

“El análisis de las políticas públicas y el desarrollo territorial rural”

Contribución para la Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Autónoma de Campeche, México
9° de octubre 2020

Fernando Sáenz-Segura

Agenda de discusión:

- Sobre el concepto de políticas públicas
- ¿Por qué el análisis de las políticas públicas?
- Sobre el concepto de “desarrollo”
- Métodos
- Algunos ejemplos



¿Qué son las políticas públicas?



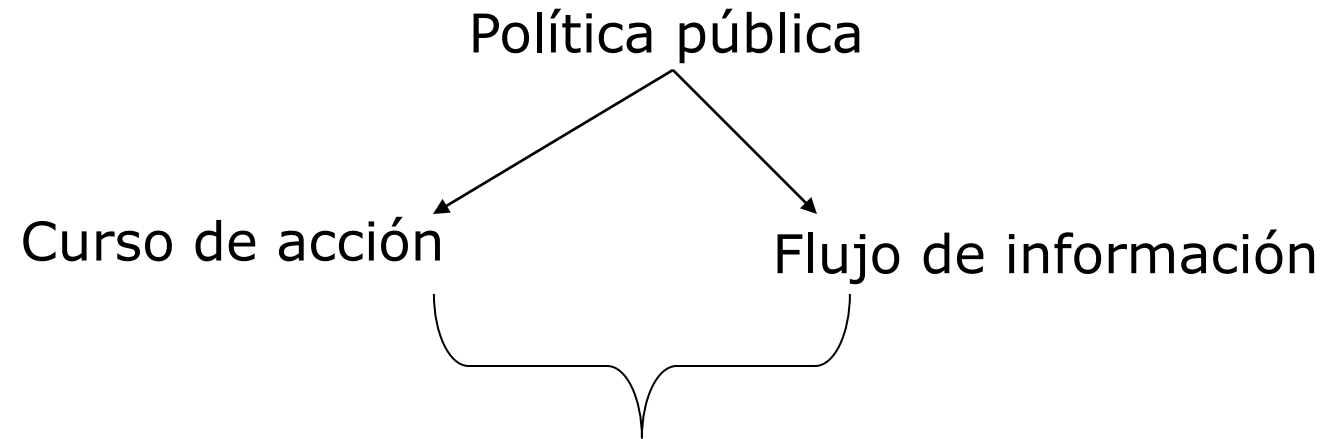
Sobre el concepto

- No existe una única definición del término política.
- En general se piensa en una política pública como una intervención.
- La no intervención de un Gobierno en área de la economía es también una opción de política.



La existencia de un problema público

(Lahera, 2002)



Objeto público definido en forma democrática



↑

Sector público
Orientaciones y
contenidos

↑

Comunidad
Instituciones

↑

Sector privado
Instituciones +
resultados

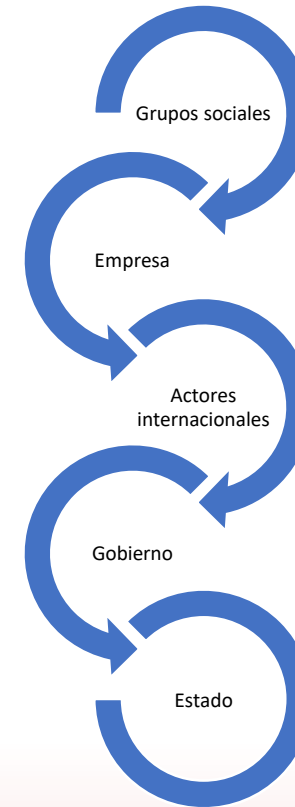
El problema público

- Existe desde la existencia misma de grupos que lo movilizan.
- Son contruidos socialmente.
- Se extraen del ámbito de lo privado a la esfera pública al “publicitarlo” o posicionarlo dentro de una agenda pública.



Del enfoque vertical al enfoque multinivel

- Regional
- Nacional
- Sectorial
- Local



Enfoque multinivel

- Entonces el tema de las políticas públicas ha adquirido un carácter de mayor importancia, debido a una mayor complejidad Estado-Gobierno-sociedad civil.
- Esta complejidad se ha acentuado fuertemente a partir del *boom* tecnológico que permite la creación y distribución de información.



Análisis multinivel de políticas públicas y el proceso de políticas

- Diferentes actores trabajan el tema de políticas públicas a diferentes niveles o escalas.
- Se construye un marco de analítico para entender la formación y el juego de estas coaliciones en el proceso de políticas públicas.
- El proceso de políticas es aquel momento donde las políticas y la política se encuentran.



Análisis multinivel de políticas públicas y el proceso de políticas

- Múltiples actores dentro de coaliciones relativamente cerradas entran en conflicto, negocian, concuerdan con el Gobierno y con otras coaliciones.
- Lo que produce una gran variabilidad de políticas para diferentes problemas.
- El “*policy process*” implica tener una dimensión de tiempo en un contexto dado.



