

Una teoría del cambio sobre el diálogo de políticas para el desarrollo territorial



El documento presenta una reflexión acerca del diálogo de políticas y su contribución al mejoramiento de las oportunidades en los territorios rurales, a partir de una comprensión de la incidencia en políticas y de las propias políticas públicas como procesos que operan en contextos complejos. Se propone una teoría de cambio como modelo de acción para la generación de cambios en actores, procesos de política y políticas públicas, mediante el diálogo orientado a avanzar en políticas de calidad que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población rural en situación de exclusión.

The paper presents a reflection on policy dialogue and its contribution to the improvement of opportunities in rural territories, based on an understanding of the influence on policies and of the public policies themselves as processes that operate in complex contexts. It proposes a theory of change as a model of action for the generation of changes in actors, policy processes and public policies, through dialogue aimed at advancing quality policies that contribute to improving the living conditions of the rural population in situation of exclusion.

Documento preparado por el Dr. Juan Fernández Labbé
Agosto 2017

Tabla de contenido

I. La teoría de cambio como modelo de acción en contextos complejos	5
II. El diálogo de políticas para el mejoramiento de las oportunidades en contextos rurales.....	7
III. Lógica de cambio del diálogo de políticas	12

“La mejor política pública se hace dialogando”, esa es la convicción con la que desde hace ya varios años, Rimisp promueve procesos de diálogo a distintos niveles para el diseño e implementación de políticas públicas más inclusivas.

Contar con una teoría del cambio sobre la contribución del diálogo al desarrollo de los territorios nos permite ahora, contribuir al quehacer de distintos actores a distintos niveles, que creen en el diálogo como una forma democrática y participativa de orientar los procesos de desarrollo.

María Ignacia Fernández G.
Directora Ejecutiva de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural



I. La teoría de cambio como modelo de acción en contextos complejos

Una *Teoría del cambio* resume de manera lógica las ideas e hipótesis sobre cómo ocurre un cambio. Explica cómo unas actividades producen una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos (Rogers, 2014). Puede entenderse i) como una forma de pensar (un enfoque de pensamiento y acción para navegar en la complejidad del cambio social, cuestionando y lidiando con las incertidumbres), ii) un proceso (análisis e investigación, reflexión continua y acción-aprendizaje) y iii) un producto (una narrativa y un esquema que recoge el sentido de la acción de un programa u organización en un momento, que irá cambiando con el tiempo) (van Es et al, 2015).

Se distingue de la perspectiva de marco lógico en que asume un contexto complejo en el que ocurren los cambios, de relaciones no lineales y de rutas de cambio flexibles, requiriendo una reflexión crítica continua. Por contexto o sistema complejo, entendemos que hay elementos y dimensiones interconectadas e interdependientes, cuyas interacciones dan lugar a propiedades emergentes del sistema –que pueden ser inciertas–, y que los procesos de reacción-acción en el sistema pueden promover e inhibir el cambio (van Es et al, 2015).

En la teoría de cambio se explicitan los supuestos y la comprensión que se tiene sobre las relaciones entre los elementos involucrados en torno al fenómeno, poniendo en común la visión de quienes serán los agentes de cambio, facilitando de ese modo la colaboración y el alineamiento hacia los objetivos.

Usualmente, una teoría del cambio considera los siguientes elementos (basado en Weyrauch, 2014; van Es et al, 2015; Rogers, 2014):

- Definición del propósito y descripción del cambio deseado
- Análisis de la situación actual e identificación de los ámbitos del cambio (diagnóstico sobre problemas y actores involucrados, así como del contexto)
- Identificación de las prioridades estratégicas (objetivos)

- Mapeo de la ruta del cambio o teoría de la acción (estrategias, productos, resultados intermedios, supuestos). Las estrategias y productos están en el ámbito de *control* del programa u organización, los resultados intermedios se ubican en un ámbito de *influencia*, y finalmente los resultados e impactos están en el ámbito de *interés*.
- Definición de las prioridades y del proceso de monitoreo, evaluación y aprendizaje. Se puede considerar los resultados a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo; distinguiendo entre actores, políticas y procesos de política; teniendo en cuenta el contexto complejo en el que se desarrollan dichos cambios.
- Uso y adaptación de la teoría de cambio durante el desarrollo del proyecto

En el ámbito de acción de Rimisp y, particularmente en torno a las iniciativas de incidencia a través de la conformación de Grupos de Diálogo Rural (GDR), se ha avanzado en la formulación de un mecanismo de acción y de un método de seguimiento y evaluación de los resultados de dicho proceso. Ambos se sustentan en una teoría del cambio, que se describe más adelante.



