

Diálogo de políticas para el desarrollo rural

1

INFORME REGIONAL

Apoyando la puesta en marcha
de la Estrategia del FIDA



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

INFORME REGIONAL

Apoyando la puesta en marcha de la Estrategia del FIDA

Diálogo de políticas para el desarrollo rural

Por

Ignacia Fernández, PhD.

Investigadora de Rimisp
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

Julio Berdegué, PhD.

Investigador de Rimisp
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

Tomas Rosada, PhD.

Economista Regional en
el Fondo Internacional de
Desarrollo Agrícola

*Ideas para el desarrollo rural es una serie de publicaciones
preparadas por la División de América Latina y el Caribe del FIDA*



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

© 2011 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones “países desarrollados” y “países en desarrollo” por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.

Todos los derechos reservados

ISBN 978 92 9072 307 3

Impreso en abril 2012

Contenido

Agradecimientos	6
El diálogo de políticas en la agenda estratégica del FIDA	7
La experiencia de diálogo de políticas en la región	9
Definiciones: el diálogo de políticas como mecanismo de incidencia para el desarrollo rural	12
¿Qué estamos aprendiendo sobre el diálogo de políticas?	15
a) La oportunidad del diálogo	15
b) Distintas formas de diálogo	16
c) Del diálogo a la incidencia	17
A modo de síntesis: condiciones básicas para el diálogo	19
Referencias	21

Agradecimientos

Los autores queremos agradecer los comentarios recibidos por el equipo de la División de América Latina y Caribe del FIDA durante el seminario “Haciendo que el diálogo de políticas funcione para los pobres rurales en América Latina”, así como las aportaciones recibidas por Josefina Stubbs y Carlos Seré a versiones previas, a Greg Benchwick y Mirka Ferrise por el trabajo de edición final. Cualquier omisión es entera responsabilidad nuestra.

El diálogo de políticas en la agenda estratégica del FIDA

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) aprobó recientemente el Marco Estratégico para el período 2011-2015¹. En este documento se consigna el compromiso y mandato claro del FIDA de colaborar más enérgicamente y con la mayor eficacia en los procesos de políticas. El Marco Estratégico: "...representa el punto de partida para la actuación del FIDA en el diálogo sobre políticas y la labor de promoción en los planos nacional, regional y mundial".

En el Marco Estratégico del FIDA se plantean dos objetivos estratégicos de la organización, los que están relacionados directamente con el proceso de diálogo de políticas: (a) promover que las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales y sus organizaciones sean capaces de influir en las políticas y las instituciones que afectan a sus medios de vida, y (b) propiciar entornos institucionales y normativos favorables a fin de fomentar la producción agrícola y las diversas actividades no agrícolas conexas (FIDA, 2011, pág. 7).

En procura de alcanzar estos objetivos estratégicos y la meta general (FIDA, 2011, pág.7), el Fondo se compromete a implementar varias líneas de trabajo. A nivel general, el FIDA se propone: (a) intensificar su labor en la esfera de las políticas, y (b) reforzar su función de promotor (nuestro énfasis) e intermediario de conocimientos. La decisión del FIDA de participar en el diálogo de políticas se basa en el análisis de que "las políticas equivocadas y la escasa representación política de la población pobre, están entre los principales factores que contribuyen a la persistencia de la pobreza rural", (FIDA 2011, pág. 20). Por lo tanto, las iniciativas del FIDA en las esferas de la política, debiesen orientarse al logro de los resultados principales, corregir las políticas equivocadas e intensificar la representación política de los pobres rurales.

Estas orientaciones estratégicas obligan al FIDA a intensificar su actuación en los procesos sobre políticas en las materias que afectan a los pobres. También señala que las iniciativas del Fondo tendrán lugar a nivel nacional, regional y mundial.

Tomando en cuenta estas decisiones, la pregunta que surge ya no es el "si", sino el "cómo". El FIDA entra ahora en una etapa en que la discusión debe centrarse en las estrategias, los aliados y los métodos y herramientas para profundizar el diálogo de políticas. En lo que compete a la División América Latina y el Caribe del FIDA (LAC), ésta ha apoyado y promovido iniciativas durante mucho tiempo, cuyo objetivo principal, o uno de los principales, es el diálogo de políticas. Estos esfuerzos se han dado a través de tres mecanismos: (a) programas de donación; (b) el diálogo entre gerentes de programas (CPM por sus siglas en inglés) y directores de proyectos FIDA y sus contrapartes gubernamentales, y (c) los procesos de diálogo de políticas en que han participado organizaciones rurales que han sido apoyadas o fortalecidas por alguno de los proyectos FIDA. Las Unidades Ejecutoras de los proyectos en cada país tienen una función más operativa, pero deberían tener un papel más activo en el diálogo de políticas, por su posición privilegiada de contacto estrecho y cotidiano con los pobres rurales.

¹ FIDA, 2011. Marco Estratégico del FIDA 2011-2015. Roma: FIDA.

Este documento es un esfuerzo que LAC se ha propuesto hacer en los próximos años para sistematizar y elevar la calidad de su trabajo de diálogo de políticas. Una buena parte de la narrativa se basa en un seminario realizado en Roma, los días 4 y 5 de octubre de 2011, denominado “Haciendo posible el diálogo de políticas a favor de los pobres rurales en América Latina y el Caribe”, en el marco del proyecto Conocimientos para el Cambio (Donación 1203 –Rimisp). Participaron personalidades directamente vinculadas con la ejecución de este programa, así como personas de otros programas y proyectos apoyados por el FIDA, que contemplan mecanismos y enfoques diversos para el diálogo de políticas.