Una definición más compleja

La política pública es una disciplina que lidia en un cúmulo de intensiones e intereses multidimensionales, a saber políticos, económicos, sociales, y culturales, en un contexto dado.

(Charles Lindblom).



¿Por qué el análisis de políticas públicas?



Antecedentes

- “El Estado está de moda y con él las políticas públicas” (Fontaine, 2015).
- Esto vino después del fracaso de las políticas derivadas del Consenso de Washington (llamadas neoliberales) de 1980-90.
- Surge entonces la preocupación de abordar las políticas públicas desde la óptica de los gestores y receptores de las mismas.
- Diversidad de actores en un entramado complejo.



Antecedentes

- El análisis de las políticas públicas como un ejercicio académico desde principios del Siglo XX.
- Fortalecer el gobierno federal de EEUU → apoyar la toma de decisiones y los procesos relacionados con la acción pública.
- Inicialmente optimizar el gasto público.
- Posteriormente es obtener mejores elementos para una mejor toma de decisiones.



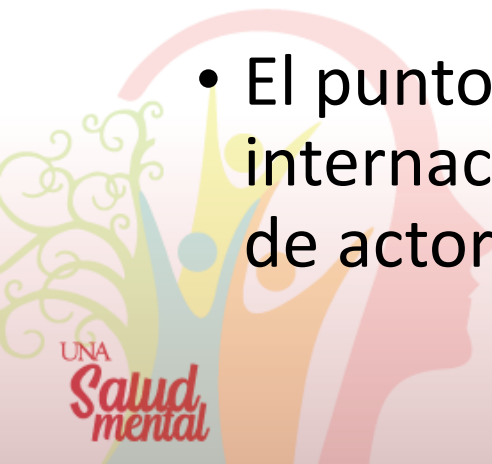
Antecedentes

- Un creciente interés por las políticas provocó un mayor involucramiento de actores tradicionalmente no políticos (Lasswell, 1992).
- El auge de los diferentes movimientos sociales puso en duda al “experto” o la “élite”, y su abordaje tecnocrático de los problemas de la sociedad.
- Crisis económicas/financieras hicieron que el abordaje se redimensionara de una “ciencia de las políticas” a un análisis de políticas.



Una disciplina, pero....

- El proceso de formulación y análisis de políticas echa mano del aporte de otras ciencias sociales (economía, sociología, historia).
- El análisis de políticas se ocupa no solo de la evolución del Estado y su legitimidad, si no también de como cambia la sociedad y la economía.
- El punto de partida es el contexto local, regional/territorial, nacional, internacional, en donde interactúan el Estado y una gran diversidad de actores públicos y no públicos → enfoque multinivel.



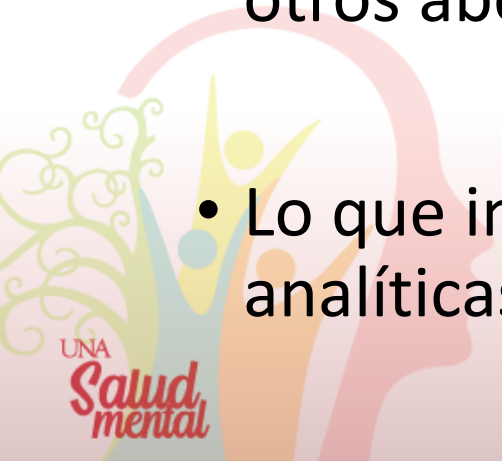
Por qué es importante para América Latina

- Una doble función: una científica → mejorar el conocimiento, política → mejorar la toma de decisiones y la acción pública.
- Es un proceso dinámico de creación constante de información y elaboración de elementos de políticas que pueden provenir de diferentes fuentes.
- En ciencias sociales el objeto de estudio es reflexivo, cambiante en función del conocimiento que se genera sobre sí mismo.



Por qué es importante para América Latina

- El análisis de políticas públicas en AL es relativamente reciente.
- Hay poca elaboración científica en América Latina.
- Hay en la región problemas nuevos, con retos nuevos, que requieren otros abordajes diferentes a los tradicionales.
- Lo que implica generación de nuevos conocimientos y herramientas analíticas para generarlo.



Sobre el desarrollo y los territorios rurales



Algunos antecedentes

- El desarrollo y el desarrollo local visto desde una teoría de crecimiento económico (1970-1980).
- De los modelos de crecimiento endógeno de Solow, Swan, Romer y Lucas, a la construcción del concepto “desarrollo local” (Sunkel y Paz, 1970).



Algunos antecedentes

- Construcción de teorías mas pensadas para explicar la evolución económicas de los países llamados “subdesarrollados”.
- Se acuña el término “actores sociales” y el desarrollo se interpreta bajo un enfoque de satisfacción de necesidades humanas.
- Muchas construcciones teóricas sobre el desarrollo, sin esperar una instrumentalización desde las políticas públicas.