II. El diálogo de políticas para el mejoramiento de las oportunidades en contextos rurales



Rimisp ha venido desarrollando un creciente y fructífero trabajo en torno al diálogo de políticas, que se ha ido consolidando como mecanismo para la transformación institucional. De hecho, entre los objetivos estratégicos de Rimisp está “Promover procesos de diálogo y encuentro entre diversos actores y a diferentes niveles, que aporten a una formulación más transparente, pertinente y participativa de las estrategias de desarrollo” (Plan estratégico 2017-2022).

Con apoyo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), ha desarrollado desde el año 2010 una metodología de diálogo de políticas en cuatro países de la región (Ecuador, Colombia, El Salvador y México), a los que se ha sumado Perú en el presente año. La metodología, plasmada en los GDR, consiste en establecer espacios en los cuales grupos de actores seleccionados, del sector gubernamental, de la sociedad civil, empresarios, intelectuales, dirigentes sociales y pequeños productores, así como representantes de organismos de cooperación, puedan discutir con base en evidencia y

aunar fuerzas para poner en la agenda pública temas relevantes y replantear las políticas necesarias para lograr soluciones duraderas en zonas rurales de los países.

Este mecanismo ha estado orientado a lograr políticas públicas de calidad, encaminadas a que la población más rezagada de los países pueda superar su situación de pobreza y acceder a niveles de oportunidades y bienestar más equitativos. La experiencia refuerza el convencimiento de que “la mejor política pública se hace dialogando”. Es una estrategia apropiada para abordar problemas complejos, como la reducción de la pobreza rural y el desarrollo rural, donde interactúan diversos actores y factores, siendo ineficaces las respuestas parciales, unidimensionales o sectoriales. Esos problemas complejos y multidimensionales requieren de respuestas integrales y de políticas públicas de mejor calidad. Para ello, se necesita tender puentes entre diferentes sectores gubernamentales y entre éstos y otros actores de la sociedad, en espacios en que se encuentren y dialoguen, con análisis fundamentados, en torno de dichos problemas. De esta forma es posible llegar a acuerdos inclusivos y sustentables.

El diálogo es una conversación estratégica para promover visiones conjuntas, en un espacio generativo y de reflexión (PNUD, 2007). Es el proceso en el que las personas se reúnen para construir confianza y entendimiento mutuo más allá de las diferencias y para generar resultados positivos a través de la conversación (Pruitt y Thomas, 2008). Es también, un ejercicio de escucha activa, por lo que “el diálogo es un exitoso proceso en la construcción de relaciones” (Wagner, 2014).

Para la transformación institucional, el diálogo es una herramienta relevante, pues aporta colaboración, aprendizaje y cambio de perspectiva en los actores. Como plantea Joan Prats “la reforma institucional de un país no podrá hacerse por mera voluntad política, ni por cambio planificado ni por decreto. Lo que está implicado en el cambio institucional es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder. Esto sólo puede resultar del proceso de aprendizaje social” (Prats, 2002).

Recuadro 1: Diálogo democrático, complejidad e innovación

El diálogo y el desafío de ocuparse de la complejidad

“Los temas complejos demandan respuestas que tomen en cuenta la complejidad en su totalidad. Podemos evaluar una situación dada de acuerdo con su nivel de complejidad teniendo en cuenta tres dimensiones (Senge et al, 2006):

- El nivel de complejidad social: en una situación de alta complejidad social, los actores tienen perspectivas e intereses diversos (no unitarios). Tales situaciones no pueden ser abordadas por expertos y autoridades sino únicamente mediante el compromiso directo de los actores o las partes interesadas.
- El nivel de complejidad dinámica: en una situación de alta complejidad dinámica, la causa y el efecto están alejados en tiempo y espacio; las causas no son obvias y no pueden determinarse fácilmente con la experiencia directa. Tales situaciones no pueden abordarse por partes sino únicamente considerando el sistema como una totalidad.
- El nivel de complejidad generativa: en una situación de alta complejidad generativa, el futuro es desconocido e indeterminado. Tales situaciones no pueden abordarse aplicando lecciones o reglas generales del pasado, sino únicamente adaptándose a los futuros emergentes.

