno y Osuna, 2013: 9) entre primaria –“trata de detener un problema de manera inmediata”, y lo hace como explicitan los autores “(...) dirigiendo la intervención hacia la causa del mismo”-, secundaria –si como consideran Bueno y Osuna trata de “hacer frente al problema causado a través de la estrategia”- y terciaria –“trata de hacer frente a posibles secuelas o efectos derivados de la presencia del problema”. Lo cual se aprecia magníficamente sintetizado en el siguiente esquema:

FIGURA 16: ANÁLISIS DE ORIENTACIÓN DE OBJETIVOS Y PROBLEMAS Y DE DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS PÚBLICAS



Fuente: Bueno y Osuna (2013: 9)

Concretando los elementos que componen finalmente el análisis práctico de la pertinencia, se enumeran, presentando fichas de detalle de aquellas herramientas que integran la participación de actores relevantes del contexto (1º y 3º):

- 1º Taller participativo para elaboración de árbol de objetivos
- 2º Matriz árbol de objetivos-objetivos reforma
- 3º Enjuiciamiento práctico de objetivos
- 4º Análisis conclusivo de gabinete

ÁRBOL DE OBJETIVOS	
LUGAR	Casa de la Juventud
DURACIÓN	1 sesión de 4 horas
PARTICIPANTES	Los mismos agricultores participantes en la anterior retroalimentación.
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar el árbol de objetivos como imagen en positivo del árbol de problemas. -Producir conocimiento, información y datos relevantes para el análisis de relevancia de la reforma. -Generar un proceso de reflexión entre los agricultores sobre las circunstancias ideales para ellos, los objetivos a conseguir, medidas y fines perseguidos en esa imagen deseada de su propia realidad agrícola.
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>a. Introducción: En la línea de lo establecido en este apartado en las anteriores herramientas. Tiempo estimado: 10 minutos.</p> <p>b. Descripción de la herramienta: En la línea de los definido en este apartado en anteriores herramientas. Se da importancia en este caso a cómo el árbol de objetivos es una imagen en positivo del árbol de problemas que ellos retroalimentaron, poniendo especial interés en que les quede muy claramente establecido qué va en la base, qué en el centro y qué en las ramas, para que el desarrollo de la técnica pueda ser lo más exitoso posible. El equipo evaluador se parará en este sentido a enfocar cada apartado del árbol, explicarlo, preguntar sobre su entendimiento y responder a las preguntas que los actores puedan tener sobre cada apartado, así como sobre el objetivo en sí de la herramienta a desarrollar. Tiempo estimado 15 minutos.</p> <p>c. Desarrollo: Se repartirán tarjetas a cada participante en</p>

	<p>función de la cantidad de causas que haya en la base del árbol de problemas. Se harán así subgrupos –no podemos determinar cuántos, ya que no tenemos la cantidad de causas existentes, pero lo ideal es que cada subgrupo analizara como máximo unas dos o tres causas y desde ellas, todas las ramificaciones que salen de las mismas: problemas y consecuencias. Los grupos serían: 2 de 3 y uno de 2 (8 agricultores en total). El desarrollo de la sesión se basa en que en función de las tarjetas que a cada subgrupo le ha tocado, donde se explicitarán las causas, cada subgrupo analice la línea de ramificaciones que se da desde las mismas y diseñe tarjetas con la imagen en positivo de los elementos que se analizan del árbol de problemas tomado como base. Siendo así, en conjunto, podrán analizar</p> <p>Tiempo estimado: 1 hora.</p> <p>d. Descanso: 15 minutos de descanso y otra hora de trabajo.</p> <p>e. Continuación con el diseño del árbol de objetivos: Tiempo estimado 1 hora. El rol de las personas evaluadoras, en este momento y en c., será apoyar a los agricultores como facilitador/a, explicitar cuestiones controvertidas, preguntas que tengan etc., tratando de influir lo menos posible en los resultados generados mas sí guiando en caso de falta de orientación del grupo.</p> <p>f. Puesta en común: Cada subgrupo presentará la parte del árbol de problemas que le tocó transformar en árbol de objetivos. Se harán aportes, mejoras, debates y se incluirán las reflexiones. Tiempo estimado 20 minutos.</p> <p>g. Cierre de la sesión: En la línea de lo que se define en este apartado en anteriores herramientas.</p>
RECURSOS MATERIALES	Proyector, ordenador, tarjetas, copias del árbol de problemas, folios, bolígrafos.
PRODUCTOS	<p>-Árbol de objetivos.</p> <p>-Información a modo de insumo para la elaboración de la matriz que correlacione el árbol de objetivos elaborado por los participantes, con los objetivos de la reforma. Ésta se realizará por parte del equipo evaluador, poniendo en relación ambas informaciones para poner de relieve la concordancia o no entre éstos. Este árbol es entonces un fin en sí y un medio a la vez, dado que en base a él, se podrá hacer dicha matriz correlacional y ésta nos aportará de nuevo mucha información para el análisis de pertinencia de la evaluación. La realización de la misma, se base en establecer dicha relación, por ello entendemos irrelevante el desarrollo de una ficha específica sobre ésta matriz, al ser un proceso muy evidente.</p>

ENJUICIAMIENTO PRÁCTICO OBJETIVOS REFORMA	
LUGAR	Casa de la Juventud
DURACIÓN	1 sesión de 1 hora y media.
PARTICIPANTES	Expertos locales en agricultura que participaron en las herramientas de DAFO, lluvia de ideas y tapete. 4 personas.
OBJETIVOS	<p>-Enjuiciar la definición de los objetivos de la reforma</p> <p>-Generar un proceso de aprendizaje y reflexión con los actores sobre la formulación de objetivos.</p> <p>-Obtener información útil a aportar para el análisis de pertinencia</p>

	de la reforma.
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>a. Bienvenida: En la línea de lo explicitado en este apartado en otras herramientas. Tiempo estimado 10 minutos.</p> <p>b. Presentación de la sesión: En la línea de lo explicitado en este apartado en otras herramientas. Se pondrá especial énfasis en clarificar el desarrollo de la parte práctica de enjuiciamiento de objetivos, que básicamente consistirá en juzgar mediante el sistema de valoración la formulación de cada objetivo en función de cada elemento a analizar de éstos. Tiempo estimado 10 minutos.</p> <p>c. Exposición “Un buen objetivo”: El equipo evaluador presentará una breve ponencia sobre los atributos que ha de tener un buen objetivo (definidos en este mismo apartado de pertinencia). Es muy importante adaptar el lenguaje al público, teniendo en cuenta que estamos ahora con personas más formadas, que incluso pueden estar acostumbradas a leer proyectos, planes etc., por lo que nuestro interés es dotar de un mayor conocimiento a éstas (en la línea de la promoción del aprendizaje comunitario que también subyace a nuestro planteamiento), y que esto les sirva para que puedan darnos su opinión sobre cómo los objetivos de la reforma cumplen o no con los atributos explicados. Se realizará de una forma dialogante, planteando preguntas a los participantes para conocer su consideración inicial sobre qué creen que es un objetivo definido claro, con rigurosidad etc., y en base a lo que ellos comenten, se partirá de ahí para explicar un poco más en profundidad esa característica concreta. Tampoco pretendemos que sea una clase magistral como puede observarse, mas sí que dote a los participantes de las nociones mínimas básicas que les permitan luego juzgar efectivamente los objetivos de la reforma. La disposición ha de ser en semicírculo frente a la proyección de la presentación prezi en que el equipo evaluador se basará para explicar. Tiempo estimado 20 minutos.</p> <p>d. Enjuiciamiento práctico de objetivos: Una vez los participantes han comprendido la caracterización de las variables a tomar para el enjuiciamiento de los objetivos, pasamos a la fase en que éstos señalarán a su entender el grado de cumplimiento de cada objetivo con las características explicadas. Se entregará a cada participante un documento con cada uno de los objetivos de la reforma y bajo éstos cada caracterización explicitada sobre la que se preguntará sobre el grado de cumplimiento del objetivo del criterio explicitado: a) El objetivo cumple con este criterio; b) El objetivo cumple de forma limitada con este criterio y c) El objetivo no cumple con este criterio. Se analizará así de cada objetivo las siguientes cuestiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Es explícito? 2. ¿Está definido de forma clara? 3. ¿Está definido con rigurosidad? 4. ¿Es medible? 5. ¿Atiende a un solo aspecto? 6. ¿Es completo? 7. ¿Es contrastable con fuentes fiables? 8. ¿Define compromisos explícitos? 9. ¿Refiere a un único producto o resultado esperado? 10. ¿Consta de una definición espacio-temporal precisa?