Evolución del concepto de desarrollo local



¿Cómo se entiende el territorio?

Enfoque institucionalista → organización de la producción

Enfoque Nueva Geografía Económica → desigualdades territoriales y competitividad sistémica del territorio

Enfoque “identidades territoriales” → sinergias entre recursos, instituciones, e identidad cultural

Enfoque participativo → promoción de capacidades territoriales por medio de actores clave

Carenzo 2007, Miller, 2012, Buendía, 2014



Métodos de análisis



Métodos interpretativos



Se hacen inferencias interpretativas del mundo, a partir de lo que sabemos de un conjunto de observaciones. Es más una interpretación que relaciones causales entre fenómenos sociales

Inductivo → va de lo particular a lo general

Métodos explicativos



A partir de los ejercicios empíricos se pueden explicar relaciones entre fenómenos sociales

Deductivo → Se hace abstracción del mundo real a partir de entender relaciones causales



Métodos interpretativos



- Sociología de la acción pública → (I) intereses (I) ideas; (I) instituciones.
- Análisis deliberativo de las políticas públicas

Métodos explicativos



- Análisis de las coaliciones promotoras.
- El análisis y desarrollo institucional.
- El equilibrio puntuado.
- La dependencia de la trayectoria.
- El diseño de las políticas.



Ejemplos

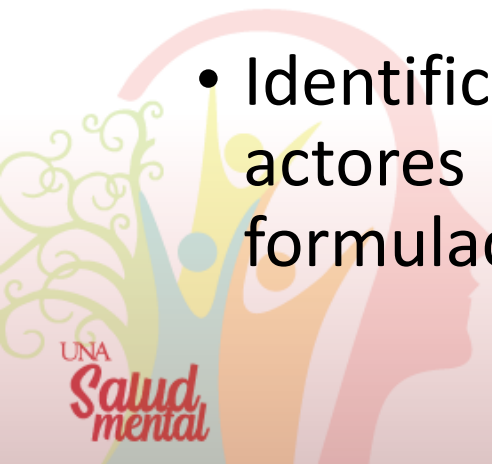


Políticas de apoyo a la agroecología en Costa Rica



El estudio se focaliza en analizar:

- Vínculo entre las políticas y sus instrumentos, y las dinámicas sociales alrededor de los diferentes modelos de producción.
- Identificar los factores externos, o de contexto, que propiciaron la formulación de políticas públicas agroambientales.
- Identificar el papel desempeñado por diferentes actores, o grupos de actores (movimientos sociales), y su capacidad de incidencia en la formulación de dichas políticas.



Metodología: Un abordaje de investigación cualitativo, descriptivo analítico

Tres fases

Fase I: Revisión de información secundaria



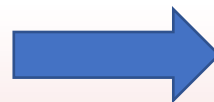
31 documentos diversos: Leyes y reglamentos, documentos oficiales, tesis de investigación, reportes de proyectos, boletines técnicos, etc.

Fase II: Entrevistas a actores claves. Concepción de la agroecología, participación a procesos de políticas, evaluación de políticas



- Representantes del MAG
- Certificadora (Dir. EcoLogica)
- Productores (red Coproalde, MAOCO, ANAO)
- Académicos (Uned)

Fase III: Análisis del proceso de políticas públicas



- Línea de tiempo (construcción institucional y policy process)
- Análisis de discurso (concepción de agroecología / agri-orgánica)
- Matriz de políticas e instrumentos
- Evaluación cualitativa (percepción sobre resultados)