Los problemas sociales que involucran a diferentes sectores de la población exigen soluciones que comprometan e incluyan a todos en el “sistema del problema”. Sólo entonces los análisis y planes de acción podrán integrar todas las perspectivas y roles que hacen de la situación lo que es. Y sólo entonces la gente podrá comenzar a clasificar los múltiples factores que influyen en las situaciones problemáticas y acordar cuáles son los cambios que tendrán el mayor impacto en ellas”.

El desafío de producir innovación

“Las sociedades están volcándose hacia los procesos de diálogo porque “el gobierno de siempre” no se ocupa de sus problemas como debería. Muchos gobiernos han iniciado o recibido con agrado dichos procesos, ya que reconocen que simplemente no tienen las respuestas para esos problemas. Todos los sectores son conscientes de que hace falta enfoques verdaderamente diferentes y novedosos; en otras palabras, de que hace falta innovación. Algunos practicantes citan a Albert Einstein para exponer su punto de vista: “Los problemas no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento que los creó”. Para generar innovación, los diálogos deben sentar las bases de un enfoque sistémico y crear un fundamento para la acción colectiva y alineada. Además, estos procesos deben darle fuerza a los participantes para cuestionar el status quo, desafiar los supuestos prevalecientes y visualizar un cambio significativo en todos los niveles”.

Criterios de un diálogo democrático

- Objetivo: abordar problemas sociales complejos que las instituciones existentes no están atendiendo de forma adecuada.
- Participantes: un microcosmos del sistema que crea el problema y que debe formar parte de la solución.
- Proceso: un diálogo abierto e incluyente, que permite la construcción de la confianza necesaria para alcanzar acuerdos sobre acciones concretas.

Fuente: Pruitt, B. y Thomas, P. (2008) “Diálogo Democrático. Un Manual para Practicantes”. OEA-IDEA-PNUD-ACID.

Un proceso de diálogo tiene cuatro características fundamentales (Pruitt y Thomas, 2008; Wagner, 2014): (i) integración (de diferentes actores); (ii) sentido de pertenencia de

conjunto (hay algo en juego para cada todos los participantes); (iii) aprendizaje (apertura a escuchar y reflexionar); (iv) humanidad (empatía, capacidad de cambio). Y aporta a cuatro capacidades en el ámbito socio-político: (i) aporta a la capacidad de resolver los conflictos de forma pacífica; (ii) a la de cooperar trascendiendo líneas políticas partidarias; (iii) a la de desarrollar una agenda incluyente para la acción; y (iv) a la capacidad de participación ciudadana.



“El diálogo es un proceso eminentemente político: por un lado, se ajusta a hechos ineludibles y tiene el objetivo de dar respuesta a quejas, reivindicaciones y agravios políticos y sociales muy concretos. Pero, por otro lado, está influenciado por lo más delicado y esquivo de la química de las relaciones humanas” (Brahimi, en prólogo a Pruitt y Thomas, 2008).

El diálogo es distinto del debate, de la discusión y de la negociación, pues en aquéllos se confrontan ideas y se espera que un argumento gane sobre otros, y en la última se busca un acuerdo que permita obtener una ventaja. El diálogo es un proceso de interacción en el cual las personas se escuchan e intentan entender al otro y aprender en común, modificando sus propias perspectivas y buscando llegar a acuerdos básicos (Wagner, 2014). No resulta necesariamente en consenso, aunque sí permite entender el porqué de los desacuerdos (Yankelovich, 1999) y sobre eso construir rutas de acción.

Cuadro N°1: Diálogo vs Debate/Discusión/Negociación:

	Diálogo	Debate	Discusión	Negociación
Qué busca	iluminar al otro y a uno mismo (aprender en común), para llegar a una verdad a través de las palabras	Defender un punto de vista y ganar la argumentación	Expresar distintos intereses y ganar como opinión	Obtener ventaja para el propio beneficio
Qué implica	Colaboración entre partes distintas	Competencia entre partes opuestas	Expresión de distintas opiniones	Competencia de intereses
Qué logra	Acuerdos básicos en común, tras aclarar y cambiar el punto de vista de los participantes	Evidencia las diferencias y refuerza el punto de vista de cada participante	Unas opiniones predominan sobre otras	Acuerdos asumiendo lo ganado y lo cedido

Fuente: Elaboración propia tomando elementos de Wagner (2014) y Bohm (s/f)

El diálogo de políticas es entendido como 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. Al comienzo de la implementación de acciones de diálogo en el marco de los GDR, cuatro características se mostraban como necesarias para procesos de diálogo exitosos: 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 (Fernández et al, 2011).

A partir de la experiencia de Rimisp, tras cinco años de operación de los GDR, destacan otros elementos (Fernández, 2016): i) una estrategia flexible y atención a las ventanas de oportunidad; ii) la conformación de un grupo pluralista, con actividad continua durante períodos extensos; iii) la generación de insumos de alta calidad basados en evidencia para la toma de decisiones; iv) la capacidad de involucrar a actores influyentes; y v) secretarías técnicas reconocidas, legitimadas y efectivas en su rol de enlaces y facilitadores.



III. Lógica de cambio del diálogo de políticas

El mecanismo del diálogo de políticas aspira a lograr cambios en *actores, procesos de política y políticas*, y lo hace a través del **diálogo** (su ejercicio efectivo entre los actores en reuniones regulares), fundado en **investigación y análisis** (diagnósticos y generación de conocimiento teórico-práctico), que puede redundar en propuestas y en líneas de asistencia técnica a gobiernos (colaboraciones específicas directas con entidades estatales en torno al diseño o implementación de estrategias, planes o programas). A ello se suma una línea de **comunicaciones** orientada a dar visibilidad a los contenidos y mensajes generados. Estos pilares son posibles sólo gracias a la conformación de una Secretaría Técnica y a la concurrencia de un grupo de actores diversos con trayectoria y legitimidad para dialogar sobre los temas de interés, con compromiso y apertura para perseguir un objetivo común, en un espacio transversal, de confianza y respeto.

La capacidad de los actores para tomar decisiones de gestión pública o bien para conectar con tomadores de decisiones, trasladando temas, enfoques, conceptos, metodologías, a dicho ámbito, define el alcance de incidencia del mecanismo de diálogo.

La combinación entre conocimiento, diálogo y poder-influencia/legitimidad de los miembros del grupo, hacen al mecanismo una plataforma efectiva.

En ese marco, el espacio de diálogo es capaz de:

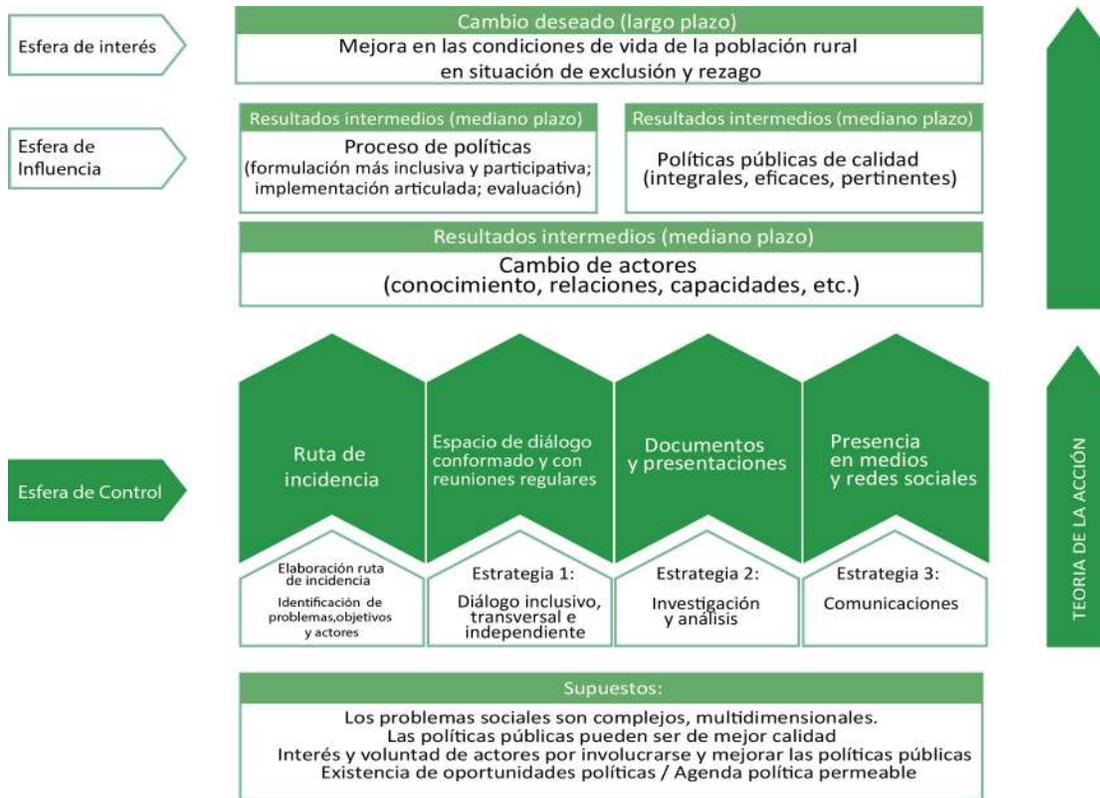
- Proponer un tema justificando su relevancia pública
- Elaborar un argumento basado en evidencia respecto a las características e implicancias del tema/problema, incluyendo un diagnóstico, y un enfoque y conceptos particulares que releven el aporte específico de la mirada propuesta (distinto a lo que ya se ha hecho en torno al tema/problema)
- Desarrollar una/s propuesta/s de políticas que apunten a la resolución/disminución del problema identificado, incluyendo estrategias, enfoques, modelos y metodologías que contribuyan a un abordaje más integral, eficaz, oportuno y pertinente.

