

GRUPOS DIÁLOGO RURAL



Nota de aprendizaje N°4 Incidencia en las políticas rurales de México

Sistema de Seguimiento y Evaluación Programa Impactos a Gran Escala

Esta nota se basa en la evaluación realizada por Isaí González Valadez, para Rimisp, al proyecto Impactos a Gran Escala en México. Mayo, 2015.

Nota de aprendizaje N°4: Incidencia en las políticas rurales de México

PRESENTACIÓN

El programa “Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo” (FIDA-IDRC, 2010-2013), se propuso elevar la prioridad de la pobreza rural y del desarrollo rural en la agenda política nacional de cuatro países de la región: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. Para ello buscaba contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza en dichos países, a través de la evidencia y del análisis de las políticas basadas en el aprendizaje, el diálogo y el apoyo técnico. La estrategia principal para cumplir con este propósito fue la conformación, en cada país, de un Grupo de Diálogo Rural, que pudiera organizar y conducir procesos de diálogo político, análisis de políticas y asistencia técnica a los tomadores de decisiones.

Gracias al programa “Procesos políticos para lograr impactos a gran escala” (FIDA, 2013-2016) los Grupos de Diálogo Rural se mantienen operativos y suman dos nuevos objetivos importantes para el diálogo sobre políticas: i) consolidar los GDR como grupos independientes, reconocidos y legítimos, con la capacidad para proponer y apoyar el cambio de política en formas que beneficien a la población rural pobre; y ii) establecer una relación más directa con la población rural pobre mediante la inclusión de sus organizaciones sociales como miembros activos de los GDR en cada país.

Habiéndose cumplido la mitad del período de ejecución del programa (agosto 2013 - enero 2015), se llevó a cabo la evaluación de medio término del GDR México, poniendo el foco en identificar su grado de avance y los cambios producidos por su acción. El presente documento presenta una síntesis de los resultados de dicha evaluación, con énfasis en sus lecciones.¹

1. El Grupo Diálogo Rural México: comisiones temáticas de debate, estudio e incidencia

El Grupo de Diálogo Rural México fue creado el 19 de enero de 2010 con el objetivo de incidir sobre las políticas públicas de combate a la pobreza rural. La estrategia consistió en reunir a un grupo muy diverso de directivos de gobierno, senadores, diputados, líderes de organizaciones sociales campesinas y rurales, empresarios, dirigentes de ONG, académicos e intelectuales. El producto final de la primera época del grupo fue un documento, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), suscrito por 47 integrantes del equipo. Dicho documento fue entregado al equipo de transición del Presidente Enrique Peña Nieto, y posteriormente a sus Secretarios de Agricultura y Desarrollo Social.

En octubre de 2014, luego de un período de estancamiento en las actividades del GDR por problemas de salud de su Secretario Técnico y la consolidación de la oficina de RIMISP en México (que implicó alta dedicación, contribuyendo el programa a ello), se reiniciaron las actividades del grupo bajo la dirección de un nuevo Secretario Técnico, estableciendo en primera instancia los objetivos y las metas para este segundo periodo de actividad.

¹ La elaboración del informe consideró análisis documental junto con entrevistas en profundidad a 11 informantes clave (incluyendo al secretario técnico del GDR, miembros de las comisiones y agentes públicos y privados destinatarios de sus acciones).

Basado en la situación actual del campo mexicano, afectada por una constante crisis económica y un clima generalizado de desconfianza hacia las instituciones públicas gubernamentales, el Grupo Diálogo Rural México definió como su objetivo principal *crear un espacio de diálogo, así como un foro de discusión sobre los temas que afectan de manera directa y constante a los diversos actores del medio rural. La meta fundamental consistió en incidir en el diseño de las políticas públicas del sector rural en el corto plazo, así como lograr una correcta articulación de estas, sobre la base de diagnósticos plurales y distintos.*

Tanto los objetivos como las metas se centraron en atacar el problema fundamental: el alto nivel de vulnerabilidad en el medio rural mexicano, producido a su vez por cuatro causas: a) la mala presupuestación en atención al campo, b) el insatisfactorio sistema de protección social para el medio rural, c) las deficiencias en la Política agrícola y el mercado alimentario y d) las constantes violaciones a los Derechos Humanos de la población del medio rural.

Para cumplir los objetivos planteados, se estableció una estrategia de acción basada en la conformación de comisiones. Estas comisiones se constituyeron con investigadores reconocidos de la academia mexicana, organizaciones campesinas, empresas, sociedad civil, miembros del Poder Legislativo y de instancias gubernamentales. La intención que perseguían era conformar grupos plurales que, en un ambiente de reconocimiento mutuo, pudieran dialogar libremente sobre los temas que les aquejan (en rubros establecidos por la problematización previamente realizada), así como crear un espacio que en ese momento no existía.

Las comisiones conformadas fueron las siguientes:

- Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional
- Comisión de Política Social
- Comisión de Mercados Agroalimentarios
- Comisión de Derechos Humanos

Se definió como interlocutores del Poder Ejecutivo a la Secretaría de Desarrollo Social, a la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, y a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; y del Poder Legislativo a sus dos cámaras.

2. Incidencia en políticas públicas: un proceso en marcha, comenzando por los actores miembros del Grupo

La conformación y posteriores reuniones sostenidas por las comisiones han redundado en el encuentro entre actores relevantes, diálogos y reflexión entre los mismos. Como resultado de la reunión de las comisiones se generaron siete minutas, las cuales han servido para alimentar la discusión entre los grupos de trabajo, así como para generar un documento que será la base de las propuestas específicas de cada grupo.