	<p>11. ¿Aporta una caracterización detallada de la población? Finalmente se preguntará no sólo objetivo por objetivo, sino sobre su apreciación sobre la relación entre objetivos, preguntando:</p> <p>12. ¿Hay sinergia entre los objetivos?</p> <p>13. ¿Hay complementariedad entre los objetivos?</p> <p>14. ¿Hay contradicción entre los objetivos?</p> <p>15. ¿Los objetivos específicos llevan al logro de los generales?</p> <p>No se dará una serie de respuestas cerradas en este caso, sino que las preguntas serán respondidas con respuestas abiertas para favorecer que los participantes puedan expresar sus consideraciones al respecto, dándonos éstas pistas para abordar el análisis conclusivo del equipo evaluador. Una vez todas las personas hayan terminado de responder, se recogen los documentos. Se dedicará a esto el tiempo restante de la sesión, a excepción de los últimos 10 minutos para:</p> <p>e. Cierre de la sesión: En la línea de lo explicitado en este apartado en las otras técnicas. Tiempo estimado 10 minutos.</p>
RECURSOS	Ordenador, proyector, presentación prezi, formularios a rellenar.
PRODUCTOS	<p>-Formularios respondidos de cada participante.</p> <p>-Información útil para el análisis de la pertinencia de los objetivos de la reforma. El equipo evaluador en la fase de análisis de datos, debe tomar todos los aportes de los actores, ver elementos comunes, divergentes, opiniones explicitadas etc. Con los 4 documentos, obtendrá datos para poder aportar a su análisis particular, integrando las consideraciones de los actores.</p>

7.2. Diseño del análisis de coherencia

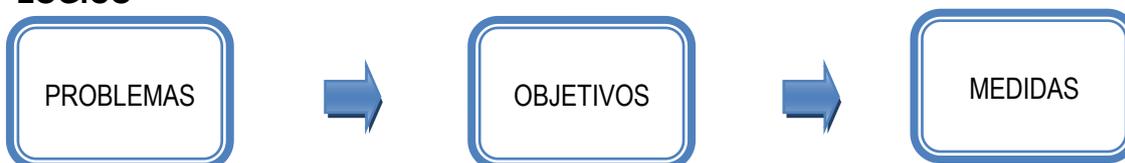
7.2.1. Interna

Es en este momento, cuando se pasa a analizar el nivel de compatibilidad de todos los elementos que integran en la reforma en su totalidad. Este análisis juzga si el conjunto de la política evaluada es consistente y coherente en su formulación o si existen controversias, “saltos”, “vacíos”, poca correspondencia entre unos elementos y otros. Así, la evaluación de la coherencia interna ha de ofrecer una explicación de:

(...) las interrelaciones que se producen entre todos los elementos que conforman la intervención diseñada; esto es, desde las necesidades a las que se debía hacer frente, los objetivos y las estrategias, los inputs tanto técnicos como humanos o financieros, las medidas propuestas o acometidas, y los efectos previstos u observados. (Bueno y Osuna, 2013: 11)

Es ahora el enfoque del marco lógico el que sirve de base teórica para efectuar este análisis, como se indica por Bueno (2014), se basa en analizar la “Articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas”. La secuencia lógica será el elemento a enjuiciar en este caso debiendo la evaluación realizar un “proceso de reconstrucción de la lógica del programa”¹⁶⁹ tal y como el programa MEANS de la UE indica. En este sentido, se conviene con Osuna y Márquez en que “El papel del evaluador es asegurar, para todos y cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta), que no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores” (2000:41).

ESQUEMA 14: ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DESDE EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO



Fuente: Elaboración propia

En la primera interrelación, se ha de valorar “si los retos y necesidades identificados antes mencionados son consistentemente transferidos a los objetivos del programa operativo, es decir, los objetivos temáticos, las prioridades de inversión y los correspondientes objetivos específicos” (Comisión Europea, 2013: 7). Para que haya una lógica tras esto, es necesario que exista una correspondencia total entre ambos aspectos. En el segundo escalón, habrá que “(...) valorar la justificación de las formas propuestas de apoyo que pueden ser subvenciones, premios, ayudas reembolsables e, instrumentos financieros o una combinación (...). Las formas de apoyo deben estar relacionadas con los tipos de beneficiarios y los objetivos específicos del programa (...)” (Comisión Europea, 2013: 10). Este análisis, al igual que el de los objetivos en el anterior apartado referido, permite también tener una clara visión sobre los elementos que hay detrás de ciertas formulaciones y medidas, y cómo si hay una patente desvinculación entre los elementos de la reforma a evaluar en el caso particular, se puede iniciar una reflexión y cuestionamiento sobre el por qué de ésta desvinculación se da de forma intencionada o no. Tener un muy buen diagnóstico, no servirá de mucho si los objetivos no se formulan acorde a éste, y tener unos objetivos muy bien

¹⁶⁹ “Durante la evaluación la lógica de “arriba a abajo”, que guía la fase de elaboración del plan, se invierte, transformándose en una lógica de “abajo a arriba”, remontando desde las acciones concretas hacia los objetivos y fin que se persiguen” (Osuna y Vélez, 2004:78).

definidos y que asuman compromisos reales, no llevarán a nada, si las medidas que se prevén para el logro de los mismos, no están adecuadamente establecidas ni sirven para que esos objetivos se consigan realmente. Incluso puede suceder, que existan medidas que no se correspondan con objetivo ni problemática referida alguna, y ahí se apreciaría una intencionalidad negativa e implementar aspectos no justificados en base a los elementos que debieran sustentar esas acciones concretas. Es por ello que este análisis, se aprecia como elemental para desenmascarar aquellos aspectos implícitos en las políticas que se evalúan si se formulan las preguntas oportunas y se logran establecer los vínculos y reflexiones necesarias para develar las posibles justificaciones perversas que pudieran existir.

Al hilo de la anterior figura propuesta nos resulta interesante referir que según Olavarría (2012, citado en Bueno y Osuna, 2013:1) “El Marco Lógico del programa es el instrumento que guía la evaluación”. Es en base a estas consideraciones que damos absoluta centralidad a tomar este enfoque como medio para el análisis de la coherencia interna de la reforma que nos ocupa. Es interesante el análisis que éstos autores proponen desde la perspectiva del enfoque integral de la evaluación, donde ésta y la planificación van de la mano, de ahí que este enfoque del marco lógico pueda ser utilizado tanto para uno como para otro proceso, pues “Parece razonable (...) que desde ambas orillas se compartan algunas lógicas metodológicas y procedimentales” (2013:1), y avanzando aún más en este sentido, explicitan que:

Es importante señalar que la evaluación del diseño de las políticas públicas y el diseño en sí mismo de estas, aun presentando pautas diferentes, comparten múltiples elementos. Esto se debe a varias razones. Una primera parece elemental, en tanto que la evaluación del diseño tiene como objetivo esencial la mejora del mismo. Una segunda, que se deriva de la anterior, en tanto que la evaluación de diseño y el propio diseño forman parte, en realidad, de un mismo proceso: el de la planificación del programa o la política de intervención. Una tercera razón estriba en el hecho de que, en el fondo, los parámetros y criterios metodológicos han de ser muy semejantes siempre que el equipo planificador que diseñe una intervención pretenda que esta sea racional y coherente. En definitiva, la evaluación de diseño centrará su labor en determinar si efectivamente se cumplen tales exigencias de racionalidad y de coherencia. (Bueno y Osuna, 2013:2)

Siguiendo con los elementos a analizar, es importante identificar y analizar también la definición de indicadores, la definición geográfica y temporal adecuada de la reforma, así como si el presupuesto explicitado para la ejecución de las medidas propuestas está acorde con las mismas y con la cantidad de población beneficiaria directa a que atiende la reforma. También para el análisis de la coherencia interna del programa la teoría del programa es de gran utilidad. Desde este otro enfoque, según Bueno (2014), se trata de “indagar en aquellos aspectos que determinan las condiciones y las razones bajo las que la intervención pública “funciona” o no, o puede funcionar o no. Permite por ello determinar posibles efectos no esperados y cómo se vinculan las acciones, resultados y cambios en el contexto; obsérvese que sigue siendo central el análisis causa-efecto en este enfoque, al igual que lo es en el enfoque de la teoría del problema y de la implementación, esto se da porque “las políticas públicas se conciben de acuerdo con una teoría (explícita y, a veces, implícita) sobre los pasos o etapas que deben desarrollarse para alcanzar las metas deseadas” (Bueno y Osuna, 2013: 10)

Algunas de las preguntas a formularnos en la fase de análisis de coherencia interna de la reforma, según lo apuntado por Bueno, giran en torno al planteamiento de la concatenación lógica de los diversos elementos que integran la reforma en sí: si las medidas están bien descritas, directamente vinculadas con los objetivos, si solucionarán los problemas explicitados, si abordan problemas concretos o generales

y poco detallados, si son suficientes medidas para solventar todos los problemas y necesidades descritas, si las prioridades están adecuadamente establecidas, si los recursos financieros disponibles son suficientes etc.; sobre éste último punto, la Comisión Europea, considera que “El evaluador ex-ante debe valorar la consistencia de las asignaciones observando los desafíos y las necesidades identificadas que se resaltaron en los objetivos, así como en las acciones previstas” (Comisión Europea, 2013: 19).

Con todo, se presenta ahora el contenido del taller participativo donde se establecerán subgrupos de análisis de la reforma para aportar al análisis de coherencia interna de la misma, en base al que luego habrá un análisis conclusivo de gabinete donde se tendrán unas conclusiones básicas.