Evolución político-institucional de los sectores agropecuario y ambiental



El cambio estructural y la agroecología

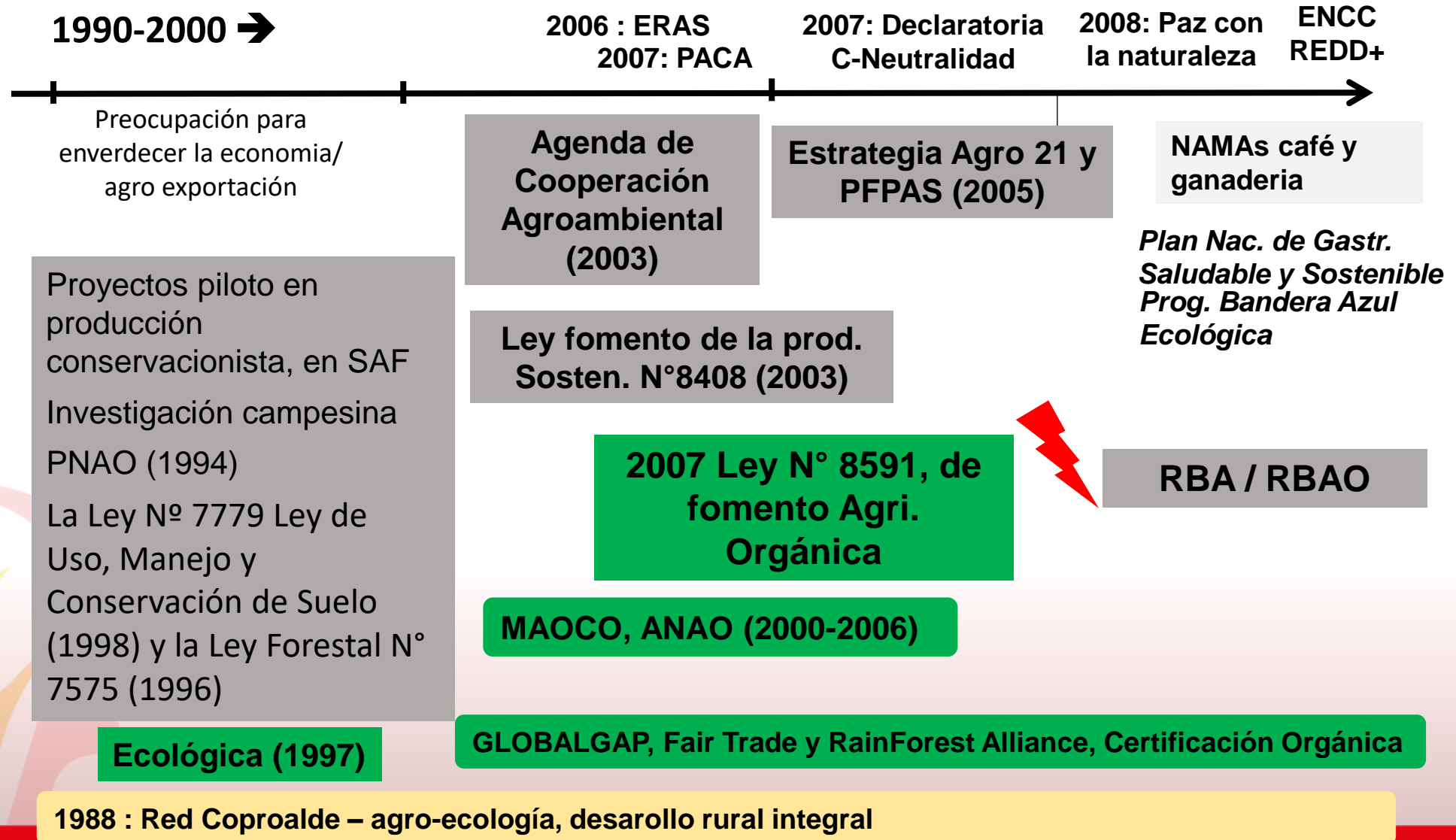
- Desde los años 80s (Programas de ajuste estructural) hasta el 2000
 - Hasta aproximadamente el año 2003, el SA fue marginalizado de muchas políticas públicas importantes
 - Reducción del apoyo publico a la agricultura, desregulación, apertura comercial y modelo agro-exportador + surgimiento de una agenda verde
 - ➔ Tensiones dentro del sector agrícola entre agro-exportadores y “pequeña agricultura”
 - Desarrollo políticas ambientales (PSA, corredores biológicos,...)
 - ➔ Tensiones entre agrícola y ambiental
 - ➔ Sector agropecuario llega tarde a la discusiones ambiental
 - 1° Experiencia en agricultura orgánica, Coopebrisas R.L., comunidad de Zarcero, cooperación japonesa (10 años de actividades)



Línea de tiempo integración agro-ecología /orgánica/ sostenible

Agenda planetaria CC : 94 Kyoto1996 y biodiversidad (CBD)

Auge de certificación socio-ambientales en mercados dinámicos



Políticas e Instrumentos disponibles a favor de la agroecología



Instrumentos	Regulación y normativa (publica o privadas)	Generación del conocimiento	Financiero (pago condicional)	Acceso a mercados
Ley de Manejo y Conservación de Suelos	X			
Reglamento de Uso y Control de Plaguicidas	X			
Reconocimiento de Beneficios Ambientales (RBA)		X	X	
Reconocimiento de Beneficios Ambientales a la agricultura orgánica (RBAO)		X	X	
Valoración de Servicios Ecosistémicos y Agricultura Familiar (SE/AF) (proyecto piloto)		X	X	
Certificaciones Públicas/Privadas	X			X
Acciones de mitigación nacionalmente adecuadas (NAMAS)		X		
Programa Bandera Azul Ecológica		X		X



Fuente: elaboración propia, 2016

Actores y conceptos



Actor

Función

Principal característica

**DFPAO del MAG
(Ley N°8591)**



Encargado de la coordinación de actividades claves para la ejecución de la Ley N°8591



Subrogado por el Departamento de Producción Sostenible del MAG

MAOCO

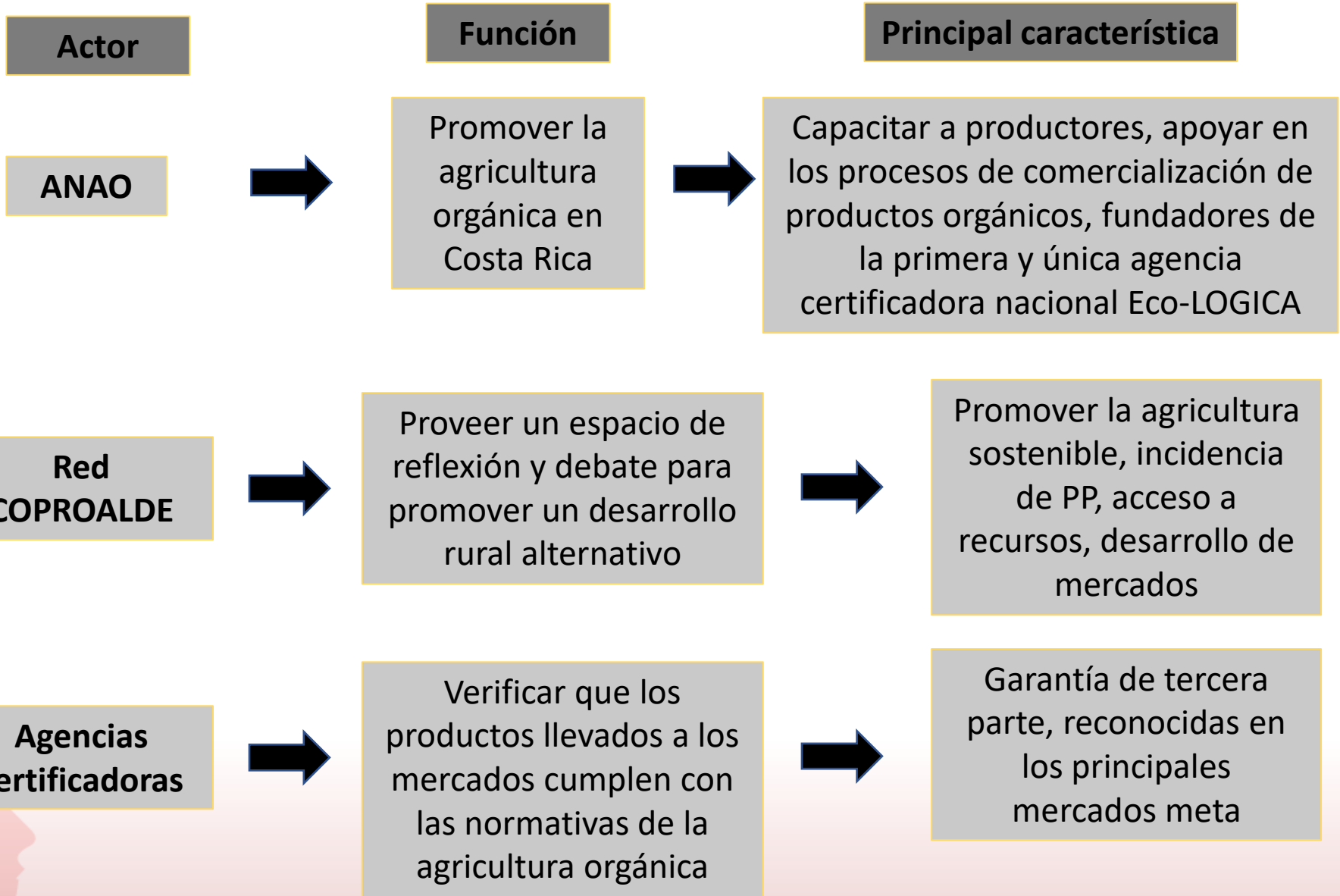


Proveer un espacio de concertación, intercambio y encuentro entre diferentes actores comprometidos con el desarrollo de la agricultura orgánica costarricense



Conformado por organizaciones de base, promueven múltiples actividades, claves para la Ley N°8591





Diferentes concepciones desde los actores

	MAOCO	COPROALDE	MAG departamento Producción sostenible
Visión de la agroecología	Agroecología = agricultura orgánica (estrategia de unir las fuerzas en un movimiento social)	Agricultura orgánica reducida a sustitución de insumos químicos por insumos orgánicos / Agroecología más amplia (manera de producir y movimiento social, cultural y político)	Mismos principios entre agroecología y agricultura orgánica. La diferencia viene de la certificación para orgánico.
Técnico	Regulación natural Eliminación de agroquímicos y OGM	Regulación natural	Incentivar Producción sostenible
Socio-económico	Pequeños	Pequeños, visión integral de la finca con dimensiones culturales, sociales, económicas, ambientales	Pequeñas y medianas
Institucional	<p>Incidencia política al nivel nacional (ley de fomento a agricultura orgánica)</p> <p>Visión sectorial (agricultura orgánica + agroecología para reunir y tener un peso político)</p>	<p>Incidencia política al nivel nacional (ley de fomento a agricultura orgánica)</p> <p>+ Comunitario e incidencia política (a nivel de municipalidades)</p> <p>Visión de desarrollo integrado</p>	Incentivos para Sostenible (RBA) y orgánico (RBAO)



Transición hacia un nuevo sistema de innovación agropecuaria en Costa Rica: evolución y retos

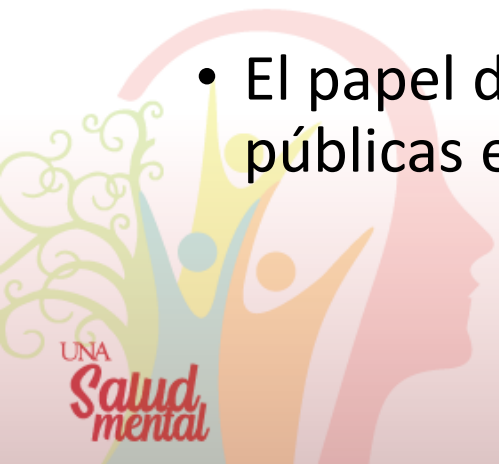


1

Objetivo del estudio: caso Costa Rica

Se analiza el sistema de innovación agropecuaria pública:

- La evolución institucional y operativa del sistema como tal
- La naturaleza de los vínculos entre los actores que lo componen
- El papel de la innovación en la creación e implementación de políticas públicas e instrumentos de política



1

Metodología

- Se utilizan elementos de la sociología de la acción pública → permite establecer vínculos lógicos y explicativos entre el Estado y actores sociales (Fontaine, 2015)
- Abordaje cualitativo, descriptivo y analítico
- Mezcla de información primaria y secundaria



1

Metodología

Guía de entrevista

- Evolución y características de los esquemas de innovación en el país
- Participación y el rol de los actores en los procesos de formulación, diseño e implementación de estos esquemas
- Evaluación y grado de interacción con otras iniciativas de desarrollo de territorios rurales
- Desafíos como el cambio climático, la soberanía alimentaria y el relevo generacional.

