



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

RELACIÓN FAO Y SOCIEDAD CIVIL: INTERESES Y DESAFÍOS

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

DULCLAIR STERNADT ALEXANDRE

PROFESOR GUIA:

MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ GENSKOWISKI

MIEMBROS DE LA COMISION:

GONZALO DE LA MAZA ESCOBAR

GABRIELA RUBILAR DONOSO

SANTIAGO DE CHILE

2014

RELACIÓN FAO Y SOCIEDAD CIVIL: INTERESES Y DESAFÍOS

La Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y Agricultura - FAO viene pasando por un profundo proceso de reestructuración tendiente a involucrar otros actores en la lucha contra el hambre, entre los que se cuenta la sociedad civil, con que la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe (FAO/RLC) ha promovido una significativa aproximación desde el año de 2006.

El presente estudio de caso busca comprender los aspectos que han favorecido el acercamiento entre esa Oficina de FAO y las organizaciones de representación rural (ORR) de la Región, identificando los aspectos que condicionan el fortalecimiento de esa relación, basado en las expectativas y opiniones de ambas partes acerca de los aprendizajes y desafíos.

La metodología de la investigación es de carácter descriptivo cualitativo y se centra en un conjunto de entrevistas a representantes de FAO/RLC y de ORR. El marco conceptual incluye temas relacionados a ciudadanía, participación, sociedad civil, gobernanza relacional, entre otros.

Los resultados de la investigación muestran que tanto FAO/RLC como las ORR han destinado buena parte de los esfuerzos en conocer a la otra parte, abriendo camino para el establecimiento de reglas formales e informales de acercamiento, articulación, negociación y trabajo. La motivación para emprender estos esfuerzos está en que cada uno persiga sus intereses con transparencia, pero sobre todo enfocándose en un objetivo común, como es la seguridad alimentaria y nutricional.

La relación involucra dos actores que en general presentan grandes diferencias de empoderamiento para la articulación política, desde aspectos vinculados a disponibilidad de información y recursos económicos, hasta la apertura por parte de los gobiernos. La mayoría de los entrevistados consideran que todo espacio que promueva esa relación debe contemplar el acompañamiento cercano de los gobernantes e imparcialidad en la convocatoria de ORR.

Las dificultades económicas que enfrentan las ORR pueden interferir en la generación de una agenda de trabajo y diálogo junto a la FAO, que hasta ahora ha sido financiada por la propia agencia, pero que está siendo objeto de revisión tras la reducción de presupuesto de FAO en el marco de su reestructuración.

A pesar de los avances en la relación, se percibe una debilidad muy grande en el flujo de información entre los dirigentes en los diversos niveles de representación rural, más evidente a nivel nacional y local. La formación y capacitación de ambas partes sería un buen aporte para el establecimiento y consolidación de la relación, sin embargo, lo imprescindible es la frecuencia de reunirse, dialogar y trabajar juntos, lo que al menos en el ámbito regional se ha estado practicando.

Los mayores desafíos se encuentran a nivel nacional. La agenda de la sociedad civil incluye temas polémicos, cobra resultados y genera ruidos, provocando cierta incomodidad en la tradicional relación que la FAO mantiene con los gobiernos. Sin embargo, la “nueva” FAO tiene como reto encontrar el equilibrio en el trabajo con estos actores y los gobiernos, colocándose en una posición de articulador entre partes, lo que permitiría contribuir a un mayor compromiso de todos en alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en la Región.

TABLA DE CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN.....	4
II. DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO	7
III. MARCO CONCEPTUAL.....	8
3.1 Ciudadanía y sociedad civil	9
3.2 El otro lado de la sociedad civil	10
3.3 Participación Ciudadana.....	11
3.4 Participación en Políticas Públicas.....	12
3.5 Formas de participación ciudadana.....	13
3.6 Desafíos de la participación	15
3.7 Sociedad Civil en el Ámbito Nacional e Internacional.....	17
IV. METODOLOGIA	18
V. HALLAZGOS OBSERVADOS.....	20
5.1 Caracterización de las Organizaciones de Representación Rural.....	20
5.2 Relación de la FAO con organizaciones de representación rural	29
VI. CONCLUSIONES.....	38
BIBLIOGRAFÍA	46
ANEXOS.....	48
ANEXO A – GUÍA DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS	48
ANEXO B – MATRIZ DE ANALISIS	50

I. PRESENTACIÓN

La Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura – FAO (por sus siglas en inglés) fue creada el 16 de octubre de 1945 con el objetivo de conducir actividades para erradicar el hambre en el mundo, vinculado con mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial. Sus líneas prioritarias de trabajo son definidas por los Estados miembros durante Conferencias bienales de ámbitos mundial y regional, momento en que también se revisan las cuestiones globales de gobernanza, normativas y los marcos internacionales.

Como consecuencia de la crisis alimentaria del decenio de 1970, la Cumbre Mundial de la Alimentación realizada en 1974 recomienda la creación del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial - CSA (<http://www.fao.org/cfs/es/>), como el foro de las Naciones Unidas para el examen y el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial y de la problemática referente a la situación de la alimentación mundial, espacio que también participan fundamentalmente los Estados miembros de las Naciones Unidas.

Solamente en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la cual ratificó el Objetivo del Milenio número 1¹ estableciendo la reducción por la mitad el número de hambrientos en el mundo hasta 2015, por primera vez la sociedad civil aparece con fuerte expresión en un foro paralelo que reunió 1.200 organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 80 países, solicitando a los gobiernos y a la FAO más esfuerzos para proteger el "derecho a la alimentación" de los pobres. Desde entonces, junto al CSA se arma foros paralelos organizados por entidades de la sociedad civil y tiene como principal resultado la elaboración de una declaración que registra la opinión crítica de los movimientos sociales sobre los temas del hambre en el mundo.

Como En ese contexto y luego de la crisis alimentaria del 2007/2008, el CSA inicia profunda reforma, considerando en su estrategia de acción actores relevantes que puedan sumar esfuerzos y trabajar juntos para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población mundial. En ese marco, el CSA amplió y diversificó la asistencia al evento con representantes de las distintas agencias de las naciones unidas y organizaciones de la sociedad civil, además de instituciones internacionales de investigación agrícola, instituciones financieras internacionales y regionales (Banco Mundial, FMI, OMC, entre otros), asociaciones del sector privado e instituciones filantrópicas. Anteriormente algunos de estos actores participaban tan solo como observadores, pero con la reforma todos tienen poder de voz, aun cuando sin derecho a voto.

Dentro del CSA, la sociedad civil se agrupa en una plataforma llamada Mecanismo de la Sociedad Civil - MSC (www.csm4cfs.org), con representatividad proporcional según los continentes y sub-regiones del mundo y por temas de interés como género, indígenas, pescadores, jóvenes, etc.

Fue en este contexto que el nuevo Director General de la FAO, Sr. José Graziano da Silva, con mandato de cuatro años (del 2012 al 2016), se comprometió a dar seguimiento a la reforma de

¹ <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

la agencia. Los 18 anteriores objetivos de la FAO a partir de 2014 fueron transformados en tan solo 5, focalizando acciones y desarrollando actividades con fuerte componente de gestión por resultados (www.fao.org/docrep/meeting/026/me999s.pdf). Vinculado a eso, también fue cambiado el formato de las conferencias regionales las cuales ya no tendrán solamente un carácter técnico y consultivo, sino que fijarán los temas que guiarán el actuar de la FAO a nivel mundial, regional y nacional. También se ha transformado el papel de la sociedad civil en estos espacios, pasando de mero observador a protagonistas con voz al igual que los representantes de los Estados Miembros presentes. Por lo tanto, a partir de 2012 las Conferencias Regionales es primordialmente un foro de los países con la participación de representantes de los gobiernos y otros actores en especial de la sociedad civil, donde se establece el mapa de ruta que la FAO debe seguir.

Adicionalmente, tras la realización de amplias consultas con los Estados Miembros de la FAO, actores claves de la sociedad civil y los propios funcionarios de la FAO, en mayo de 2013 el Consejo de Gobierno de la FAO aprobó la Estrategia para Asociaciones con Sociedad Civil, proporcionando un marco general que guía el trabajo de la agencia con estos actores en la erradicación del hambre, inseguridad alimentaria y la mal nutrición. La Estrategia contempla seis áreas principales de colaboración: dialogo acerca de políticas, trabajo normativo, programas técnicos y de campo, abogacía y comunicación, utilización y movilización conjunta de recursos; además considera dos niveles de interacción, uno global y otro descentralizado².

América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, los cambios iniciaron a partir de 2006 cuando asume Sr. José Graziano da Silva como representante en la Oficina Regional de la FAO año en el que se realizó la II Conferencia Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR)³ en Porto Alegre, con intensa participación de la sociedad civil. En esa oportunidad fue aprobada una Declaración Final que reiteró el decisivo papel del Estado y la responsabilidad prioritaria que tiene de su propio desarrollo económico y social. Para ello, "se debiesen desplegar mecanismos apropiados a través de una plataforma duradera a nivel global, regional, nacional y local para institucionalizar el diálogo social, la cooperación y el seguimiento y evaluación de los avances en la reforma agraria y el desarrollo rural. También "se destacó el rol fundamental del diálogo político entre los gobiernos y la sociedad civil". Así mismo, recomendó que "la FAO promueva mecanismos de diálogo que conduzcan a la consolidación de espacios y el logro de canales adecuados para la participación de los movimientos sociales en el diseño de políticas públicas."⁴

Por parte de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, al mismo tiempo que se relevó la necesidad de un acercamiento con la sociedad civil, demanda realizada en diversos eventos anteriores, también se percibió que una significativa parte de las organizaciones representativas del sector rural de los países de la Región se encontraban particularmente muy debilitadas.

² www.fao.org/docrep/018/i3443s/i3443s.pdf

³ www.icarrd.org

⁴ Declaración Final CIRADR, Párrafo 30

Es así que inicia por un lado un esfuerzo significativo por ampliar la presencia de OSC en espacios de acción de la FAO y por otro el fortalecimiento de las organizaciones de representación rural. Basándose en la idea de que el desarrollo en el campo no puede acontecer sin vincular los problemas de los menos favorecidos en el marco de una política integral de desarrollo rural establecida en la capacidad de organización de una determinada comunidad, es decir, en el capital social de su población. Así, la importancia de la identificación o creación de una cultura centrada en el aprovechamiento de los recursos humanos y en la movilización de las actitudes y valores de la ciudadanía, sin embargo, en el caso de los países en desarrollo los segmentos menos favorecidos son precisamente los que más dificultades encuentran para participar en esas dinámicas de desarrollo⁵.

En ese contexto, a partir del 2008 fueron realizado diversas acciones desde la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, cuyo objetivo ha sido fortalecer a la sociedad civil, particularmente a las organizaciones de representación rural, de modo que puedan participar como interlocutores válidos en diálogos entre actores sociales y los gobiernos tanto a nivel nacional como sub-regional y regional. También se han promovido intercambios de experiencias y visitas técnicas para dirigentes rurales. Estas acciones contaron con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Brasil-FAO⁶ y la Cooperación España-FAO⁷, los cuales en el año 2010 fueron fundamentales para el establecimiento de la principal acción sistemática de la FAO/RLC junto a la sociedad civil: el Programa de Formación de Líderes Rurales, que tiene como objetivo *"Fortalecer la capacidad de articulación e incidencia de las organizaciones rurales de representación en ALC, de manera que puedan participar activamente en la planificación y gestión de políticas públicas de desarrollo rural y seguridad alimentaria"*⁸. En el el año 2013 ya había formado aproximadamente 900 líderes en 16 países de la Región.

Un hito relevante para la Región aconteció, en la 32ª Conferencia Regional de la FAO en marzo de 2012 en Buenos Aires, cuando (1) la Conferencia pasa de ser un órgano de carácter técnico y consultivo, a poseer carácter deliberativo en cuanto a los temas y prioridades que los países de América Latina y el Caribe establezcan para el desarrollo de la agricultura y la lucha contra el hambre en la Región y (2) los movimientos sociales empezaron a contar con una participación ampliada, con derecho a voz, en las discusiones de alto nivel que se llevan a cabo en el máximo órgano rector de la FAO a nivel regional. Este cambio en el papel de la sociedad civil fue aprobado por 31 de los 33 países que participaban del evento⁹.

Cabe destacar que días antes de la 32ª Conferencia Regional de la FAO, aproximadamente 150 representantes de las principales organizaciones rurales y movimientos sociales de la región se reunieron en Buenos Aires, para preparar su participación y elaborar el documento de declaración para presentarlo en la Conferencia de la FAO, y proponer una revisión en su

⁵ Ortega, Antonio César y Nunes, Emanuel Márcio. Desarrollo rural y agricultura familiar en Brasil. Agricultura Familiar en España. :200-206, 2005

⁶ Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO. FAO. Disponible en:

[Http://www.rlc.fao.org/fondofaobrasil/acerca_de.htm](http://www.rlc.fao.org/fondofaobrasil/acerca_de.htm) Fecha de consulta 20 de enero de 2012.

⁷ Fondo España-FAO. FAO. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/fondo/> Fecha de consulta 20 de enero de 2012.

⁸ Fondo de Cooperación Brasil-FAO. FAO. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/fondofaobrasil/173.htm> Fecha de consulta 23 de agosto de 2011.

⁹ Chile y Colombia fueron los países que votaron en contra la participación con voz de la sociedad civil en la 32ª Conferencia Regional de la FAO.

representatividad regional. A partir de ese momento se iniciaron las negociaciones para la constitución de una nueva plataforma de diálogo más amplia y de representación en la Región, que no solo sirve de interface para dialogar con FAO, sino también con otras instituciones a nivel internacional. De esa manera, el antiguo sistema de "puntos focales" del CIP (www.rlc.fao.org/es/ong/ong/cip.htm) utilizado anteriormente por la FAO para realizar consultas a la sociedad civil fue anulado al menos en la Región de América Latina y el Caribe, reconociendo a la sociedad civil como un ente políticamente más maduro, autónomo, independiente y democráticamente representado en una articulación llamada "*Alianza para la Soberanía Alimentaria*" conformada de forma definitiva en agosto del 2013. (www.radiomundoreal.fm/asamblea-alianza-soberania)

II. DESCRIPCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

El presente estudio de caso está enfocado en la relación que la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe - FAO/RLC ha establecido y desarrollado con Organizaciones de Representación Rural – ORR de la Región. Identifica quienes son esas organizaciones, en relación a su perfil, autonomía económica, incidencia en las políticas públicas y en qué medida efectivamente estos actores pueden aportar a los temas relacionados con la seguridad alimentaria, además de los desafíos para el fortalecimiento de esa relación.

Paralelamente trata de comprender la relación entre la FAO/RLC, mirando los cambios coyunturales que han provocado la apertura de la FAO a la sociedad civil, revisa experiencia de los últimos 6 años en FAO/RLC desde 2006 cuando organizaciones rurales en la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural - CIRADR explicitan la necesidad de ampliar el diálogo respecto a los problemas atinentes al sector rural, hasta agosto de 2013 cuando se conforma la "Alianza para la Soberanía Alimentaria", nueva plataforma de representación y articulación regional de movimientos sociales en la Región.

Finalmente analiza los mecanismos utilizados para ampliar y fortalecer esta relación buscando extraer aprendizajes y generar recomendaciones que puedan ser útiles no solo a otras Oficinas Regionales y Nacionales de la FAO y otros organismos internacionales, pero también a las diversas organizaciones de la sociedad civil que buscan establecer relaciones con entidades internacionales de manera más permanente.

El estudio buscó responder a la siguiente **pregunta de investigación** ¿cuáles son las condicionantes que interfieren en relación FAO/RLC y organizaciones de representación rural? Como **objetivo general**, se buscó comprender el acercamiento entre la agencia y estos actores sociales e identificar de qué manera esta relación puede contribuir no solo con la misión institucional de la FAO si no también con el fortalecimiento de las ORR en la Región. Además, tiene como **objetivos específicos**: (1) identificar el perfil de las ORR con que la FAO/RLC se está relacionando, (2) describir y analizar esa relación, (3) conocer las expectativas y opiniones de los representantes de organizaciones campesinas y de la FAO, respecto al trabajo conjunto realizado y su contribución a la misión de la agencia, y (4) identificar desafíos, aprendizajes y recomendaciones para iniciativas similares.

De esa manera se espera generar fundamentos para establecer y/o adaptar la relación en curso en función de los objetivos perseguidos por ambas partes, además de ofrecer información

pertinente y oportuna para el actual proceso de implementación de la política estratégica de la agencia para asociación con organizaciones de la sociedad civil.