SUBGRUPOS DE ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA	
LUGAR	Casa de la Juventud
DURACIÓN	1 sesión de 3 horas.
PARTICIPANTES	2 agricultores seleccionados de cada uno de los participantes de los anteriores talleres (uno de los 8 del primer grupo y uno de los 4 del segundo grupo de participantes), un jornalero, estratégicamente contactado, en base al conocimiento de la localidad que en este punto del desarrollo de la evaluación se tiene, debiendo ser este un agente clave señalado por los agricultores o por algún informante clave del pueblo, siendo un perfil de jornalero que tenga ciertas referencias de los procesos del sector agrícola, de la PAC, de la afectación de la misma a los jornaleros etc., en muchos casos, existen en los pueblos jornaleros que son referentes para su gremio y para los agricultores, por la potencialidad que estos tienen por su conocimiento de determinadas regulaciones públicas etc.; un representante de empresa local (de insumos o de compra de productos), igualmente contactado y conocido gracias a las informaciones que los actores nos dan sobre el resto de personajes del pueblo del sector agrícola. Finalmente, un representante de caja o banco, igualmente contactado gracias a las referencias que los agentes clave pueden proporcionar, siendo que al igual que sucede con el caso de la existencia de jornaleros o empresarios con quienes los agricultores tienen mayor empatía, capacidad de diálogo, existen también responsables de entidades financieras que tienen mayor reconocimiento o prestigio en el sector agrícola del pueblo por su implicación, conocimiento de la problemática, manejo de la PAC etc. Contamos entonces con 6 actores: 2 agricultores, 1 jornalero, 1 representante de empresa, un experto en agricultura local y un representante de caja o banco.
OBJETIVOS	-Analizar colaborativamente la coherencia interna de la reforma -Generar procesos de reflexión de los actores sobre la lógica de la reforma -Producir información a aportar para el análisis de la coherencia interna contenido en el informe de evaluación.
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	a. Presentación de actores: Esto es opcional, y dependerá de si los actores se conocen o no, si no fuera así, ha de hacerse este proceso inicial de presentación mínima al modo en que ya se ha referido en este apartado en otras herramientas descritas. Tiempo estimado 10 minutos. b. Explicación de la sesión: En la línea de lo explicitado en este

apartado en otras herramientas. Se pone énfasis en explicar los subgrupos a realizar, que serán dos:

-Agricultor, jornalero, empresa local para analizar correspondencia y relación entre realidad contextual del ámbito de aplicación de la reforma y los objetivos definidos en la misma. Se pone en este caso a estos tres actores para este análisis porque consideramos que son quienes más pueden aportar a este respecto.

-Agricultor, experto local, representante de banco/caja para analizar vinculación de los objetivos con las medidas previstas. Se pone a estos tres actores, porque se considera que pueden aportar más a este análisis, específicamente el representante de banco se toma para analizar a su criterio las ayudas concretas, cantidad, si son suficiente para el desarrollo de las condiciones materiales de vida de los agricultores etc. analizando entre todos si los objetivos planteados son o no posibles de lograr con las medidas definidas en la reforma. Y cómo se procederá al análisis: Se entregará a ambos grupos un resumen de la reforma y sus principales elementos (diagnóstico-objetivos-medidas) realizado por el equipo evaluador, para simplificar la reforma y facilitar su comprensión por el conjunto de actores sin demasiada complejidad, y sin que el resumen diseñado pierda la esencia de la reforma, o sea, ha de ser lo más fiel a la reforma que se pueda, pero “traduciendo” aquellos elementos que puedan generar una dificultad en su comprensión. Se indicará el tipo de análisis que han de hacer cada subgrupo (diagnóstico-objetivos; objetivos-medidas), proponiendo que analicen la interrelación de cada elemento en base a una serie de preguntas propuestas por el equipo evaluador, sobre la que deberán formular su respuesta abierta generada en común por los 3 miembros del grupo. Se propondrá también la elaboración de matrices correlacionales para los dos subgrupos con cada uno de los elementos que analizan, pudiendo relacionarse en estas de un lado problemas, necesidades con objetivos (subgrupo 1); y de otro objetivos y medidas (subgrupo 2), atendiendo a la existencia de relaciones entre ambos elementos en cada caso (se señalarán aquellos cuadros donde converjan las cuestiones referidas. Las explicitamos a continuación. Tiempo estimado: 15 minutos.

c. Subgrupos de análisis: Se pasa al desarrollo del análisis de los apartados correspondientes a cada subgrupo, habiendo entregado a éstos previamente el documento resumen de la reforma. Se insta a que lean los dos ámbitos que les toca relacionar y que una vez leídos, se pase a responder a las preguntas propuestas sobre el análisis a realizar, y que debatan, no sólo las respuestas para llegar a un acuerdo común, sino también a que se formulen otras preguntas que permitan el análisis de esta interrelación. El equipo evaluador, estará constantemente asistiendo en este caso a ambos grupos, pues es muy posible que surjan dudas, cuestiones a resolver, y consideramos que estando presentes, puede apoyar más directamente a cada subgrupo (un evaluador/a por subgrupo), y formular nuevas preguntas, favorecer que profundicen en las que están definidas etc. En este caso la asistencia y direccionalidad del trabajo de subgrupos será mucho mayor que en el rol de facilitar de otros talleres, pues interesa que sea un proceso

mucho más guiado al detalle de lo que en las anteriores técnicas se requería, no sólo porque entendemos que en este caso, esto tiene una mayor envergadura que los anteriores procesos, sino porque además creemos que la atención continuada de los evaluadores/as a ambos subgrupos generará muchas más respuestas, datos e información útiles para su posterior uso por el equipo. Algunas de las preguntas a formular para cada uno de los casos a analizar, son las explicitadas en el espacio más teórico de este mismo apartado, siendo éstas necesarias para el análisis posterior de la reforma desde el enfoque del marco lógico por parte de las personas evaluadoras. Proponemos algunas de estas preguntas:

a) ¿Los objetivos de la reforma están relacionados con los problemas establecidos en el diagnóstico de la misma? ¿y con los problemas de los agricultores loreños? ¿y con las necesidades definidas en el diagnóstico? ¿y con las necesidades de los agricultores loreños?, ¿los objetivos de la reforma responden a las demandas de los agricultores beneficiarios? ¿los objetivos de la reforma sirven para satisfacer los problemas, necesidades y demandas de la población objetivo? ¿los objetivos de la reforma responde a las necesidades de los beneficiarios indirectos de la reforma como jornaleros o empresas agroalimentarias?, ¿son congruentes los elementos del diagnóstico con los objetivos definidos en la reforma?, ¿los objetivos se corresponden con los requerimientos de la población beneficiaria?, ¿los objetivos se corresponden con las prioridades de los beneficiarios?

b) ¿Las medidas propuestas en la reforma sirven para el logro de los objetivos?, ¿las medidas de la reforma tienen congruencia con los objetivos definidos?, ¿las ayudas económicas previstas en la reforma son útiles para el logro de los objetivos?, ¿hay relación directa entre objetivos y medidas?, ¿cada medida está diseñada para lograr un objetivo?, ¿las medidas llevan al logro de los objetivos generales explicitados? , ¿y al de los específicos?.

Tiempo estimado: 1 hora.

d. Descanso: 15 minutos.

e. Puesta en común: Cada grupo relata los debates tenidos, conclusiones, consideraciones, respuestas a las preguntas, preguntas nuevas formuladas etc. Habrá un espacio de aportes mutuos cuando cada grupo termine de presentar. Tiempo estimado: 30 minutos.

f. Reflexión final conjunta: Ahora que ambos subgrupos conocen la vinculación de cada apartado de análisis, pasamos a realizar una fase en que se abrirá la posibilidad de debate sobre la lógica en conjunto de la reforma. Tomado como base los elementos explicitados por los actores, se formularán preguntas para que puedan ser respondidas participativamente por los actores, y nos aporten su opinión sobre la lógica general de la reforma. Algunas de estas preguntas pueden ser: ¿los recursos previstos para las medidas son suficientes?, ¿la reforma tiene una lógica en su conjunto?, ¿la reforma tiene componentes contradictorios?, ¿existe una sinergia entre el diagnóstico, los objetivos y las medidas propuestas?, ¿hay una concatenación lógica entre recursos y medidas?, ¿las medidas se estiman alternativas eficientes y eficaces para el logro de los resultados previstos?, ¿cuáles con los problema u obstáculos que se

	<p>presentan entre lo planificado, la ejecución y el logro de los resultados previstos?, ¿son compatibles todos los elementos que integran la reforma?, ¿los recursos financieros disponibles son suficientes para ejecutar las medidas propuestas? ¿las medidas previstas son suficientes para solventar todos los problemas y necesidades de los beneficiarios?.</p> <p>Tiempo estimado: el resto de la sesión a excepción de los últimos 10 minutos dedicados a:</p> <p>g. Cierre de la sesión: En la línea de lo referido para este apartado en las anteriores herramientas. Se recuerda además que se citará a los asistentes al último taller participativo: la retroalimentación del informe final de evaluación.</p>
RECURSOS	Documentos resumen de la reforma, folios, bolígrafos, tablas para elaborar matrices.
PRODUCTOS	<ul style="list-style-type: none"> -Aportes para el análisis conclusivo sobre la coherencia interna de la reforma. -Matrices correlacionales de diagnóstico-objetivos y por otro lado de objetivos y medidas. -Respuestas de agricultores a las preguntas formuladas.

