

Entablando diálogos de políticas para lograr resultados

Introducción a los diálogos de políticas¹

¿Qué es un diálogo de políticas?

Un diálogo de políticas involucra a personas de varios grupos de interés que se reúnen y, juntas, se enfocan en temas en los que tienen un interés mutuo, aunque no necesariamente común. Presupone que personas en diferentes posiciones y circunstancias tendrán perspectivas diferentes sobre el mismo problema, y que pueden tener acceso a información e ideas distintas sobre el tema bajo discusión. Por ejemplo:

- Una persona que proporciona un servicio puede tener más información sobre los servicios que son brindados que un trabajador informal que busca el servicio.
- Una trabajadora con hijos puede tener diferentes necesidades de salud y más dificultades para acceder a los servicios sanitarios que lo que un administrador puede discernir.
- Un comerciante ambulante y un funcionario municipal pueden no estar de acuerdo sobre cómo debe ser utilizado el espacio público.
- Un trabajador a domicilio puede tener ideas diferentes que las personas que diseñan servicios municipales sobre cómo éstos pueden ser mejorados.
- Un reciclador puede interpretar el derecho al acceso a los residuos públicos de una manera diferente a la que puede tener un funcionario que trabaja en un sitio oficial para los residuos.

Lo que un diálogo de políticas NO ES...

- Una reunión masiva
- Una evento controlado por un solo grupo de interés
- Un evento dominado por formalidades y protocolo
- Un seminario o cátedra
- Un evento para compartir resultados de una investigación con el público
- Una ocasión para presentar resoluciones preestablecidas o para dar un ultimátum
- Una reunión espontánea e improvisada

Un diálogo de políticas ayuda a las personas a mirar los problemas desde la perspectiva del otro. Esto puede llevar a un mejor entendimiento y generar mejoras significativas en las políticas o programas.

Cuando se llevan a cabo correctamente, los diálogos de políticas pueden ser plataformas poderosas de incidencia para los trabajadores informales, así como fuentes valiosas de información y soluciones para los funcionarios.

¹ Este material ha sido adaptado de una presentación hecha por Francie Lund, Directora del Programa de Protección Social de WIEGO, durante una Reunión Anual de Aprendizaje de Ciudades Inclusivas llevada a cabo en Chiang Rai, Tailandia, del 7 al 12 de febrero de 2013.

Diferencias de poder

Dentro de los grupos y entre los grupos existen siempre diferencias de poder. Por ejemplo, se puede afirmar que generalmente los funcionarios municipales tienen más poder que los trabajadores informales. Los diálogos de políticas reconocen plenamente estas diferencias de poder, pero buscan identificar áreas en las cuales esté en el interés de todas las partes involucradas la realización de mejorías y reformas.

Los trabajadores informales traen a la mesa de políticas valiosos recursos: la perspectiva sobre su trabajo, sus vidas y las realidades de la ciudad que experimentan.

¿Cómo funciona mejor un diálogo de políticas?

No existe un modelo único e ideal para un diálogo de políticas. Usualmente, la mejor versión es cuando el diálogo es cerrado (abierto sólo a las personas que han sido invitadas), donde el grupo es relativamente pequeño y donde hay muy poco énfasis en el protocolo formal. Sin embargo, como se detalla más adelante, un diálogo de políticas sobre salud en Ghana demostró que también es posible tener un número grande de personas.

Un diálogo de políticas debe estar bien estructurado, de modo que todas las partes tengan oportunidad de contribuir. Debería también enfocarse en una selección limitada de temas para que puedan ser abordados de forma realista.

Un diálogo de políticas exitoso concluye con un compromiso de emprender acciones adquirido por todas las partes involucradas.

Planificación de un diálogo de políticas

¿Qué se quiere lograr?

Tener objetivos claros y bien definidos es crucial. Mientras más claros sean los objetivos, más posibilidades habrá de que se encuentren en la sala las personas indicadas.

El tener objetivos bien definidos hará que salgan a la superficie las posiciones comunes y divergentes.

Es importante tener al menos un objetivo que ustedes sepan puede ser logrado sin demasiados recursos adicionales, o sin la necesidad de hacer cambios a una ley. Esto les ayudará a contrarrestar las defensas más comunes: «Pero no hay dinero para esto» y «esto va en contra de la ley».

¿Quién debe participar?

- Un grupo pequeño de participantes con propósitos bien definidos es la mejor forma de proceder.
- El evento debe dar cabida solamente a las personas que han sido invitadas.
- Se debe pensar estratégicamente quién debe estar presente de parte de los trabajadores, qué intereses formularán y qué papel será asumido por cada uno. Idealmente, los participantes deben ser líderes activos, influyentes, reflexivos y que sepan hacerse escuchar.