Para ello, se desarrolla un capítulo con marco conceptual que orienta la mirada al evento estudiado, con temas relacionados a ciudadanía, participación, sociedad civil, gobernanza relacional, entre otros. Luego se describe la metodología aplicada, utilizando fuentes de información secundaria y en mayor medida información primaria a través de encuestas y entrevistas semi-estructuradas a stake-holders en el marco de la relación institucional FAO/RLC y organizaciones de representación rural en la Región. En secuencia se registran los hallazgos registrados y el último capítulo se describe las conclusiones del estudio de caso, enfocados en los objetivos perseguidos al inicio de la investigación y buscando responder la pregunta de investigación.

III. MARCO CONCEPTUAL

Los enfoques y estrategias de desarrollo adquieren cada vez más un carácter multisectorial, de articulaciones y coordinaciones entre múltiples actores, de una mayor participación ciudadana real y de acciones que se realizan en diversos niveles y que se organizan en torno a objetivos compartidos y territorios concretos. Para que ello sea factible se requiere, por una parte, de un “reaprendizaje” en el modo de hacer políticas públicas de todos los actores involucrados, particularmente del sector público, y de la generación de innovaciones institucionales, de nuevos enfoques y metodologías de trabajo, de nuevos espacios de articulación y acción conjunta, en Estados normalmente muy segmentados y sectorizados y, por otra parte, la generación de capacidades entre la sociedad civil y sus organizaciones. Ello constituirá una apuesta explícita por diversificar la participación social para la promoción del desarrollo acorde con el “enfoque de capacidades” que sugiere Amartya Sen (2000).

Si bien los países han avanzado en los procesos de descentralización institucional, en desarrollar mayores relaciones de comercio internacional y la apertura a la integración regional; por otro lado ha faltado mayor protagonismo para fortalecer la democracia y la institucionalidad de la participación ciudadana (Treminio, 2010). Los primeros desafíos de este modelo de gestión está relacionado con la desvinculación de las políticas sectorizadas, su visión unidimensional, el carácter “*top down*” o vertical, para luego pasar a preocuparse con la participación social y las realidades diferenciales de los territorios.

Este estudio de caso procura entender la relación establecida entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y las organizaciones de representación rural de la Región, utilizando como herramienta el análisis de ciertos conceptos teóricos relacionados con esta dinámica. Buscando vincular estos conceptos a la experiencia analizada, servirán para este estudio de caso una revisión sobre ciudadanía, sociedad civil y su tipología, formas de participación ciudadana, motivaciones, limitaciones y potencialidades intrínsecas.

3.1 Ciudadanía y sociedad civil

El concepto de democracia y ciudadanía ha tomado más fuerza y protagonismo con la Revolución Francesa y el desarrollo de los Estados modernos. Sin embargo, ha llevado arduas décadas para que los movimientos sociales pudiesen ser reconocidas como sociedad civil e institucionalizadas en las más diversas categorías que podemos ver en los días actuales no solo en espacios nacionales si no también internacionales.

Según Bouteille (2009), el término "**ciudadanía**" trata del estatus jurídico que establece el vínculo social entre la persona y el Estado, expresión de los derechos políticos y de las obligaciones ligadas a la pertenencia a un Estado-nación. Votar, ser electo, concurrir a la formación de la Ley, por la vía de sus representantes, respetar la Ley, pagar impuestos, participar de la defensa nacional, constituyen los elementos base de este estatus. Civildad, civismo y solidaridad representan los valores esenciales relacionados con la ciudadanía.

El mismo autor entiende **sociedad civil** como una expresión colectiva de asociaciones de ciudadanos creadas en base a intereses y valores compartidos. Según Leiva, 2007 las organizaciones de la sociedad civil son independientes del Estado y de empresas privadas, autogobernadas y no distribuyen beneficios a sus miembros.

En ciencias sociales, la sociedad se categoriza en los siguientes sectores (Ford y Carné, 2009):

1 – sector público o primer sector: conjunto de organismos administrativos mediante los cuales un Estado cumple o hace cumplir lo que indica la Ley. Se incluye dentro del sector público: El poder legislativo, ejecutivo y judicial y organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas que realizan alguna actividad económica en nombre del Estado.

2 – sector privado o segundo sector: parte de la economía que busca el ánimo de lucro en su actividad y que no está controlada directamente por el Estado.

3 – sociedad civil o tercer sector: conjunto de la ciudadanía organizada de forma institucional y que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones (Leiras, 2007:22), sin el objetivo primario de la dominación política ni la acumulación de capital (De Piero, 2005).

4 – movimientos sociales o cuarto sector: son representados por los movimientos sociales, no legalmente institucionalizados pero que de manera voluntaria se organizan motivados para expresar su opinión frente a algún tema puntual, como por ejemplo las marchas, protestas, paros generales, etc.

Existen muchas tipologías de sociedad civil. Una utilizada y con bastantes detalles es la desarrollada por el BID y PNUD (específicamente del tercer sector, según Leiras, 2007):

- Asociaciones de afinidad: de amigos, de profesionales, bomberos, centros estudiantiles, clubes sociales, cooperadoras, gremios, sindicatos, grupos de autoayuda, mutuales, religiosas etc.

- Fundaciones: de empresas, de familias, mixtas.
- Organizaciones de apoyo: ampliación de derechos, centros académicos, prestación de servicios, promoción y desarrollo
- Organizaciones de base: bibliotecas populares, clubes de barreo, comedores comunitarios, unión vecinal, etc.
- Redes: confederaciones, coordinadoras, federaciones, foros, ligas, redes, uniones, etc.

Sin embargo, para ese estudio de caso utilizaremos la clasificación definida por la FAO (2013) que agrupa sociedad civil en 3 categorías: organizaciones basadas en membresías (OBM), organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales (MS). Más específicamente, las organizaciones de representación rural ORR, la cual se encuentra en el grupo de las OBM.

La expresión de la ciudadanía en forma de sociedad civil organizada, representa antes de nada el pluralismo de una nación, especialmente en lo que se refiere a lo político, ya que contribuye a la descentralización del poder y la democratización del gobierno en sociedades complejas, además de ser el principal agente para control social de las políticas. Complementan y hasta pueden llegar a reemplazar la representación de temas prioritarios dentro de los partidos políticos especialmente en épocas de elecciones, ya que levantan demandas que los canales tradicionales no alcanzan a incluir. Además, la sociedad civil organizada presenta alta eficiencia en la gestión de los recursos y eficacia en los resultados muchas veces inalcanzable por la administración pública, ofreciendo de esta forma una interesante alternativa a los esquemas estatales.

3.2 El otro lado de la sociedad civil

Según Leiras (2007), a pesar de presentar diversos aspectos positivos, las organizaciones de la sociedad civil también cuentan con algunos aspectos inquietantes que pueden ser minimizados o agravados según el contexto analizado. La primera de ellas es que la participación política y el interés por temas públicos no siempre condensa todas virtudes humanas ni refleja las superiores (no hay forma de escapar del poder y de la cohesión, Walzer en Leiras, 2007). Segundo, la sociedad civil por sí misma no garantiza el pluralismo político y puede incluso aumentar el peligro de captura y colonización del aparato del Estado por parte de los representantes de las organizaciones. Tercero, las dificultades de representación y rendición de cuentas del Estado pueden afectar también las OSC. Las ventajas del tamaño pequeño y cercanía con la comunidad pueden ser neutralizadas por desventajas como la informalidad y dependencia del esfuerzo laboral de algunas pocas personas, relativiza la representatividad. Cuarto, las organizaciones de la sociedad civil no producen bienes públicos, más bien producen bienes colectivos (Ostrom, 2009).

También con una visión crítica a la terminología "sociedad civil", Meschkat (2000) menciona que en Latinoamérica el término sociedad civil empezó a ser utilizado en la época de los regímenes militares el cual identificaba todo lo que no era militar como sociedad civil. En esta misma época, una sociedad civil se ha mantenido a la luz mientras que otras fueron oprimidas y desaparecieron con el tiempo en el marco de un fenómeno que condicionaba el apoyo y la oposición al régimen vigente. Indica que la sociedad civil actual está más vinculada a los

ejercicios intelectuales sobre procesos políticos supuestamente separados de la producción y distribución, los cuales están sometidos a las reglas del mercado mundial. Dice que el uso común y corriente del término sociedad civil tiende a fortalecer la ideología dominante, entre diversos factores, debido a que el término empleado esconde las diferencias como clases sociales, grupos de poder económico, etc., y aparecen "actores" de forma generalizada, además porque se cree que el fortalecimiento de todo que no depende del estado es un paso a la emancipación social, lo que no necesariamente pasa con las privatizaciones por citar un ejemplo. Dias (1997) indica que de cierta manera las condiciones sociales, económicas y políticas favorecen al apareamiento de una "sociedad civil burguesa" que no necesariamente está vinculado a los intereses populares. Por último Perez Campos (1997) ratifica esta tendencia cuando dice que el término "sociedad civil" sustituyó el "pueblo" lo que generó una pérdida de la connotación que tomaba cuenta de los de abajo o menos favorecidos y pasa a plantear la existencia de una pluralidad de grupos con diversos intereses, capacidad e influencia que buscan autónomamente defender intereses que son propios.

3.3 Participación Ciudadana

Las constituciones en democracias representativas consagran la participación ciudadana como derechos políticos el de elegir y ser elegido. Sin embargo, el término ciudadanía puede abarcar otros aspectos que lo hacen más completo y le dan más sentido a la vida pública en comunidad. Uno de los conceptos de mayor referencia es la de Marshall (1950), el cual define que el desarrollo pleno de la ciudadanía se da solamente cuando se les asegura los derechos civiles, políticos y sociales. La primera caracterizada por los derechos necesarios para la libertad individual, como el derecho al libre pensamiento o a la expresión, y con los tribunales de justicia como instituciones ligadas; la segunda por el derecho a participar en la política como miembro pasivo y activo, ligado al Parlamento y a las juntas de gobierno locales y el tercero por el derecho a la seguridad y un mínimo de bienestar económico, a compartir la herencia social y a poder vivir como un ser civilizado de acuerdo con los estándares sociales, ligado esto a la educación y a los servicios sociales.

En cuanto a la participación política, institucionalmente el Estado es quien regula la distribución y el ejercicio del poder público y consagra jurídicamente el derecho de intervención ciudadana como ciudadanía el derecho a intervenir, según normas legales, en la conformación de decisiones de dicho poder.

Según Baño, (1998) la participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en "actividades públicas" y no necesariamente con el Estado, a pesar de ser muy común en este último ámbito. Al respecto es preciso reconocer las grandes confusiones que existen en estas materias y ratificar que lo público no se agota en el Estado.

El mismo autor indica que estamos en una "crisis del sistema representativo" y, más específicamente aún, "crisis de la democracia representativa", en la cual no se cumplen los valores que supuestamente deberían implementarse, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, resultando en régimen político deficiente, con problemas de orientación política y gobernabilidad. Esto por su vez genera una creciente molestia en los ciudadanos que

de una forma o de otra encuentran formas de expresión de su descontento y sugerencias de caminos a seguir, lo que se puede identificar como participación ciudadana.

Complementariamente, Brunner (1996 y 1997) citado por Claudia Serrano 1998, incluso al momento de consumir también estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadano. Las nuevas formas de participación social también tienen por base el mercado y que se estructuran en torno de las prácticas de consumo, incluso por el consumo de la industria de las comunicaciones a través de sus mensajes transmitidos. El hecho de que existe explícita preferencia y registros en el aumento del consumo por productos con preocupación ambiental como son los orgánicos o con responsabilidad social, indica cambios en el comportamiento y opinión de los ciudadanos que de cierta forma deben ser previstos por los gestores públicos.

Tales consideraciones tienen, por supuesto, fuertes implicancias en la definición de las posibilidades de acción colectiva y redefine la participación política. Esta última pasa a ser analizada en términos propios del individualismo metodológico, adquiriendo un fuerte predominio el enfoque conocido como "*rational choice*" (Cornish y Clarke, 1986) que supone que todos tomadores de decisión activos realizan algún tipo de análisis de su costo-beneficio de las oportunidades que se le presentan según su propio interés.

Según Oszlak (2009), la participación ciudadana requiere organización, especialmente cuando sus acciones se inscriben en procesos que procuran influir el curso de las políticas públicas, incluso si se trata de modalidades espontáneas de movilización social. Cuándo y cómo participar, con quién o contra quién y qué tipo de estrategia.

Es importante resaltar que a pesar de diversas experiencias registradas de participación en varios ámbitos, muchas de ellas no pueden ser replicadas, como por ejemplo el presupuesto participativo. El formato es una pequeña parte, pero cómo recrear condiciones para contar con la presencia de un liderazgo activo, homogeneidad social y cultural de la población, la relación de confianza y credibilidad entre los actores, los intereses comunes más fuertes que los intereses paralelos, entre otros aspectos. Por lo tanto, cada experiencia es una única y debe ser organizada, planificada y monitoreada durante toda su vigencia. Los aspectos organizativos son tanto o más importantes que los propiamente sustantivos, o sea, vinculados directamente con los resultados buscados. Para que el resultado se produzca, alguien debe pasar la mayor parte del día pensando en el problema y estar constantemente convencido de que es su responsabilidad resolverlo, si es tarea de todos, termina no siéndolo de nadie. Los actores deben estar dispuestos a dividir éxitos y fracasos. La foto es colectiva y no individual. (Oszlak, 2009)

3.4 Participación en Políticas Públicas

A pesar de que es notorio que en el contexto latinoamericano la mayoría de las políticas públicas se formulan e implementan con reducida participación de las organizaciones sociales. Mendez, 2004 (citado por Oszlak, 2009) señala que al parecer, se ha producido una relación inversa entre el incremento del número y participación de las OSC en la vida pública y la

correlativa disminución de la participación política clásica, como campañas electorales y participación en los partidos políticos, a pesar de que no compiten, deberían complementar y colaborar entre sí.

Sin embargo, la participación ciudadana todavía está lejos de cumplir con un papel preponderante en el diseño y en la implementación de políticas públicas. Todo tipo de acercamiento representa un gran aprendizaje de ambos lados y cuenta con ciertos riesgos que pueden condicionar los resultados de determinada política. Un tradicional ejemplo es la manipulación política del Estado y/o partidos políticos los cuales se acercan a representaciones ciudadanas para validar sus acciones y propuestas. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil también cuentan con un universo de motivaciones que no necesariamente están relacionados solo con los objetivos explícitamente perseguidos y divulgados. Además, todo es muy dinámico y una opinión acerca de un tema hoy, no necesariamente es la misma en algún tiempo después.

Cuadro 1- Ventajas y Desventajas de la participación ciudadana en Políticas Públicas

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> - mayor legitimidad y equidad en la elaboración de políticas públicas y toma de decisiones - mayor transparencia en el uso de los recursos públicos (accountability) - eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas - reduce presión social cuando el compromiso en la gestión es compartida - da voz a sectores menos favorecidos - aumenta la capacidad de intervenir con rapidez y flexibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - demanda mayor tiempo para consultas, negociaciones, acuerdos - exige más reuniones y eventos lo que aumentan los costos - riesgo de generar dependencia económica del donante y pérdida de autonomía - demanda gestores públicos más preparados y metodologías específicas para procesos participativos

Fuente: elaboración propia ne base a revisión documental.

3.5 Formas de participación ciudadana

Se considera que la “escalera de participación social” planteada por Hart (2007) es muy fidedigna a lo que ocurre en la realidad. Si bien el autor utiliza mucho este concepto más para estudiar relaciones entre adultos y niños/adolescentes, pero también lo extiende para las instituciones. En el presente estudio de caso haremos una pequeña adaptación, sumando un escalón final adicional a la propuesta de Harts, de manera que incorpore experiencias actuales de participación ciudadana y para que sirva para reflexiones más adelante:

1 – Manipulado

Es la que se da cuando la población es utilizada para realizar acciones que no entienden y que responden totalmente a intereses ajenos a los suyos. Un buen ejemplo de ello podemos verlo en algunas campañas políticas, especialmente junto a poblaciones de baja renta o nivel de escolaridad.

2 – Decorativa

Cuando se incorpora a la población sólo como un accesorio, es decir, para "decorar" o "animar" determinada actividad. Un buen ejemplo podemos encontrarlo en eventos en los que se utiliza a la población indígena, o a sectores muy pobres para "lucirlos" como beneficiarios de tal o cual programa, al margen de la conciencia o voluntad real de la población. Asimismo, cuando en determinadas publicaciones es incorporada sólo con fines decorativos o "folklóricos".

3 – Simbólica

Es la que podemos apreciar cuando se realizan acciones donde la participación de la población es sólo aparente. Un buen ejemplo de este tipo de participación se da en algunas "parlamentos infantiles", donde los niños actúan con un lenguaje y madurez sorprendentes, sólo que, "entrenados" íntegramente por adultos.

4 – Asignada pero informada

En este nivel, aún se dispone de la población para que participe en una determinada actividad, sin embargo se le informa en qué consiste la misma. Es, aunque todavía limitada, el primer nivel de participación real. Un ejemplo es el que se da cuando llega una obra de infraestructura a la localidad y se le encarga a la población un faena en la que aportarán su mano de obra. En ese caso, la población ha sido asignada sin consulta, pero al menos está informada de lo que va a hacer.

5 – Consultada e informada

Es el segundo nivel de participación real. En él, los agentes externos de desarrollo informan y consultan a la población sobre su probable participación. En base a ello, la población decide. Por ejemplo, cuando los maestros de una escuela deciden un paseo escolar y consultan con los niños si quieren ir y a dónde podría ser.

6 – Participación "en ideas de agentes externos de desarrollo compartidas con la población"

La acción es pensada por agentes externos de desarrollo, pero es compartida con la población. Supone que ellos se incorporan en pensar y aportar respecto a la acción a realizar. Este caso se daría, si en el ejemplo anterior, los maestros consultaran y compartieran con los niños la planificación de las actividades mismas del paseo.

7 - Participación "en acciones pensadas y ejecutadas por la propia población"

La acción se gesta en la propia población y es ejecutada por ellos. No hay relación con agentes externos de desarrollo. Un ejemplo de este nivel se da cuando un grupo de niños organiza un campeonato de fútbol en su barrio, sin consulta alguna con adultos. Sin duda ellos son los protagonistas, sin embargo, no cuentan con el aporte que podría brindar la experiencia o dominio técnico de los agentes externos de desarrollo.

8 - Participación "en acciones pensadas por la propia población y que han sido compartidas con agentes externos de desarrollo"

La acción es pensada por la población, pero a diferencia del escalón anterior, es compartida con agentes externos de desarrollo. Tomando el ejemplo anterior, los niños organizan el campeonato y coordinan con sus padres un apoyo al evento. Es el nivel superior que contempla la llamada Escalera de la Participación.

9 – Participación plena

La acción es pensada conjuntamente entre la población y los agentes externos, con responsabilidad compartida y autoría de ambos. Algunos ejemplos se ven en diversos comités de desarrollo territorial rural en Brasil.

La participación de tipo 1 al 3, se puede considerar que lo que existe es una “falsa participación”, ya que la acción de la población no es consciente ni responde a sus intereses verdaderos. En los tipos 4 al 9 se puede considerar que existe algún nivel de participación real. Hart (2007)

Aun cuando el tipo de participación sea el 9, no hay garantías de que la participación por si sola promoverá los resultados deseados, especialmente si no se establece condiciones de auto sustentabilidad. Además, hay un aspecto importante no menor relativo a la manutención de la motivación y entusiasmo inicial de una iniciativa con participación ciudadana que puede tender a debilitarse con el pasar del tiempo.

Los resultados de cierta política o acción, entre otros aspectos, dependerá también del tipo de participación ciudadana y está por su vez depende de su nivel de organización, movilización social, representatividad, habilidades de negociación y conocimiento frente al objeto de política. De estos aspectos depende cuándo y cómo participar, con quién o contra quién y qué tipo de estrategia. Según Apter (1965), coerción e información funcionan en una relación inversa según la naturaleza del régimen político vigente.

3.6 Desafíos de la participación

Promover y poner en marcha mecanismos de participación, en la mayoría de los casos resulta muy costoso y no siempre hay garantías que se logre lo que se busca. Además, hay el riesgo de ocurrir lo llamado “free riding” fenómeno que genera dependencia no solo económica de las organizaciones de la sociedad civil, pero también los incentivos de la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa. De esta manera, son muy frecuentes las formas de participación inducidas externamente por organismos gubernamentales, instituciones multilaterales, fundaciones internacionales, y otros, mediante invitación para celebración de acuerdos y programas o proyectos financiados por los mismos. Incluso, no es inusual constituir OSC precisamente para implementación de estas iniciativas, promoviendo una cultura de falsa autonomía y representatividad dudosa. La independencia es fundamental para una participación verdadera. (Olson, 1971).

Ya la diferencia entre tiempos y dinámicas existentes en el estado y las diversas organizaciones de la sociedad civil se ve disminuida con mayor participación. Este acercamiento para diálogo y la necesidad de llegar a acuerdos que conduzcan a resultados prácticos concretos exige de ambos la revisión de sus dinámicas de trabajo y el restablecimiento de nuevas prácticas. Según Ford y Carné, 2009, el desafío de los tiempos participativos es la necesidad de extender y acotarlos a la vez, en función de la diversidad de actores y la importancia de arribar resultados. Estos mismos autores categorizan los desafíos de la participación ciudadana en la actualidad:

El desafío de la expresión plural:

Es importante las disposiciones físicas y simbólicas que igualan y posibilitan: que todos deban cumplir los mismos requisitos para acreditarse y participar, que se formulen de entrada las reglas para la participación, que la palabra se distribuya en tiempos similares y por un orden aleatorio. Esto no garantiza una libertad e igualdad real, pero es un comienzo que puede profundizarse y recibe más respecto y reconocimiento cuanto política participativa. Los registros de los debates y acuerdos también aportan en este sentido.

El desafío de la información:

La expresión libre es un paso imprescindible pero sin reflexión, especialmente en un contexto repleto de intereses, es casi garantía de reproducción de los condicionamientos sociales y subjetivos. La reflexión requiere información. Transparencia, divulgación, lenguaje adecuado, pertinente en el tiempo.

El desafío del respeto:

El respeto nace del reconocimiento de la existencia de los otros en tanto personas con derechos similares a los nuestros y se afirma activamente en la debida consideración de los deseos, argumentos y capacidades de todos en relación con temas comunes. Es un derecho y una acción al mismo tiempo. No requiere hablar “bien”, si no hablar buscando la comprensión de lo que el otro dice. Tiene que ver con la escucha, con devolución pertinente y algunas veces con la paciencia de esperar transformaciones con el diálogo.

El desafío de la relevancia:

Con recursos escasos y temas en general urgentes, es fundamental establecer la relevancia y prioridad de los temas. Los criterios para definir relevancias pueden evitar muchos conflictos.

El desafío de la decisión:

La decisión no es un momento, es un conjunto de momentos que se van encadenando. Formas de tomar decisión: preferencias individuales (voto), contrapeso de intereses (negociación), identificación emocional masiva (aclamación), asignación autoritaria (el mando), acuerdo razonado (deliberación).

El desafío de la reglamentación:

Sin reglamentación tanto los que están en los espacios de participación y principalmente los que no están pueden reclamar y generar conflictos. La discusión puede quedarse en la mano de los sabios o más poderosos.

El desafío de la facilitación:

Cómo facilitar sin ser paternalista? Cómo ayudar hablar al otro sin hablar por el otro?

La facilitación debe tener claro un objetivo público y no de un acto de caridad, para tanto, es importante convenir que tome la forma de un contrato: nosotros aportamos esto para que se aporte en aquello, con duración y objetivos explícitos. El contrato debe ser público y no personal, enfocar en el tema y no en las personas. (diálogos nacionales por ejemplo)

El desafío de la redistribución:

Sin reglas, la distribución tienden a reforzar las tendencias preexistentes (caso Perú y Chile), lo que podría reforzar las desigualdades. La redistribución es diferente de la distribución *per se* no es algo natural, es intencionalmente igualadora, generando cambios en las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de las organizaciones, lo que genera grados diferentes de significación y satisfacción.

El desafío de los recursos:

Financieros: no es lo mismo administrar ante la ausencia que administrar a partir de ellos.

Especialmente para algunas OSC, el escaso recurso económico influencia mucho en las decisiones en el ámbito de la participación e incidencia.

Organizacionales: limita en buena medida lo que se puede alcanzar, especialmente cuando se trata de personal calificado.

El desafío del compromiso:

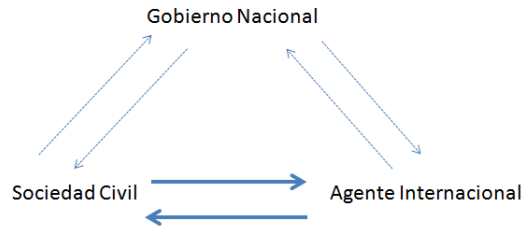
Esta no solo en el financiamiento, pero asegurando cierta continuidad y concreción en las acciones emprendidas en conjunto. Es ambiente de incertidumbre genera cautela en el comprometimiento de la actividad.

A pesar de todos los desafíos relacionados a la participación ciudadana, según Irurburu (2009), el establecimiento de nuevas relaciones con organizaciones de la sociedad civil requiere de mucha comunicación, reglas claras, dedicación significativa de energía y sobre todo tiempo. Esto requiere de la persistencia de los actores principales e impone prepararse para enfrentar conflictos e dificultades en avanzar.

Por otro lado, Laub (2009) indica que una sociedad civil que no está preparada, no logra establecer instancias de diálogo y articulación con sus pares, con el estado, con sector privado y con universidades o instituciones de investigación, y por consiguiente es una sociedad civil auto referenciada, con capacidad de acción muy limitada e incapaz de contribuir en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

3.7 Sociedad Civil en el Ámbito Nacional e Internacional

Originalmente la democracia difundía la idea de que cada individuo debiese ser reconocido como miembro de la polis, con derechos y obligaciones, lo que le caracterizaba como "ciudadano". En este sentido, en el ámbito internacional podemos afirmar que no existen ciudadanos como tal, ya que no representan el estado cívico de las personas que viven en un determinado territorio. No pueden votar y ser votados, no cuentan con una representación estatal. El tema físico del territorio es un aspecto muy fuerte que diferencia los análisis de la participación a nivel nacional e internacional. Mientras la primera ocurre bajo reglas claras definidas por la constitución y sus leyes, la segunda se enmarca sobre acuerdos diplomáticos que cuentan con muy poco poder de que se hagan efectivos estos acuerdos justamente por la falta de una marcos legales internacionales e instancias que la gestionen.



La construcción de la ciudadanía en teoría y en la práctica tiene origen en el ámbito nacional, mientras que en el ámbito internacional originalmente solo era considerado y permitido las acciones de los Estados soberanos. Este marco histórico inicial en su momento ha marginalizado la participación ciudadana, debilitando diversas iniciativas internacionales y/o regionales, generando una dinámica que por muchos años contaba con serias dificultades para institucionalizarse y lograr reconocimiento. Como ejemplo, podemos citar la fundación de Amnistía Internacional, como la primera ONG dispuesta a intervenir en espacio internacional promoviendo los derechos humanos. Fue fundada en 1961 y recién en 1965 la ONU la reconoce como entidad de categoría consultiva.

Cualquier iniciativa de participación ciudadana requiere organización, especialmente cuando sus acciones se inscriben en procesos que procuran influir el curso de las políticas públicas, incluso si se trata de modalidades espontaneas de movilización social. En el ámbito internacional la organización se vuelve más imprescindible aún.

Castels (1999) afirma que la fuerza de la globalización de los mercados en la definición de prioridades en las políticas de un estado, sacrifica sectores hasta entonces protegidos por él, lo que por un lado refuerza el papel de la sociedad civil como articuladora junto al estado y por otro busca alianzas con otros estados para enfrentar los desafíos planteados por la globalización. En este sentido, son reforzados los papeles de instituciones internacionales como Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos y Organización de la Unidad Africana, además de alianzas militares como la OTAN. En lo económico surgen las alianzas regionales como Mercosur, Unión Europea, Tratado de Libre Comercio Norteamericano, etc. En este contexto nace lo que el autor llama Estado-red, el cual se mueve hacia la cooperación internacional y también de la devolución de poder e ámbitos sub-nacionales caracterizada por la descentralización administrativa y la participación ciudadana.

IV. METODOLOGÍA

De manera general, la metodología de la presente investigación tiene formato de estudio de caso (Yin, 1994). Aborda temas que involucran las relaciones en espacios públicos de articulación política y participación en el escenario internacional. Tiene un carácter descriptivo cualitativo ya que analizó un fenómeno en su contexto real. Además, debido a que el evento investigado es algo novedoso para la institución involucrada y que no existen experiencias similares registradas, el estudio de caso es del tipo único.

A pesar de que la FAO mantiene contacto con diversas categorías de instituciones de la sociedad civil, este estudio de caso fue enfocado especialmente en la relación construida entre la FAO y las organizaciones de representación rural en América Latina y el Caribe, estableciendo comparaciones entre ámbito regional y nacional.

Fueron utilizadas dos fuentes de información: una base primaria de entrevistas semi-estructuradas en profundidad a informantes calificados y otra base secundaria originada básicamente de la revisión de documentos institucionales de la FAO.

Para el desarrollo del análisis del caso, se utilizaron elementos de la metodología denominada Teoría Fundamentada (Charmaz, 2006; Yin, 2002) y se siguió los siguientes pasos:

1 - elaboración de la matriz de análisis (Anexo B), con sus dimensiones, variables e indicadores relacionados con la pregunta de investigación y objetivos previamente definidos.

2 - revisión de documentación institucional: identificar en qué medida la FAO Regional y sus oficinas de representación nacional incluyen la sociedad civil en sus planes de acción.

3 - selección de entrevistados: el criterio fundamental para identificar potenciales entrevistados fue estar involucrado directamente en algún tipo de relación existente entre la Oficina Regional de la FAO y organizaciones de representación rural en los últimos 3 años, lo que brinda legitimidad a las declaraciones. Adicionalmente los entrevistados deben haber sostenido contacto directo con mínima regularidad de 1 reunión formal al año, con la presencia de prácticamente los mismos actores. Esa referencia se tomó con base al número de reuniones que la FAO ha mantenido con la sociedad civil en el ámbito regional y nacional desde 2009.

4 - definición de los grupos de entrevistados: fueron definidos cuatro grupos de entrevistados, dos con colaboradores de la FAO y otros dos con de organizaciones de representación rural. También se agregó como análisis el ámbito de intervención del entrevistado, es decir, regional o nacional, resultando en los siguientes grupos:

Grupo 1: FAO - colaborador oficina regional

Grupo 2: FAO - colaborador oficina nacional

Grupo 3: ORR - representante regional

Grupo 4: ORR - representante nacional

Para contar con una muestra razonable de percepciones sobre la relación en el ámbito regional, se estableció que la cantidad mínima de entrevistados debiese ser 2 de la FAO y 2 de organizaciones de representación rural, tanto a nivel regional como a nivel local.

En el ámbito nacional, fueron identificados como mínimo dos países los cuales era notoria una relación más intensa y permanente entre las partes involucradas. A su vez, para cada país también se contó con un mínimo de 2 entrevistados por la FAO y 2 por organizaciones de representación rural para ambos.

El método de saturación¹⁰ fue el referencial para encontrar el número ideal de entrevistados, según cada grupo definido por el estudio.

Las entrevistas estuvieron vinculadas a algunas dimensiones de análisis enfocadas básicamente en determinar el perfil de las organizaciones de representación rural que mantienen relación con la FAO, como su tipología, representatividad, sistema comunicacional, fuente de financiación, etc. También en caracterizar la relación que la agencia mantiene con estas organizaciones, identificando las formas de participación y su eficiencia/eficacia, dimensionando los espacios de diálogo, registrando los últimos cambios institucionales y definiendo las condicionantes de la relación entre estos actores. En todo caso, los ámbitos nacionales y regionales serán discriminados para el análisis, suponiendo que se pudiese encontrar diferencias significativas y hallazgos importantes.

V. HALLAZGOS OBSERVADOS

Esta sección se divide en dos partes, la primera caracteriza a las Organizaciones de Representación Rural (ORR) que han tenido alguna experiencia de trabajo o actividad relevante junto a la FAO en la Región de América Latina y el Caribe, con atención a las siguientes variables: naturaleza de las organizaciones, comunicación, autonomía económica, representatividad y espacios de incidencia política. La segunda parte se enfoca en la relación entre FAO y las ORR, y contempla las variables: espacios de diálogos, actividades y desafíos.

5.1 Caracterización de las Organizaciones de Representación Rural

A pesar de que la FAO/RLC se relaciona con una diversidad de organizaciones de la sociedad civil, el presente estudio de caso está enfocado en organizaciones de representación rural por considerar que estas son las que traen en su esencia las preocupaciones y opiniones de la población rural estrechamente vinculada a la producción de alimentos y a la seguridad alimentaria y nutricional.

Se esperaba que para abordar la caracterización de las ORR hubiese una pequeña diferencia de opiniones entre los entrevistados de las organizaciones de representación rural y los de la FAO, sin embargo esa diferencia fue mucho más significativa. Mientras los primeros se expresaban con mucha fluidez y profundidad, dedicándose significativo tiempo para contestar las preguntas referentes a ese tópico, los de la FAO fueron muy concisos y superficiales, algunas veces admitiendo que no conocían bien las organizaciones como que para entregar información más contundente. Un ejemplo es cuando se preguntó respecto el perfil de las organizaciones de representación rural y solamente un representante de la FAO nacional ha podido meterse en ese tema y arriesgar una clasificación. En ese sentido, vale recordar que al elegir los

¹⁰ http://www.nureinvestigacion.es/FICHEROS_ADMINISTRADOR/F_METODOLOGICA/FMetodologica_27.pdf
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232012000300006&script=sci_arttext

entrevistados de FAO, uno de los criterios era haber tenido experiencia de trabajo junto a las ORR y/o estar vinculado al tema en el caso de las oficinas nacionales y lo que se percibió es que todavía falta conocimiento sobre este sector/actores por parte de la agencia.

a. Naturaleza

La naturaleza de las organizaciones de representación rural hace referencia a su origen e historia que han influenciado su conducta y que de cierta manera explica cómo son y cómo actúan en los días actuales. Aun cuando no se centró en revisar la naturaleza de las organizaciones de representación que concretamente han estado en contacto con FAO en los últimos años, ni tampoco las que representan los entrevistados de sociedad civil en ese estudio de caso, se considera válida la generalización sobre estas organizaciones justamente porque entrega una visión global del perfil estos actores que FAO empieza a acercarse, permitiendo mayor comprensión de la dinámica que se da dentro de esa relación.

La historia política de cada uno de los países de la Región ha influenciado fuertemente en el perfil y en el desempeño de las organizaciones de representación rural en los días actuales. Una buena parte de los países han pasado de dictaduras represoras que anulaban la participación ciudadana a modelos democráticos con economías abiertas y mínima intervención del Estado. Todo lo que la sociedad civil había logrado en términos de ser contrapeso gubernamental y del mercado, fue borrado con las dictaduras y con las nuevas reglas neoliberales de mercado. Como consecuencia, se percibe una diversidad gigante de realidades en las cuales encontramos extremos como es el caso de Chile que sufrió en las dos fases un debilitamiento de estas organizaciones que han perdido poder de movilización, de trabajo de base, con ninguna fuente de financiamiento permanente que garantice una actividad de representación sistemática, transformado en "organizaciones de dirigentes". (entrevistado del Grupo 3, dirigente de ORR regional). En el otro extremo está Brasil y se destaca como excepción en la Región, donde los movimientos a pesar de los hechos históricos que también incluye período de dictadura, han podido mantener una estructura institucional de representación respaldado por ley que hoy sigue garantizando la continuidad en su dinámica de movilización, incidencia y trabajo de base. En general, hoy día contamos con organizaciones con fin social que buscan complemento de derechos, hay otras netamente con fines productivos que tratan de mejorar aspectos de producción, comercialización y créditos. Tienen intereses bastante vinculados a la realidad y la vida de sus representados, de donde se genera su agenda, con mucha autenticidad, legitimidad y hasta mérito, creando fuerte presión sobre los Gobiernos y de la propia FAO (entrevistado del Grupo 1, colaborador oficina de FAO regional).

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados percibe que cada vez más buena parte de las organizaciones de representación presentan preocupaciones más bien "instrumentales" que surgen para trabajar o luchar por algún tema en específico pero cuando lo logran, prácticamente la organización acaba o se debilita mucho. También se ve que algunas de ellas surgen en consecuencia de algún proyecto o fuente de financiación específico y para seguir vivas, buscan constantemente otros proyectos o formas alternativas de sobrevivencia. Las que definitivamente cuentan con un enfoque más bien político y/o ideológico son cada día menos.

También no se puede negar que las ORR sufren mucha influencia de las ONG's nacionales y/o regionales. Muchas de ellas han surgido como una forma de sobrevivencia a las consecuencias del sistema económico imperante que han excluido diversos puestos de trabajo en el sector rural y que de cierta forma por un lado dan apoyo a las organizaciones de representación pero también las toman como soporte y aliadas para seguir buscando proyectos. Son las ONG's satélites.

Cuanto a las dificultades de articulación e incidencia, a nivel regional y sub-regional se percibe que son más significativas que a nivel nacional. Son muy pocas las que logran trabajar a ese nivel. Podemos citar: Cloc-Vía Campesina, UITA (asalariados), red de los manglares. A nivel sub-regional hay Coprofam, CAOI (indígenas), Conaproch (pescadores) en Centro América, Consejo del Tratado Indio en Norte América otros. La mayoría de las redes regionales y/o sub-regionales son más bien ONG's con perfil técnico que organizaciones de representación rural o membresías como gremios, sindicatos, asociaciones, etc.

Eso podría indicar que estamos transitando hacia una época en que las organizaciones de representación política/ideológica del campo o del mundo rural estén perdiendo espacio/fuerza, un período en que seguir a una estructura organizacional e ideológica significa seguir debilitándose y perdiendo bases, mientras que las organizaciones instrumentales tienen mayores posibilidades de mantenerse vigente y crecer. La falta de autonomía económica obliga a todas las OSC a adaptarse para sobrevivir, donde la fuerza para seguir adelante se encuentra en la fuente de financiación y no en el poder de movilización, articulación e incidencia de los líderes/dirigentes junto a sus bases.

Uno podría pensar que cuantas más dificultades en el campo para sobrevivir, cuanto más problemas a enfrentar, cuanto más excluido se sentía, más motivaciones tendría para luchar por sus derechos, acercándose y dando poderes a una organización de representación, pero no es así que ocurre. La representatividad de las organizaciones está en crisis, se perdió la confianza en su semejante. La teoría de las dinámicas/funcionamiento de grupos indica que en situaciones de dificultades extremas los grupos se vuelven más unidos y los líderes se ven más fortalecidos, pero en el caso de las organizaciones campesinas eso no se da. Quizá ya no se identifican como grupos, como semejantes, como compañeros. Quizá pueden soportar más a situaciones más extremas aún el hecho es que aislarse los hace más débil para enfrentar las dificultades actuales. Mientras en un mundo globalizado la elite de grandes empresas identifica la alianza y unión como una oportunidad para potencializarse, en el sector rural esa dinámica de alianza todavía es algo muy lejano, con relatos muy frustrantes de malas experiencias, desgastando relaciones y conceptos como es el caso del cooperativismo.

En cuanto a los temas de interés, en general los dirigentes han demostrado que acompañan los procesos políticos en sus países, especialmente los vinculados con leyes y programas específicos que abarcan el mundo rural. También son actores que denuncian irregularidades y abusos contra los más excluidos y el medio ambiente, como por ejemplos las mineras en Perú. Tienen como preocupación el acceso a la tierra y agua, el uso de transgénicos, los tratados de libre comercio, la soberanía alimentaria, etc.

Específicamente sobre soberanía alimentaria, a pesar de ser una bandera llevada por los más diversos movimientos sociales, en la última reunión de OEA en Cochabamba realizada en el 2012, solamente los representantes de los gobiernos de Chile, Perú, Canadá y USA objetaron ese término. Hay mucho por discutir aún y FAO/RLC en su última Conferencia regional recibió de los países el mandato de realizar amplios diálogos al respecto, algo que ha generado bastante expectativa por parte de los movimientos sociales en general. Los dirigentes entrevistados entienden que esa podía ser una potente oportunidad para la FAO desarrollar algo concreto en el área de políticas, articulando con la sociedad civil en la región y gobiernos.

Los grandes desafíos de las organizaciones de representación rural de la Región identificados por los dirigentes entrevistados son: a) la autonomía económica y su financiación, b) la democratización de las organizaciones (el sistema las restringe y no permite expresarse libremente), c) trabajo junto a las bases, ampliar movilizaciones en el campo (la participación es muy importante), y d) formación de líderes, algo que siempre fue y siempre será fundamental.

Complementariamente, entrevistados de la FAO adicionan: 1) la cuestión de género porque en definitiva, las organizaciones del mundo rural todavía son muy machistas y el rol de estas mujeres en general es trabajo administrativo o como secretarias, 2) los dirigentes mayores no dan espacio a los jóvenes y eso también es un tema que se tiene que superar, hay problemas de comunicación y lenguaje utilizado ya que no son los más adecuados. Existe una brecha natural entre las preocupaciones de los mayores y los jóvenes, pero al no saber comunicarse, esa brecha aumenta, dificultando la renovación dirigencia y el arraigo al campo, 3) las organizaciones deben aprender a hacer propuestas factibles, que realmente sea posible de atender y también aprender una mejor manera de cómo presentarlas (la forma también puede distanciar, el diálogo es la mejor manera para abrir posibilidades y disolver tensiones) 4) mejor comunicación con el medio urbano, ya que en muchos países son los que rigen las reglas de la sociedad como un todo, y 5) autonomía económica, único desafío que coincide con lo descrito por los dirigentes entrevistados. Hubo coincidencia entre los desafíos identificados por los representantes de la FAO regional y nacional, y los dirigentes regionales, pero no hubo coincidencias con los dirigentes nacionales.

b. Comunicación

Más allá de los temas que se ocupan cada una de las ORR, lo que efectivamente fue destacado por la mayoría de los entrevistados es el poder existente en la articulación tanto nacional cuanto internacional, intra e inter organizaciones, donde la comunicación cobra un rol fundamental, pero que sin embargo también es percibido es uno de los puntos débiles de las organizaciones.

Existe una diversidad muy grande de conceptos y entendimientos. Si se considera que comunicación en su origen significaba "hacer juntos", efectivamente la comunicación inter e intra organizaciones no ha sido muy practicada, dando espacio a la simple entrega de información no siempre oportuna, fiable, inteligible, accesible. Además, "tienes que encantarte con lo que haces para poder encantar el otro también" (entrevistado Grupo 3, dirigente de ORR

regional). La desconfianza nace justamente de los problemas de comunicación (hacer juntos) y con ella el desgaste de las relaciones. Los medios existentes especialmente internet, por un lado potencializan el poder de información y comunicación pero por otro confunden al usuario debido a la gran cantidad de posibilidades y hasta desinformación. Otro tema importante es la dominación del lenguaje que ha cambiado mucho y si uno no utiliza el lenguaje adecuado, los demás se van alejando también. Para sensibilizar y motivar a los jóvenes, hay que hablar de manera especial. "Por ejemplo, si uno pasa una publicación de la FAO a un campesino, él no va a entender nada. A veces parece que escriben a propósito para que no se entienda" (entrevistado Grupo 3, dirigente de ORR regional).

En términos comunicacionales, se considera que la FAO puede aportar mucho a las organizaciones de representación si puede entregar información de forma sistemática, con lenguaje adecuado y con especial cuidado de contar con el acompañamiento de las organizaciones campesinas nacionales, en el sentido de realizar algo en conjunto. Por ejemplo, sería muy relevante que existiera una amplia divulgación de los acuerdos logrados en el ámbito del CSA. De los tres dirigentes de ORR nacionales entrevistados, solamente uno conoce el mecanismo de la sociedad civil y el comité de seguridad alimentaria mundial, aún así declaró que no recibe información de lo que pasa y los acuerdos que se discuten y se logran a ese nivel no llegan a las bases. (entrevistado Grupo 4, dirigente ORR nacional).

c. Autonomía Económica

La gran mayoría de los entrevistados reconoce que la autonomía económica es un desafío muy relevante para las organizaciones de representación de la Región y que en definitiva afecta su desempeño y poder de incidencia. Sin embargo, se percibe que la autonomía económica es casi una utopía entre estas organizaciones. Viven básicamente de contribuciones voluntarias de sus afiliados, de donaciones de terceros y/o proyectos. Muchos dirigentes para poder ejercer su liderazgo se autofinancian. Excepcionalmente se encuentran casos en los cuales las organizaciones cuentan con formas alternativas de financiación como la comercialización de productos agropecuarios o artesanías en ferias diversas o eventos promocionados para ese propósito.

En Ecuador por ejemplo, antes de que el Gobierno actual apoyara a las organizaciones de representación rural, eran mayormente las congregaciones religiosas que ofrecían soporte. Sin embargo, ahora ha disminuido porque la acción gubernamental es más fuerte y amplia que estas congregaciones. Pero el caso de Ecuador es una de las pocas excepciones en la Región.

Es muy visible por las declaraciones de los entrevistados que las ORR de a poco fueron tomando fuerte dependencia de proyectos y programas lo que de cierta manera las hace vulnerables a largo plazo, debilitando su capacidad de crear y de comprometerse. "Para qué pasar cobrando cuota de los socios si es más fácil y rentable postular a un proyecto, antes había la cotización mínima por ejemplo, que expresaba una conciencia que hoy no hay, tipo un "saludo a la bandera" (entrevistado Grupo 3, dirigente de ORR regional). Antes cuando había elecciones para renovación de directorio, cada persona sabía que mínimo tenía que pagar de su bolsillo la movilización. Ahora, para cualquier reunión si no los financian, no asisten. Y eso es muy común en todos los ámbitos de acción, eso no solo dificulta la relación, sino que genera una distorsión y

distanciamiento entre los compañeros de una misma organización. Las únicas organizaciones que poseen cierta estabilidad son las de asalariados porque cuentan con respaldo de la ley para la recaudación.

En el caso de organizaciones sub-regionales o regionales, se podría pensar que fuese más fácil su manutención económica ya que tienen base más amplia que podría aportar con cuota mucho menor, pero no es así. Estas cuentan con aportes diminutos de sus afiliadas y además cuesta mucho contar con estos aportes. Las organizaciones nacionales no están acostumbradas a contribuir con organizaciones regionales.

Se percibe también que cuanto más grande la organización, más acceso tienen a fuentes de financiamientos para sus actividades. En general, los entrevistados de la FAO tienen una visión más crítica y hasta pesimista sobre la dependencia económica de las organizaciones de representación que los propios dirigentes entrevistados. Para la mayoría de los entrevistados, la financiación definitivamente cambia las organizaciones. La financiación externa (donaciones y/o proyectos) pueden contribuir para el fortalecimiento de la organización pero también para su deterioro. La integridad de los dirigentes y la comunicación y transparencia junto a sus representados es vital para el fortalecimiento.

Uno de los dirigentes afirma que no es difícil ver dirigentes dejarse corromper, dejando de lado sus preocupaciones iniciales para disfrutar de las comodidades que los recursos pueden ofrecer y del poder al participar de diversos eventos de relevancia nacional e internacional. Eso les distancia de las bases y muchas veces los dirigentes nacionales no siguen el mismo discurso y preocupaciones de sus representados. Como cualquier ser humano ese desvío de propósito puede ocurrir y no es casualidad que en eventos nacionales y especialmente internacionales los dirigentes son siempre los mismos, difícil de ver gente nueva. De todas maneras, también se percibe que ya no hay tantos recursos de cooperación como en las décadas de 80 y 90.

De los tres entrevistados de la FAO a nivel nacional, uno declara no conocer los modos de financiamiento de las organizaciones, otro demostró desconfianza en el uso de recursos y la representatividad de los dirigentes de segundo y tercer grado y el último de ellos declaró que las organizaciones tienen el respeto de la sociedad por sobrevivir a pesar de tantas adversidades y no ha colocado en duda la integridad de los dirigentes. Ya por parte de los dirigentes, todos reconocen que el financiamiento externo es en algunos casos un simple complemento y en otros un mal necesario.

A pesar de que el financiamiento es algo fundamental, se reconoce que el espacio virtual de las TIC's cada vez más ofrece la posibilidad de crear una organización de representación y/o mantenerlas a muy bajo costo. También es cierto que para las zonas rurales de la Región esa no es todavía la realidad debido a las dificultades de conectividad, pero a nivel regional al menos eso es lo que las mantiene actualizadas, activas y articuladas.

d. Representatividad

Para que la FAO se relacione con sociedad civil y en especial organizaciones de representación rural, hay que conocer muy bien quienes y cuantos representan ya que es en general la base para medición de poder en mesas de diálogo y/o negociación. "A medida que los niveles de representatividad son más débiles, la relación con la FAO y otros organismos financiadores o de empoderamiento público genera una dependencia más fuerte, la autonomía se ve disminuida. Es decir, cuanto mayor la representatividad de una organización de representación rural, más autonomía e independencia tienen para negociar. Hay igualdad de relación." (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional).

En lo que se refiere a representatividad de las ORR de la Región, muchos cuestionamientos afloran especialmente desde la FAO, pero también de dirigentes vinculados a fuertes y grandes organizaciones de representación, en las cuales la representatividad es bastante notoria. De los seis representantes de la FAO entrevistados, cuatro han mencionado la representatividad dudosa de algunas organizaciones de representación rural, mientras uno de ellos se posicionó de forma imparcial y otro decía que no cabe a FAO cuestionar el fenómeno de representación que ocurre al interior de las organizaciones, más bien debe respetar los procesos autónomos de cada una de ellas. Estos dos últimos desempeñan roles de ámbito regional.

De manera general, los representantes de la FAO nacionales entrevistados demuestran más preocupación con relación a la representatividad de las organizaciones rurales que los de la FAO a nivel regional. Se percibió dos grupos de entrevistados: los que parten por desconfiar de su representatividad y autonomía, y otro que conoce las debilidades de las organizaciones pero a pesar de eso cree que tienen legitimidad para representar el sector rural y respeta eso.

En relación a la representatividad en sus diferentes niveles, (visión similar entre tres entrevistados: dos del Grupo 3, dirigente de ORR regional y 1 del Grupo 2, colaborador de FAO nacional), a nivel territorial de base no se percibe el fenómeno de la división o pulverización de representatividad. Por otro lado, a nivel nacional y regional efectivamente ha venido aumentando el número de organizaciones de representación comparado con la década de los 80. Puede haber sido ocasionada por diversos factores como las diferencias políticas y/o ideológicas entre los dirigentes, la facilidad normativa legal para la constitución de nuevas organizaciones de representación, el aumento y diversificación de los problemas sociales generada por el sistema neoliberal, entre otros factores.

Otro aspecto a considerar son los marcos jurídicos y su influencia en el desempeño de las organizaciones de representación, que pueden favorecer o más bien dificultar el trabajo de base y la incidencia de sus dirigentes. "La misma Ley que existe en Brasil todavía en los días de hoy, en Chile ya no existe más lo que se puede decir que la debilidad de las organizaciones no es solamente porque posen líderes débiles, más bien el perfil de los líderes es consecuencia de varios factores, entre ellos los marcos legales". (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional) En ese sentido se puede decir que los marcos jurídicos influyen en el tipo de líderes que surgen y en su desempeño y representatividad.

e. Incidencia Política y Relación con lo Público

La existencia de organizaciones de representación rural indica que hay un cierto grupo de personas que se preocupan por los temas públicos en especial con los derechos y deberes de los ciudadanos representados. En ese sentido, es pertinente reflexionar respecto a los espacios de incidencia que están abiertos o que se están abriendo a estas organizaciones y de cómo se desempeñan sus dirigentes en estos ámbitos.

Es evidente que algunas ORR cuentan con dirigentes que hoy están desempeñando su representación tanto en el legislativo como en el ejecutivo como congresistas, alcaldes, concejales, etc. Es claro que el nivel educacional amplía o reduce las posibilidades, pero se percibe mayor participación en general. En Ecuador hay mayor permeabilidad y apertura de los dirigentes en cargos públicos, incluso en servicios diplomáticos, en consecuencia de la propuesta política del gobierno actual de ese país, más inclusivo y con especial atención a las cuestiones sociales. En ese país, la atención del gobierno hacía la ciudadanía y los más excluidos ha mejorado la perspectiva de las organizaciones de representación rural, de hecho, hay notoria diferencia de lo que eran antes y cómo son ahora. Han dado pasos inmensos pero también se reconoce que les falta mucho en fortalecer su gobernanza y democracia interna.

Por otro lado, es interesante registrar que los dirigentes perciben que cada vez más los gobiernos los requieren. Son considerados palancas para algunos temas y puentes hacía los ciudadanos. Entienden que puede ser un facilitador ya que negociando con líderes, evitan de negociar con un parte mayor de la población. "Todo gobierno debiese trabajar con personas y sobre todo con personas organizadas institucionalmente" (entrevistado Grupo 2, colaborador de FAO nacional).

Un entrevistado de la FAO (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional) indica que los estados latinoamericanos formados a base de la lógica de Montesquieu (la cual contempla los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial), ya no son suficientes para atender los grandes temas contemporáneos y una nueva forma de gobernar se está ejerciendo en la práctica. Se necesita un proceso de acuerdo mayor, de pacto social amplio donde toda la sociedad no solo vota, sino que opina y se compromete. Además, "el sistema electoral presenta una línea arbitraria grande ya que el ganador tiene el 50% + 1 de los votos, y quién se va ocupar de los otros 49%? Las minorías también tienen voz." (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional). Aquí entra lo que hoy se llama de "gobernanza ampliada e inclusiva", en el cual se añade al diseño de Estado clásico el componente de participación social. Brasil por ejemplo, ha creado estructuras de grandes conferencias y amplios procesos de diálogo social.

En ese sentido, se han abierto diversos espacios de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil en la región. Muchos países cuentan con el formato de consulta previa como es el caso de Perú, resultado de una demanda originada de la propia ciudadanía. También en Perú desde hace 10 años, hay una mesa de concertación y no se limitan solo a temas productivos agrícolas, pero también incluyen pobreza y hambre. La mayor dificultad en el diálogo entre movimientos sociales y gobierno hoy es que no hay apertura para el tema soberanía alimentaria.

La descentralización en la gestión pública también facilita ese acercamiento. En Uruguay se han creado 39 mesas de desarrollo rural (MDR) y aunque tienen 5 años de creación, no existe aún

una uniformidad de criterios para su funcionamiento y tampoco tiene carácter deliberativo, es esencialmente informativo. No obstante, el entrevistado de la FAO en Uruguay percibe que las ORR tienen gran participación política y alta receptividad del Gobierno.

En el caso de los países del Mercosur, la REAF es un espacio de referencia y guía al menos para los temas vinculados con la agricultura familiar. Sin embargo, uno de los dirigentes (entrevistado Grupo 4, dirigente ORR nacional) indica que es poco el avance a nivel nacional de los acuerdos logrados sub-regionalmente y el grado de consulta y posibilidades de incidencia también son reducidos.

A pesar de que la REAF ha generado recientemente una alianza más fuerte con la FAO/RLC para apoyo más sistemático y concreto en el ámbito técnico y político, la mayoría de estos espacios de diálogo especialmente nacionales son promocionados por los gobiernos, como resultado de una madurez democrática del país, y cuentan con la FAO más bien como un acompañante y no como el impulsor de esos tipos procesos.

Este contexto político actual exige más de los dirigentes, ya que deben prepararse más para elaborar propuestas sistematizadas y viables (coincide con lo opinado por un entrevistado del Grupo 2, colaborador de FAO nacional). "Por más buena voluntad política de un gobierno, a veces lo que uno pide simplemente no se puede hacer" (entrevistado del Grupo 4, dirigente ORR nacional). La Ley de Consulta Previa en el Perú demuestra esa exigencia hacia los ciudadanos ya que promueve el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.

En Ecuador los movimientos sociales están trabajando para la aprobación de ocho propuestas de leyes en el congreso y el esfuerzo es para que se apruebe tal cual fueron construidas y acordadas con la ciudadanía, "porque es allí donde esta lo fundamental para que las leyes respondan las necesidades de los más pobres y necesitados" (entrevistado del Grupo 4, dirigente ORR nacional). Ellos declaran que el gobierno tiene el desafío de respetar sus estructuras, sus dinámicas, sus tiempos y evitar de proponer solamente proyectos para trabajar en conjunto y se consideran preparados para el diálogo.

En relación a la preparación de los dirigentes para el diálogo, nos encontramos con una diferencia de percepciones entre un entrevistado de la FAO nacional y un dirigente regional que han mencionado el tema de manera más contundente. Mientras los dos apuntan que existen desafíos en términos de gobernanza y democracia, el primero habla que los mayores problemas están al interior de las organizaciones y la preparación de sus dirigentes, mientras el segundo indica que son más bien problemas externos a sus organizaciones, como falta de financiación y apoyo de los gobiernos, desconsideración por parte de distintas instituciones públicas y privadas, ausencia de sensibilidad y apertura al diálogo, entre otros.

"Los antiguos dirigentes se especializaban con la práctica diaria de movilizaciones y negociaciones por lo que tenían más astucia, más instinto para liderar, en cuanto los nuevos

dirigentes tienen más preparación formal y estudio, fruto de la tecnología y del sistema que ofrece más oportunidades en ese sentido." (entrevistado del Grupo 3, dirigente ORR regional)
Aun cuando se dicen preparados para el diálogo, los mismos dirigentes reconocen la relevancia del Programa de Formación de Líderes realizado por la FAO y declaran conocer compañeros que han participado de la formación y que luego ascendieron a cargos destacados en la propia organización o más bien en la esfera pública de gobierno.

5.2 Relación de la FAO con Organizaciones de Representación Rural

a. Promoción de diálogos

Tradicionalmente la FAO ha sido una agencia muy enfocada en la relación exclusiva con gobiernos. No tiene autonomía para definir sus políticas, fue diseñada de esa manera, para que los países las definan. En ese sentido, la agencia ha evitado ser un articulador entre sociedad civil y gobierno, pero se percibe que en los últimos años eso viene cambiando. Promociona cada vez más espacios de diálogo multi-actores y ya no evita sentarse con representantes de la sociedad civil.

De manera general, sociedad civil siempre trae temas polémicos, de oposición a los gobiernos, pero debe ser considerado normal si consideramos que los países de América Latina y el Caribe viven en estados democrático. A pesar de parecer difícil para algunos colaboradores, FAO deberá aprender a moverse en ese ambiente y relacionarse con estos actores, evitando conversar por un lado con sociedad civil y por otro con gobierno.

Gran parte de los entrevistados de la FAO creen en el poder de articulación y de la imparcialidad de la agencia para la promoción de ese tipo de agenda triangulada, sin embargo, los dirigentes afirman que la FAO no es, nunca fue y nunca será imparcial. Incluso, al no pronunciarse sobre un tema eso genera determinadas consecuencias en las agendas nacionales y regionales de políticas públicas, lo que de cierta manera también influye en los resultados.

La Estrategia FAO para Asociaciones con la Sociedad Civil aprobada en el último mes de abril por el Consejo de la FAO, está avanzando en normativas y orientaciones internas para contemplar ese tema en la planificación a los más diversos niveles. En el marco de sus nuevos Objetivos Estratégicos, el número uno "contribuir para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la mal nutrición" incorpora claramente la gobernanza ampliada como uno de los aspectos fundamentales a considerar y explicita la importancia de incorporar sociedad civil en su agenda. Eso amerita especial atención y dedicación de los que están convencidos que ese acercamiento puede traer beneficios para la SAN mundial. No será de forma vertical o inmediata que el tema será considerado relevante en las más diversas áreas de trabajo de la agencia. Será necesario un tiempo para maduración y sensibilización. Efectivamente existe el riesgo de que por mucho tiempo aún sea un tema aislado.

Un entrevistado de FAO regional reconoce que en relación a la sociedad civil, los gobiernos en definitiva han avanzado mucho más que la propia FAO y por ello ha repercutido en la agencia y en otras de Naciones Unidas. Si las agencias se están abriendo para un diálogo participativo es porque los gobiernos están practicando en sus territorios y permitiendo eso a las agencias internacionales. A pesar de eso, adentro de la agencia se verifica otra dinámica/realidad.

En el ámbito regional, FAO/RLC cuenta con algunos espacios institucionalizados. Uno de ellos es un Programa de Formación de Líderes desde el 2009 con gestión compartida con dirigentes rurales que hoy es referencia dentro de la agencia y que de cierta manera ha ampliado y fortalecido la relación de la agencia con organizaciones de representación rural. Adicionalmente en su Conferencia Regional, FAO ya tiene incorporada la sociedad civil con las mismas oportunidades de tomar la palabra que cualquier representante de gobierno. También viene permeando la participación de estos actores en las más diversas actividades de ámbito regional y/o sub-regional. Cuanto mayor el nivel geográfico todos temas que se discute se vuelven más complejos porque los actores que están participando cuentan con mayor acumulación de fuerzas (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional). El primer diálogo con pueblos indígenas realizado por la FAO/RLC por ejemplo, partió con cierto descaso y hasta ironía pero cuando se aclaró las reales intenciones y se transparentó todo proceso de cambios de la agencia, todos se animan para el diálogo. Otro entrevistado afirma que a nivel de FAO/RLC es más fácil y flexible, considera todas expresiones de sociedad civil y no depende de un solo gobierno.

Sin embargo, a nivel nacional esa relación es muy diferente y existe una brecha bastante grande en relación a la apertura de FAO/RLC. Al inicio del 2013, de los 33 Marcos de Planificación por País (MPP), ninguno explicita actividades que involucren directamente a la sociedad civil, menos aún ORR. Eso puede indicar que efectivamente el tema enfrenta resistencias por parte de las oficinas nacionales y que no están dispuestos a debatir la inclusión de estos actores en sus actividades posiblemente para no generar malestar con los gobiernos y/o porque efectivamente no saben cómo manejar ese tipo de situación. Un otro entrevistado FAO nacional indica que los MPP's podrían considerar consultas a sociedad civil y sería una buena fórmula para medir si FAO va en el sentido correcto, pero la decisión final siempre tendrá que ser compartida con el gobierno. (entrevistado Grupo 2, colaborador de FAO nacional) El hecho es que la agencia deberá abrirse a la sociedad civil en todos sus niveles e identificar el mejor camino y las mejores herramientas para considerarlos en sus iniciativas. Realizar consultas, entre otros espacios puntuales de diálogo, pueden ser considerados como el inicio de un acercamiento más sistemático de la agencia con sociedad civil junto con el gobierno.

En relación a eso, dos entrevistados de FAO han declarado ser importante esa apertura y que están preparados para esa agenda. Uno de ellos reconoció no saber cómo proceder, pero tienen la conciencia de que el próximo MPP ese aspecto tendrá que ser relevado, "incorporar OSC nos dará respetabilidad y visibilidad" (entrevistado Grupo 2, colaborador de FAO nacional). El único reparo que pone es que la FAO debe tener cuidado para no transformarse en jueces de los problemas internos del país.

Es interesante observar que a pesar de todo esfuerzo por descentralizar y crear procesos más horizontales, en el caso de sociedad civil se ha ido avanzando desde la sede, luego con las sub-regionales y ahora con las representaciones nacionales, es decir, de forma vertical. A pesar de que los representantes de los países en el consejo de administración de la FAO haya aprobado la estrategia de relación con la sociedad civil, en los países todavía existen resistencias tanto en la agencia, cuanto por parte de los gobiernos además de una profunda desinformación por parte de la sociedad civil nacional. La brecha y la desarmonía inter y entre actores es muy evidente.

Los dirigentes de la sociedad civil no van a dictar el qué y cómo hacer a la FAO. La agencia trata de grandes temas y estos dirigentes son formadores de opinión, tanto para sus bases, cuanto para la clase política y para la sociedad como un todo. Es una potente herramienta de sensibilización social dentro de un determinado fenómeno o agencia política (movimientos de auscultación social). "Tiene derecho a voz pero no a voto, pueden tensionar o no determinados temas. Eso no es menor. Es una de las cosas bonitas de la democracia. Es el trade off del equilibrio." (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional). Además, es considerado por FAO como un grande aliado en la cobranza y monitoreo de la aplicación de los grandes acuerdos internacionales.

Ecuador es un ejemplo de avance en temas de gobernanza ampliada e inclusiva, sin embargo, los movimientos sociales no pueden estar tranquilos y deben monitorear y estar alerta permanentemente: ejemplo de las ocho leyes que están por aprobarse en el congreso y los dirigentes sienten la necesidad de acompañar para que ellas sean aprobadas según fueron acordadas con los ciudadanos. Eso demuestra que aparte de los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), para el desarrollo del cuarto poder de un gobierno, todavía falta la confianza necesaria para el desarrollo de una ciudadanía institucionalizada fuerte y respetada. La grande participación política y receptividad del Gobierno indicada por FAO/UY no necesariamente indica o garantiza que los dirigentes efectivamente estén influyendo directamente en la política pública dura pero de a poco van alterando la agenda del país.

De todas formas, es notorio que en algunos pocos años la FAO pasó de ignorar las organizaciones de representación rural, a escucharlas, luego consultarlas y ahora el reto es evolucionar para una relación más participativa, de construcción conjunta en todos niveles y a largo plazo. No será fácil debido a los cambios en los gobiernos e incluso en la dirección de las organizaciones, pero hay que tratar. No se puede negar que todavía FAO y las organizaciones de representación rural no están preparadas para esa relación, pero se están preparando.

Uno de los entrevistados de la FAO cree mucho en lo coyuntural, en el momento de renovación que pasa la agencia con la entrada de un nuevo director general y con el fuerte apoyo de Brasil en la Región, no con intenciones comerciales, pero con el objetivo de colaborar con la seguridad alimentaria y nutricional de los países vecinos ofreciendo como contribución la experiencia brasileña. No es menor que contar con un director general sensible a estos temas, que promoció la articulación y alianza con estos actores.

También se reconoce que la estructura de la agencia no está hecha para sociedad civil, salvo que se cree un departamento que la atiende. Aun así, podría ser algo aislado dentro de una

agencia tan grande como es la FAO. Es un tema no resuelto y para algunos es solo un tema del actual director.

b. Intereses

Los intereses siempre están presentes definiendo el grado de motivación y desarrollo de una relación. La reestructuración de la FAO ha generado cambio en sus intereses que hasta el momento están registrados en muchas de sus políticas, normativas institucionales y acciones concretas. Sin embargo, se verifica que al menos a nivel nacional estos actores no son relevados por las oficinas en los países.

Los nuevos objetivos estratégicos, aprobados en el junio de 2013 por la 38° Conferencia de la FAO, explicitan esos nuevos intereses de la FAO y claramente consideran la gobernanza ampliada como un aspecto a ser desarrollado para el cumplimiento de su mandato: *"los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo adoptan y ponen en práctica mecanismos basados en hechos comprobados y una gobernanza inclusiva para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición"*. En ese sentido, se espera que para la elaboración de las proximas herramientas institucionales legales que guían el trabajo de las oficinas descentralizadas en los países, los Marcos de Programación por País - MPP's, un mayor número de oficinas nacionales contemplen sociedad civil en el marco de una gobernanza ampliada e inclusiva de la agencia. Sin embargo, ese marco sugiere algunas tendencias: a) que la construcción de los MPP's toman mucho tiempo para elaborar y negociar con los gobiernos, por lo que se agregaría al documento, b) por no haber tenido buena acogida por parte del gobierno vigente también no se incluye al documento, c) que las representantes de la FAO nacional, entiendan la pertinencia de la gobernanza ampliada, pero no levantan tema de esa naturaleza por no saber cómo hacerlo o por limitaciones de recursos, d) que los propios representantes de la FAO nacional no creen en ese tipo de articulación o no estén dispuestos a trabajar ese tema junto a los gobiernos.

El Programa de Campo (línea de trabajo de la FAO que se ocupa solamente de proyectos y donantes específicos) podría ser un fuerte apoyo al Programa Regular (actividades premanentes con presupuesto de la FAO como agencia de Naciones Unidas), pero todavía eso no ocurre en la práctica de forma evidente.

De todas maneras, el sitio web de la sede de la FAO cuenta con una redacción dando la idea de que esa relación estuviera bastante consolidada en todos niveles y que tiende a fortalecerse y ampliarse en el futuro. Además, aventurase a indicar las motivaciones que tiene FAO para trabajar con OSC y vice-versa, lo que podría validar también para la relación con ORR contemplados en ese estudio de caso: "La FAO trabaja para mejorar la calidad, la cantidad y el impacto de sus relaciones con las OSC a nivel mundial, regional y nacional, y proporciona a las oficinas regionales y descentralizadas la orientación y asesoramiento que precisen para una colaboración exitosa con las OSC".¹¹

¹¹ <http://www.fao.org/partnerships/civil-society/es/>

Por otro lado, las entrevistas han permitido explorar de forma empírica los intereses de cada parte en esa relación que tiende a fortalecerse y ampliarse:

Intereses FAO con ORR:

Uno de los entrevistados nacionales (entrevistado Grupo 4, dirigente de ORR nacional) percibe que FAO no trabaja con organizaciones rurales en general. Se enfoca solamente en aquellas que están en territorios más vulnerables y siente que FAO todavía no quiere cercanía con las organizaciones en general. FAO podría revisar o considerar las agendas de muchas de las organizaciones nacionales para identificar intereses comunes y mejorar la incidencia en la política. "Hay cosas grandes por luchar y mucho de lo que trabajamos también tiene que ver con la seguridad alimentaria".

También se ha mencionado por un dirigente que FAO quiere trabajar con organizaciones de base más que nada porque traen propuestas legítimas, concretas y validadas "no son propuestas de gabinete" (entrevistado Grupo 4, dirigente de ORR nacional).

En Uruguay FAO trabaja casi que exclusivamente con gobierno pero incorporar la sociedad civil sería una estupenda forma de dar visibilidad y validar el trabajo, los objetivos y las funciones de la FAO.

La FAO hoy tiene una necesidad política de trabajar con sociedad civil. Hay motivaciones internas pero también hay presiones externas de la propia sociedad civil y todos debemos reconocer un protagonismo fuerte en ese aspecto. La combinación de estas dos dinámicas ha impulsado el acercamiento.

Algunos años atrás FAO elegía exactamente determinada persona o dirigente como representante de la sociedad civil para dialogar o consultar, ahora ya no es así. Hay una mayor articulación entre los actores de la sociedad civil donde la representatividad democrática y transparente juega un papel fundamental.

Intereses ORR con FAO:

El interés económico estuvo presente en la percepción de todos los entrevistados de FAO, como el aspecto principal que atrae las ORR a la FAO. Tan solo un entrevistado declaró que como que el principal interés de las ORR en trabajar con FAO es contar con un espacio adicional en incidencia para construir la hegemonía de sus agendas. "FAO tiene cercanía con 33 países de la región y si ella institucionaliza temas que es de su interés, los países empiezan a pensar en ellos. El tema de la soberanía alimentaria podría ser considerado un ejemplo claro de eso." (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional)

Por otro lado, los dirigentes entrevistados de las organizaciones campesinas también ven la FAO una fuente de recursos para llevar adelante proyectos junto a sus bases, además de asistencia técnica específica. Un dirigente regional (entrevistado Grupo 3, dirigente de ORR regional) dice que la mayoría de las ORR se acercan a la FAO más que nada porque no encuentran apoyo necesario en los gobiernos nacionales.

Algunas ORR dicen no estar de todo preparadas, otras tienen dudas si FAO quiere trabajar con ellos. De todas maneras, hay una percepción positiva acerca del trabajo que FAO viene desarrollando de acercamiento con sociedad civil y ven que la tendencia es que esa relación se fortalezca. Los pocos dirigentes entrevistados que conocen la nueva política estratégica de la FAO con sociedad civil, esperan ver transformaciones concretas especialmente en el ámbito nacional. Además, esperan contar con una forma más concreta y reglamentada de cómo realizar ese trabajo. "la relación de actores sociales con la FAO no puede estar solamente sometida a la voluntad política de los dirigentes y de algunos pocos de la FAO que trabajan con ese tema, debe haber una forma claramente establecida de relacionamiento, en todos los niveles e incorporado en su mandato" (entrevistado Grupo 3, dirigente de ORR regional). Todos los dirigentes dicen que es fundamental que FAO respete su autonomía e independencia.

Para un representante de la FAO nacional, ORR creen que FAO es un buen socio y trabajar juntos mejora la gobernabilidad de la zona rural lo que a su vez conlleva a beneficios a las organizaciones de base. Para la mayoría de los entrevistados de la FAO las ORR quieren que FAO financie sus proyectos pero eso pasa porque no conocen muy bien el rol de la FAO. Luego viene el interés por el tema de capacitación, más que nada en los más diversos aspectos técnicos de la producción agropecuaria, como es el caso de la inocuidad de alimentos, enfermedades transfronterizas, producción forestal, comercialización, entre otros que hasta incluye ayuda alimentaria en el caso de emergencias.

Se pudo percibir que cuanto más lejos están los entrevistados de conocer a la contraparte con quien se están relacionando, más enfocados están en el aspecto económico como foco de la relación y quizá eso sea reflejo del desempeño o postura que FAO ha tenido en décadas anteriores, cuando la colaboración no necesariamente pasaba por discutir los profundos temas y desafíos de la seguridad alimentaria y nutricional del mundo.

c. Desafíos

Los mayores retos identificados por los entrevistados para el establecimiento de una relación colaborativa y balanceada están enfocados más que nada en las transformaciones que FAO debe realizar. El problema del hambre, pobreza y mal nutrición que se ocupa FAO es responsabilidad de toda una sociedad y las políticas públicas son la herramienta fundamental. En ese sentido, los entrevistados consideran que FAO no puede incursionar en políticas públicas sin considerar lo público, los ciudadanos, con su diversidad y su institucionalidad. FAO es una organización mandatada por gobiernos pero que ahora pasa a agregar sociedad civil y otros actores en su matriz, como un valor o un método de gobernar; y eso le puede ser muy útil para "errar menos" (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional).

Al abrirse a la sociedad civil, aunque también busca una suerte de legitimidad y reconocimiento de su quehacer FAO no debe esperar estabilidad, al revés, se ve obligada a adaptarse a esa nueva dinámica, creando políticas o mecanismos de trabajo como forma de reaccionar al constreñimiento, lo que va creando y consolidando un método de gobierno, con más transparencia y más compromiso de todos los involucrados. Sociedad civil siempre trae temas no resueltos, polémicos, críticas. Es el momento de traer adentro de la agencia fuerzas vivas vinculadas a la cruda realidad de los ciudadanos, con autorización de gobiernos, para un trabajo

en el marco de una agenda difícil para la superación de la pobreza y de la inseguridad alimentaria. Temas considerados éticos requiere todo esfuerzo público.

La FAO que tenía una visión muy técnica productivista ahora incorpora preocupación social y de políticas públicas. Un ejemplo claro fue la construcción colectiva de las Directrices Voluntarias de la Tenencia, donde un proceso largo y muy amplio de consultas han llevado a que diversos actores firmasen el acuerdo marco sobre la Tenencia a nivel mundial. Esa experiencia respalda la idea de que FAO puede apoyar y reforzar la democracia en los países ya que "el mundo rural ofrece fuerte apoyo al sector agroexportador que tiene todas las ventajas para participar de las políticas y el otro sector se ve marginalizado en ese sentido. La FAO puede ayudar allí." (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional)

De hecho, la mayoría no cree que los gobiernos se molestarían si FAO incluyera sociedad civil en sus actividades, pero eso sería diferente si FAO trabajara de forma aislada con sociedad civil. Algunos reconocen el aporte de FAO en las políticas nacionales como la de soberanía alimentaria en Ecuador, cuando hubo amplia participación ciudadana. Para las organizaciones sociales, las políticas públicas que son construidas de forma dialogada, no solo son más legítimas, pero también son muy reducidas las posibilidades de resentimientos, protestas y/o convulsión social. Hay más respaldo y comprometimiento por lo que también es más sostenible en el tiempo. FAO debería actuar en ese ámbito, con ese enfoque.

Uno de los aportes importantes que FAO ha dado fue permitir y apoyar el levantamiento de propuestas que nacen desde las comunidades campesinas (Proyecto 169 ejecutado en Perú, Paraguay y Ecuador) y que ninguna otra entidad ha ayudado en eso, ni gobiernos, ni ONG's. "mira qué bonito sería desde los programas sociales nos hicieran estos tipos de espacios donde avanzaríamos en la propuesta de desarrollo territorial" (entrevistado Grupo 4, dirigente ORR nacional). En Perú ese fue el único proyecto que la oficina nacional de la FAO ha trabajado directamente con organizaciones rurales. A parte de eso, participa en Conveagro, mesa de diálogo nacional entre gobiernos, ONG's, organizaciones campesinas, sector privado, etc. Reconoce que hay muchas otras iniciativas de FAO que convendría la participación de la sociedad civil, para beneficio de todos. En estos proyectos (semillas andinas por ejemplo) FAO trabaja con ONG's y estas con los comités de productores. Daría mucho más resonancia si FAO trabajara directamente con ellos. Espera que llegue orientaciones "de arriba" (entrevistado Grupo 2, colaborador de FAO nacional) para poder ampliar trabajo con sociedad civil especialmente para el año internacional de la agricultura familiar en 2014. Estas celebraciones no tienen sentido sin sociedad civil.

Con la fuerte colaboración del Gobierno de Brasil, han surgido muchos proyectos específicos en la región y que vienen con el mandato de trabajar de forma articulada con sociedad civil. Son proyectos muy específicos, con plazo de ejecución bien definidos pero que en definitiva pueden aportar al acercamiento de la agencia a las organizaciones de representación rural a corto y mediano plazo.

Por otro lado, uno de los mandatos de la FAO/RLC en su última conferencia en marzo de 2012, coincide con los intereses de las ORR en la región y solicita que FAO promueva debate amplio sobre el concepto de soberanía alimentaria. Sin embargo, la agenda se mueve lentamente y

recién en agosto de 2013 la agencia ha tomado alguna iniciativa más concreta para avanzar en el compromiso asumido, elaborando un documento base para discusión y llevándolo a dos espacios de diálogos, uno con sociedad civil y otro en el Foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre. Las implicancias políticas influyen en la velocidad de la agenda.

Se reconoció por parte de los dirigentes regionales entrevistados, la importancia de los espacios de diálogo informal que promocionaban algunos representantes regionales de la FAO, cuando invitaban a un grupo selecto de determinados dirigentes, académicos y hasta políticos para reflexionar sobre los problemas y soluciones del hambre en la región. "Era como un consejo que incorporaba distintas visiones de todo que se iba dando" (entrevistado Grupo 3, dirigente ORR regional). En ese sentido, no se puede negar que ha habido un avance en estos temas de sociedad civil como consecuencia de una visión personal de José Graziano, el cual ha apoyado diversas iniciativas en esa área.

La FAO todavía depende mucho del estilo de la persona que está liderando, es decir, "lo que pase en cada país depende mucho de cada representante" (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional) por eso la apuesta también es trabajar la sensibilización de este tema directamente con los representantes.

De todas maneras, FAO debe aprender a trabajar también con organizaciones de representación rural. Se ha visto en terreno en proyectos que se supone trabajar desarrollo territorial participativo, en muchos aspectos no han considerado la institucionalidad campesina, aun cuando valoren la participación ciudadana en terreno. FAO debe promocionar una educación interna transmitiendo las ventajas de trabajar con la sociedad civil como una herramienta, sin tampoco transformar la relación muy instrumental, con reglas claras definiendo hasta dónde puede llegar cada protagonista. Uno de los entrevistados de FAO indica que para trabajar con sociedad civil, más que un curso es necesario "liberarse del ego y del perfil puramente técnico que tiene la FAO" (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional) tratando de hablar al igual con las personas. Eso puede ser un problema en las oficinas regionales o en la sede. Hay limitaciones de recursos también y en muchas veces hay que priorizar acciones, lo que hace con que muchos temas queden afuera.

Un dirigente nacional dice que el secreto es que FAO tenga muy claro cómo, cuándo, con quién y dónde quiere llegar, para que sea más fácil trabajar. Adicionalmente, el tema sociedad civil debiese ser un tema transversal a todas unidades y áreas de la FAO, desde el programa regular hasta el programa de campo. Es necesario también adaptarse o flexibilizarse al relacionarse con sociedad civil. Por ejemplo, lo que podría tardar el diseño de un proyecto realizado entre profesionales de la FAO, probablemente adicionaríamos algunos meses más si se adicionara diálogo con sociedad civil.

Por otro lado, "FAO también debe perder el miedo que tiene de los gobiernos" (entrevistado Grupo 1, colaborador FAO regional) y traer la sociedad civil siempre trae ruidos. En ese sentido la OIT podría ser considerada como más avanzada "tira temas peludos sobre la mesa, genera instancias de diálogo, son más valientes". Ese es el desafío: cómo articular con los actores a favor de un objetivo mayor que es el hambre y la pobreza rural. FAO puede colaborar mucho

con argumentos técnicos y sin sesgo, moderando la demanda de la sociedad civil con la oferta del estado.

Los representantes de la FAO, especialmente de ámbito nacional, creen que FAO debiese trabajar en temas más positivos y neutros, sin tomar posiciones conflictivas "hay que evitar aguas turbulentas" (entrevistado Grupo 2, colaborador de FAO nacional). Otro entrevistado de FAO nacional confirma la necesidad de buscar un equilibrio al trabajar con Gobierno y sociedad civil para no generar demasiado ruido, pero teniendo claro la prioridad que es apoyar a los gobiernos, "de lo contrario nos transformaríamos en una ONG que no quiere complicarse la vida y que trabajan directamente con sociedad civil, pero que sus acciones no tienen sostenibilidad en el tiempo". El tercer entrevistado FAO de ámbito nacional también comparte esa dinámica donde FAO debe mantener un diálogo sano entre gobierno y sociedad civil, desde que no sea para tomar parte en cuestiones conflictivas entre gobierno y población.

Es notorio que a nivel nacional los entrevistados de la FAO se preocupen por no exponerse en cuestiones conflictivas. Todos declararon no tomar partido y evitar meterse en temas que generen tensión, lo que indica que todavía existe el preconcepto de que FAO debe ofrecer soluciones adecuadas a todo que se les pida. Quizá no se entienda todavía que si asume un rol más bien humilde como articulador entre las partes, su acción podría ser mucho más potente que tan solo anularse. La FAO "salvadora" estilo top-down ya no debe existir más, esa fórmula no ha resultado positivo para el objetivo que persigue.

FAO debe entender que trabajar con gobiernos de turno es muy diferente que trabajar con sociedad civil. A ese nivel (entrevistado Grupo 1, colaborador de FAO regional) la relación de la FAO es más política mientras a nivel nacional es más pragmática y acotada a temas específicos de los países, más ejecutiva. Todavía existe un lazo extremadamente fuerte entre FAO y gobiernos que es percibido por todos los entrevistados de ORR. Por otro lado, todos los dirigentes declararon que FAO debe cumplir con un rol de cautelar y articulador (y no como un "apéndice" de cada gobierno). Tiene que estar apoyando en algo mayor, algo que va en función de los Estados y del bien común, de interés de la humanidad. "Puede también apoyar a los pueblos organizados con capacidad de proponer, construir, pensar y hasta de exigir, si no existe democracia" (entrevistado Grupo 3, dirigente ORR regional).

Los dirigentes entrevistados perciben que FAO debe incluir sociedad civil en sus actividades, pero no realizar actividades exclusivas con sociedad civil. Aun cuando en las declaraciones de los dirigentes este explícito el rol de articulador de FAO, se percibe que los dirigentes están dispuestos a entrar y participar de la agenda FAO para contribuir con propuestas y colaborar para el mandato de la agencia. Definitivamente la transparencia es un factor fundamental para la buena convivencia entre estos actores.

VI. CONCLUSIONES

Construir una relación entre instituciones que nunca antes habían tenido una cercanía o diálogos frecuentes implica destinar una buena parte de los esfuerzos en conocer la contraparte. Preocupaciones, intereses, ritmos, formas de trabajar, división de poder, deben ser conocidos por ambas partes abriendo camino para crear de forma conjunta reglas formales e informales de acercamiento, articulación, negociación y trabajo. Sin embargo, lo fundamental es la motivación por perseguir objetivos comunes y emprender los esfuerzos necesarios para la construcción de una relación con mínimo grado de confianza. En el caso de ese estudio de caso, tanto FAO como las Organizaciones de Representación Rural se ocupan de los temas relacionados con la pobreza rural y la seguridad alimentaria y nutricional.

En ese sentido y considerando que se trata de una relación relativamente nueva, era de esperar que existiera cierto desconocimiento respecto de la otra parte y diferencia de opiniones entre los entrevistados de la FAO y de las ORR frente a algunos temas, sin embargo lo que se observó en lo concreto es que esa diferencia fue mucho mayor. Mientras los dirigentes de las ORR se expresaban con mucha fluidez y profundidad, dedicando un tiempo significativo para contestar las preguntas, incluso los aspectos relacionados con la FAO, los de la agencia entregaban respuestas más resumidas y de cierta manera superficiales, algunas veces admitiendo que no conocen suficientemente las ORR o que no habían trabajado tanto con estos actores como para entregar información más contundente. Es interesante observar que para la identificación y selección de los entrevistados fue tomado como criterio fundamental el haber participado de reuniones bilaterales en los últimos años, lo que nos lleva a pensar que la agencia, a pesar de contar con una estrategia institucional para relacionarse con estos actores, todavía posee mucha debilidad en ese ámbito.

Por otro lado, el perfil y el desempeño de las ORR que existen hoy y que se acercan a la FAO son el reflejo de la historia política, económica y social de cada país en los últimos años. Tanto los regímenes dictatoriales que han estado presente en la mayoría de los países de la región, como la siguiente etapa de interferencia mínima del estado y políticas neoliberales, han contribuido a la debilitación de las ORR, reduciendo su poder de movilización e incidencia. Desde ese antecedente los entrevistados identifican actualmente algunos tipos de organizaciones que en estricto rigor no poseen similitudes con las más tradicionales tipologías definidas por la academia. Lo que el estudio de caso encuentra es más bien la valoración de sus desempeños y representatividad, por lo que se pudo identificar los siguientes perfiles de organizaciones: unas de solo dirigentes sin trabajo de base o movilización en terreno, otras más bien instrumentales que surgen para trabajar o luchar por algún tema específico durando solo mientras el tema esté vigente y otras aún bastante pragmáticas que surgen en consecuencia de algún proyecto o fuente de financiación específico que no sobreviven sin ese apoyo. Son consideradas excepción las que consiguen mantener un trabajo de base sistemático, con procesos democráticos y transparentes al momento de elegir sus representantes o gestionar un proyecto con financiación externa.

Diversos entrevistados mencionaron la influencia y hasta dependencia que las ONG's en general provocan en las ORR, lo que les posibilita conseguir proyectos que la mayoría de las veces contemplan entregar apoyo técnico a estas organizaciones, colocando a disposición profesionales especializados que muchas veces encontraron como alternativa ese tipo de actividad en consecuencia de la creciente crisis en el mercado de trabajo.

Adicionalmente existe una crisis de representatividad creciente basada en la falta de confianza y hasta desconfianza entre semejantes. En situaciones como las actuales en determinados países donde se percibe una dificultad para pequeños agricultores o campesinos para mantenerse en el campo, las ORR y sus respectivos líderes podrían verse más fortalecidos en consecuencia del aumento de la demanda desde sus bases, pero eso no ocurre en la práctica. Existen demasiadas malas y frustrantes experiencias que desgastan relaciones, ideologías y doctrinas. El cooperativismo es un ejemplo claro de esa crisis.

Quizá las ORR están entrando en una nueva fase en la cual mantenerse en su estructura organizacional e ideológica puede significar seguir debilitándose y el desarrollo de una parte más instrumental enfocada en proyectos podría significar la diferencia entre seguir adelante o dejar de existir.

A pesar de eso, las ORR tienen claro sus temas de interés y cuáles de ellos podrían ser relacionados con FAO, como es el caso del acceso a tierra y recursos naturales, transgénicos, tratados de libre comercio y soberanía alimentaria. En general, las organizaciones que se atreven a acercarse unilateralmente a la FAO son muy activas, acompañan los procesos políticos en sus países y desempeñan fuerte protagonismo en denuncias de irregularidades medioambientales y abusos contra los más excluidos en el campo.

Los entrevistados de ORR identifican como sus desafíos la autonomía económica y financiación, la democratización de las organizaciones, trabajo junto a las bases y formación de líderes. Complementariamente, los entrevistados de la FAO identifican los mismos desafíos, pero complementan con igualdad de oportunidades para mujeres y jóvenes dentro de las organizaciones, desarrollo de propuestas constructivas y factibles hacia los gobiernos, y mejor comunicación con el medio urbano.

En términos de comunicación e intercambio de información entre la FAO y las ORR, se percibe que cuando se trata de contenidos específicos sobre el medio rural, no siempre la información es oportuna, fiable e inteligible, lo que agudiza más el desgaste de relaciones y la desconfianza citada anteriormente. Específicamente en el ámbito regional, el acceso a tecnología permite mayor cercanía entre pares, mayor articulación e incidencia, pero no asegura que exista socialización hacia las bases. Los entrevistados de ORR identifican a la FAO como una fuente importante de información y podría ser un buen aporte si hubiera un canal de información y comunicación exclusivo para entrega de contenidos desde que acompañados y relevados por las organizaciones nacionales y regionales. Los acuerdos logrados por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, por ejemplo, espacio de articulación política entre gobiernos y otros actores a los cuales también asisten dirigentes de organizaciones regionales y sub-regionales, no

son conocidos de las ORR nacionales. FAO apuesta en que la sociedad civil pueda corroborar, cobrando del gobierno la ejecución de estos acuerdos, pero sin acceso a esa información difícil será contar con la colaboración de los dirigentes nacionales.

En cuanto a la autonomía económica de las ORR, lo que se percibe en la práctica es que no existe. Viven de donaciones voluntarias y cada vez más de proyectos específicos. Muchos dirigentes se autofinancian para poder ejercer su liderazgo y las únicas organizaciones que poseen un poco más de estabilidad en ese sentido son las de asalariados rurales (gremios y sindicatos) porque cuentan con respaldo de la ley para la recaudación de fondos. También hay una creciente inversión de tiempo en la elaboración de proyectos específicos que permite cierto aporte económico, sin embargo, están condicionados a resultados y productos que no necesariamente coinciden con las preocupaciones de la ORR. Referente a los diversos niveles de representación, se podría pensar que las organizaciones regionales y sub-regionales reciben mayor aporte financiero debido a la contribución de una diminuta cuota para un elevado número de organizaciones que representa, pero no es así. Las organizaciones nacionales no están acostumbradas a contribuir con las regionales probablemente porque las organizaciones más grandes tienen más acceso a las fuentes de financiamiento. En ese aspecto, los entrevistados de la FAO tienen una visión más crítica sobre la dependencia económica de las ORR, declaran que los proyectos para financiación pueden contribuir al fortalecimiento organizacional pero también para su deterioro ya que pone a prueba la integridad, la comunicación y transparencia de los dirigentes junto a sus representados. Tan solo un dirigente entrevistado admite que como cualquier ser humano, ese desvío de propósito puede ocurrir y no es casualidad que en eventos nacionales y especialmente internacionales los dirigentes son siempre los mismos.

De los tres entrevistados de la FAO a nivel nacional, uno declaró no conocer los modos de financiamiento de las organizaciones, otro demostró desconfianza en el uso de recursos y la representatividad de los dirigentes de segundo y tercer grado y el último de ellos declaró que las organizaciones tienen el respeto de la sociedad por sobrevivir a pesar de tantas adversidades y no ha colocado en duda la integridad de los dirigentes. Por parte de los dirigentes, todos reconocen que el financiamiento externo es en algunos casos un simple complemento y en otros un mal necesario.

La representatividad de estas organizaciones también es un factor importante que interfiere en su autonomía e independencia, la cual está directamente ligada al poder de incidencia. Es decir, cuanto mayores los niveles de representatividad sumado a la independencia económica, más autonomía y poder tienen para negociar. Hay igualdad de relación. En ese aspecto, las críticas y desconfianzas más profundas en relación a la representatividad no vienen solo de la FAO, pero también de los dirigentes entrevistados en particular de las organizaciones que poseen intenso y notorio trabajo de base demostrando efectivamente que se sienten empoderados hasta para criticar otras organizaciones similares. Solamente un entrevistado de la FAO declaró con mucha fuerza que no cabe a la agencia cuestionar la representatividad de las organizaciones ya que le cabe respetar la autonomía y los fenómenos que ocurren al interior de cada una de ellas. Pero de manera general, los que más cuestionaron la representatividad fueron los entrevistados de la FAO de nivel nacional, quizá por la cercanía que poseen.

Debido a todos esos factores, se percibe un fenómeno de división y pulverización de representatividad en especial a nivel nacional en consecuencia de diferencias políticas e ideológicas entre los dirigentes de una misma organización por un lado y la diversificación de los problemas en el campo por otro, incrementado por el enfoque instrumental de busca de financiamientos a través de proyectos y las facilidades legales para fundar nuevas organizaciones. De hecho, un aspecto bastante relevante cuanto al desempeño de los líderes y la representatividad de las organizaciones que dirigen tiene que ver con los marcos jurídicos que pueden facilitar o dificultar su actuar. A nivel sub-regional y o regional, han aparecido muchas otras organizaciones pero nuevas. Eso se da más que nada por la facilidad de comunicación entre pares de diversos países, en un mundo cada vez más virtual.

Más allá de las dificultades y deficiencias, su existencia indica que hay personas que están dispuestas a ocuparse de temas públicos y/o colectivos, en especial vinculados con derechos y deberes de los ciudadanos del sector rural. En ese sentido, hoy no es difícil ver dirigentes rurales que hacen parte del sector público tanto en el poder ejecutivo cuanto en el legislativo. Por otro lado, en el ámbito público los mismos dirigentes perciben que son considerados por los gobiernos tanto palancas para algunos temas cuanto puentes hacia los ciudadanos. Entienden que negociar con líderes evita un trabajo más pulverizado, más costoso y que lleva más tiempo. Eso indica que los tres tradicionales poderes de Montesquieu (legislativo, ejecutivo y judicial) ya no son suficientes para enfrentar los grandes temas de la sociedad. “Se necesita un proceso de acuerdo mayor, de pacto social amplio donde no solo los ciudadanos votan, pero opinan y se comprometen, y aquí entra lo que hoy se llama de gobernanza ampliada e inclusiva.” (entrevistado Grupo 1, colaborador FAO regional) La apertura de la FAO para incluir diálogo con otros actores es en consecuencia de esa apertura de los países, que de cierta manera refleja madurez democrática que viene demostrando los gobiernos en los territorios nacionales, transformando todo eso es un desafío para los dirigentes que no solo deben prepararse mejor para mesas de negociación y diálogo, si no que percibir esa apertura como una oportunidad de fortalecer sus ORR.

En ese contexto, la tradicional relación exclusiva de la FAO con los gobiernos va tener que ser transformada en algo menos sellado y exclusivo para algo más abierto y diverso, proponiendo mesas de diálogo que incluyan sociedad civil y desarrollando habilidades para enfrentar los temas polémicos que traen estos actores, muchas veces de posicionamiento contrario al gobierno de turno. A pesar de que una buena parte de los colaboradores de la FAO aún no tienen incorporado esa nueva manera de trabajar, se entiende que con la reestructuración de la agencia eso será una cuestión de tiempo. El nuevo Objetivo Estratégico nº1 de la agencia contempla esa nueva forma de gobernar pero será necesario un tiempo para maduración y sensibilización hasta llegar a una agenda más articulada dentro de la sociedad. Específicamente en el ámbito regional, se percibió un avance más significativo en ese sentido. Dos experiencias bastante relevantes cuentan con espacios de diálogo, una de ellas es el Programa de Formación de Líderes Rurales que desde el 2010 implementó un sistema de gestión compartido con ORR. Otro espacio es la Conferencia Regional de la FAO, que incorpora sociedad civil dando oportunidad de tomar la palabra al igual que cualquier representante de gobierno.

A nivel nacional es más evidente cierta resistencia de la agencia para incluir sociedad civil y en especial ORR en sus planes de actividades y posiblemente está vinculado a un conjunto de factores que puede contemplar en menor o mayor medida experiencias anteriores no muy satisfactorias junto a estos actores, la falta de disposición de la propia oficina nacional para generar otra dinámica de trabajo, de evitar el tema para no provocar resistencia por parte del gobierno nacional o más bien por no saber cómo incorporar este tema en sus agendas y trabajar en concreto con ese público. Los dirigentes entrevistados confirman que actualmente, dialogar con FAO a nivel regional es mucho más accesible y fluido que con una buena parte de las representaciones nacionales. A pesar de que en algunos países la FAO demuestra buena disposición en incorporar OSC en su programación de trabajo, la aprobación final siempre es del gobierno y en ese sentido se percibe que el gobierno que trabaja de forma participativa, está más dispuesto a también replicar esa forma de gobernar en la dinámica de trabajo junto a la FAO.

De todas maneras, la mayoría de los entrevistados de la FAO resaltaron el cuidado que debe tener la agencia en no posicionarse cuando hay temas conflictivos, los cuales no hay consenso entre los países y en definitiva tratar siempre de evitarlos, velando por su tradicional y reconocida imparcialidad y neutralidad. Por otro lado, la totalidad de los dirigentes de ORR entrevistados entienden que FAO nunca fue y nunca será imparcial. Incluso al no posicionarse sobre un determinado tema, como es el caso de los organismos genéticamente modificados o el de la soberanía alimentaria, eso claramente genera ciertas consecuencias y resultados para cada país, lo que automáticamente por inercia le quita su imparcialidad o neutralidad.

Otro aspecto relevante de ese acercamiento es la clara idea que tiene la agencia de que las ORR nunca serán los únicos responsables por su quehacer. La agencia trata de grandes temas y considera importante la alianza ya que los dirigentes son formadores de opinión y un potente aliado en abrir camino para la sensibilización social. Además, pueden ser grandes aliados en la implementación de los más diversos acuerdos alcanzados a nivel internacional, los cuales muchas veces no van más allá de tan solo una firma. Por ende, podemos citar de forma más completa los intereses de la FAO en trabajar con OSC y en especial ORR:

- formar líderes de opinión y sensibilización social
- Tener aliados en la implementación de los acuerdos internacionales
- obtener propuestas legítimas, concretas y validadas
- visibilizar y validar trabajo, los objetivos y funciones de la agencia
- necesidad política de cumplir con lo “políticamente correcto”
- reducir presión externa de la propia sociedad civil

Por otro lado, los entrevistados han identificado las siguientes motivaciones que tienen las ORR en trabajar con la FAO:

- el interés económico, para la financiación de actividades propias de las ORR
- un espacio adicional y relevante para construir hegemonía de sus agendas
- conseguir asistencia técnica específica y/o capacitación
- como alternativa de llevar adelante sus agendas frente al descaso o falta de apoyo necesario del gobierno nacional

Estos resultados muestran que existe una diferencia entre los beneficios directos de esa relación indicados por la FAO en su sitio web y los beneficios directos declarados por los entrevistados en ese estudio de caso, no necesariamente antagónicos, pero diferentes.

El desconocimiento de FAO respecto a ORR y vice-versa genera una percepción muy oportunista de la posible relación que ambos actores podrían construir, muchas veces centrada en los aspectos más bien económicos lo que por su vez distorsionan las expectativas de la relación.

De todas maneras, de a poco se percibe que es un camino sin vuelta y que la relación ofrece muchas oportunidades que son identificadas en la marcha de las acciones, generando grande aprendizaje a ambas partes y entendiendo que se puede lograr una colaboración entre *stakeholders* en un intercambio gana-gana. A pesar de esa nueva percepción, algunos de los colaboradores de la FAO entrevistados aún esperan orientación desde un nivel superior para tomar alguna acción, lo que refleja que la tradicional verticalidad institucional prevalece sobre el esfuerzo hacía una gestión más descentralizada.

Los mayores retos identificados por los entrevistados para la consolidación de una relación colaborativa y balanceada están enfocados más que nada en las transformaciones que FAO debe realizar en su manera de trabajar. El tema del hambre, pobreza y mal nutrición son problemas estructurales de los países y exige un compromiso de toda una sociedad para superarlos, de los ciudadanos con toda su diversidad e institucionalidad. La reformulación de FAO apunta a eso también, pues agrega nuevos actores en su matriz y posiblemente hace con que se equivoque menos. Es pertinente traer para adentro de la agencia fuerzas vivas vinculadas con la cruda realidad de los ciudadanos, más aún si FAO ya cuenta con estrategia específica para asociación con sociedad civil aprobada por los propios gobiernos. El agronegocio agroexportador cuenta con todas las facilidades para acercarse a las políticas, mientras la agricultura familia o campesina se ve marginalizada y la FAO puede hacer la diferencia en ese aspecto. Todos entrevistados entienden que los países no se molestarían si FAO trabajara con sociedad civil, desde que no fuera de manera aislada, apartada de una articulación con gobierno nacional y en ese sentido, definitivamente las implicancias políticas influyen la velocidad de los cambios en la agencia.

Otro aspecto que viene contribuyendo para el acercamiento de FAO en asomarse a la sociedad civil tiene que ver con los proyectos de países donantes, los cuales exigen que la ejecución, gestión y evaluación sea participativa e involucre ORR. Con la reducción progresiva del presupuesto institucional, las colaboraciones específicas de países son más relevantes y también interfieren en la manera de trabajar de la FAO. En la escasez de recursos es muy común tener que priorizar determinados sobre otros.

Con toda información levantada vinculada con reflexiones provocadas junto a los entrevistados de ese estudio de caso, se puede identificar un conjunto de aspectos claves que condicionan la relación entre la FAO/RLC y las ORR en la región. El primero de ellos es conocer la contraparte, saber cómo funciona, sus intereses, formas de trabajar, de manera a identificar una dinámica de trabajo/diálogo adecuado y productivo que al mismo tiempo construya la confianza necesaria

para avanzar en diversos temas de interés. En ese sentido, solo se conoce una contraparte en definitiva trabajando con ella de forma cercana y permanente.

La FAO puede tomar la iniciativa de acercamiento a estos actores justamente porque cuenta con ese mandato a través de la recién aprobada Estrategia de Asociación con Organizaciones de Sociedad Civil. El paso inicial más significativo deberá ser dado tarde o temprano. La velocidad dependerá de la sensibilidad y pro-actividad de cada colaborador de la agencia, de aceptar y realizar las orientaciones que llegan de forma vertical y/o flexibilizarse frente a demanda del gobierno o de la propia sociedad civil.

Otro aspecto importante es la igualdad en la relación de poder, pues la actitud y apertura a un dialogo en paridad de condiciones facilita en gran medida el desarrollo de soluciones para temas difíciles y hasta controversiales que aparecen en el ámbito de políticas públicas, en especial cuando se trata de problemas vinculados a causas estructurales de la sociedad y a los derechos humanos, como es el hambre y la pobreza.

Como se ha explicitado anteriormente, la dificultad económica que tienen las ORR para financiar sus actividades también podría conducir a un débil acompañamiento de una posible agenda a ser abierta por parte de la FAO, en especial en el ámbito regional. Por ello, FAO debiese reservar recursos en su presupuesto regular para mantener estas actividades al igual que cualquier otra línea de acción que considere prioritaria, y quizá ese también sea un motivo que diversos países todavía no incorporan esas actividades en su planificación bianual.

Además, para la construcción de agendas nacionales sería recomendable considerar la apertura y transparencia, es decir, sin privilegiar uno u otra organización y preferencialmente con el acompañamiento del estado. Eso permite no solo que FAO ejercite su rol de articulador neutral, sino también genera cercanías, confianza y comprometimiento de todas partes en trabajar de forma coordinada los acuerdos logrados a favor de los objetivos perseguidos.

El aspecto comunicacional puede contribuir para esa relación en básicamente 3 aspectos: uno de ámbito más bien externo y enfocado a informar a la sociedad como un todo las estrategias participativas para trabajar la pobreza rural y la seguridad alimentaria y nutricional. El segundo en mantener fluida la comunicación entre FAO y las ORR, con temas específicos de interés mutuo y que pueden potencializar trabajo de ambos actores. Y un último, más bien interno tanto dentro de FAO cuando al interior de las ORR que puede abarcar no solo formación como también información, adecuada a cada público. Específicamente el caso de ORR, se percibió una debilidad muy grande en el flujo de información en los diversos niveles de representación, pero mucho más evidente a nivel nacional y local. Por parte de la FAO, lo más relevante identificado fue la formación para establecimiento de la relación, a pesar de que igualmente las ORR también debiesen prepararse para ese nuevo reto. De todas maneras se cree que en el caso de una nueva relación institucional, más que la formación, la práctica de relacionarse es lo más imprescindible.

A pesar de que FAO ya cuenta con significativa cercanía en el ámbito regional a las ORR, es en los países donde viven las poblaciones más vulnerables que el trabajo debe concretarse, sin

embargo, se percibe que justamente son las oficinas nacionales las que evitan temas polémicos para mantener buena relación con gobierno de turno. Como dicho anteriormente, la sociedad civil trae consigo temas controversiales y genera ruidos. Lo más razonable en definitiva es encontrar el equilibrio en el trabajo con estos actores, dejando de lado una postura top-down de entregar soluciones a todo que se les pida los gobiernos, a una posición de articulador entre partes, lo que permitiría lograr resultados mucho más potentes con proposiciones que van de encuentro con el bien común de estado y de toda sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Baño, Rodrigo. 1998. Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En: Enrique Correa y Marcela Noe, *Nociones de Una Ciudadanía que Cresce*. Santiago, Chile: FLACSO. pp. 15 - 37.

Brunner, J.J. 1997. citado por Serrano, Claudia. *Participación Social y Ciudadanía*.

Castels, Manuel. 1999. *Globalización, Identidad y Estado en América Latina*. PNUD. 21p.

Cornish y Clarke. 1986. *Reasoning Criminal - Rational Choice Perspectives on Offending*. 255p

Diaz, Alvaro. 1997. Ajuste estructural, transformaciones sociales y su impacto en los actores sociales. Los casos de México y Chile. En: Bultmann et al. (eds.) *Democracia sin movimiento social? Sindicatos, organizaciones vecinales y movimientos de mujeres en Chile y México*. 1995.

FAO. 2013. *Estrategia FAO para asociaciones con organizaciones de la sociedad civil*.

Ford, Alberto y Carné, Martín. 2009. Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. En: *Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol II. Buenos Aires, Argentina: PNUD. pp. 49 - 80.

Hart R. 1992. *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

2009. Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En: *Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol II. Buenos Aires, Argentina: PNUD. pp. 9 - 48.

Iturburu, Monica. 2009. Potencialidades y restricciones en la implementación participativa de políticas públicas En: *Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol II. Buenos Aires, Argentina: PNUD. pp. 111 – 117.

Klaus Meschkat. 2000. Una Crítica a la Ideología de la "Sociedad Civil". Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad Complutense de Madrid, (1).

Laub, Claudia. 2009. Compatibilizar equidad con democracia. Experiencias desde El Ágora. En: *Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol II. Buenos Aires, Argentina: PNUD. Por Claudia Laub. pp. 118 - 124.

Leiras, Marcelo. 2007. Organizaciones de la Sociedad Civil por tipo y provincia. En: *Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, vol II. Buenos Aires, Argentina: PNUD. pp. 11 - 48.

Lobo, Luis. 2011. "La experiencia de FAO en el apoyo a políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) con enfoque territorial en América Latina "Programa Regional para reforzar los

impactos de las políticas públicas en la erradicación del hambre y la desnutrición crónica infantil (Ecuador, Paraguay y Perú)”. Ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Desarrollo Rural. Bogotá Colombia.

Marshall, Thomas. 1998. Ciudadanía y Clase Social.

OLSON, M. 1971. The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, MA, Harvard University Press

Ostrom, Eleonor, 2009. Prize Lecture.
http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf

Oszlak, Oscar. 2009. Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En: Construyendo Confianza: Hacia un Nuevo Vínculo entre Estado y Sociedad Civil, vol II. Buenos Aires, Argentina: PNUD. pp. 9 - 48.

Pérez Campos, Magaly. 1997. El discurso de la sociedad civil. En: *Sic* (Caracas, Venezuela) Año LX No, 594: 151-154 , Mayo 1997 - Petras, James; Fernando Ignacio Leiva. 1994. *Democracy and Poverty in Chile. The Limits to Electoral Politics*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press
Sen, Amartya. Development as Freedom. Alfred A. Knopf, Inc., New York. Traducción de Luz María Mohar. 2000.

Treminio, Reynaldo. 2010. Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Territorios Sociales. 1a. ed. Santiago, Chile, FAO.

Yin, Roberto. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th Ed.). Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

ANEXOS

ANEXO A – GUÍA DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS

n° indicador	PREGUNTAS
	<i>Te voy hacer una serie de preguntas sobre el perfil de las OSC que usted tiene contacto directamente (temas de interés, financiación, representatividad, comunicación/información inter y entre ellas, participación de redes internacionales, etc.)</i>
	Me podrías entregar los nombres de las organizaciones de representación rural que mantiene relación directa?
8	Cuáles son sus temas de interés / objetivos?
17	Cuál es su relación con entidades públicas de Gobierno? Cuáles instancias participan oficialmente? Cuáles intentan acercamiento todavía y por qué?
15	Cuál expresividad tiene los dirigentes rurales dentro de los partidos políticos? Cuántos están en cargos políticos?
3 y 14	Los dirigentes asisten a fóruns internacionales? Hay una preparación previa? Usted cree que hay alguna relación entre la participación en fóruns internacionales y el fortalecimiento OSC en espacios nacionales?
1 y 2	Cómo están las organizaciones en términos de comunicación interna y externa, acceso a información, evaluación y propuestas de políticas públicas, movilización e incidencia? De qué manera se permea los acuerdos y/o actividades con la FAO con sus bases?
4	Qué tipos de consecuentes podría haber si FAO instala un sistema de comunicación directa y amplia con las organizaciones rurales de diferentes niveles?
6,7	Cómo se financian las organización de representación rural que la FAO se relaciona? Como es la gestión financiera / rendición de cuentas?
9	Cuáles son sus grandes desafíos para el futuro?
10 y 5	Conocen CSA y la nueva plataforma que surgió en la última conferencia de la FAO?

<i>Ahora iniciaré preguntas relacionadas a su percepción acerca de la relación entre FAO y las organizaciones de representación rural cuanto a su contenido y forma?</i>	
11, 12 y 13	Qué motivaciones tienen la FAO/OSC en relacionarse una con la otra? (especificar pregunta dependiendo del entrevistado) Y cuáles serían los beneficios directos?
19	Las OSC y la FAO están preparadas para una relación más cercana y quizá más demandante? Es suficiente los esfuerzos que la FAO y OSC ha realizado hasta ahora? Porque?
20	Usted podría identificar diferencias que se podría dar en la relación de FAO y OSC en el ámbito regional y nacional?
18	Qué cambios OSC y FAO deberían producir para una mayor participación dentro de la institución? Qué faltaría para que ocurriera?
21	Qué beneficios /aportes podría traer un acercamiento entre FAO y organizaciones de representación? (para ambos)
14	Qué tipo de consecuencias (+ y -) usted cree que FAO podría generar dentro de los países al mantener relación con organizaciones de representación rural en el ámbito internacional?
22	Desde la CIRADR, cuáles los motivos y cuáles los cambios en la FAO y organizaciones de representación rural fueron fundamentales para mayor cercanía de ambos actores y en la profundización del diálogo? Por qué?
16 y 23	De la relación existente entre la FAO y organizaciones de representación rural cuáles factores que favorecen o dificultan y que serían fundamentales para establecer y fortalecer la relación FAO/OSC? Por qué?
24	Durante la Conferencia Regional de la FAO dos países votaron contra la participación OSC con voz. Qué opina sobre ese hecho? Porque hay resistencias todavía?
25	El acercamiento de la FAO a OSC de qué manera podría influir en la democracia de los países miembros?

ANEXO B – MATRIZ DE ANALISIS

DIMENSIÓN	VARIABLE	INDICADOR	FUENTE	n° indicador
Perfil de la sociedad civil	Tipo de organizaciones de la sociedad civil con que se relaciona FAO	Numero de organizaciones/instituciones que la FAO se ha relacionado en el último año.	Documentos FAO	
		Numero de organizaciones del tercer sector, específicamente de representación rural. Porcentaje del total de organizaciones que se relaciona.	Documentos FAO	
	Sistema comunicacional y/o de información	Caracterización del modo que las organizaciones divulgan junto a sus bases los acuerdos y/o actividades con la FAO.	entrevista OSC y percepción FAO	1
		Sistemas de comunicación e información de las organizaciones de representación rural.	entrevista OSC y percepción FAO	2
		Numero de acceso/asistencia a los foros internacionales y preparación anticipada al evento para una participación calificada.	entrevista OSC y percepción FAO	3
		Consecuencias de la FAO implementar sistema de comunicación directo para envío de información.	entrevista OSC y percepción FAO	4

		Conocimiento sobre el proceso de estructuración que han experimentado las OSC/MS.	entrevista FAO	5
Autonomía económica	Organizaciones según fuente de financiación	Fuente de financiamiento de las organizaciones rurales que se relaciona FAO.	entrevista OSC y FAO	6
		Transparencia en el uso de los recursos y rendición de cuentas de las OSC/MS.	entrevista OSC y percepción FAO	7
Relación con lo público	Caracterización de las organizaciones según temas de interés y acción pública	Categorización de las organizaciones rurales según temas y objetivos perseguidos.	entrevista FAO Y OSC	8
		Identificación de los grandes desafíos de las organizaciones de representación rural.	Encuestas OSC nacionales y regionales	9
		Conocer si las organizaciones que FAO nacional se relaciona conoce al Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, su función, sus integrantes y última reforma en 2012 para Alianza para da Soberanía Alimentaria.	entrevistas OSC	10
		Identificar si las organizaciones nacionales que FAO se relaciona participaron de la creación de la Alianza para la Soberanía Alimentaria.	Información secundaria	
Formas de participación	Profundidad de la participación:	Motivos por los cuales las organizaciones sociales se interesan en una relación con la FAO.	entrevistas OSC	11

	motivación en participar, que frecuencia y cómo participan, expectativas (recibir y ofrecer), etc	Motivos por los cuales los colaboradores FAO se interesan en acercarse a la sociedad civil.	entrevistas OSC	12
		Identificación de beneficios con un acercamiento de la FAO a la sociedad civil	entrevistas OSC y FAO	13
		Relación entre la participación en foros internacionales especialmente con la FAO y el fortalecimiento de OSC en el espacio nacional.	entrevistas OSC y FAO	14
		Número de familias/personas representadas por cada OSC.	Información secundaria	
		Número de representantes de la organización rural que se relaciona con la FAO que hace parte de algún partido político o posee algún cargo público	entrevistas OSC	15
		Actividades en la programación FAO que incluyen OSC.	Documentos FAO	
Espacios de diálogo	Espacios formales establecidos para diálogo con sociedad civil	Factores que dificultan y facilitan la relación de la FAO con la OSC.	entrevistas OSC y FAO	16
		Porcentaje de organizaciones que efectivamente participan de instancias de diálogo sobre políticas públicas de manera frecuente e	entrevistas OSC	17

		institucionalizada.		
	-cambios institucionales FAO y OSC para el diálogo	Mecanismos que FAO incorpora sociedad civil en sus actividades con intención de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional.	Documentos FAO	
		Cambios (fondo o forma) institucionales necesarios para un efectivo acercamiento a la sociedad civil.	entrevistas OSC y FAO	18
Actividades FAO y Sociedad Civil	Actividades que incorpora FAO en su planificación con o para la sociedad civil	Dinámicas establecidas por la FAO que son consideradas adecuadas y suficientes por OSC.	entrevistas OSC y FAO y documentos FAO	19
		Identificación de las diferencias existentes en la relación de la FAO con OSC en el ámbito nacional y regional.	entrevistas OSC	20
		Identificación de aportes que FAO y OSC pueden ofrecer mutuamente a OSC ahora y a mediano plazo.	entrevistas OSC y FAO	21
		Identificación de los motivos por lo que FAO y OSC en estos últimos años han realizado esfuerzo conjunto de establecer relación más cercana.	entrevistas OSC y FAO	22
		Identificación de los factores que condicionan una buena relación FAO /OSC.	entrevistas OSC y FAO	23

		Demostración de resistencias en la apertura de FAO hacia OSC. (que la agencia debe seguir actuando únicamente como un foro neutral intergubernamental, evitando abrir espacio para los ciudadanos de los respectivos países mandatarios)	entrevistas OSC y FAO	24
		Número de representantes de OSC y FAO que acreditan que la agencia podría influir negativamente en los procesos democráticos nacionales con tan solo dar espacio para incidencia de OSC nacionales.	entrevistas OSC y FAO	25