7.2.2. Externa

Realizados los anteriores análisis donde el documento a evaluar se ha desgranado ya en su totalidad, en este último momento –y no por ello menos importante-, se pasa a confrontar la política evaluada con otras políticas, planes, programas que se estén dando en ese mismo ámbito en un territorio y tiempo común. Aquí se posibilita valorar las contradicciones o sinergias específicas que pueden darse en la acción del Estado, incluso a un nivel supraestatal, en un contexto tan globalizado como en el que nos encontramos, y donde cada acción e intervención local afecta de forma global a personas en cualquier parte del mundo, y en este caso, la agricultura sin lugar a dudas es un perfecto ejemplo para definir dicha reflexión.

El análisis de la coherencia externa enjuicia concretamente la correspondencia entre estrategias públicas diversas analizándose la compatibilidad y sinergia de todas las actuaciones públicas que se dan en dicho contexto espaciotemporal, para abordar la consideración de si existen o no duplicidades, complementariedad, contradicciones, incluso se puede apreciar cómo se maximizan y rentabilizan (o todo lo contrario) los recursos públicos en una determinada área temática –como sería en nuestro caso, la agricultura-. Se trata así de “analizar comparativamente los objetivos¹⁷⁰ e instrumentos del plan y los objetivos e instrumentos de otros planes, proyectos y normativas de aplicación en el territorio, determinando el grado de complementariedad y sinergia (positiva o negativa)” (Osuna y Vélez, 2004:81), da la posibilidad a su vez de “valorar el grado de correspondencia que existe entre un programa y otras intervenciones que se están ejecutando en su mismo espacio temporal y físico-territorial” (Osuna y Márquez, 2000: 46).

Metodológicamente se puede establecer una comparación entre las diversas estrategias con las que se busca analizar la coherencia externa de la intervención que se evalúa, pudiendo realizar matrices que reflejen por programa los problemas, objetivos, medidas, espacios geográficos de intervención, y colectivos de atención concreto. Esto permitirá obtener una tabla donde se podrá observar los elementos de convergencia, duplicidades, complementariedad etc.

¹⁷⁰ Los objetivos son los primeros parámetros de referencia que deben ser comparados entre actuaciones públicas, debiendo, a continuación, hacer lo mismo con las medidas que se dirigen, en cada caso, al alcance de dichos objetivos (Bueno y Osuna, 2013:13)

Será también relevante analizar la relación entre la reforma a evaluar y el sistema legal marco de las actuaciones en el área agrícola, comprobando si se da el oportuno cumplimiento de los aspectos formales de las mismas. Para este análisis se propone la realización de entrevistas en profundidad a expertos en la PAC, con las cuestiones definidas en el ANEXO III. Se explicitan ahora los agentes sociales que se consideran relevantes entrevistar para que puedan, desde su diferente posición en el espacio social, ofrecernos su opinión particular sobre lo que nos interrogamos. Se trataría de entrevistar a todos los descritos, mas, siendo conscientes de la dificultad de accesibilidad de algunos a niveles más alejados del local, aunque queden propuestos, contamos con el hándicap que puede ser en la práctica su incorporación real al proceso de evaluación.

- a) Técnico del GDR (Grupo de Desarrollo Rural) Gran Vega Sevilla: Se propone a Antonio José Sánchez de Paco.
- b) Ingeniero agrónomo de la concejalía de agricultura del Ayto. de Lora del Río: Gerardo Luque.
- c) Experto local en agricultura (perito, académico, político, cooperativista etc.): Se propone al ingeniero agrónomo Antonio Miguel Enamorado.
- d) Representante de ASAJA experto en PAC: Se propone a José Fernando Robles del Salto: Vicepresidente del Consejo Europeo de Jóvenes Agricultores.
- e) Representante de FAECA: Se propone a Javier Molina Fernández de los Ríos, gerente FAECA-Sevilla.
- f) Académico/a de la universidad de Sevilla en materia agrícola: se proponen varios académicos: Jose Manuel Naredo / Marta Soler Montiel / Félix Talego Vázquez / José Luis Osuna Llana / Manuel Delgado Cabeza etc.
- g) Técnico/a de la Consejería de agricultura, pesca y desarrollo rural o/y técnico del Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente. Hemos de indagar para poder presentar una propuesta certera en este caso.
- h) Representante regional/ nacional en el Parlamento Europeo o Comité de las Regiones o Comité Económico y Social. Hemos de indagar también para esta cuestión y poder presentar una propuesta.

La utilización posterior de una técnica DELPHI para que haya una retroalimentación entre los diferentes actores y conozcan así las diferentes posiciones, permitirá aunar opiniones, conocer divergencias, generar posibilidades de opinión encadenadas entre los actores, lo que será muy fructífero para el diseño de nuestra conclusión final a incluir en el informe de evaluación específico. Los programas que convergen en espacio y tiempo con la reforma de la PAC y en relación a los que proponemos establecer vinculaciones están claramente delimitados en el desarrollo del guión de la entrevista ofrecido en el ANEXO III.

La primera técnica que se desarrollará en este análisis es la realización de las entrevistas en profundidad a los actores referidos. Dado que éstas las realiza directamente el equipo evaluador trasladándose al encuentro de éstos actores, se considera que el desarrollo práctico de ésta técnica es bastante evidente, ya que básicamente consiste en la aplicación de la misma basándose en lo definido en el apartado metodológico sobre ella. Es importante que esta técnica genera una información muy importante y que permite la elaboración de unas conclusiones sobre éstas, que serán posteriormente retroalimentadas con una delphi, pasando éstas conclusiones a los actores entrevistados a través de una encuesta remitida por correo electrónico, donde éstos puntuarán su acuerdo o desacuerdo con los aspectos explicitados en la encuesta, que serán las conclusiones tenidas en base al conjunto de respuestas de las entrevistas. Según los aportes recibidos con esta retroalimentación, se integrará en el producto final del informe preliminar aquellas consideraciones más acordes con lo que los entrevistados opinen, y los criterios del equipo evaluador.

El desarrollo práctico de la retroalimentación se basa en el envío de las conclusiones formuladas en base a un cuestionario en el que los actores deberán indicar su grado de acuerdo con las afirmaciones propuestas siendo la gradación del mismo: a) Muy de acuerdo; b) De acuerdo; c) Relativamente de acuerdo d) En desacuerdo y e) Muy en desacuerdo. Finalmente, este análisis concluirá con el desarrollo por parte del equipo evaluador de una matriz que correlacione los objetivos y medidas de las diferentes actuaciones en el territorio, sobre las que se ha entrevistado para indagar en la coherencia externa de la reforma. Dicha matriz permitirá como aporte final, el desarrollo del análisis completo de coherencia externa de la reforma. En este caso, no hacemos uso de los talleres participativos para obtener información, siendo entonces la secuencia a seguir:

- 1º Entrevistas en profundidad
- 2º Conclusiones de entrevistas – elaboración de encuesta¹⁷¹ para delphi
- 3º Retroalimentación delphi de entrevistas en profundidad
- 4º Matriz objetivos-medidas de actuaciones en territorio
- 5º Conclusiones básicas

Se cierra este apartado del detalle del diseño de la evaluación, sin definir cómo se realizará en la antepenúltima fase definida de la evaluación, la retroalimentación del informe preliminar para posteriormente desarrollar el informe final, aunque esto no corresponde específicamente a la parte de evaluación de la coherencia externa, lo proponemos como cierre al apartado 7, siendo este el último taller a realizar en la evaluación, pues posteriormente ya vendría la realización del informe final y seguidamente su socialización tanto con las personas que encargaron la evaluación, como con los actores participantes, siendo esto parte ya del plan de difusión de la evaluación antes definido.

La retroalimentación del informe preliminar responde así a las siguientes determinaciones:

DELPHI: RETROALIMENTACIÓN DEL INFORME PRELIMINAR	
LUGAR	Salón de actos de la biblioteca pública municipal. Se cambia de espacio para favorecer la cabida de todos los actores. El problema de este espacio es que no se puede mover el mobiliario, pero sin embargo, si los actores se sientan cerca y delante, consideramos que esto puede favorecer el diálogo también, en un espacio de mayor comodidad para tantos participantes que el espacio antes propuesto a utilizar en la casa de la juventud.
DURACIÓN	1 sesión de 2 horas.
PARTICIPANTES	Todos los actores y actrices que han participado en los talleres: En este caso, tendríamos a las 8 agricultores que han participado de un lado en algunas de las técnicas más los 4 que han participado en otras más los 4 expertos locales que han participado en otros talleres también, más el representante de banco o caja, de empresa y el jornalero que participaron en el taller de análisis de la coherencia interna. Además, se invitará a las personas entrevistadas a asistir, aunque por el mayor grado de inaccesibilidad y compromisos de agenda de éstas, partimos de la posibilidad de que no asistan. En total, un grupo de 19

¹⁷¹ Obviamente no podemos ofrecer el guión de ésta, ya que dependería de las respuestas de las entrevistas, mas es claro la misma sería remitida por e-mail a los entrevistados y que debe incluir todos los elementos abordados y concluyentes de las entrevistas en profundidad realizadas.