- Limite el número de grupos de interés involucrados. Tener aliados es fabuloso, pero incluir demasiados aliados con agendas ligeramente diferentes puede poner en riesgo el foco y sus objetivos específicos. El manejo de varios temas puede causar problemas, lo que lleva a la pérdida de tiempo valioso.
- Inviten solamente a aquellos funcionarios o representantes de programas que tienen la capacidad de aportar información valiosa y/o tienen la autoridad para asumir los compromisos que ustedes quieren lograr.
- Identifiquen las unidades y/o divisiones precisas dentro de las autoridades locales que manejen los temas que se deben abordar. Esto puede requerir un poco de investigación. Luego identifiquen a las “personas indicadas” –por ejemplo, un aliado dentro de la unidad y/o división (alguien cuyo trabajo sugiere que ayudará a incidir en favor de su causa) –. Algunas veces es recomendable involucrar a una persona responsable de hacer el tipo de trabajo que ustedes necesitan. Esta persona les puede brindar información “desde el terreno” que los altos funcionarios podrían no tener.

¿Quién facilitará y mantendrá el diálogo de políticas bien encaminado?

Involucren a un facilitador externo aprobado por todas las partes y con experiencia en estos tipos de diálogos; una persona que conozca y tenga interés en los temas.

¿Cómo se estructura un diálogo de políticas exitoso?

¿Cuándo y dónde se debe llevar a cabo el evento?

Identifiquen el mejor momento para ustedes y sus aliados, pero sean flexibles frente a lo que puede funcionar mejor para todos los participantes.

Elijan una fecha con un buen margen de anticipación que les permita prepararse bien, y para que los participantes la puedan incorporar en su calendario de trabajo o agenda.

Envíen una invitación a los participantes que contenga información completa (lugar, fecha, hora de comienzo y hora de finalización), así como información sobre esta oportunidad (por ejemplo: “Este evento se ha convocado para debatir sobre, y encontrar soluciones a, nuestras preocupaciones compartidas sobre [agregue el problema específico]”).

Reserve un espacio de reuniones que sea del tamaño apropiado: debe ser lo suficientemente grande para que todos los participantes estén cómodos, lo suficientemente chico para facilitar el diálogo, y lo suficientemente privado para que no haya interrupciones.

La distribución de los asientos es muy importante. Idealmente, el arreglo del salón no debería tener un podio (para evadir un ambiente jerárquico de “allá arriba/aquí abajo”). La mejor opción es que todos se puedan sentar alrededor de una mesa; preferentemente en una mesa que no sea tan larga ni estrecha ya que dificulta que los participantes se vean y escuchen claramente.

Elaboración del programa

Decidan una cantidad de tiempo razonable para que todos puedan participar, pero que no se extienda demasiado para evitar que los asistentes se sientan frustrados, inquietos o nerviosos. Un diálogo de políticas con el gobierno local sobre un tema en específico, por ejemplo, el peligro de

incendios, puede darse en una reunión de tres o cuatro horas; un diálogo que busque debatir y planificar la reforma de políticas, como en el caso de los servicios de salud, podría necesitar más tiempo, incluso podría requerir un día entero.

Armen el programa de manera conjunta, o bien ofrezcan hacer un borrador del mismo ustedes. El programa debería abarcar los siguientes elementos:

- La asignación justa del tiempo es fundamental. Cada grupo debe tener oportunidad de hablar. A un representante de cada grupo se le debe otorgar un espacio de tiempo para plantear los temas de su grupo: 10 o 15 minutos es un espacio apropiado para diálogos que aborden un solo tema.
- Un espacio para preguntas y respuestas debería programarse después de que cada grupo haya tenido la oportunidad de presentar.
- También se debe programar un periodo para el debate general. Este es el corazón del diálogo y no debe ser acortado porque los expositores se hayan tomado demasiado tiempo para sus intervenciones.
- La agenda debe incluir un espacio asignado claro para hacer compromisos sobre las soluciones.

Incluyan en el programa:

- los objetivos claros y bien definidos del diálogo de políticas
- lo que se acordó sería discutido, quién hablará y los espacios de tiempo asignados
- lo que se acordó NO sería discutido durante este diálogo de políticas

El programa debe ser acordado y circulado con amplia anticipación.

Preparación para los diálogos de políticas

- Prepárese con anticipación. El diálogo –y sobre todo las aportaciones de los trabajadores informales– debe estar basado, de ser posible, en información confiable. La información confiable puede ser utilizada para contrarrestar estereotipos, mitos y posiciones irracionales sobre políticas. Puede crear el espacio en común que buscan.
- Analicen los aspectos incorrectos de la información utilizada por los diferentes grupos de interés (incluyendo los suyos). Anticipen argumentos en contra de su postura y cómo responderán al respecto.
- Algunos grupos de trabajadores informales han encontrado que tener sesiones preparatorias previas al evento es crucial para tener éxito. Reunirse con todos los

trabajadores previamente al diálogo puede ayudar a formular una estrategia efectiva.