La experiencia de diálogo de políticas en la región

Los procesos de diálogo de política más estructurados se han dado a través de programas financiados mediante donaciones. La primera de estas iniciativas fue posiblemente el apoyo de LAC a RUTA (Regional Unit for Technical Assistance), un mecanismo centroamericano en el cual participan varias agencias multi y bilaterales. RUTA tradicionalmente ha tenido vínculos estrechos con los gobiernos de la región, y ha facilitado la relación entre ellos y los organismos internacionales. Una parte no menor del trabajo de RUTA a lo largo del tiempo ha correspondido a diálogo de políticas.

Por otra parte, la serie de donaciones del FIDA al programa FIDA-MERCOSUR y a la REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar), ha sido desde su concepción una iniciativa exclusivamente orientada al diálogo de políticas. Su esfuerzo principal ha estado siempre puesto en influir en la agenda política de los países miembros o asociados al MERCOSUR de tal forma que la agricultura familiar tenga una mayor prioridad. Además, especialmente a través de la REAF, se ha buscado influir en el diseño de políticas, empleando sobre todo procesos de aprendizaje entre los países participantes, a partir de alguna experiencia avanzada en uno u otro de ellos. Finalmente, la REAF y FIDA-MERCOSUR han generado espacios importantes para que las propias organizaciones nacionales de los agricultores familiares, puedan participar informada y coordinadamente en el diálogo político con sus gobiernos.

Más recientemente se puso en marcha el programa "Conocimientos para el Cambio" en cuatro países de la región (Colombia, Ecuador, El Salvador y México), cuyo objetivo es elevar la prioridad de la pobreza rural y del desarrollo rural en la agenda política nacional. La estrategia se basa en vincular el tema de la pobreza rural a otros temas que tienen una alta prioridad en la agenda nacional. Por ejemplo, migración internacional ilegal, seguridad y violencia, opciones de empleo para los jóvenes, profundización de la democracia, o crecimiento y competitividad.

Este programa ha creado en cada país Grupos de Diálogo Rural integrados por 20-30 personalidades influyentes provenientes de las organizaciones sociales, los empresarios, los intelectuales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el gobierno, que manifiestan un auténtico interés por participar del proceso de diálogo, pues ven en este una oportunidad de aunar fuerzas para poner los temas que consideran relevantes en una agenda pública que en ocasiones los omite. Cada GDR define una agenda prioritaria de acuerdo con las condiciones del país e identifica objetivos específicos de cambio en las políticas rurales. Dicho programa constituye la principal fuente de inspiración de las reflexiones que se realizan más adelante en este documento.

También hay programas financiados con donaciones que si bien no son iniciativas de diálogo de política, incluyen entre sus objetivos específicos alguno que corresponde a esta línea de trabajo. Entre los aprobados recientemente se pueden mencionar a Agexport (Guatemala) para apoyar el acceso de los pequeños agricultores de algunos países

centroamericanos a mercados internacionales, o el programa de Jóvenes Empresarios Rurales que tiene un objetivo de ampliar la atención que este grupo recibe de parte del Estado, o el programa Nueva Mujer Rural que tiene un objetivo de informar a los tomadores de decisiones sobre las características, objetivos y expectativas de las mujeres rurales jóvenes, para que con base en ello se ajusten los diseños de las políticas y programas públicos.

Los gerentes de programa (CPM) y los directivos de los proyectos FIDA dialogan con los gobiernos en forma cotidiana. Mucho de este diálogo es operativo y no corresponde a diálogo de políticas en el sentido que lo entendemos aquí. Sin embargo, hay algunos ejemplos de procesos más bien informales, pero no por ellos menos eficaces, en que a lo largo de un período prolongado de tiempo un CPM o un grupo de ellos ha logrado instalar en la agenda pública de un país, un tema, una estrategia, o algún conjunto de instrumentos para la reducción de la pobreza rural.

En Perú, a lo largo de 15 o 20 años se ha venido refinando un enfoque y una estrategia (e.g. transferencia directa de derechos, responsabilidades y activos a los pobres organizados) y una serie de herramientas (e.g. concursos, mecanismos de ahorro para la bancarización de mujeres pobres, etc.) para hacer desarrollo rural con comunidades andinas. En forma gradual, esta experiencia se ha internalizado e institucionalizado al punto que ha sido apropiada por el gobierno del Perú, que ahora la reproduce en políticas y proyectos en los que el FIDA no participa.

En Haití, el FIDA durante muchos años ha trabajado en el fortalecimiento de las asociaciones comunitarias de regantes. La experiencia y la metodología del "Proyecto de Pequeña Irrigación (PPI por sus siglas en francés)" financiado por el FIDA han sido utilizadas como modelos y han generado insumos para definir la política de irrigación del Ministerio de Agricultura. El nuevo gobierno ha indicado que presentará al Parlamento un proyecto de ley sobre la transferencia del manejo de los sistemas de riego a las asociaciones de regantes.

En Chile, durante los años '90 se establecieron los Comités de Desarrollo Local (CDL) en un proyecto FIDA, para asegurar la participación comunitaria (pobres rurales y gobiernos municipales) en la gestión de un proyecto y en las decisiones de asignación de sus recursos. Esta estrategia y mecanismo fue adoptado por el gobierno nacional en muchos otros programas, e incluso dio lugar a una asociación de CDL.