	<p>personas (sin contar los entrevistados, si los tenemos en cuenta, el número aumentará, mínimo en 1 persona más); bastante numeroso para poder trabajar con ellos de forma participativa dinámica, lo cual es un hándicap que asumimos.</p>
OBJETIVO	<p>-Retroalimentar el informe preliminar de evaluación -Permitir a los actores que aporten sus consideraciones a los principales elementos de análisis que integran el informe preliminar de evaluación, recogidos en las conclusiones del mismo como elemento de síntesis con mayor facilidad para ser presentado a los actores participantes.</p>
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	<p>a. Presentación de actores: Es probable que los agricultores entre ellos se conozcan, más no el resto de actores entre sí. Por ello es interesante muy brevemente que éstos se presenten para que el grupo no se sienta desunido ni desvinculado, y por tanto con desconfianza entre ellos. Tiempo estimado: 10 minutos.</p> <p>b. Explicación de la sesión: En la línea de lo explicitado en este caso en otros talleres. Particularmente se desarrollará una sesión donde se expondrán los resultados de la evaluación que ha redactado el equipo evaluador con una presentación sencilla. Tiempo estimado: 5 minutos.</p> <p>c. Exposición básica del informe preliminar: Con una presentación prezi se expondrán los principales elementos de análisis que forman el informe y las conclusiones, para favorecer que los participantes, en el documento entregado para anotaciones, puedan tomar nota y expresar luego con libertad sus consideraciones, sobre las que se podrá desarrollar un proceso abierto de diálogo e intercambio de visiones concretas de los elementos del informe. Tiempo estimado: Realmente, el tiempo dependerá aquí de cómo los actores incluyan aportes, debatan etc. Se considera que entre 30 y 60 minutos aproximadamente.</p> <p>d. Cierre de la sesión: Se aprovecha para cerrar en general el proceso de evaluación, y para informar de que con posterioridad se citará a los actores para presentar y difundir los formatos en que la evaluación será socializada. Es importante el agradecimiento a los actores por su participación colectiva. Tiempo estimado 10 minutos.</p>
RECURSOS	<p>-Ordenador, proyector, presentación prezi, mobiliario, folios, bolígrafos.</p>
PRODUCTOS	<p>-Aportes al informe preliminar de evaluación. -Reflexión final de los actores sobre el informe preliminar. -Contrastación de apreciaciones del equipo evaluador con los actores participantes.</p>

Capítulo 8: Conclusión

*“En la plaza de mi pueblo dijo el jornalero al amo,
nuestros hijos nacerán con el puño levanta”¹⁷²*

De forma sintética se tratará de analizar en este espacio si se ha dado respuesta a las preguntas inicialmente planteadas, así como si los objetivos definidos se han cumplido, y a falsar las hipótesis para ver si pueden ser o no verificadas:

En primer lugar, se considera que se logra responder a la pregunta 1 formulada, ya que se ha logrado establecer una serie de agentes clave que habría que integrar en la evaluación diseñada. Esta pregunta enlazaba con la hipótesis uno, que se entiende que no puede ser completamente verificada, ya que en ella faltan algunos actores que sí se han tomado, como son los representantes políticos a nivel regional/nacional/europeo, así como gestores del programa, tampoco mencionados en la formulación de esta primera hipótesis. Tampoco se tuvo en cuenta en esta hipótesis a las personas representantes de asociaciones de agricultores (como ASAJA), sí tenidos en cuenta sin embargo en el diseño de la evaluación al conocerse un poco más sobre la realidad específica de la unidad de caso. La hipótesis inicialmente definida queda relativamente verificada ya que ésta sí incluía sin embargo a la mayoría de actores, más no a estos referidos, por lo que su verificación completa es imposible. Unido a este tema de los agentes participantes, dentro de los 3 objetivos específicos definidos, el primero, queda logrado, ya que en el diseño de la evaluación se ha logrado plasmar la participación de las actrices y actores clave. Así mismo, el objetivo general, ha sido igualmente logrado, pues el diseño de la evaluación ha sido efectuado en su totalidad.

Continuando con las preguntas de evaluación, se aprecia que también se ha dado respuesta, ya que como ha quedado plasmado en el diseño ofrecido, se han ofrecido enfoques teóricos y metodológicos eficaces para el diseño de la evaluación. Siendo éstos los que prevén la evaluación participativa vinculada con procesos de desarrollo social-rural y empoderamiento a través del aprendizaje colectivo. Siendo así, también la tercera pregunta formulada ha sido respondida con el detalle de las técnicas y herramientas a utilizar en el proceso de implementación de los talleres participativos, generando esta productos útiles para lo que era de interés. Vinculado a esto, los objetivos específicos 2 y 3 han sido así mismo logrados, y la hipótesis número 3 puede ser verificada en su totalidad, ya que efectivamente este tipo de técnicas típicas de los procesos de participación social referidos en dicha hipótesis, han resultado útiles y susceptibles de ser utilizadas para los propósitos del desarrollo de la evaluación

Finalmente, la hipótesis segunda, puede ser verificada también, ya que efectivamente en el desarrollo del documento presentado, se ha podido comprobar que los modelos de evaluación de diseño de la UE, plantean esta como una evaluación prioritariamente de gabinete sin propiciar la institución espacios formales para procesos participativos de evaluación, lo cual deriva en una falta de capacidad por generar tomas de decisiones y mejoras políticas en base a los resultados de las evaluaciones desarrolladas.

Como síntesis conclusiva, se considera que en base a los aportes del marco teórico básico tanto de agricultura como en lo que a evaluación se refiere, junto con la caracterización de la unidad de caso realizada, se puede considerar que la evaluación

¹⁷² Popular. Fragmento de la pieza musical: *En la plaza de mi pueblo*. Recopilación de letra realizada por García Lorca. Canción del frente republicano de la Guerra Civil española. La firma La voz de su amo recopiló varias canciones de ésta época en discos gramofónicos.

propuesta aspira a ser un modelo que mejore los procedimientos de evaluaciones participativas, de cualquier tipo, fortaleciendo en conjunto las sociedades que se incorporan a este tipo de procesos evaluativos.

La conclusión definitiva de este documento y del proceso presentando en el mismo es, que son necesarios nuevos cauces y focos de atención de la evaluación enlazada con elementos de participación, ya que las técnicas participativas generan una información y dinámica social en los espacios de desarrollo de las evaluaciones, que permiten la producción de información, datos y análisis con todos los agentes sociales integrados e implicados directa o indirectamente en cualquier política o plan. En este contexto, destaca además especialmente el uso de metodologías y técnicas desde un enfoque antropológico que permite una verdadera inmersión en campo trabajando “codo con codo” con los actores en la construcción del conocimiento necesario para poder dar respuesta a las necesidades de información que los análisis de racionalidad y coherencia requieren.

La potencialidad de la evaluación es mucha si se atiende a su capacidad de favorecer procesos de reflexión social conjuntos, que además de servir para dar datos a los equipos evaluadores, sirven para fortalecer a las personas participantes y su rol de agentes sociales implicados en las cuestiones que les afectan. Se demuestra con el uso de la metodología propuesta que si los modelos de evaluación de la UE integraran a las personas participantes, los resultados de estas evaluaciones serían mucho más realistas y acertados, conteniendo en sí, no sólo el análisis de las personas evaluadoras, sino toda la cantidad y complejidad de análisis, información, datos etc., que las personas beneficiarias conociendo bien la política, pueden aportar.

Según se entiende, el camino de la evaluación en un marco donde progresivamente la cultura e institucionalización de la evaluación es mayor, ha de ser cada vez más el modelo metodológico aquí propuesto, siempre y cuando los cauces contextuales sean adecuados, pues se está llegando a mayores procesos de madurez tanto de la herramienta como de la sociedad donde se desarrollan las evaluaciones, y las demandas de los actores y actrices sociales van precisamente – y por fin- en una línea de “aquí estoy yo”, como sociedad, como votantes, como beneficiarios, como personas que tienen mucho que aportar en todo proceso de evaluación y planificación social siendo que ambos desde una perspectiva integral, van de la mano. Una sociedad de este tipo y unas instituciones mucho más transparentes, tendrán antes o después que incorporar los procesos participativos a su día a día si se desea perpetuar una mínima legitimación social del Estado, incluso de las instituciones supranacionales como es el caso de la Unión Europea.

El camino está iniciado, pero éste sólo será recorrido exitosamente si hay una clara dirección marcada y consensuada por los diferentes agentes que desarrollan la evaluación; sólo así la evaluación podrá SER Y SERVIR a la dignidad de las personas fiel a sus principios y siendo esta una de las misiones centrales que en conclusión una vez abordados los puntos aquí recogidos, se le atribuyen a ésta. Evaluar para mejorar, evaluar para cambiar, evaluar para desarrollar, evaluar para fortalecer, evaluar al fin y al cabo, para crear ese modelo de “sociedad más social” que ponga en el centro a las personas, y que tantas voces desde hace tanto vienen reclamando.