Para conseguir una mejora en las condiciones de vida de la población rural en situación de exclusión y rezago, el cambio deseado por una estrategia de diálogo, es lograr políticas públicas de calidad (integrales, articuladas, eficaces, pertinentes). Para ello, para informar los enfoques, objetivos y metodologías de las políticas, se busca incidir en los actores y avanzar en cambios en los procesos (el modo en el que se diseñan e implementan las políticas). Lo anterior, dando voz a actores tradicionalmente excluidos del proceso de toma de decisiones (en este caso, jóvenes rurales).

Los supuestos que se asumen son: (i) que los problemas sociales son complejos, multidimensionales; (ii) que existe una necesidad real de mejorar las políticas públicas existentes para que respondan adecuadamente a los desafíos y problemas de la población excluida; (iii) que existe interés y voluntad de actores influyentes (públicos, privados y de la sociedad civil) para involucrarse en el proceso de contribución al mejoramiento de las políticas públicas; y (iv) que hay una agenda política permeable (oportunidades políticas) a los planteamientos surgidos en el proceso de diálogo.

De este modo, el esquema lógico general de este mecanismo de incidencia vía diálogo, es:

Figura N°1: Esquema lógico incidencia vía diálogo de políticas



* Elaboración propia, inspirado en el esquema propuesto por Van es et al (2015)

La distinción entre cambios en actores, procesos de políticas y políticas, se sustenta en la idea de que (i) corresponden a distintos niveles de cambio, con características particulares, y que (ii) están relacionados entre sí, pues el logro de modificaciones en los dos últimos supone como elemento previo los cambios en los actores, que son en último término quienes deciden sobre los procesos y sobre las políticas. Los cambios en los modelos mentales y en las percepciones son menos visibles, pero indispensables para el establecimiento de nuevas relaciones, comportamientos, acuerdos y coordinaciones (Käuffer, 1999, citado en Pruitt y Thomas, 2008).

Cuadro N°2: Tipo de cambios según ámbito

CAMBIOS EN ACTORES	CAMBIOS EN PROCESOS DE POLÍTICAS	CAMBIOS EN POLÍTICAS
Actitudes	Diseño participativo	Políticas
Conductas	Incorporación de actores tradicionalmente excluidos	Leyes
Conocimiento	Conformación de mecanismos de diálogo y seguimiento	Estrategias
Discurso	Coordinación intergubernamental y/o intersectorial	Planes y programas
Capacidades	Evaluación por externos	Instrumentos de inversión
Relaciones	<i>(modos de formulación e implementación)</i>	<i>(enfoques, objetivos y metodologías en su diseño)</i>

*Elaboración propia, inspirado en Weyrauch (2014).