El ámbito regional también cuenta con experiencia de diálogo de políticas, en donde organizaciones rurales apoyadas por el FIDA adquieren capacidades que les permiten reforzar o mejorar la calidad de su trabajo de incidencia en políticas públicas. COPROFAM es una asociación de 12 organizaciones nacionales de productores familiares, campesinos e indígenas de los países del MERCOSUR, creada en 1994. El FIDA ha apoyado de diversas formas el fortalecimiento de COPROFAM. Esta asociación es la contraparte de los gobiernos del MERCOSUR en los diálogos de política que tienen lugar en el marco de la Red Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Además, la COPROFAM participa

en el Foro Campesino establecido por FIDA, así como en otros foros internacionales de interés para los productores familiares de esa región de América Latina.

Siempre en el ámbito regional, otro ejemplo inspirado en el trabajo del FIDA en el MERCOSUR, es el de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), en Nicaragua. Dicha organización nacional de pequeños y medianos productores lideró la formación de una plataforma de diálogo entre organizaciones de pequeños agricultores centroamericanos y los Ministerios de Agricultura de la región, a su vez agrupados en el Consejo Agropecuario Centroamericano - CAC-. El tema inicial fue el de las políticas y acuerdos de comercio y sus efectos e impactos sobre los agricultores campesinos centroamericanos. Con un financiamiento FIDA durante tres años, dichas organizaciones trabajaron para analizar las oportunidades de los tratados comerciales (DR-CAFTA, Acuerdo Comercial con la Unión Europea) y en la definición de una agenda común con la CAC. Actualmente la CAC reconoce a esta plataforma como espacio para el diálogo sobre políticas dirigidas a las agricultura familiar.

Sin embargo, a pesar de esta diversa y rica experiencia ilustrada con los ejemplos anteriores, la División de América Latina y Caribe del FIDA (LAC) no ha documentado y reflexionado en forma sistemática sobre su propia práctica de diálogo de políticas. Existe un conocimiento tácito que, transmitido de persona en persona y experiencialmente, inspira nuevas acciones. Pero esta forma de gestión del conocimiento sobre diálogo de política es marcadamente insuficiente para responder a los nuevos y ambiciosos objetivos que el Fondo se ha planteado para el período 2011-2015 en esta materia.

Particularmente, si hoy en día el FIDA ha elevado sus expectativas y compromisos en materia de diálogo de políticas, va a ser necesario contar con un conjunto de estrategias, métodos e instrumentos apropiados. De la misma forma en que el FIDA dispone de herramientas para formular, implementar, dar seguimiento y evaluar proyectos, eventualmente deberá contar con algo semejante para poder ser un jugador competente en el diálogo de políticas.

Definiciones: el diálogo de políticas como mecanismo de incidencia para el desarrollo rural

Entendemos por diálogo de políticas un proceso que tiene por objetivo explícito y principal informar o influir en cambios en la agenda política, en el diseño o en la implementación de políticas públicas, o en los procesos que se usan para definir la agenda política o las políticas específicas. Por agenda política entendemos el conjunto de prioridades reales (manifestadas, por ejemplo, en el gasto público) del Estado y sus organizaciones y agentes en un momento determinado.

Una decisión de política pública no surge de la nada. Hay “algo” que posiciona un tema en la agenda pública, alguien que lo intenta transformar en objetivo prioritario, alguien que traduce dicho objetivo en soluciones concretas y alguien que asegura la operación legítima de estas soluciones. Una política, programa o decisión puede nacer de: un diagnóstico de la realidad social, una inquietud o consenso político, con o sin asidero en dicha realidad, la evaluación o reformulación de alguna política o programa ya existente, una demanda ciudadana que pone un cierto tema en la agenda pública obligando a los *policy makers* a estudiar el tema, o una directriz emanada de organismos multilaterales que financian y apoyan los procesos de desarrollo de países como los de la región.

La ciencia política ha construido un conjunto de definiciones sobre las políticas públicas y su ciclo, que son útiles para efectos analíticos y para pensar en estrategias². Sin embargo, esconden la complejidad de los procesos reales, en los cuales algunas etapas se sobrepone o simplemente se dejan de lado. Las decisiones reales muchas veces se toman en espacios y negociaciones y por actores que no son los establecidos por leyes y reglamentos. En América Latina, como en otras regiones del mundo, los procesos de definición de la agenda y de las políticas públicas continúan siendo realizados con gran frecuencia con base en reglas y mecanismos informales, más allá de las expresiones públicas o incluso de las regulaciones oficiales.

Por la naturaleza de los sistemas políticos en América Latina, el diálogo de política tiene como escenario principal el espacio nacional de toma de decisiones. Es decir, los interlocutores principales son los gobiernos nacionales y sus agencias, los parlamentos, los partidos políticos y otros actores de la sociedad civil con poder de veto. Es ahí donde toma forma la agenda política y donde se deciden casi todas las políticas públicas propiamente tales. Sobre esos espacios y actores actúan grupos de interés de la más variada naturaleza, así como los medios de comunicación; también inciden las expectativas y los estados de ánimo y la apreciación de las posibles reacciones del conjunto de la población.

2 De acuerdo con Lahera (2004), “una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. El proceso de formación de la agenda pública y de las políticas públicas usualmente es descrito por los científicos políticos como dos decisiones consecutivas: la primera es cuando un asunto o tema se convierte en un problema de política pública, es decir, es incorporado en la agenda de algún tomador de decisiones a nivel político. La segunda decisión corresponde al diseño de cursos de acción alternativos y a la selección de una de las opciones bajo la forma de una ley, un reglamento, un programa público, o una asignación presupuestaria, etc. (Uña et al., 2010; Sutcliffe and Court, 2005; Meny and Thoenig, 1992; Young and Quinn, 2002).