Capítulo 9: Bibliografía

- ✕ Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2009) *La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas públicas*. Mº de la Presidencia. Madrid. España.
- ✕ Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía y Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (2014). *Reforma de la PAC. Nueva asignación de derechos de pago básico*. Secretaría General técnica. Servicio de publicaciones y divulgación. Junta de Andalucía. Sevilla, España. Pp.9-10. Tomado de <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/areas-tematicas/politica-agraria-comun/destacados/nuevo-modelo-de-ayudas-directas.html>. Revisado en enero de 2015.
- ✕ Aguilar Idañez, M.J. (2011) *Evaluación participativa en la intervención social*. Universidad de Castilla la Mancha.
- ✕ Aldunate, E. (2008) *Diagnóstico, Árbol del Problema y Árbol Objetivos*. Curso - Taller "Formación de Capacitadores en Metodología de Marco Lógico" Ciudad de México, México 27 al 29 de mayo de 2008. ILPES-CEPAL. Eduardo Aldunate es experto Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. Tomado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/noticias/9/33159/Arboles_Diagnostico.pdf. Revisado en enero de 2015.
- ✕ Álvarez, S; Bucheli, B; Delgado, R; Maldonado, L; Paz, R; Pozo, A.; Rotondo, E.; Thiele, G. (2008) *Guía para estudio de alcances e impactos de las metodologías participativas en la innovación rural*. Preval. Alianza Cambio Andino. Lima, Perú.
- ✕ Arredondo M.; Ruiz A; Sanz, B.; Sanz, J.C.; Murciano, J. Vélez, C. (2007) *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española. Aprender para mejorar*. Mº de Asuntos exteriores y cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Madrid. España.
- ✕ Bajardi; Moreno (1988) *La Política Agrícola Común*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, España.
- ✕ Bauman (2001) *La sociedad individualizada*. Ediciones Cátedra. Madrid, España.
- ✕ Bañón i Martínez, R. (Coord.) (2003) *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Ed. Díaz de Santos. Madrid. España.
- ✕ Bartolomé Pina, M.; Cabrera Rodríguez, F. (2008). *Nuevas tendencias en la evaluación de programas de educación multicultural*. Revista de Investigación Educativa, 2000, Vol. 18, n.º 2, págs. 463-479.
- ✕ Bonete Perales, R. (2004). *La Política Agrícola Común y la ampliación de la UE*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Nº 24. Madrid, España.
- ✕ Bourdieu, P; Chamboredon J.C. y Passeron, J.C. (1991) *El oficio del sociólogo*. México. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina. Pp. 51-61.
- ✕ Bourdieu, P. (2001) *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Editorial Anagrama, 2003. Barcelona, España.

- ✕ Bueno Suárez, C.; Osuna Llana J.L. (2013) *Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas*. Revista Andamios. Volumen 10, nº 21. Enero-abril, 2013, p. 95-117.
- ✕ Bueno Suárez, C.; Osuna Llana, J.L. (2013) *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 57. Octubre de 2013. Caracas, Venezuela.
- ✕ Bustelo Ruesta, M. (2001) *La Evaluación de las Políticas Públicas de Igualdad de Género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999*. Capítulo 2: La evaluación de Políticas Públicas desde una perspectiva histórica. Tesis de doctorado. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Madrid. España. Pp. 71-108.
- ✕ Cardozo Brum, M. (2003) Evaluación de políticas de desarrollo social. Política y Cultura nº 20. Otoño 2003. Pp.139-154. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica.
- ✕ Cardozo Brum, M.I. (2006) La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. Ed. Miguel Ángel Porruá. México D.F. México.
- ✕ Castillo Guerrero, M. (1987) *Los paisajes agrarios de Lora del Río (Sevilla)*. Edita Agrupación Cultural Amigos de Lora. Sevilla, España.
- ✕ Cejudo García, E.; Maroto Martos J.C. (2010). *La reforma de la pac 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: Scripta Nova. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 318, 20 de marzo de 2010. Barcelona, España.
- ✕ Centro de Estudios de Opiniones (2008) *Conceptos básicos de qué es un taller participativo, como organizarlo y dirigirlo. Cómo evaluarlo*. Revista digital: *La sociología en sus escenarios*. Nº 8, enero de 2003. Universidad de Antioquia. Facultad de ciencias sociales y humanas. Medellín, Colombia.
- ✕ COAG (2011): *Informe: La PAC en el horizonte 2020*. Anuario Agrario 2011. Coordinadora andaluza de agricultores y ganaderos.
- ✕ Comisión Europea (2010) *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas, Bélgica.
- ✕ Comisión Europea (2012) *Europa 2020: La estrategia europea de crecimiento. Por un futuro sostenible y generador de empleo*. Bruselas, Bélgica.
- ✕ Comisión Europea (2013) *Documento guía sobre la evaluación ex-ante*. Seguimiento y evaluación de la política europea de cohesión período de programación 2014-2020. Dirección General Política Regional. Dirección General Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Fondo Europeo de Desarrollo Regional Fondo Social Europeo Fondo de Cohesión. Enero 2013.
- ✕ Comisión Europea (2014) *Seguimiento y Evaluación de la Política de Cohesión Fondo Social Europeo*. Período de Programación 2014-2020. Documento Guía

DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión DG Análisis, Evaluación, Relaciones Externas, Valoración de impacto. Junio 2014.

- ✕ Comisión Europea (2014) *Agricultura. Una asociación entre Europa y los agricultores. Política Agraria Común de la Unión Europea: por nuestra alimentación, nuestro campo y nuestro medio ambiente*. Serie Conocer las políticas de la Unión Europea. Bruselas, Bélgica. Tomado de http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/agriculture_es.pdf. Revisado en enero de 2015.
- ✕ Cruces Roldán, F. (2003) Etnografías sin final feliz: Sobre las condiciones de posibilidad del trabajo de campo urbano en contextos globalizados. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 2, LVIII. Pp. 161-178.
- ✕ Cubero Salmerón, J.A. (2008) *Breve historia de la agricultura andaluza*. Editorial Sarriá. Málaga, España.
- ✕ Del Río del Castillo, M. I. y Torres Jiménez, M. (1996). *La reforma de la Política Agraria Común: Una visión general*, en *Perspectivas para la agricultura andaluza*. Publicaciones ETEA, Colecciones Monografías. Córdoba, España.
- ✕ Delgado Fernández, M.; Solano González, A. (2009). *Estrategias didácticas creativas en entornos virtuales para el aprendizaje*. Actualidades Investigativas en Educación Revista Electrónica. Instituto de Investigación en Educación Universidad de Costa Rica. Volumen 9, Número 2. San José. COSTA RICA. pp. 1-21. Obtenido de: http://revista.inie.ucr.ac.cr/uploads/tx_magazine/virtuales.pdf. Revisado en enero de 2015.
- ✕ Díez, M.A.; Izquierdo, B.; Malagón, E. (2010) *Uso de la evaluación en un contexto de múltiples agentes: el caso del plan de desarrollo rural del país vasco (en el marco de la UE)*. *Revista de gestión y análisis de políticas públicas*. Nº4, julio-diciembre de 2010.
- ✕ Dufumier, M. (2010) *Agriculturas africanas y mercado mundial*. Grupo de estudios sobre agriculturas africanas-GEsAA. Universidad Politécnica de Valencia. Editorial UPV. Valencia, España.
- ✕ Entrena Durán, F. (2001) *Mobilização social a Andaluzia: do radicalismo à institucionalização*. *Revista Análise Social* Vol. XXVI. Lisboa, Portugal.
- ✕ Etxezarreta Zubizarreta, M. (1979): *La evolución del campesinado. La agricultura en el desarrollo capitalista*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, España.
- ✕ Etxezarreta Zubizarreta, M.-Coord-(2006) *La agricultura española en la era de la globalización*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, España.
- ✕ Félix, M. C. (2012) *Evaluación del diseño del programa Servicio de estancias infantiles del Sistema de Seguridad Social en República Dominicana*. Tesina de Fin de Máster. Universidad Internacional de Andalucía- Sede La Rábida, Huelva. España.
- ✕ Flores Ruiz, D. (2007) *Competitividad sostenible de los espacios naturales protegidos como destinos turísticos: un análisis comparativo de los parques naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche y Sierras de Cazorla, Segura y las*

- Villas. Universidad de Huelva. Dpto. de Economía General y Estadística. Huelva, España. Tesis doctoral.
- ✕ García Álvarez-Coque, J.M. (2004). *La reforma de la PAC y el futuro de las ayudas agrarias*. Universidad politécnica de Valencia. España.
 - ✕ García Pérez, J.I. (Coordinador) (2009) *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*. Antoni Bosch editor. Barcelona. España.
 - ✕ Gavira Álvarez, L. (2002) *Andalucía sobreviviendo en la globalización. Trabajo, cambios institucionales y estrategias de resistencia*. Editorial Mergablum. Sevilla, España.
 - ✕ Geilfus, F. (2009) *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica.
 - ✕ Giddens A. (1997) *Política, sociología y teoría social: reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*. Paidós Ibérica. Madrid, España.
 - ✕ González de Molina, Manuel (2000) *La historia de Andalucía a debate. I Campesinos y jornaleros*. Anthropos. Diputación de Granada. Granada, España.
 - ✕ González Cano, Vicente. (2002) *Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas*. Publicaciones ETEA. Colección Tesis Doctorales. Universidad de Córdoba, España.
 - ✕ Groupe Urgence, Réhabilitation et Développement (2009) *Manual de la participación para los actores humanitarios Cómo mejorar la implicación de las poblaciones afectadas por las crisis en la respuesta humanitaria*. Ed. Groupe URD. Obtenido en www.urd.org, revisado en febrero de 2015.
 - ✕ Huenchuan, S.; Paredes, M. (2007) *Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas, en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento*. Serie Población y Desarrollo. Nº 76. CEPAL-CELADE. Santiago de Chile, Chile.
 - ✕ Kremenutzky, S. (2005) *Metodología de Evaluación Participativa aplicada a proyectos asociativos de pequeños productores rurales*. XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Universidade Federal do Rio Grande do sul. Departamento e programa de Pós-graduação em Sociologia (22-26 de agosto de 2005) Porto Alegre. Brasil.
 - ✕ Laó Ramos, P. y Poblet López, S. (2012) *Estudio comparativo del aprovechamiento agrario en los municipios de Lora del Río y La puebla de los Infantes (Sevilla)*. Proyecto de investigación final de Licenciatura de Antropología Social y Cultural (sin publicar). Universidad de Sevilla, España.
 - ✕ Lessa, S. (1995). *Lukács: método e ontología*. Cuadernos de Servicio Social, Departamento Servicio Social, UFPE. V. 11, Pág. 132-153. Recife, Brasil.
 - ✕ Lozano, J. M. (1986). *Un pueblo andaluz y su virgen*. Editorial Claret. Barcelona, España.