Actores seleccionados

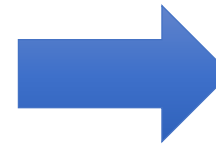
DNEA

INTA

INDER

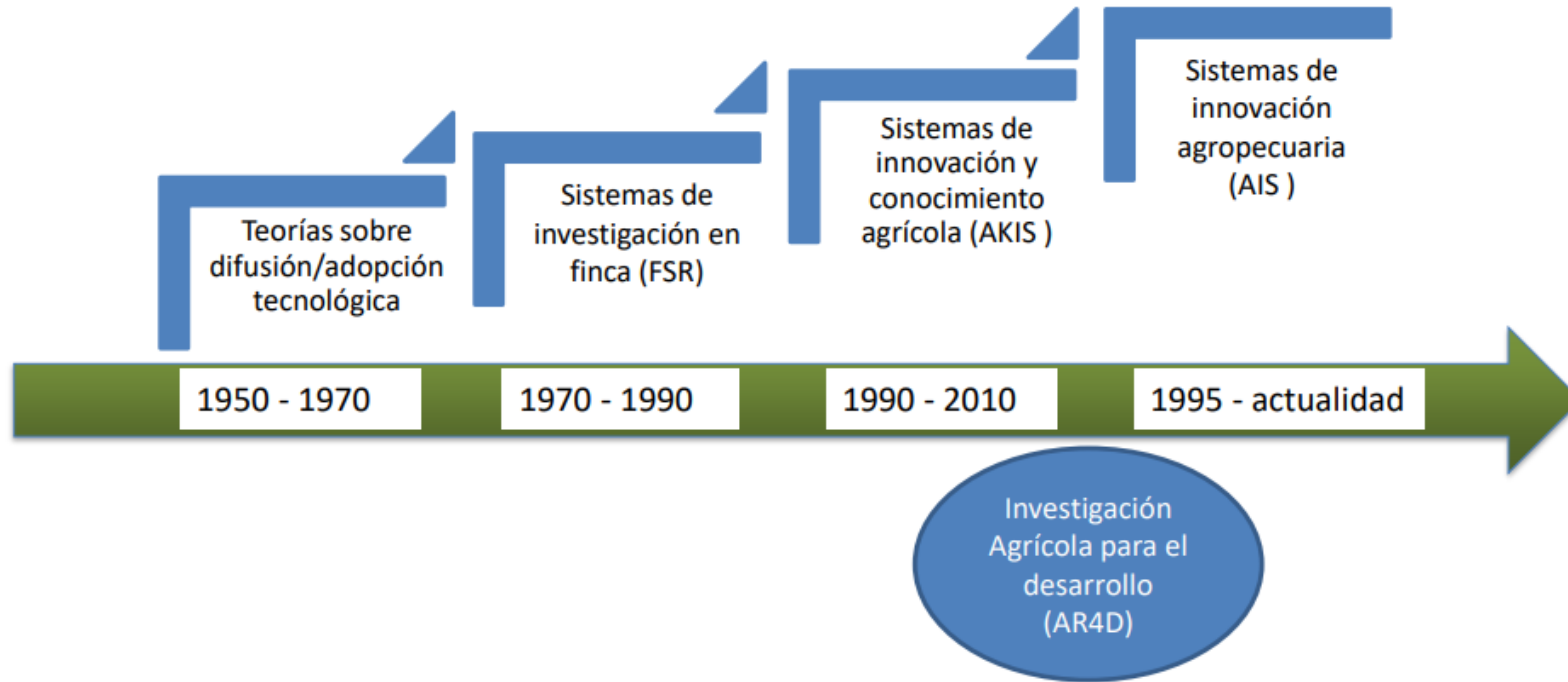
LAICA

CORFOGA



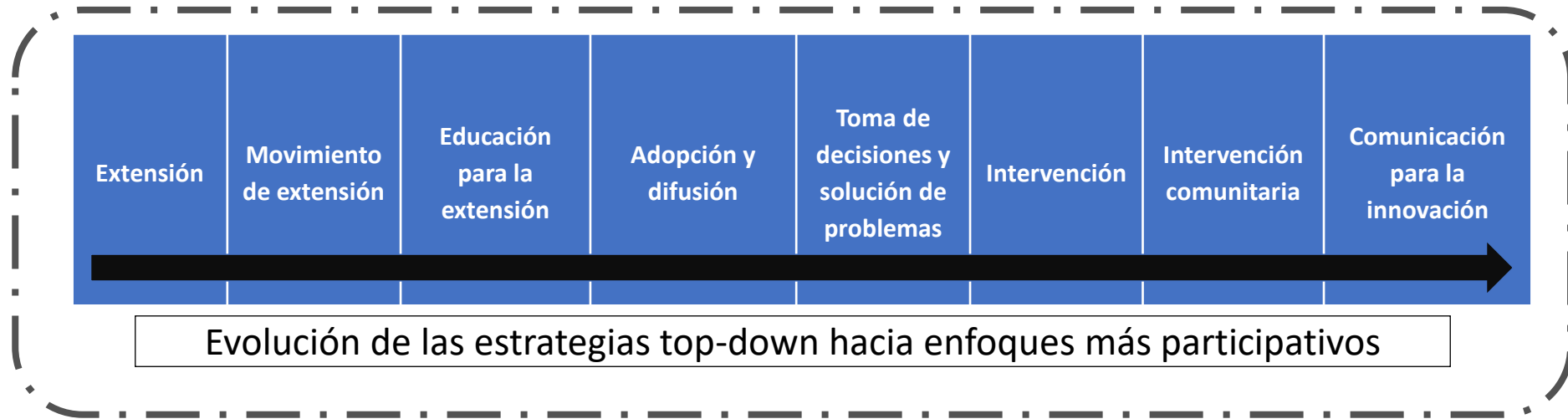
- ¿Qué sucede con los sectores productivos que no son intensivos en recurso tecnológico?

Una mirada general a los enfoques sobre IA



AKIS / AIS: Perspectivas sistémicas de la innovación, centradas en los actores y sus interacciones. (Contexto institucional y de políticas públicas).