- Ensayos, preferentemente liderados por un expositor experimentado, pueden ayudar a garantizar que cada presentación sea concisa, clara y efectiva. También ayudará a los participantes a compartir información, plasmar los datos de manera correcta, y aumentar así la confianza.

Mantener un registro

- Insistan en mantener un registro de la reunión. Designen un encargado del registro antes del evento. Contar con un buen registro exige habilidades. No usen grabaciones (convencionales o digitales) en su lugar.

- Mantengan un control del registro escrito o insistan en su derecho a revisar o comentar sobre el borrador.

Manejo de un diálogo de políticas

El facilitador debe saber claramente quién está presente y por qué: cuáles son los diferentes intereses en los temas y qué papel juega cada participante. Se debe hacer una presentación de los asistentes.

Desde el principio:

- reconozcan los objetivos y las preocupaciones comunes
- reconozcan las perspectivas divergentes
- reconozcan las relaciones de poder desiguales
- aclaren que cada grupo de interés podría tener que ceder en sus posturas, pero que también podría ganar terreno.

Lograr compromisos

Usualmente, pero no siempre, un diálogo de políticas busca lograr compromisos por parte de los participantes más poderosos para ayudar a los grupos de interés menos poderosos, como los de los trabajadores informales.

Identifiquen y articulen lo que ustedes creen se pueden ganar al encontrar una solución. Entre estos beneficios se pueden incluir una o varias de las siguientes opciones:

- Aprecio de parte de los compañeros y jefes por resolver problemas difíciles.
- Una ciudad más limpia, más productiva y mejor gestionada.
- Gratitud por parte del público por mejores servicios de salud pública y saneamiento público.

- Menos dolores de cabeza y costos relacionados a la ejecución y el cumplimiento de normativas.

- Alivio real de la pobreza.

- Reconocimiento como líderes nacionales, e incluso internacionales, en gobernanza municipal innovativa.

Si “la otra parte” ofrece compromisos que no son factibles –que ustedes sepan que no pueden ser alcanzados– negocien *alternativas más factibles*. De lo contrario, no se logrará nada.

Trabajen para lograr compromisos para tomar acciones *concretas*:

- dentro de un periodo de tiempo definido, y
- con roles y responsabilidades claras para las diferentes partes.

Asegúrense que todos los compromisos sean hechos por escrito y de forma detallada (incluyan qué, cuándo y quién).

¿Qué pasa si la situación se torna contenciosa?

- No “sermoneen” a los funcionarios ni adopten una actitud de confrontación. Recuerden que están allí para aprender de las perspectivas de todos los participantes.
- Recuérdenles a todos que el propósito de un diálogo de políticas es encontrar soluciones de beneficio mutuo para temas comunes.
- Los funcionarios pueden “sermonearlos”, o pueden adoptar una actitud de confrontación. Intenten preguntarles qué es lo que no entienden de su posición y muestren voluntad para contestar cualquier pregunta que pudieran tener al respecto.

Si un diálogo se lleva a cabo dentro del marco de un espíritu de beneficio mutuo, es muy probable que el resultado sea positivo.

Seis lecciones para llevar a la mesa

1. Encuentren un tema que tenga fácil solución

Tengan al menos una demanda que beneficie a los trabajadores pobres –y que no perjudique al resto de la población o cueste una fortuna–. Este planteamiento será difícil de rechazar.

2. Un cambio de políticas o prácticas puede afectar a diferentes grupos de manera distinta

Evalúen los impactos probables para TODOS los grupos. Estén listos para discutir cómo los diferentes grupos pueden ser afectados, ya sea positiva o negativamente. Explore soluciones para los resultados negativos.

3. Piensen sobre el cálculo costo-beneficio de cualquier cambio en políticas o prácticas que podrían recomendar

La introducción de nuevas políticas y prácticas puede costar dinero. Pero también puede ahorrar dinero en otras partes. Piensen estratégicamente sobre todos los costos y beneficios para todas las partes.

4. Encuentren una solución efectiva

Los encargados de políticas y funcionarios no quieren que se les diga que tienen que mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales; quieren que les digan *CÓMO* pueden hacer esos cambios. En la medida de lo posible, ofrézcanles soluciones detalladas y concretas.

5. Formulen su mensaje de forma clara y concisa

Piensen muy detenidamente sobre cuál es la mejor manera de formular su mensaje a las personas que escuchan al otro lado del salón. Ensayar es recomendable, especialmente frente a alguien que puede pretender escuchar lo que ustedes están diciendo desde el otro lado del salón.

Si van a distribuir un documento por escrito, incluyan un breve resumen que abarque los temas y la información de mayor importancia.

Recuerden que ese mensaje debe ser transmitido a sus superiores, así que es importante que quien lo reciba lo entienda.