- ✕ Massot, A. (2014) *Los instrumentos de la PAC y sus reformas*. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Artículo obtenido de: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.3.html. Consultado en enero de 2015.
- ✕ Merino Cuesta, M. (2010) *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la calidad de los servicios. Mº de Política Territorial y Administración Pública. Madrid, España.
- ✕ Montoto, J. (1975) *Cincuentenario del 17 de Mayo de 1925*. Editado por la Hermandad Mayor de Nuestra Señora de Setefilla. Lora del Río, Sevilla, España.
- ✕ Naredo Pérez, J.M. (1974) *La evolución de la agricultura en España. Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*. Editorial Laia. Barcelona, España.
- ✕ Olvera Mejía, T. M. (2010). *Evaluación de Políticas públicas y programas: Una primera aproximación* Revista de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades. Enero-abril 2010. Nº 10.
- ✕ Osuna Llana, J.L.; Marquez Guerrero, C. (2000) *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla. España.
- ✕ Osuna Llana, J.L.; Vélez Méndez, C. (2004) *Guía de planificación y evaluación para agentes de desarrollo local*. Diputación de Sevilla. Instituto de desarrollo regional. Sevilla siglo XXI. Sevilla. España.
- ✕ Oviedo Rodríguez M.S. (2012) *Bruselas, Pioneer, la bolsa y el moro: Las redes económico-políticas de poder en el sector agrícola de Lora del Río*. Proyecto de investigación final de Licenciatura de Antropología Social y Cultural de la Universidad de Sevilla, España. No publicado.
- ✕ Palerm Vich, A. (1976) *Modos de producción y Formaciones Socioeconómicas*. 2ª Edición 1986. Ediciones Gernica S.A. México D.F., México.
- ✕ Palerm Vich, A. (1980) *Antropología y marxismo*. CIESAS. 1ª Edición. México D.F. México.
- ✕ Pérez Hernández, P.P. y Romero Rodríguez, J.J. (Directores) (1996). *Orígenes y Desarrollo de la PAC: del Tratado de Roma a la crisis de los años 80*, en: *Globalización de los mercados y crisis agraria-Perspectivas para la agricultura andaluza*. Publicaciones de ETEA, Córdoba. España.
- ✕ Ploeg, J.D. (2010). *Nuevos Campesinos. Campesinos e imperios alimentarios*. Icaria editorial. Perspectivas agroecológicas. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. España.
- ✕ Preskill, H. (2010) *Strategies for Involving Stakeholders in Developing Evaluation Questions*. Presentación en la Conferencia anual de la *American Evaluation Association*. 13 de noviembre de 2010.
- ✕ Ramírez de Haro Valdés, G. (1997). *Estructura económica andina, racionalidad campesina y organizaciones de "cooperación" para el "desarrollo". análisis teórico y*

estudio del caso de chinchero (Cusco, Perú), en el período 1980-1992. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España.

- ✘ Reichholf, Josef H. (2008) *La invención de la agricultura. Por qué el hombre se hizo sedentario.* Crítica. Barcelona, España.
- ✘ Renato Silva, R; Patern Joppert, M. (2012) *Guia metodológico para monitoramento e avaliação participativa de ações municipais.* Confederação Nacional de municípios. PNUD.
- ✘ Roper C. (2011). *Deliberative Democratic Evaluation and Expanding the Role of Evaluation in the Policy Process.* Clemson University.
- ✘ Ruiz Martínez, A. (2013) *La participación ciudadan como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral.* Presentación IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Públicas. Madrid. España. 23-24 septiembre 2013.
- ✘ Sánchez Perdigones, N. (Directora de la colección) (1998) *Andalucía pueblo a pueblo. Sevilla.* Ed. Difusora Andaluza de Cultura, S.A. Sevilla, España.
- ✘ Sánchez de Paco, J. A. (2012) *Estudio de la situación medioambiental de la comarca Gran Vega de Sevilla.* Grupo de Desarrollo Rural Gran Vega Sevilla. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. España.
- ✘ Santiago Bujalance, J. (2004) *Historia de la agricultura andaluza siglos: XVIII-XXI. "Una ansiada reforma agraria siempre frustrada. Claves de futuro"* Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. España.
- ✘ Segrelles Serrano, J.A. (2002) *Agricultura y espacio rural en Latinoamérica y España. Posibilidades y riesgos ante la mundialización de la economía.* Ministerio de agricultura, pesca y alimentación. Madrid, España.pp.215-257.
- ✘ Segrelles Serrano, J.A. (Coord.) (2009) *A vueltas con la agricultura: una actividad económica necesaria y marginada.* Instituto Alicantino de Cultura "Juan Gil-Albert". Diputación de Alicante. Valencia, España.
- ✘ Soler Montiel, M. (1997) *OMC, PAC y globalización agroalimentaria.* Viento Sur, nº 94, noviembre 1997.
- ✘ Soler Montiel, M.; Guerrero Quintero, C. (Coord.) (2009) *Patrimonio cultural en la nueva ruralidad andaluza.* PH cuadernos. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Consejería de Cultura. Junta de Andalucía. Sevilla, España.
- ✘ Talego Vázquez, F. (1997) *Sobre el nombre y el quien de los jornaleros andaluces.* Revista Andaluza de Relaciones Laborales, n.º 3 • Abril 1997.
- ✘ Tió Sarategui, C. (2003) *Las subvenciones agrarias europeas a debate.* Ediciones Akal. Universidad Internacional de Andalucía. Madrid, España.
- ✘ Trochim, W.(2008), *Evaluation Policy and Evaluation Practice.* Presidential Address 2008 Annual Conference of the American Evaluation Association.

- ✘ Tracy, M. (1993) *El espíritu de Stresa*. La Bergerie. Revista de estudios agrosociales. Nº 165 Julio-septiembre.

- ✘ Tropea, F. (2014) El primer pilar de la pac: II. Los pagos directos a las explotaciones. Obtenido de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.5.pdf. Revisado en enero de 2015.

- ✘ Unión Europea (2014) *How the European Union Works. The European Union explained. Your guide to the EU institutions* Bruselas, Bélgica. Tomado de: <http://bookshop.europa.eu/es/how-the-european-union-works-pbNA0414810/>. Consultado en noviembre de 2014.

- ✘ Velasco y Díaz de Rada (1997) *La lógica de la investigación etnográfica: Un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela*. Editorial Trotta. Valladolid, España.

- ✘ White, A. (2012). *Engaging Vulnerable Stakeholders in Developing Evaluation Questions*. Conferencia de la American Evaluation Association. Octubre, 2012. Minneapolis.

- ✘ Wolf, E. R. (1987) *Europa y la gente sin historia*. F.C.E. México. pp. 323-427.

- ✘ Zukoski, A.; Luluqisen M. (2011) *Participatory Evaluation Webinar Handout*. Part 2 of 3 in a series of AEA Webinars – Sponsored by the Collaborative, Participatory & Empowerment Evaluation TIG.

Capítulo 10. Anexos

ANEXO I: GUIÓN TEMAS RECURRENTES OBSERVACIONES

- Consideración de la participación de los agricultores en la definición de la reforma de la PAC (Participación)
- Actitudes, sentimientos, sensaciones, opinión hacia la reforma de la PAC (Relevancia)
- Opinión sobre si la PAC responde a sus necesidades y problemas (Relevancia)
- Principales problemas que aprecia que tienen los agricultores (Relevancia)
- Conocimiento de la reforma (Coherencia interna)
- Consideración sobre los objetivos de la reforma (Pertinencia)
- Conocimiento de relación, vinculación entre reforma de la PAC y otras políticas agrícolas (Coherencia externa)
- Percepción de la importancia de la PAC para la agricultura y para su economía particular (Relevancia)
- Personas, instituciones, motivaciones, que considera que hay tras la reforma de la PAC (avance cartografía social para caracterización de unidad de caso; coherencia interna y externa)
- Su consideración acerca de la independencia de la agricultura o si cree que es dependiente de las empresas y las subvenciones (Avance cartografía social; coherencia externa)
- Valoración de la importancia y poder de decisión del agricultor en el sector agrícola (Avance cartografía social; relevancia)

ANEXO II: GUIÓN ENCUESTA A AGRICULTORES

Estimado agricultor: se va a realizar una Evaluación de diseño participativa de la Reforma de la PAC para 2014-2020 en Lora del Río. En esta evaluación, se valorará por varios actores del sector agrícola si la reforma responde a las necesidades y problemas de los agricultores, si sus objetivos están bien definidos y son adecuados, si es coherente internamente, así como la coherencia externa en relación con otros programas y políticas del mismo ámbito. Solicitamos su colaboración inicial para que pueda aportar preguntas de evaluación y objetivos de la evaluación que cree que puedan ser importantes abordar, así como para conocer un poco más el perfil de agricultores de la localidad. Solicitamos su número de teléfono para poder contactar con usted con posterioridad a la realización de la presente encuesta. La duración de la encuesta es de 5 minutos. ROGAMOS RESPONDA DE FORMA SINCERA.