Sin embargo, con la descentralización gubernamental han tendido a ampliarse los espacios para el diálogo con gobiernos subnacionales (Estados, Departamentos, Provincias) y, en algunos casos, también locales. Estos diálogos sub-nacionales suelen estar más referidos a programas e inversiones que a agendas políticas y políticas públicas propiamente tales, y buscan principalmente afectar la forma en que esos gobiernos ejercen sus presupuestos, en el marco de las políticas públicas existentes a nivel nacional.

Hay distintos momentos del ciclo de políticas en los que es posible influir. Primero, en la forma como se conducen los procesos de formación de la agenda política, buscando alterar los participantes, las reglas y/o los mecanismos empleados en la toma de decisiones. Segundo, influencia en la propia agenda política, que puede ser mediante la propuesta de nuevos temas y prioridades hasta entonces insuficientemente o no considerados, y/o a través de develar mitos -por ejemplo, "la mayor parte del ingreso de los habitantes rurales proviene de la agricultura por cuenta propia" - o supuestos erróneos -por ejemplo, "las mujeres rurales no participan en el mundo del trabajo", "los pobres no ahorran"- que sostienen la agenda actual. Tercero, influir en las políticas ya acordadas, sea a nivel de las definiciones estratégicas y programáticas, de las leyes o de las normas operacionales que regulan la forma concreta de implementación.

"El diálogo político tiene como obligación ir más allá de discutir sólo un proyecto o un grupo de ellos. Es necesario que los países trabajen en verdaderos procesos de desarrollo de planes nacionales con un real compromiso con el sector rural, para así entregarle recursos de todo tipo: asistencia técnica, atención y oportunidades. En América Latina tenemos que sacar a millones de familias de la pobreza y eso pasa, innegablemente, por un diálogo de políticas públicas conjunto, tanto de los gobiernos, ciudadanía, sector privado, organizaciones territoriales y todos quienes quieran sumarse". Josefina Stubbs, Directora LAC, octubre 2011.

El diálogo que tiene lugar entre un organismo internacional como el FIDA y sus contrapartes en los gobiernos, tiene un componente operacional, cuando se trata por ejemplo de llegar a acuerdo sobre un nuevo proyecto, modificar un contrato, o resolver problemas y restricciones que afectan la implementación de un proyecto de desarrollo. Cuando algunas de estas restricciones afectan en forma sistemática la ejecución de los proyectos, se puede dar lugar a un diálogo de política con el objetivo de realizar cambios en la agenda pública o en los marcos legales o reglamentarios relacionados con el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza.

Existen tres aspectos en las esferas de políticas que condicionan la eficacia de los procesos de diálogo: centralidad o periferia, intersectorialidad e interdisciplinariedad, y centralización o descentralización.

El primero de éstos se refiere a cuán centrales o por el contrario, cuán periféricas son estas políticas para las estructuras de poder y para los equilibrios del poder dentro de la sociedad. Por ejemplo, la política macroeconómica, laboral, tributaria, de relaciones exteriores, de seguridad y defensa nacional, son consideradas políticas centrales. El desarrollo rural lamentablemente ha sido considerado por los tomadores de decisiones como un tema periférico, incluso en los países en desarrollo, con grandes poblaciones rurales, en donde la agricultura todavía es un componente central de la economía nacional.

Las políticas sobre temas periféricos tienden a basarse más en opiniones que en evidencias y suelen estar más guiadas por tendencias ideológicas que por consideraciones de la política misma. El verdadero desafío no es acceder a los espacios de toma de decisión, sino ser escuchados por decisores acostumbrados a decidir sin mayor información técnica.

Otro aspecto del mismo asunto de políticas centrales o periféricas está relacionado con el poder político de los actores gubernamentales. Tradicionalmente, las políticas rurales en países en desarrollo se asociaban a los ministerios de agricultura. De hecho en muchos países se les denomina ministerios de agricultura y desarrollo rural. Esto funcionó bien mientras lo rural era sinónimo de agrícola y cuando esos ministerios tenían toda una gama de instrumentos para intervenir en muchas dimensiones de la vida rural. Hoy en día hay nuevas dimensiones del desarrollo rural que escapan al mandato legal, a la vocación y a las capacidades de los ministerios de agricultura, como, por ejemplo, la fuerte expansión de la infraestructura y de la cobertura de los servicios de educación o salud, o actividades económicas rurales no agrícolas. Estos temas y aún algunos que son clave para la actividad agrícola, están bajo el control de otras entidades públicas, como los bancos centrales y los ministerios de finanzas que ven asuntos de tasas de cambio y regímenes comerciales, o las agencias de ciencia y tecnología que tienen competencia en asuntos de innovación. Algunas de estas contrapartes tienen gran poder político dentro del gobierno, y otras tienen menos, y esa es una variable importante en los procesos de diálogo de política.

El segundo aspecto guarda relación con el hecho de que el desarrollo rural es, fundamentalmente un campo interdisciplinario o, según la perspectiva de los decisores de políticas, un campo intersectorial. Los profesionales y analistas del desarrollo rural se enorgullecen de este aspecto interdisciplinario de su labor. No obstante, durante los procesos de formulación de políticas se requiere pensar desde ambas perspectivas, interdisciplinaria e intersectorial.