Rimisp no trabaja directamente con la población destinataria de las acciones públicas, sino más bien nos situamos en un “segundo piso”, generando conocimientos, fortaleciendo capacidades y promoviendo cambios en agendas, estrategias, políticas y programas. Para ello, Rimisp se vincula con diversos actores (de la cooperación internacional, del sector gubernamental, de la sociedad civil, empresarios, intelectuales, dirigentes sociales) y busca generar en ellos cambios a través del diálogo.

El tipo de cambios esperados en los actores pasa, por un lado, por la incorporación de temas, enfoques, conceptos y metodologías, que se trasladen al discurso y comportamiento de los actores en posiciones de discusión, formulación, diseño e implementación de estrategias y políticas. Por otro lado, la reunión de actores diversos favorece el intercambio y la generación de redes, que contribuyen a la colaboración y coordinación para el desarrollo de las estrategias y políticas.

La hipótesis detrás de la estrategia del diálogo como motor de cambio es que promoviendo cambios en los actores, se redunda en procesos accionados por ellos, los cuales terminan formalizándose en el entramado institucional que enmarca las políticas. Para llegar al cambio en las políticas, importa generar cambios en los comportamientos y relaciones de los actores: "hacer que otros actúen diferente" (Earl et al, 2001; Court & Young, 2004; Whelan, 2008; Mayne, 2008; Saferworld, 2016). Mientras mayor conocimiento, convicción y capacidad tengan los actores respecto de una determinada forma de comprender y abordar un tema (complejo, multidimensional), así como mientras más construyan relaciones con otros actores embarcados en un objetivo común, mayores son las posibilidades de que eso cristalice en cambios en las políticas, ya sea en el modo

en que se formulan e implementan (participativas, inclusivas), como en los enfoques y paradigmas de su diseño (integrales, articuladas, pertinentes).

El diálogo, entonces, es un mecanismo clave para avanzar hacia políticas públicas más pertinentes a la complejidad territorial, a la diversidad de actores y a la necesidad de soluciones integrales.

Referencias bibliográficas

- Court, Julius; Mendizabal, Enrique; Osborne, David and Young, John (2006) "Policy Engagement. How Civil Society Can be More Effective". ODI.
- Cuentas, M. y Linares, A. (compiladoras) (2007) "Guía práctica de diálogo democrático". PNUD-OEA-CRIES-IDEA.
- Earl, S., Carden, F. y Smutylo, T. (2001) "Outcome Mapping. Building learning and reflection into development programs". IDRC.
- Fernández, I., Berdegué, J. y Rosada, T. (2011) "Diálogo de políticas para el desarrollo rural". Informe Regional Apoyando la puesta en marcha de la Estrategia del FIDA. FIDA.
- Fernández, Juan (2016) "Evaluación final Programa Impactos a Gran Escala (2013-2016). Informe de autoevaluación". Documentos de Trabajo Rimisp.
- Mayne, J. (2001) "Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly". The Canadian Journal of Program Evaluation. Vol. 16 N. 1, Pages 1–24.
- Prats, Joan (2002) "Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?". Barcelona: UOC.
- Pruitt, B. y Thomas, P. (2008) "Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes". OEA-IDEA-PNUD-ACID.
- Rimisp-FIDA (2016) "Rural youth, territories and opportunities: a policy engagement strategy". Large Grant Design Document.
- Rogers, P. (2014) "La teoría del cambio". Síntesis metodológicas: evaluación de impacto N° 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.
- Saferworld (2016) "Doing things differently. Rethinking monitoring and evaluation to understand change", Learning paper
- Van Es, Marjan; Guijt, Irene; Vogel, Isabel (2015) "Theory of Change thinking in practice. A stepwise approach". Hivos.
- Wagner, J. (2014) "Manual de diálogo y acción colaborativa". FES-ILDIS, Quito.
- Weyrauch, V. (2014) "Eslabones de incidencia. Una metodología para registrar la incidencia en políticas de RIMISP".
- Whelan, J. (2008) Advocacy evaluation: review and opportunities. Brisbane, AU: The Change Agency.
- Yankelovich, D. (1999) "The magic of dialogue. Transforming conflict into cooperation". New York: Simon & Schuster.
- Young, John; Shaxson, Louise; Jones, Harry; Hearn, Simon; Datta, Ajoy; Cassidy, Caroline (2014) "ROMA: A Guide to Policy Engagement and Policy Influence", ODI.