

GRUPOS DIÁLOGO RURAL



Nota de aprendizaje N°3 Incidencia en las políticas rurales de Colombia

Sistema de Seguimiento y Evaluación Programa Impactos a Gran Escala

Esta nota se basa en la evaluación realizada por Juan Fernández, investigador de Rimisp, al proyecto Impactos a Gran Escala. Junio, 2015.

Nota de aprendizaje N°3: Incidencia en las políticas rurales de Colombia

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 (GDR, 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 Colombia, poniendo el foco en identificar los cambios producidos por su acción en los actores, los procesos de política y las políticas, analizando los factores que ayudan a explicar dichos resultados. El presente documento presenta una síntesis de los resultados de dicha evaluación, con énfasis en sus lecciones.¹

1. El GDR Colombia: un espacio de rearticulación de redes, aprendizaje e incidencia en torno al desarrollo rural

El Grupo de Diálogo Rural Colombia fue creado el 23 de diciembre de 2010 convocado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Corporación PBA. Liderado por su Secretario Técnico, el reconocido economista y ex viceministro de Agricultura, Santiago Perry, es un grupo que aglutina a diversos actores, todos ellos con importantes trayectorias personales vinculadas al agro y a lo rural en general. A diciembre de 2014 el Grupo contaba con una base estable de alrededor de 12 miembros, y algunos asistentes esporádicos. Dentro de los estables, destacan reconocidos profesionales de organismos multilaterales (Comisión Económica para América y el Caribe - CEPAL; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; y Banco Mundial), representantes de gremios y sector empresarial (la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC, la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar - ASOCAÑA, y la Federación Nacional de Cultivadores de Palma - FEDEPALMA); académicos (Univ. Javeriana y Univ. Nacional) y, en menor medida, miembros del sector público (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -

¹ La metodología consideró análisis documental (documentos oficiales, documentos generados por el GDR) junto con entrevistas en profundidad a 12 informantes clave (incluyendo al secretario técnico del GDR, miembros y agentes públicos y privados destinatarios de sus acciones) y la asistencia a una reunión ampliada del Grupo (la que tuvo lugar el 29 de enero de 2015 en el Club Médico de Bogotá).

MADR, Departamento Nacional de Planeación – DNP, y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP). Adicionalmente, el GDR-Caribe cuenta con 7 miembros estables.

El Grupo se entiende como un espacio que, por un lado, ha permitido recuperar el capital intelectual en torno al desarrollo rural, reconectando las redes de actores con trayectoria en dicho campo. Tras un período de tiempo en el que lo rural tendió a desaparecer del debate y perdió importancia en la institucionalidad (cambios institucionales en el MADR y presupuestos limitados en las décadas del 90 e inicios del 2000), en la década actual se presenta un escenario que rescata la importancia de lo rural, proceso en el cual el GDR ha aportado de manera importante.

El Grupo apunta hacia el **mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural pobre** en Colombia. Eso, fundamentalmente a través de **dar visibilidad a la problemática rural**, fomentando el debate público, y **promoviendo la perspectiva de desarrollo rural con enfoque territorial**, aportando a las políticas públicas del sector. Para ello, se propuso estudiar a fondo la realidad rural colombiana, generar propuestas creativas y así lograr incidencia en políticas públicas. Ello a través de dos líneas de acción principales:

- Realización de reuniones (regionales y nacionales), foros y seminarios
- Elaboración de estudios y asistencia técnica a entidades gubernamentales

2. Incidencia en políticas públicas: resultados dirigidos a la reducción de la pobreza rural

A nivel de actores, el resultado del diálogo amplía su radio de acción y a través de los actores se instala en otros espacios. Los actores intercambian visiones, conocimiento y experiencias, y expanden la comprensión y uso de conceptos tales como enfoque territorial, participación, intersectorialidad, entre otros. Por otra parte, en algunos casos la participación en el GDR es destacada como una actividad institucional formalizada (es el caso de la Oficina de CEPAL en Bogotá²), en cuyo espacio se reflexiona acerca del sector rural.

Respecto de los procesos de políticas, el Grupo constituye un **espacio de aprendizaje y orientación para las políticas**, reconocido como valioso para el intercambio de experiencias, debate y planteamiento de recomendaciones a autoridades y funcionarios públicos. Es también una instancia de articulación y recuperación de redes de actores con trayectoria en el desarrollo rural, fortaleciendo la posibilidad del debate informado y el establecimiento de áreas de trabajo conjunto.

En cuanto a incidencia en políticas, la estrategia de acción en el inicio estuvo centrada en colaborar con el anterior ministro de Agricultura y Ganadería, quien definió en su gestión líneas programáticas sustentadas en aportes importantes del GDR. Ejemplo de ello fue un proyecto sobre ley de tierras y desarrollo rural, el cual si bien finalmente no se concretó, su contenido fue un **insumo clave para el proceso de negociación en el marco de los Acuerdos de Paz**.