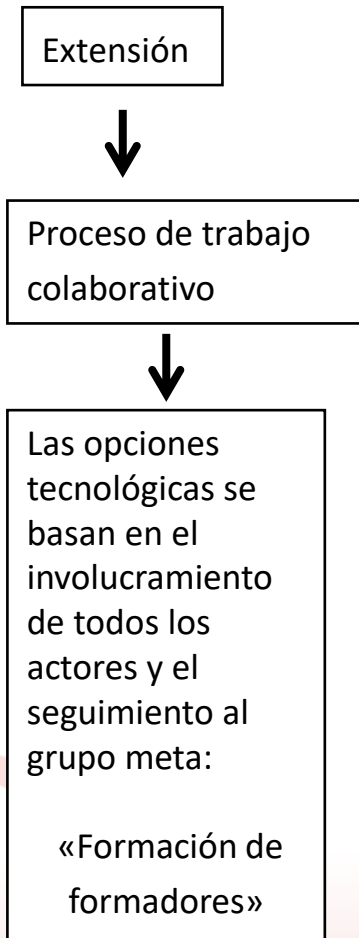




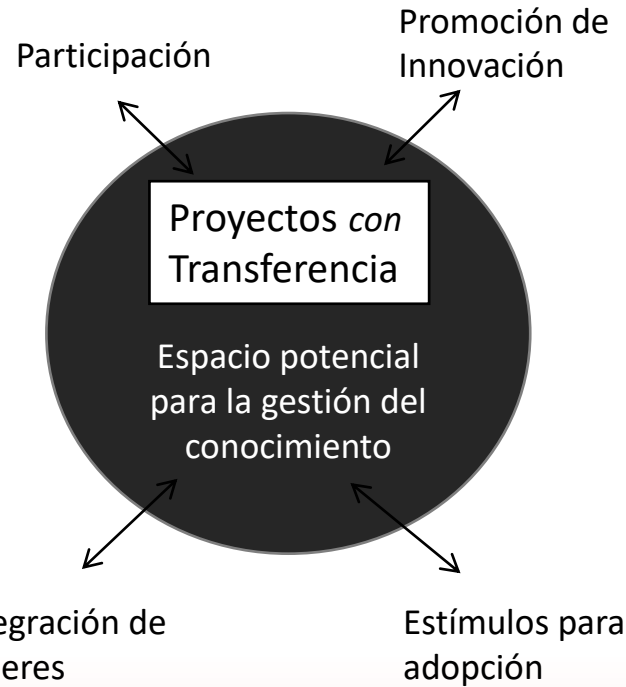
- La necesidad de mejorar los canales de comunicación de los modelos de extensión tradicionales.
- Toma fuerza el concepto de “aprendizaje social” y “negociación en los procesos de extensión”.
- El entorno y los actores son cada vez más complejos y diversos.
- Una visión más amplia del “desarrollo”, y la influencia de las organizaciones en la dinámicas colectivas de actores locales.



Surgen opciones de investigación y capacitación por parte de expertos



Barrera 2



← Espacio de intermediación →

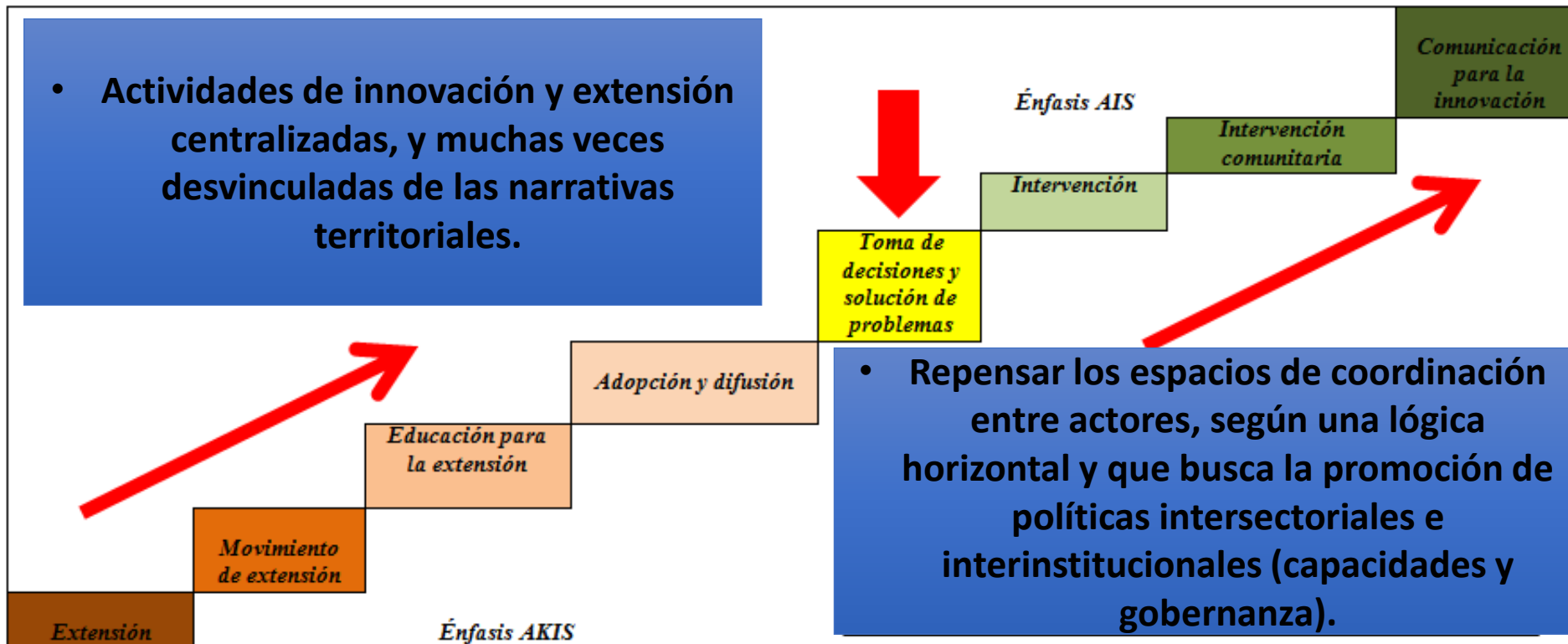
Barrera 1



Surgen demandas de conocimiento de los productores

Nivel local – Grupos de productores y organizaciones de base





¡Gracias por su atención!

fsaenz@una.ac.cr



UNA