Sin embargo los gobiernos están organizados en sectores bien definidos, y cuando tienen que resolver eficazmente asuntos que trascienden los límites de la organización enfrentan serias dificultades. Por ejemplo, si alguien quiere incidir en la política habitacional, se dirige al Ministerio de Vivienda, o si le interesa influir en asuntos laborales, ya sabe de antemano con quién debe hablar. Pero cuando lo que se busca es influir en temas de desarrollo rural o reducción de pobreza rural no hay claridad sobre quién es el responsable: el problema le pertenece a muchos y no a uno en particular. Las políticas intersectoriales suelen quedar abandonadas en los intersticios de los organismos competentes, o, peor aún, son entregadas a comisiones interinstitucionales para que se hagan cargo de ellas.

El tercer aspecto es el de la centralización o descentralización de la formulación de políticas. En los países desarrollados, las políticas de desarrollo rural han sido en gran medida descentralizadas. Sin embargo, en los países en desarrollo es común encontrar que estas políticas siguen siendo ámbitos fuertemente centralizados, o, parcialmente descentralizados, pero sin mucha claridad. En el primer caso, se termina tratando con burocracias que dedican poco tiempo a "lo rural" porque lo consideran fuera de su mandato sectorial. En el segundo caso se da una situación de superposición y competencia de jurisdicciones, dando pie a que los tomadores de decisiones se desentiendan de su responsabilidad.

¿Qué estamos aprendiendo sobre el diálogo de políticas?

La experiencia compartida en el seminario “Haciendo posible el diálogo de políticas a favor de los pobres rurales en América Latina y el Caribe”, revela la importancia de estar atentos a las oportunidades que ofrece el contexto político para iniciar procesos de diálogo. Indica también, que no existe una única forma de diálogo y que es preciso saber distinguir las distintas alternativas, pues las oportunidades de incidir en la toma de decisiones que surgen de cada una de estas también distinta. A continuación se analiza cada uno de estos temas por separado.

a) La oportunidad del diálogo

Se hace diálogo “cuando y como se puede”. Por más que un proyecto de diálogo de políticas trace un camino preconcebido en función de una agenda propia, lo más probable es que esa planificación se vea superada por circunstancias que los promotores del diálogo no estén en condiciones de controlar. Como en todo proceso vinculado a la toma de decisiones políticas, es clave saber observar y aprovechar las oportunidades que ofrece la agenda pública para propiciar espacios de diálogo de políticas.

Esas oportunidades suelen estar ligadas a coyunturas del más diverso tipo: el nombramiento de alguna persona clave en un cargo de decisión, la tramitación de un proyecto de ley, una contingencia natural que obliga a un gobierno a modificar determinados cursos de acción, la presión ejercida por un movimiento ciudadano, decisiones emanadas de acuerdos económicos internacionales, entre otras. Lo que hoy es una oportunidad, puede salir de la agenda la próxima semana, por lo que hay que estar preparados para tender los puentes pertinentes en el momento oportuno.

El proyecto “Conocimiento y Cambio” es una buena indicación de algunas de estas circunstancias. El GDR Colombia ha organizado su trabajo en subgrupos que corresponden a dos ejes temáticos, que fueron priorizados al momento de conformarse. Estos subgrupos trabajan sobre institucionalidad para la superación de la pobreza rural y sobre mecanismos para la generación de ingresos. No obstante, a fines de agosto de 2011 el Ministro de Agricultura dio a conocer un primer borrador del proyecto de ley de Desarrollo Rural, y convocó a cuatro miembros del GDR –entre ellos su Secretario Técnico- a un grupo de trabajo ad hoc para mejorar la propuesta. Ante esta oportunidad de incidencia concreta, el GDR decidió suspender temporalmente el trabajo de sus subgrupos para abocarse al análisis detallado del proyecto de ley y la formulación de sugerencias de mejora.

Otra oportunidad similar, pero emanada de una coyuntura climática, observamos en el GDR de El Salvador. A mediados de octubre 2011, las intensas lluvias provocadas por una tormenta tropical generaron la pérdida de un centenar de vidas humanas, un millón de damnificados, graves daños a la infraestructura y pérdida de buena parte de las cosechas de maíz y frijol, básicas para la dieta de los pobladores rurales. A partir de esta tragedia el GDR decidió incluir el cambio climático como un tema clave en su agenda de trabajo, desde un enfoque centrado en la disminución de riesgos en territorios rurales

que ya habían sido previamente priorizados para la agenda original, de común acuerdo con los organismos públicos participantes.

Por su parte, el Proyecto Sierra Sur en Perú, permite poner evidencia las oportunidades para introducir innovaciones o nuevos instrumentos en las agendas de políticas, emanadas de otro hecho coyuntural: el nombramiento del Director del Proyecto como Vice Ministro de Agricultura. Así fue como la experiencia de los sistemas riego desarrollada en el proyecto se convirtió en política de Estado, con lo que por primera vez en el Perú se transfirieron recursos directamente a los gobiernos locales para que ellos ejecuten sus propias obras de riego, en función de sus demandas y necesidades.

b) Distintas formas de diálogo

No hay una forma mejor ni única de hacer diálogo de políticas. En el dominio de interés del FIDA y sus *stakeholders*, distinguimos al menos los siguientes cinco tipos de diálogo de política:

- i. Diálogo para el *up scaling* de resultados de proyectos innovadores, que pueden ser replicados a escalas mayores si hay decisiones de política pública que lo hagan posible.
- ii. Diálogo sobre problemas instrumentales *sistemáticos* que derivan de la experiencia de implementación de diferentes proyectos en un mismo o en varios países³.
- iii. Diálogo sobre políticas públicas o sobre leyes que definen políticas públicas y que tienen un efecto importante sobre los pobres rurales.
- iv. Diálogo que contribuye a elevar la importancia de la pobreza y del desarrollo rural en la agenda pública y a generar un ambiente a favor del desarrollo rural pro-pobre entre los tomadores de decisiones.
- v. Diálogo que contribuye a fortalecer la capacidad de los pobres del sector rural, sus organizaciones y sus aliados, para tener mayor espacio, más voz y más influencia en los procesos de definición de la agenda y de las políticas públicas.

Estas son cinco formas de diálogo distintas y se trabajan de forma diferente. El papel del FIDA deberá ajustarse a cada uno de estos tipos de proceso. Habrá procesos en que el staff de FIDA y los equipos de país se pueden comprometer más directamente -e.g. *up scaling* de innovaciones de proyectos- y otros en los que será un catalizador de procesos en que los actores directos serán otros. En cualquier caso, el FIDA deberá establecer alianzas con organismos que tengan las capacidades requeridas y que puedan actuar como *intermediarios honestos* ("*honest brokers*") y como *intercesores* ("*advocates*").

El FIDA debe fortalecer sus alianzas en la región con socios que tengan las capacidades y competencias para ayudar a impulsar una agenda eficaz de diálogo de políticas. Una organización capaz de conducir y canalizar procesos de diálogo de políticas deberá desplegarse a nivel nacional o regional, poseer redes con tomadores de decisiones públicos de alto nivel, tener experiencia en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, y declarar entre sus objetivos institucionales una explícita vocación

³ Ya hemos señalado que el diálogo de un proyecto o un CPM con un tomador de decisiones para resolver asuntos operacionales relativos a un proyecto en particular, no puede ser considerado diálogo de políticas bajo condiciones normales. Sin embargo, es el caso que hay fallas institucionales que en forma sistemática pueden estar afectando la implementación de proyectos de desarrollo como lo que el FIDA apoya, y eso puede dar pie a una agenda de diálogo de política si el objetivo es corregir la falla institucional y no solo arreglar el problema de un proyecto particular.

de incidencia combinada con conocimiento empírico, sea este generado de su propia investigación o sistematizado a partir de otras investigaciones.

c) Del diálogo a la incidencia

Dependiendo de su naturaleza, trayectoria y función, distintas organizaciones pueden aproximarse de forma diferente a estos cinco tipos de diálogo de política. Una organización social puede, por ejemplo, basarse en la movilización ciudadana y en campañas públicas para generar cambios en la dirección que le interesa promover. Un *think tank* buscará incidir mediante una combinación de análisis político riguroso según estándares técnicos y estrategias de comunicación. Una asociación de empresas privadas puede hacer cabildeo. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el FMI combinan el peso de su poder político basado en los recursos financieros y reputacionales que administran, con una fuerte capacidad analítica. La FAO influye muchas veces porque los gobiernos reconocen su función regulatoria y normativa internacional.

El FIDA, por su parte debe basar su estrategia de diálogo de política en la puesta en valor de la evidencia derivada de su experiencia práctica en terreno. Este es un nicho muy importante y con un gran potencial de influencia real si se explota de manera proactiva, y explícitamente. La experiencia práctica del FIDA es específica a los pobres y la pobreza rural, tiene escala y masa crítica, es global y por ende puede extraer lecciones derivadas del análisis comparado de realidades diversas. Se realiza fundamentalmente en el marco de las reglas y las organizaciones de gobierno (por lo que ya guarda relación con la política pública y opera en contacto con los códigos de ésta). Además, tiene el respaldo del prestigio, credibilidad y neutralidad política de Naciones Unidas, lo que implica un activo que puede facilitar el acceso a los tomadores de decisión política.

Pero de la experiencia práctica a la agenda o a la política pública, hay una brecha importantísima. La política pública nunca es “un proyecto multiplicado por 10 o por 100 o por 1.000”. Lograr que la experiencia y resultados de un proyecto o conjunto de proyectos sean la base para cambios en la agenda pública, en las políticas o en los procesos de formación de las mismas, requiere *como primera condición* que dichas experiencias y resultados se sistematicen y documenten en “código” y con lógica de política pública. Ello implica justificar la necesidad de la decisión política que se está proponiendo a partir de sus ventajas sobre otras alternativas posibles, y determinar sus costos y beneficios financieros y no financieros. Requiere también dar respuesta a la economía política (quien gana y quien pierde, y, por tanto, quien puede ser un promotor y quien un opositor) de la propuesta de política. Se necesita además ajustar al diseño a las capacidades de la institucionalidad llamada a diseñar y gestionar la política propuesta. Es decir, no basta argumentar que una experiencia de un proyecto con un grupo de pobres rurales en un lugar funcionó bien, para concluir que dicha experiencia debe y puede ser una política pública. Transitar de la experiencia de un proyecto, a una agenda, a una política o un proceso de política, no es solo un asunto de escala, sino que supone un cambio cualitativo que a su vez implica un proceso analítico importante.

La *segunda condición* para pasar de la experiencia a la agenda o a la política pública, es la construcción de relaciones y alianzas. Dichas relaciones son de naturaleza distinta a las que se emplean en el proceso de identificar, diseñar e implementar un proyecto. De hecho, las contrapartes tampoco no son las mismas.