Luego se trabajó con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), específicamente para la definición de **categorías de ruralidad**, que fueran adecuadas para clasificar a los territorios y agruparlos a objeto de intervención. Dicho trabajo se tradujo en un documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) en el marco de la Misión Rural. También destaca

² La Memoria anual de la oficina de CEPAL en Bogotá incluye formalmente la participación en el GDR: "The office participated in a rural dialogue group comprising experts, multilateral organizations, national governments, guilds and consultants as a space for reflection about the Colombian rural sector" (UN, 2014: 125).

el documento preparado por RIMISP “**Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial**” aprobado por el Consejo Directivo de la Misión Rural.³

La Misión Rural es el ámbito central de incidencia del trabajo del Grupo en conjunto con RIMISP. En el Consejo Directivo de dicha iniciativa tienen presencia dos miembros del GDR Colombia y un experto internacional, investigador principal de RIMISP.⁴ El enfoque territorial, la importancia de la participación ciudadana, de la multisectorialidad, integralidad, diferenciación de territorios y consideración de lo rural en su acepción más amplia (semi-rural y más allá de lo agro) han sido objeto de debate y se han ido instalando en la discusión de los actores clave y en los documentos guía de las políticas en materia de desarrollo rural.⁵

3. Claves para lograr incidir en políticas públicas orientadas a los territorios rurales

Se observa una modalidad determinante a través de la cual se produce la incidencia: la actividad de miembros del GDR en instancias de decisión o su vinculación con actores en posiciones relevantes para el desarrollo de los sectores rurales. Ello, respaldado por sus trayectorias destacadas y por la generación de insumos para la reflexión y evidencias para contribuir a la toma de decisiones.

El Grupo logra reunir a actores relevantes en la materia y ofrece un espacio de trabajo que no tendría lugar en su ausencia. Los logros obtenidos responden a tres factores clave:

- La existencia de **canales directos de diálogo estratégico con los actores clave** en el sector del agro y lo rural. Aquí hay dos elementos que hacen posible la incidencia. El primero tiene que ver con el rol que cumple el secretario técnico del Grupo, al tener una reconocida trayectoria y una importante red de contactos. Su presencia en el Consejo Directivo de la Misión Rural, por ejemplo, define un marco de posibilidades de incidencia significativo. El segundo elemento se relaciona con la composición del Grupo, cuyos miembros tienen también una reconocida trayectoria personal en el área rural, lo que permite ampliar y potenciar la incidencia del GDR a través de cada uno de ellos.
- La **diversidad** de los actores vinculados al Grupo (academia, organismos internacionales, gremios, etc.) es un aspecto que permite un diálogo enriquecido y hace posible el contraste de ideas, necesario para avanzar en planteamientos sólidos. De hecho, se enfatiza en que no es el consenso lo que busca el grupo, sino que el debate.
- La **metodología del diálogo**, con la realización de **estudios y reuniones de debate** y seminarios donde efectivamente se permite intercambios, aprendizajes e internalización de información y enfoques respecto de preocupaciones concretas en los temas rurales. Los insumos generados, en los cuales participan expertos reconocidos, constituyen una herramienta útil para los actores gubernamentales, a objeto de definir líneas de acción.

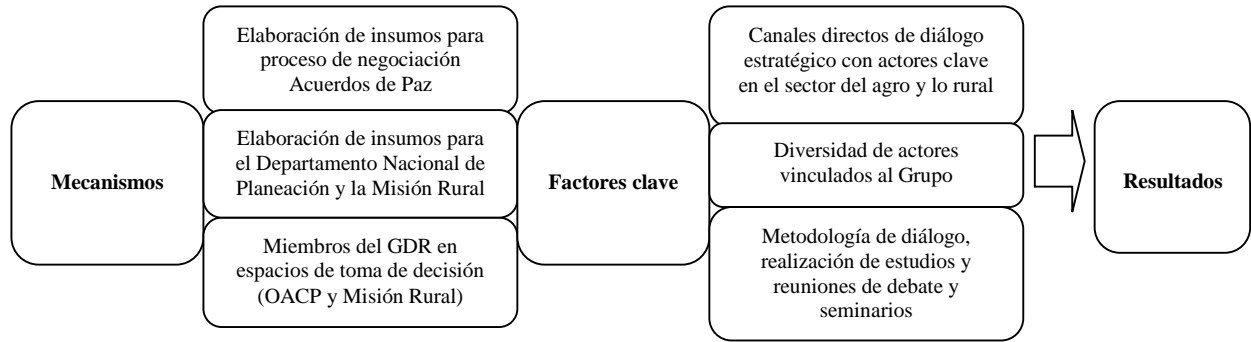
³ Este documento, si bien no es atribuible en exclusiva al trabajo realizado por el GDR, es un producto con mucha potencialidad en términos de incidencia, al constituir un diseño detallado de un programa con enfoque territorial, que involucra alianzas público-privadas, participación ciudadana y corresponsabilidad. De implementarse por el gobierno, representa un aporte directo a las políticas públicas de desarrollo territorial rural.

⁴ Los miembros del GDR son Santiago Perry y Absalón Machado, el investigador de RIMISP es Julio Berdegué.

⁵ De los siete informes oficiales de la Misión Rural existentes a la fecha, en tres de ellos han estado involucrados directamente miembros del GDR (números 2, 6 y 7 en la web institucional). Ver:

<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

Figura N°1: Esquema de incidencia GDR Colombia



En síntesis, el GDR Colombia se ha configurado como un espacio de rearticulación de redes, aprendizaje e incidencia en torno al desarrollo rural, reconocido y legitimado. Formado por actores diversos con vastas trayectorias personales en la materia, sus prioridades han sido visibilizar lo rural en el debate público y potenciar la perspectiva del desarrollo rural con enfoque territorial, para así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural pobre. Registra resultados de incidencia principalmente en torno a la Misión Rural, a través de la cual se definirán los lineamientos de política pública con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años.