

POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO RURAL ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

GENOVEVA OCAMPOS
Noviembre 2006

3 niveles o dimensiones para el análisis de la problemática rural

Nivel Macroeconómico:

- Política Fiscal, Tributaria, Monetaria, Cambiaria.
- Procesos de integración y desarrollo de mercados.

Nivel Intermedio:

- Políticas Sectoriales. Aspectos Institucionales
- Reactivación y Reconversión Productivas
- Políticas Sociales y de Combate a la Pobreza

• Nivel territorial y micro:

- Programas y proyectos de Desarrollo Local y Regional.
- Cuestiones de Enfoque, gestión e interacción social.
- Actores sociales: beneficiarios e intermediarios.
- Alianzas Estratégicas.

GERENCIA DE LA PARTICIPACIÓN: CAMPOS DE APLICACIÓN

- **MACRO:** Elaboración de políticas y estrategias de desarrollo sostenible
- **INTERMEDIO/MESO:** Gerencia interna de una institución y articulación interinstitucional.
- **MICRO:** Identificación, diseño, planificación, implementación, seguimientos, monitoreo y evaluación de proyectos.

Fuente: INDES/SAS, 2000.

Nivel Macroeconómico: Principales Instrumentos de Política

Política Macroeconómica y Sector Rural.

- Política de la Taza de Cambio.
- Política Comercial
- Política Arancelaria
- Política Tributaria
- Política del Gasto Fiscal
- Política de Tasas de Interés.

Repercusiones de las políticas macroeconómicas sobre el sector agrícola.

- Afectan los términos del intercambio intersectoriales (precios relativos) y, por tanto los incentivos y los ingresos de las familias agrícolas.
- Pueden aumentar/disminuir los incentivos a las exportaciones e importaciones de productos e insumos agrícolas.
- Pueden influir sobre la formación de capital en la agricultura (financiación e inversión rural).
- Pueden aumentar/reducir la competitividad de la economía en su conjunto, inyectar liquidez, etc.
- Pueden neutralizar el efecto de una política sectorial, haciendo a otros sectores más dinámicos y tentadores.

Fuente: Acosta y Rodríguez, 2006.

Proceso de Construcción de Políticas Públicas

1. **Formulación del problema:** *En esta fase, los grupos de interés y de presión pueden jugar un rol importante, influyendo sobre diferentes actores del gobierno, para atraer la atención sobre algunos problemas más que otros.*
¿Cuál es el problema que hace necesario la política?
2. **Formulación de la Política:** Se establecen los objetivos que deberán permitir resolver el problema identificado.
¿Qué tratará de alcanzar la política para solucionar el problema?. ¿Cuales son sus objetivos?. ¿Existen conflictos entre los objetivos propuestos?
3. **Implementación de la Política:** Definición de instrumentos y mecanismos específicos que permitan alcanzar cada uno de los objetivos propuestos.
¿Qué mecanismo debería ser utilizado para poner la política en operación?
4. **Evaluación de la Política:** Para reorientar o mejorar el futuro proceso de implementación de la política. Por lo general, esta etapa permite comparar lo que sucedió, frente a lo que hubiera sucedido sin la política (Evaluación de impacto) y si se han cumplido los objetivos planteados de una manera eficiente, eficaz y económica (Evaluación de proceso).
¿Qué tan exitoso ha sido el instrumento seleccionado en resolver el problema inicial?. ¿Cuál ha sido el efecto del instrumento?. Logró alcanzar lo que estaba propuesto para resolver el problema?

Fuente: Acosta y Rodríguez basado en Berkeley (2000), Explaining the CAP. Pagina 4.

Criterios para el análisis de instrumentos de política

Enfoque de las 3E:

- **Efectividad:** En relación al logro de los objetivos propuestos. Un instrumento de política será más efectivo si logra un mayor número de objetivos propuestos.
- **Eficiencia:** Relación costo (recursos o insumos) – Beneficios (o resultados obtenidos).
- **Economía:** Comparando, en términos de costos, que otro instrumento u organización podría utilizarse para alcanzar el mismo objetivo.

REORIENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DRS

- Focalizar los esfuerzos en la agricultura familiar campesina, extender la cobertura de servicios y obtener resultados positivos.
- Discriminación positiva para equilibrar oportunidades y combatir la pobreza rural.
- Inversiones rentable y sostenible: potenciar donaciones, asegurar crédito.
- La evaluación de programas y proyectos implementados en la última década de manera a extraer las lecciones del caso y proyectar a futuro.
- Fortalecer y reorientar la investigación y la asistencia técnica, dotarla de un enfoque más integral y sistémico, y una visión de mediano y largo plazo.
- Rescatar el crédito como instrumento de reactivación y desarrollo y no de descapitalización y descampesinización.
- Insistir en la formación de recursos humanos en todos los niveles: mejores bachilleratos técnicos agrícolas, más becas para formación especializada en el extranjero.
- Generar mejores habilidades y conocimientos como por ejemplo, en la gestión de proyectos, el monitoreo de programas y políticas, la planificación territorial y planificación de fincas, acceso a mercados.

GESTION PUBLICA: DE LOS MALES REITERADOS

PROBLEMAS DE GESTIÓN PARA EL DRS

- PROBLEMAS DE COORDINACIÓN A NIVEL CENTRAL Y CON GOBIERNOS LOCALES (GOBERNACIONES/MUNICIPIOS).
- ESCASEZ DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS. FALTA DE IDONEIDAD A NIVEL DE MANDOS MEDIOS Y ALTA ROTACIÓN DE DIRECTIVOS. PREDOMINIO DE FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS Y NO DE TÉCNICOS.
- FALTA DE CARRERAS O POSGRADOS DE GESTIÓN PÚBLICA, Y ESCASAS OPORTUNIDADES DE ACTUALIZACIÓN CONTÍNUA.
- DIFICULTADES PARA EL TRABAJO EN EQUIPO, DEBIL CULTURA DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS Y GESTIÓN POR RESULTADOS.
- DIFICULTADES PARA ADOPTAR RECETAS Y PROPUESTAS DE ORGANISMOS MULTILATERALES Y BILATERALES DE COOPERACIÓN, MÁS AÚN CUANDO ESTÁN MAL ENCARADOS O DISEÑADOS.

- PERSISTE EL CENTRALISMO EN LA GESTIÓN PÚBLICA. LA PROPUESTA DE LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ESTÁ VARADA, TAMBIÉN LA DE REORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUCHAS VECES INVOCADO AÚN ES MATERIA PENDIENTE.
- DESARROLLO RURAL SE VACIA DE CONTENIDO, MIENTRAS QUE EL DESARROLLO SOCIAL TIENDE A REDUCIRSE A LA ASISTENCIA SOCIAL Y ÉSTA A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN O CONTENCIÓN SOCIAL (TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS).
- NUEVA INSTITUCIONALIDAD, CAMBIOS DE ESTRUCTURAS Y ORGANIGRAMAS NO RESUELVEN LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN Y PROYECCIÓN DE LA LABOR, DE LIDERAZGO Y DE IDONEIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.
- SIN CAMBIOS DE HÁBITOS Y DE CULTURA POLÍTICA, LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN Y DE APLICACIÓN DE ENFOQUES INTEGRALES PUEDEN REPRODUCIRSE EN EL SEÑO DE INSTITUCIONES CENTRALIZADAS O, A NIVEL TERRITORIAL, DE MUNICIPIOS.

- NO HAY GARANTÍAS DE ÉXITO CUANDO LOS ENTES PUBLICOS, FUNCIONAN MAL, SIN NORTE O RUMBO, SIN PRÁCTICAS MODERNAS DE GERENCIA SOCIAL Y, ADEMÁS, DESCONOCEN O DESCONFÍAN DEL “OTRO” (POTENCIALES COLABORADORES O BENEFICIARIOS DE LAS ACCIONES PROPUESTAS).
- ONGS Y EN MENOR MEDIDA EL SECTOR PRIVADO, TIENDEN A SER VISTOS COMO “COMPETENCIA” Y NO COMO COMPLEMENTO Y DINAMIZADOR DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
- SE BUSCA ORGANIZAR A LAS PROPIAS CLIENTELAS (FAMILIAS/COMITÉS), EVADIR LA RELACIÓN CON ORGANIZACIONES PREESTABLECIDAS Y FORTALECER SUS PROCESOS ORGANIZATIVOS.
- LA PARTICIPACIÓN SE PERCIBE DE MANERA INSTRUMENTAL, COMO MEDIO PARA LEGITIMAR LA ACCIÓN ESTATAL O COMO MARKETING POLÍTICO, NO COMO UN FIN EN SÍ QUE APUNTA AL DESARROLLO DE CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES

AL RESCATE DE LA POLÍTICA DE
DESARROLLO RURAL PARA
COMBATIR LA POBREZA RURAL y
POTENCIAR LA AGRICULTURA
FAMILIAR CAMPESINA
EN TIEMPOS DE CONFUSIÓN E
INCERTIDUMBRES.

UNA AGENDA “BÁSICA” DE DESARROLLO SOCIAL CON ENFASIS EN EL DRS REQUIERE DEL PROCESAMIENTO Y SEGUIMIENTO DE ASUNTOS VARIOS:

- LAS REFORMAS SECTORIALES PARA MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA.
- LA DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN DE SERVICIOS Y PROGRAMAS.
- LA RELACIÓN ENTRE EL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO E INVERSIÓN SOCIAL EN LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS Y EN RELACIÓN A COMPROMISOS ASUMIDOS (OBJETIVOS DEL MILENIO, PIDESC).
- LA REVISIÓN DE LAS PROPUESTAS DE DESARROLLO RURAL FOCALIZADAS O NO EN EL SECTOR CAMPESINO.
- LA RELACION ENTRE PROMOCIÓN DE MIPYMES Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD.
- LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA DIFERENTES ACTORES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL.

PRINCIPALES DESAFÍOS A NIVEL DEL ESTADO:

- CONSTRUIR NUEVOS CONSENSOS SOBRE LA NECESIDAD DE CAMBIOS PROFUNDOS PARA ENFRENTAR MÁS EFECTIVAMENTE LOS FENÓMENOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL, POBREZA, DESARRAIGO, INFORMALIDAD LABORAL, DETERIORO AMBIENTAL, ETC.
- ENFRENTAR CON FIRMEZA Y DECISIÓN FENÓMENOS ARRAIGADOS DE CORRUPCIÓN, IMPROVISACIÓN, CORTOPLACISMO, BUROCRACIA E INERCIAS INSTITUCIONALES QUE COMPROMETEN LA COBERTURA Y CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS.

- PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN CONTÍNUA DE MANERA A CAMBIAR HÁBITOS Y ACTITUDES QUE DESVIRTÚAN Y TRABAN LA INTERACCIÓN SOCIAL E IMPIDEN UNA REAL Y EFECTIVA APERTURA DEL ESTADO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- IDENTIFICAR Y DISEÑAR MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCIÓN MÁS EFECTIVOS Y FUNCIONALES A LAS CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS Y A LAS NECESIDADES DE DISTINTOS AGENTES SOCIALES, MUCHAS VECES DISPERSOS, DESINFORMADOS, DESMOTIVADOS.
- ASEGURAR UNA MEJOR RE-ASIGNACIÓN Y USO DE RECURSOS EN TODOS LOS NIVELES BUSCANDO EQUILIBRIOS REGIONALES Y SOCIALES DISTINTOS (EQUIDAD, SOSTENIBILIDAD, REVALORIZAR LO RURAL).

A NIVEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL:

- PROVEER INFORMACIÓN ADECUADA Y OPORTUNA.
- ASEGURAR LA CREACIÓN DE CANALES INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN.
- CONTRIBUIR A LA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE EXPERIENCIAS RECIENTES DE GESTIÓN SOCIAL.
- TRANSFERIR SABERES Y TECNOLOGÍAS ADECUADAS A LAS CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS
- ASEGURAR LA TRANSPARENCIA EN LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS Y SERVICIOS.

POLITICA AGROPECUARIA Y FORESTAL DEL GOBIERNO NDF: Políticas Específicas.

- Producción
- Crédito
- Asistencia Técnica Rural, Pública y Privada
- Organización de la Agricultura Familiar y capacitación de los productores, mujeres y jóvenes.
- Reducción de la Pobreza y Desigualdad Rural, como parte de la política nacional en esta materia.
- Reforma Agraria Integral.
- Investigación Agropecuaria y Forestal Nacional y Regional
- Reincorporación de Suelos Empobrecidos
- Comercialización
- Estímulos y Apoyo a la exportación de productos agropecuarios.

Fuente: Pineda, Parisio 2003. Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural, para Seminario Interno FAO.