En el plano de la política pública hay que abrirse espacio entre dirigentes políticos, legisladores, y autoridades del gobierno con poder de decisión sobre la agenda o sobre la política pública, que pocas veces son quienes toman decisiones sobre el contenido de un proyecto de desarrollo. Fuera del espacio del Estado, hay que establecer relaciones con los medios de comunicación y con dirigentes de grupos de interés influyentes en los ámbitos y temas que nos interesen.

Pero no es fácil atraer el interés en personas que no están habitualmente vinculadas con las preocupaciones del FIDA. Una forma de hacerlo es buscando establecer conexiones entre el desarrollo y la pobreza rural con otros fenómenos que sí son tema de preocupación pública.

¿Qué interés puede tener un gobierno en dejarse influir por un grupo de connotados personajes que se auto-convoca en defensa de causas que no necesariamente forman parte de su agenda política, como son los grupos de trabajo constituidos por el proyecto Conocimientos para el Cambio? Esta pregunta es válida para el diálogo de políticas así como para cualquier otro mecanismo de incidencia que intenta influir sobre temas que parecen poco relevantes, prioritarios o mediáticos. No sólo parece difícil influir sobre las políticas públicas, también puede serlo constituir un grupo de base amplia y composición diversa. Cuesta, por ejemplo, imaginar a grandes y medianos empresarios interesados en destinar parte de su tiempo a discutir alternativas para la solución de la pobreza rural, y la prensa muy rara vez dedica sus portadas a la realidad, los problemas o los logros de los pobres rurales.

EL GDR México nos ofrece ejemplo interesante para enfrentar el reto de establecer conexiones entre desarrollo y pobreza rural, con otros temas que sí son motivo de prioridad y preocupación pública como son, por ejemplo, la violencia y la inseguridad, la migración, o las alzas en el precio de los alimentos. Del mismo modo como es importante estar atentos a las oportunidades que ofrece la agenda para instalar un tema o involucrarse en un proceso de diálogo, es importante ser creativos y tener la sensibilidad para sintonizar con las preocupaciones mayoritarias.

A modo de síntesis: condiciones básicas para el diálogo

Hemos visto distintos mecanismos de diálogo que promueven (o buscan promover) distintos tipos de resultados. Corresponde volver ahora sobre un aspecto inicial de este documento, relativo a la definición de diálogo de política: no todos los diálogos o conversaciones con tomadores de decisiones constituyen espacios de diálogo de política, pues éstos se definen por su vocación explícita de influir en cambios en la agenda pública, en el diseño de las políticas, o en los procesos de formación de la agenda y las políticas.

Hay ciertos elementos comunes a cualquier proceso de diálogo de políticas que pueden contribuir a clarificar la afirmación precedente, y que quedan muy bien ejemplificados en las características principales de los Grupos de Diálogo Rural del proyecto Conocimiento y Cambio. Nos referimos en particular a: i) visión política de parte de los promotores del diálogo; ii) legitimidad de los actores involucrados; iii) carácter endógeno y autónomo de la agenda de diálogo; y iv) necesidad de establecer vínculos entre la investigación y el análisis de políticas.

No queremos decir con esto que haya una única manera de hacer diálogo de políticas. De hecho, más allá de estas características comunes, que a estas alturas recomendamos como necesarias para cualquier proceso de diálogo, la estrategia de diálogo adoptada por los GDR difiere mucho de país en país. Mientras que en algunos casos se ha priorizado el trabajo interno del grupo para la construcción de consensos técnicos sobre la base de los cuales formular recomendaciones de políticas, en otros la estrategia ha estado centrada en recabar respaldo de los miembros del grupo para el cabildeo en altas esferas de toma de decisiones, y en otros en el apoyo a la acción territorial y de base. Pero las cuatro características antes mencionadas se mantienen en todos los casos. Estas se desarrollan a continuación.

Un grupo de diálogo con **visión política** es aquel que conoce los tiempos del proceso de formulación de políticas, así como los múltiples imprevistos a que está sujeto el ciclo de políticas, encontrando los momentos pertinentes y oportunos para generar el diálogo. Para la conformación de los GDR se tomaron dos medidas en esta dirección. La primera fue elegir secretarios técnicos, principales promotores y animadores del proceso de diálogo, con fuertes vínculos con la clase política de sus países, autónomos, independientes y reconocidos transversalmente en el gobierno y la oposición política; que tuvieran una buena capacidad de llegada a los tomadores de decisión y, tanto o más importante aún, conocedores de los tiempos y dinámicas del trabajo político, que sin lugar a dudas, son distintas de los tiempos de la ejecución de proyectos de desarrollo. La segunda fue considerar adecuadamente el espacio político existente en los distintos países, para emprender procesos de diálogo de esta naturaleza, la disposición del gobierno, los actores claves en el debate público, la existencia de espacios similares que pudieran competir con los GDR, entre otros aspectos claves del entorno político institucional⁴.

Un segundo aspecto clave es la **legitimidad de los actores involucrados en el diálogo**, de manera tal de cautelar que éste sea representativo de la mayor diversidad de opiniones

4 Para cumplir con este último propósito se contrató en cada país una consultoría tendiente a identificar las condiciones de base para iniciar un proceso de diálogo sobre pobreza rural y desarrollo, indagando en las instancias de diálogo sobre políticas públicas existentes en el país y la valoración pública de dichas instancias.

y sensibilidades sociales. Quienes participan de un proceso de diálogo no se abrogan la representación de nadie en particular, la legitimidad es un atributo del colectivo, no de cada actor en particular. Para estos efectos es fundamental, en primer término, asegurar la participación en el diálogo de personas con saberes distintos y con trayectorias sociales y laborales también variadas. Un diálogo de políticas no es un diálogo entre especialistas que se comunican en un mismo lenguaje y establecen acuerdos técnicos para luego comunicárselos a las autoridades; es un diálogo entre organizaciones sociales, políticos profesionales y autoridades de gobierno, académicos, empresarios, representantes de la sociedad civil, personas con intereses y preocupaciones distintas, capaces e interesados en sentarse a debatir con otros, a pesar de las eventuales dificultades de ponerse de acuerdo. Es fundamental también – y así lo han entendido los GDR desde sus comienzos – que quienes participen del proceso de diálogo estén ahí por su prestigio y liderazgo personal y no en representación de una institución determinada. El diálogo es entre personas representativas de saberes, trayectorias y sectores diversos, no entre organizaciones que envían a representantes que pueden cambiar en el tiempo.

El diálogo de políticas tampoco es un espacio de asesoría especializada a los gobiernos. Busca influir sobre las autoridades proponiendo estrategias y alternativas de política pública, para lo cual es preciso que quienes se sientan a dialogar definan su propia agenda de trabajo y lo hagan de manera **autónoma e independiente del gobierno**. No se trata de constituirse en un grupo marginal y desvinculado de los espacios de toma de decisiones. Muy por el contrario, e idealmente en las instancias de diálogo habrá participación permanente de autoridades públicas, que participan conjuntamente con los demás miembros del grupo en la definición de una agenda compartida con el gobierno, pero que no es la agenda del gobierno. Una manera de cautelar esta “autonomía con cercanía” es invitar a las autoridades a participar de la convocatoria del proceso de diálogo y buscar pro-activamente y con inteligencia su participación en las reuniones de trabajo.

Finalmente, un cuarto aspecto clave a tener en cuenta es la necesaria **vinculación entre investigación y análisis de política**, por una parte, y diálogo de política por la otra. Cada día vemos como las agendas de los especialistas dedicados al desarrollo rural tienen dificultades para vincularse con las agendas de toma de decisiones sobre políticas públicas. El diálogo de políticas puede realizar una notable contribución a revertir esta situación, en la medida en que pone sobre la mesa resultados de investigación o de análisis de política en que participan algunos de quienes integran las instancias de diálogo, como elementos para el debate y la formulación de propuestas de política. Un grupo de diálogo no se sustenta en la construcción de diagnósticos, ni sistematización de experiencias, pero ocupa estos instrumentos para sus análisis de políticas, haciendo de nexo entre dos ámbitos que operan con tiempos y lógicas distintas y que, consecuentemente, suelen tener dificultades para vincularse (Berdegué y Fernández, 2011).

Estas son, precisamente, las razones por las cuales los GDR están logrando mantener el interés y la participación más o menos activa de importantes empresarios, académicos de larga trayectoria y diversas personalidades de connotación pública. En la medida en que los involucrados encuentran en los GDR un espacio para aunar esfuerzos hacia el cambio, se manifiestan disponibles a invertir parte de su capital político y simbólico en pos de una tarea que, de otro modo, no lograrían llevar adelante. En la combinación de liderazgo, capacidad política, sólido respaldo técnico y férrea voluntad compartida parece estar la clave para transformar un espacio de diálogo en un mecanismo efectivo para la incidencia en políticas públicas de desarrollo.

Referencias

- Berdegúé, Julio; Fernández, M. Ignacia (2011). *From Policy to Research and Back Again*. Keynote Presentation to the Annual Rural Workshop 2011 "From Policy to Research and Back Again", Canadian Rural Revitalization Foundation, Federation of Canadian Municipalities, Ottawa, Canada, 5 May 2011.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA– (2011). *Marco Estratégico del FIDA 2011-2015*. Roma: FIDA.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas*. Serie Políticas Sociales N° 95. División de Desarrollo Social. Santiago: CEPAL.
- Meny, Yves; Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Stutcliffe, Sophie; Court, Julius (2005). *Evidence-Based Policy Making: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* Research Reports and Studies. Londres: ODI.
- Uña, Gerardo; Lupica, Carina; Strazza, Luciano (2010). *Think Tanks, Decisores Gubernamentales y Actores Políticos: Factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina*. Documento de Trabajo N°2, 12/2010. Fundación Siena and Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- Young, Eoin; Quinn, Lisa (2002). *A guide for writing effective policy papers*. LGI. Budapest, Hungría.

FIDA

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) trabaja con la población rural pobre para que pueda cultivar y vender más alimentos, aumentar sus ingresos y determinar la orientación de sus propias vidas. Desde 1978, el FIDA ha invertido casi 14.000 millones de dólares estadounidenses en donaciones y préstamos a bajo interés en los países en desarrollo mediante proyectos con los cuales se ha empoderado a unos 400 millones de personas para que salgan de la pobreza y, por tanto, se ha contribuido a construir comunidades rurales dinámicas. El FIDA es una institución financiera internacional y un organismo especializado de las Naciones Unidas con sede en Roma, donde se encuentra el mecanismo central de las Naciones Unidas para el sector de la alimentación y la agricultura. Se trata de una asociación de 168 miembros, única en su género, integrada por países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), otros países en desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Contactos:

Ignacia Fernández, PhD.

Investigadora de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
ifernandez@rimisp.org

Julio Berdegué, PhD.

Investigador de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
jberdegue@rimisp.org

Tomas Rosada, PhD.

Economista Regional en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
t.rosada@ifad.org



Fondo Internacional de
Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44
00142 Rome, Italy
Tel.: +39 06 54591
Fax: +39 06 5043463
E-mail: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org