Nº de contacto:

Edad:

A. APORTES PARA LA EVALUACIÓN

1. ¿Qué preguntas de evaluación cree oportunas plantearse y responder en el desarrollo de la evaluación de diseño participativa a desarrollar sobre la reforma de la PAC para 2014-2020 tomando como caso Lora del Río?
2. ¿Qué objetivos cree oportunos marcarse en el desarrollo de la evaluación de diseño participativa a desarrollar sobre la reforma de la PAC para 2014-2020 tomando como caso Lora del Río?

B. EXPLOTACIONES

3. Nº hectáreas en propiedad:

i. ¿Cómo han sido adquiridas?

Por herencia

Compradas

- ii. Si han sido compradas, ¿de dónde procedían los ingresos para ello?
 - Ingresos por realización de trabajo agrícola
 - Ingresos por realización de otros trabajos no agrícolas
 - Ambas opciones anteriores
4. Nº hectáreas en renta
5. Nº hectáreas en aparcería:

C. CARACTERIZACIÓN ACTIVIDAD AGRARIA

6. Describa la maquinaria que posee:
7. Principales cultivos cosechados:
8. Mano de obra contratada:
- a. Fija:
 - b. Temporal:
9. ¿Pertenece a la cooperativa? Sí No
10. ¿Se dedica a otras actividades económicas además de la agricultura?
Sí No

En caso afirmativo especifique cuáles:

13. Principales canales de comercialización de productos cosechados:
- i. Venta a tiendas de la localidad
 - ii. Venta a la cooperativa
 - iii. Venta a empresas de Andalucía y/o España
 - iv. Venta a intermediarios de Andalucía o España que luego venden a empresas nacionales
 - v. Venta a intermediarios de Andalucía o España que luego venden a empresas trasnacionales los productos.

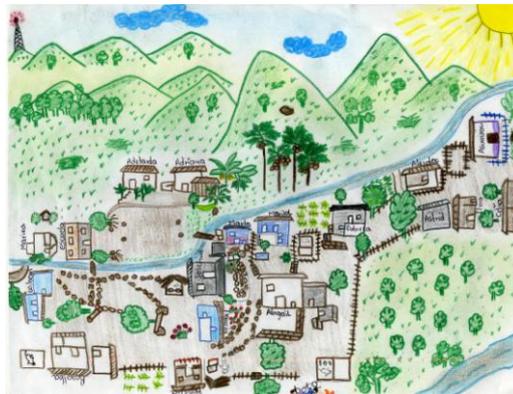
ANEXO III: GUIÓN ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD A EXPERTOS EN LA REFORMA DE LA PAC 2014-2020

1. ¿Considera que la reforma de la PAC es coherente con los elementos básicos del origen de la Política Agrícola Común?
 - a. ¿Hay contradicciones entre las formulaciones, intereses y objetivos iniciales de esta política y como ha derivado con el paso del tiempo con las reformas?
 - b. ¿La actual reforma va en la línea de la PAC y busca el cumplimiento de sus objetivos originarios?
2. ¿Qué estrategias, planes o programas son implementados en materia agrícola por parte de la Junta de Andalucía?
 - a. ¿Considera que existen solapamientos entre los objetivos de éstos y los de la actual reforma de la PAC?
 - b. ¿Son complementarias entre sí todas estas actuaciones públicas junto con la PAC?
 - c. ¿Considera que existen contradicciones entre ellas?
 - d. ¿Cree que existe una adecuada interrelación entre todas estas estrategias?
 - e. ¿Todas van en la misma línea de propósitos o tienen propósitos contrapuestos?
 - f. ¿Considera que existe una adecuada delimitación en la definición del campo de actuación de cada estrategia?
3. ¿Cómo se relaciona la actual reforma de la PAC con el Plan Encamina2?

- a. ¿Cómo afecta la mejora de los caminos rurales a través del citado plan, al cumplimiento de los objetivos de la actual reforma de la PAC?
4. ¿Qué interrelación existe entre la reforma y las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias?
 - a. ¿La existencia de estas organizaciones es complementaria a las medidas propuestas desde la reforma?
 - b. ¿Hay algunos aspectos discordantes en la implementación de ambas estrategias o por el contrario hay sinergias entre las mismas?
5. ¿Los Programas de Ayuda a la Transformación y Comercialización de productos agrícolas van en la línea de los objetivos de la reforma actual de la PAC?
6. ¿Considera que las Ayudas para la producción ecológica de la Junta de Andalucía son acordes con las medidas de éste ámbito de la nueva PAC?
 - a. ¿Los criterios definidos para la otorgación de las mismas se complementan o se contradicen?
 - b. ¿Hay sinergia entre las medidas de ambas actuaciones públicas o por el contrario hay aspectos que chocan en la implementación de ambas en iguales espacios geográficos?
 - c. ¿Qué interrelación existe entre las ayudas ecológicas de la PAC y las medidas del Plan andaluz de agricultura ecológica?
7. ¿Cómo vincula la reforma de la PAC con la Nueva Estrategia Rural para Andalucía?
8. ¿Y con el Programa de Actuación Integral para la Sostenibilidad del medio rural andaluz?
9. ¿Las Ayudas a la modernización de explotaciones agrarias están de algún modo vinculadas con los objetivos y medidas de la reforma de la PAC para 2014?
10. ¿Los diversos programas de Desarrollo Rural diseñados e implementados por la Junta de Andalucía proponen acciones coherentes con las que el segundo pilar de la reforma de la PAC propone?
 - a. ¿Existe congruencia entre lo establecido por la PAC en materia de desarrollo rural y lo establecido en los programas Desarrollo rural LEADER y LIDER-A?
 - b. ¿Considera que las medidas de la PAC en relación a las ayudas para jóvenes y las medidas del Programa Juventud y Desarrollo rural son complementarias o por el contrario se solapan?
 - c. Existen múltiples programas para atender al desarrollo rural, en su opinión ¿son todos necesarios o hay aspectos en que se están multiplicando innecesariamente las acciones dándose duplicidades?
11. ¿Cómo afecta la existencia de los Grupos de Desarrollo Rural al cumplimiento de los objetivos de la actual reforma?
 - a. ¿Las actuaciones de los GDR favorecen la implementación de las medidas de la PAC?
12. ¿Son coherentes las líneas estratégicas para la internacionalización del sector agroalimentario español con los objetivos y medidas de la reforma de la PAC?
13. ¿Las ayudas directas de la PAC son complementarias con las del Plan de Medidas para la Mejora de la Financiación del Sector Agrario?
 - a. ¿Existen duplicidades en la implementación de ambas actuaciones públicas?
14. ¿Qué vinculación existe entre la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural y las medidas para promoción de sostenibilidad de la reforma de la PAC?
15. ¿La actual reforma de la PAC va en la línea de lo marcado desde la Estrategia 2020 de la UE?
 - a. ¿En qué aspectos observa mayor congruencia entre esta reforma y la Estrategia?

- b. ¿En cuáles observa mayor incongruencia?
 - c. ¿Los objetivos de la reforma de la PAC son útiles para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia?
16. ¿Es coherente el establecimiento del TLC de la UE con EE.UU. con las líneas de acción marcadas por la reforma actual de la PAC?
 - a. ¿Cómo considera que se vería afectada la PAC si entrase en vigor el debatido Tratado de Libre Comercio con EE.UU.?
 - b. ¿En atención a los objetivos planteados por la reforma de la PAC y teniendo en cuenta el marco de la Estrategia 2020, sería congruente el establecimiento de dicho tratado?
 17. ¿Existe complementariedad o puntos discordantes entre las políticas agrícolas de los principales países emergentes en el actual contexto de la geopolítica del poder –Brasil, China, India, Sudáfrica- y la PAC?
 18. ¿Y entre la PAC y las políticas agrícolas de los países empobrecidos?
 - a. ¿Qué relación de afectación mutua existe entre la PAC y las políticas agrícolas de dichos bloques de países?
 19. ¿Qué vinculación hay entre las políticas agrícolas de América Latina y la PAC?
 20. ¿Existen motivos relacionados con las relaciones geopolíticas de poder para que la reforma de la PAC haya sido así definida?
 21. ¿Las presiones de la OMC para que la UE reduzca progresivamente su presupuesto en las ayudas agrícolas han influido en el diseño de la actual reforma?

ANEXO IV: EJEMPLOS DE CARTOGRAFÍA SOCIAL



Fuente: <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=478>



Fuente: <http://intervencionpsicosocialenlacom46.blogspot.com/es/>