6. Dirijan a la otra parte hacia recursos que soportan y amplían sus argumentos

¿Hay estudios que respalden sus argumentos o brinden información adicional? ¿Se ha implementado de forma exitosa en alguna parte lo que ustedes están sugiriendo? Es útil contar con evidencia de que algo tendrá resultados positivos.

Fuente: Información adaptada de una presentación hecha por Imraan Valodia, Director de investigación para el Estudio de Monitoreo de la Economía Informal (de Ciudades Inclusivas), durante la Reunión Anual de Aprendizaje llevada a cabo en Chiang Rai, Tailandia, del 7 al 12 de febrero de 2013.

Seguimiento después del evento

- Envíen una carta de agradecimiento a cada persona o grupo que asistió al diálogo. En la carta, mencionen los compromisos que fueron acordados.
- Involucren a los medios de comunicación pública, de ser posible, para difundir la historia de lo que fue logrado. Esto ayudará a generar apoyo del público, lo que a su vez ayudará a garantizar que los compromisos sean cumplidos.

Ejemplo de un diálogo de políticas exitoso

Un diálogo de políticas sobre salud realizado en Accra, Ghana, en julio de 2012 ayudó a que más de 2000 trabajadores informales lograran tener acceso a servicios de salud a través del Esquema Nacional de Seguro de Salud de Ghana (NHIS, por su sigla en inglés). La mayoría de los beneficiarios eran portadoras de carga conocidas como *kayayei*.

El diálogo de Accra fue organizado después de que otro diálogo de políticas sobre salud organizado por WIEGO y HomeNet Tailandia realizado en 2012 en Bangkok destacara un estudio de caso que mostró que las *kayayei* –en su mayoría mujeres migrantes muy pobres provenientes del norte de Ghana– no tenían acceso fácil a servicios de salud. Muchas no estaban registradas en el NHIS porque la cuota era muy cara. Las pocas que podían pagarla se quejaron de maltratos e indiferencia cuando intentaban acceder a los servicios de salud. Además, información sobre programas, como los servicios gratuitos para mujeres embarazadas, no llegaba a las *kayayei*. Como resultado, a menudo las *kayayei* terminaban pagando por servicios que legalmente tenían derecho a recibir de forma gratuita.

Alrededor de 100 *kayayei* asistieron al diálogo de políticas de Accra, que duró tres horas. Compartieron sus experiencias e hicieron preguntas directas a 12 funcionarios y asesores importantes del Ministerio de Salud y del NHIS. Según Dorcas Ansah, la coordinadora de las actividades de WIEGO en Accra, si bien el

disgusto de las trabajadoras con respecto a los servicios de salud fue claramente expresado, las *kayayei* sorprendieron a los funcionarios por la confianza que mostraron en sí mismas y su capacidad para plantear preguntas fundamentales.

Dos compromisos importantes resultaron del diálogo. Primero, los funcionarios de NHIS solicitaron la ayuda de WIEGO para registrar a las asociaciones de *kayayei* en el esquema; se negoció una cuota anual significativamente menor. Luego, el NHIS llevó a cabo una campaña especial de registro en septiembre, en la que más de 1000 *kayayei* fueron registradas. Otros miembros de la comunidad exigieron ser registrados bajo el mismo acuerdo, así que el NHIS accedió, una vez terminado el registro de las *kayayei*, a registrar a 500 personas más. Una segunda campaña de inscripción fue realizada cuatro meses después, en donde alrededor de 800 *kayayei* fueron registradas al esquema.

El segundo compromiso que resultó del diálogo vino de parte del Ministerio de Salud, el cual acordó entablar discusiones con las asociaciones de *kayayei* y WIEGO sobre la calidad precaria de servicios de salud que estas mujeres recibían. Una sugerencia, planteada por funcionarios del ministerio, fue que las clínicas y los hospitales que operan en áreas donde las *kayayei* viven y trabajan darían un mandato especial a ciertos doctores y enfermeras para hacerse cargo de las necesidades de estas trabajadoras.

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés), julio de 2013.

Secretariado de WIEGO

Harvard Kennedy School
79 John F. Kennedy Street
Cambridge, MA 02138, Estados Unidos

WIEGO Limited

521 Royal Exchange
Manchester, M2 7EN,
Reino Unido

Copyright © WIEGO

Este material puede ser reproducido para fines educativos y de organización siempre y cuando se cite la fuente.

SOBRE WIEGO: Mujeres en Empleo Informal:

Globalizando y Organizando es una red global dedicada a la acción, la investigación y las políticas que busca mejorar la situación de los trabajadores pobres, especialmente la de las mujeres, en la economía informal. La membresía de WIEGO se compone de organizaciones con base de miembros de trabajadores informales, e investigadores y estadísticos que trabajan sobre la economía informal.

www.wiego.org