A la fecha, las comisiones del grupo se encuentran en un proceso de consolidación que les permitirá fungir como un espacio legítimo y eficiente en el cual se podrán incluir las demandas de diversos sectores del ámbito rural. En términos de inclusión, en las comisiones existe presencia de representantes de organizaciones campesinas, y que se espera que en las reuniones plenarios asistan aún más representantes de grupos vulnerables.

En la Comisión de Presupuesto y Diseño institucional, la discusión se ha centrado en la implementación del Presupuesto Base Cero para el próximo ejercicio fiscal y estudiar a fondo el entramado de programas gubernamentales, específicamente los que giran en torno al PEC, para

analizar en qué condiciones es posible incrementar el grado de articulación y evitar la dispersión de los recursos.

En la Comisión de Política Social, se discute la integración del campo mexicano, poniendo atención en vincular la política productiva con la política social, analizando los actuales esquemas de coordinación y articulación institucional, y la desigualdad en asignación de subsidios y en la actual política productiva.

La Comisión de Mercados Agroalimentarios, ha centrado su atención en el tema de las cadenas de valor, así como en la importancia de la capacitación y la asistencia técnica, analizando la vinculación del mercado nacional y extranjero, así como los cambios específicos en las políticas públicas referentes al incremento de la productividad, a la formación de cadenas de valor, capacitación y asistencia técnica, y a la competencia.

Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos revisa los derechos en relación a las políticas laborales, destacando su relevancia para el campo mexicano, considerando las políticas que afectan a grupos vulnerables tales como los indígenas, las mujeres, los jóvenes, y los adultos mayores.

No se detectan aún resultados concretos en políticas, pero sí se observan a nivel de los actores involucrados. Entre los elementos destacados se encuentra el que los actores miembros han enriquecido su perspectiva al participar de espacios en que conviven puntos de vista opuestos de actores relevantes del medio rural. El dialogo detona en reflexiones y la elaboración de propuestas a partir de puntos de acuerdo. Junto con ello, el alcance de los contenidos y temas debatidos no se limita a los miembros, pues éstos tienen procesos de retroalimentación con sus sectores. Los documentos que se presentan en las comisiones y las reflexiones que llevan los actores son producto de un dialogo previo con sus organismos, empresas, instituciones educativas, etc. A su vez, los resultados del trabajo de las comisiones se discuten con los grupos que representan los comisionados.

3. Claves para avanzar en procesos orientados a la incidencia en políticas públicas dirigidas a los territorios rurales

El trabajo del GDR México, por su nivel de avance, permite identificar factores de proceso, más de resultados. Se destacan algunos elementos visualizados como relevantes para el despliegue de sus acciones con expectativas de éxito:

- a) Capacidad para responder frente a ventanas de oportunidad por coyunturas políticas o económicas. Las coyunturas políticas ha impactado en gran medida la realización de las actividades del Grupo Diálogo Rural. Se reconocen por lo menos tres grandes crisis que a su vez han generado ventanas de oportunidad tanto para la realización del proyecto, como para generar interés en los participantes de las comisiones, abriendo a su vez diversas ventanas de diálogo:
 - o Crisis económica generada en buena medida por la disminución de los precios del petróleo, la cual ha impactado en la situación de la población rural. Esta crisis ha sido enfrentada por parte del Gobierno Federal (y en algunos casos por gobiernos estatales), por medio de ajustes a la política de protección social y a la política de productividad agrícola. Un ejemplo de esto es la modificación de programas tales como OPORTUNIDADES, que ha mutado al Programa PROSPERA. En este sentido la disposición del gobierno a implementar un Presupuesto Base Cero, abre la

oportunidad de colaborar en esta discusión que impacta en el manejo de los recursos públicos.

- o Esta crisis ha dado pie al reconocimiento de otra, relativa al funcionamiento del mecanismo institucional que diseña, implementa y evalúa los programas públicos. Existe una disposición gubernamental para trabajar en la disfuncionalidad y la falta de coherencia en las políticas públicas. En este margen el Grupo puede lograr una alta incidencia a partir de las propuestas que elabora.
 - o Existen actualmente problemas en la articulación e interlocución entre el gobierno y la sociedad, confirmada por la falta de confianza de los ciudadanos en sus autoridades. El Grupo aparece como un espacio legitimado (mantiene distancia del gobierno) y hace distintas propuestas desde la sociedad civil.
- b) Estrategia del GDR mediante trabajo en comisiones. Permite optimizar el proceso organizativo de los participantes con miras a realizar propuestas viables y realistas en ámbitos específicos. Además, esta forma de trabajar ayuda a dar un seguimiento eficiente a situaciones contextuales que afectan el desarrollo del país, tales como el cambio en el tipo de presupuestación, el cambio del modelo de seguridad social, la caída de los precios del petróleo y sus implicaciones, etc.
- La estrategia tiene tres pasos clave a la fecha:
- o Identificar a los actores clave del sector rural en México e invitarlos a integrarse a las comisiones
 - o Identificar y definir por consenso los temas clave que trabajarán las comisiones
 - o Establecer una ruta crítica en cada comisión, a partir de la cual se guían las discusiones, se elaboran los documentos (minutas), y se empiezan a perfilar las propuestas que habrán de ser presentadas en las reuniones plenarios.
- c) La participación de la UNAM como un factor sinérgico que hace de las comisiones espacios de encuentro y consenso que permite construir las propuestas sobre un terreno de neutralidad política.
- d) La habilidad del Secretario Técnico del Grupo para realizar convocatoria y consensos, así como para llevar a buen puerto las discusiones, desde una base de confianza. Los miembros destacan que ha sabido hacer coincidir las expectativas de los participantes con las motivaciones del proyecto, logrando que las reuniones de las comisiones se lleven a cabo en un clima de reconocimiento mutuo.

Figura N°1: Esquema de incidencia GDR México:

