

## GRUPOS DIÁLOGO RURAL



# **Nota de aprendizaje N°2 Incidencia en las políticas rurales de Ecuador**

**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. Noviembre, 2014.

## Nota de aprendizaje N°2: Incidencia en las políticas rurales de Ecuador

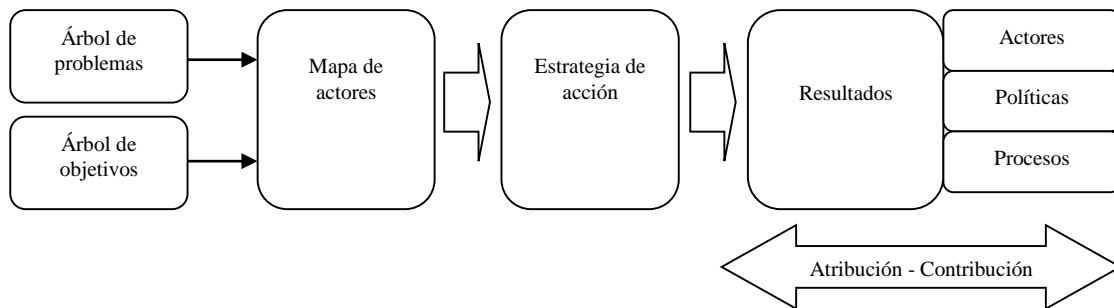
### PRESENTACIÓN

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 continúan avanzando en su estrategia de incidencia, por lo que resulta particularmente pertinente reflexionar sobre los procesos y resultados obtenidos en sus primeros años de funcionamiento.

Mediante el modelo de evaluación denominado “Eslabones de incidencia”<sup>1</sup>, se ha evaluado los resultados en materia de incidencia del Grupo de Diálogo Rural - GDR Ecuador y los impactos de la estrategia desplegada en el período 2010-2013. El presente documento presenta una síntesis de los resultados de la evaluación, con énfasis en sus lecciones<sup>2</sup>.

**Figura N°1: Esquema Eslabones de Incidencia**



### 1. El Grupo de Diálogo Rural: un espacio de debate e incidencia para el desarrollo rural

El Grupo de Diálogo Rural Ecuador fue creado el 8 de diciembre de 2010 convocado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y RIMISP-Ecuador. Liderado por su Secretario Técnico, el reconocido sociólogo y ex viceministro de Agricultura y Ganadería, Manuel Chiriboga (+), es un grupo que aglutina entre 30-40 miembros diversos en torno del agro en general.

<sup>1</sup> RIMISP (2013) “Eslabones de incidencia. Una metodología para registrar la incidencia en políticas de RIMISP”. Documento de trabajo interno elaborado por Vanesa Weyrauch.

<sup>2</sup> La elaboración del informe consideró análisis documental junto con entrevistas en profundidad a 16 informantes clave (incluyendo a la secretaria técnica del GDR, miembros y agentes públicos y privados destinatarios de sus acciones) y la realización de un grupo focal con miembros del Grupo.

En el GDR participan:

- Autoridades y funcionarios públicos, académicos, productores (pequeños y grandes), agroindustriales, agroexportadores, prestadores de servicios, ONGs, de espectro político plural.
- Representantes de la costa y de la sierra (con reuniones intercaladas en Quito y Guayaquil).

El Grupo se entiende como un espacio de diálogo en el que participan actores diversos, pero siempre activos respecto del sector del agro; es un espacio de reflexión y debate único en el país, por su conformación y por abordar diversos temas dentro de lo agropecuario; con un prestigio y legitimidad significativas, dada la trayectoria de sus miembros.

El Grupo orienta su acción hacia "*hacer incidencia en políticas de desarrollo agrícola y rural*", entendiendo por incidencia política "*la influencia que tiene un grupo determinado para contribuir a la determinación de políticas públicas, en un campo determinado, políticas que son generalmente fijadas por el sector público y gubernamental y organizaciones de la sociedad civil*" (Presentación de Rafael Guerrero, coordinador del GDR, junio de 2014).

El GDR se plantea como objetivo contribuir a **reducir la pobreza rural** en el Ecuador. Para ello el problema central que se identifica con miras a impulsar cambios corresponde a la **baja productividad del pequeño agricultor familiar**. Para ello, el Grupo identifica y aborda en distinta medida las siguientes situaciones:

- baja innovación tecnológica.
- debilidad de los encadenamientos productivos.
- inadecuada estructura institucional de financiamiento rural.
- debilidad de la educación rural.
- políticas no territorializadas o no focalizadas en sectores rurales.
- falta de asociatividad en el sector de la pequeña agricultura.

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

A nivel de actores, ha generado cambios en el conocimiento, capacidades y relaciones de funcionarios públicos y autoridades, difundiendo el enfoque de **focalización con consideración territorial**, la necesidad de una **mirada integral**, que permita observar de manera conjunta los fenómenos que afectan al agro, y la importancia de la **asistencia técnica especializada**.

En cuanto a procesos de política, el Grupo se ha consolidado como un espacio de diálogo y en la práctica ha servido como **un nuevo paso en la formulación de políticas, por cuanto el diseño original de algunos planes se somete a opinión del GDR para refinarlo**, contribuyendo así a un proceso más participativo y transparente. Esto no constituye un proceso institucionalizado, pero ha operado de manera regular con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). En todo caso, el Grupo sigue siendo un espacio independiente y "de doble vía", donde no sólo se comentan los planteamientos del gobierno, sino que también se levantan temas y propuestas.

En el ámbito de las políticas, en la primera fase hubo logros en relación al objetivo de aportar a la generación de políticas focalizadas pertinentes a los territorios rurales más empobrecidos, mediante la elaboración de **mapas de pobreza, tipologías de territorios y priorización para la implementación piloto de políticas del Buen Vivir Rural**, con el proyecto "Mejorando la ejecución de los programas y proyectos públicos en territorios seleccionados", enmarcado en la colaboración con la Estrategia de Desarrollo Rural.

Después del primer año de funcionamiento del Grupo hay dos iniciativas concretas que resaltan, ambas radicadas en el MAGAP e inscritas en el “Plan para el incremento de la productividad”:

#### **a) Plan Nacional de Semillas**

El Plan Semillas de Alto Rendimiento para Maíz amarillo duro y Arroz se presentó oficialmente el 7 de diciembre de 2012 por el MAGAP. Su propósito es fortalecer la productividad de los pequeños agricultores, permitiendo el acceso de los agricultores de menos de 10 hectáreas, a un paquete tecnológico de alto rendimiento que incluye, además de semillas certificadas, los fertilizantes edáficos compuestos y los fitosanitarios adecuados para potenciar el rendimiento de la producción<sup>3</sup>.

La idea del Plan surge en los debates del Grupo. En septiembre de 2012 tiene lugar una reunión del GDR en que la Subsecretaria de Comercialización del MAGAP presentó una propuesta de suministro de semilla certificada a los pequeños productores en los cultivos de arroz, maíz duro y papa, la que fue discutida por los miembros del Grupo. Se realizó una segunda reunión, en octubre del mismo año, con la Subsecretaria, miembros del GDR y dirigentes de Juntas de Riego de la zona arroceras de las provincias de Guayas y Los Ríos, recogiendo las observaciones de los participantes. Finalmente, en enero de 2013 entró en vigencia la política nacional de suministro de semilla certificada para pequeños productores de arroz y maíz<sup>4</sup>.

#### **b) Planes de Mejora Competitiva**

En abril de 2013 tiene lugar una reunión del GDR sobre la productividad del banano. Se presenta un estudio contratado por RIMISP sobre la productividad del banano en Ecuador; y un análisis de la situación del mercado mundial del banano y la posición del Ecuador en el mismo. Se plantea la necesidad de un Plan de Mejora Competitiva para el banano, basada en la experiencia del PMC del Maíz<sup>5</sup>. En diciembre de 2013 comienza el proceso de construcción por parte del MAGAP del Plan de Mejora Competitiva del Banano, que cuenta con asesoría de Rimisp-Ecuador, además de la participación de otros miembros del GDR<sup>6</sup>. En marzo de 2014 se firma un “Acuerdo Estratégico de Voluntades” entre los distintos actores de la cadena productiva del banano, cuyo objetivo es posicionar un banano marca país, líder mundial en producción y exportaciones; establecer un nuevo marco legal para el sector; implementar un sistema de innovación tecnológica para lograr eficiencia productiva; ampliar el acceso a mercados y consumo nacional; y fortalecer la asociatividad<sup>7</sup>.

Adicionalmente, un resultado muy significativo del trabajo del GDR dice relación con contribuir a que se institucionalice en el MAGAP el esquema de asistencia técnica en sus programas, lo que se denomina la estrategia “hombro a hombro”, que a la fecha cuenta con alrededor de 140 técnicos en terreno.

---

<sup>3</sup> El incremento del rendimiento esperado es, en el caso del maíz de un promedio de 3,5 toneladas métricas por hectárea, a más de 6 toneladas métricas por hectárea. En el caso del arroz, de un promedio de 3,7 toneladas métricas por hectárea, a 5 toneladas métricas por hectárea. Ver MAGAP (2013) “Proyecto nacional de semillas de alto rendimiento y manejo agronómico del cultivo”, CUP: 133600000.0000.375567, julio. Los resultados indican que tras tres cosechas, el incremento de la productividad efectivo ha ascendido a lo esperado. Ver MAGAP (2014) “Resumen Informe a la Presidencia de la República”, 12 de mayo.

<sup>4</sup> A mayo de 2014, los subsidios entregados ascendían a un monto cercano a los USD 36 millones, con una cobertura de más de 44.000 beneficiarios. Resumen Informe a la Presidencia de la República. MAGAP. 12 de mayo de 2014.

<sup>5</sup> El PMC incluye asistencia técnica, un subsidio al paquete tecnológico integral y facilidades de crédito, un seguro agrícola con un subsidio estatal del 60% -obligatorio para acceder al Plan semilla- y apoyo a la comercialización, con un mercado con precios adecuados, para que los rendimientos incidan en el bienestar de los productores.

<sup>6</sup> El GDR no sólo contribuyó a impulsar la expansión de los planes a otros cultivos, sino que además su diseño fue ajustado de acuerdo a sus planteamientos. Por ejemplo, las líneas de apoyo a la comercialización se plantearon en el Grupo y se concretaron en instrumentos programáticos y en iniciativas concretas como las ruedas de negocio del maíz, donde “...30 exportadores y 50 productores transaron USD 30 millones en un día” (miembro del GDR impulsor de la idea de las ruedas de negocio).

<sup>7</sup> Esta experiencia servirá posteriormente para abrir otras ventanas de oportunidad de incidencia, pues el MAGAP convocó a RIMISP para liderar la construcción del PMC de la palma aceitera, bajo la dirección de Manuel Chiriboga.

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

En el caso de la acción del GDR, los mecanismos de incidencia han operado mediante las siguientes modalidades:

- **Mediante acuerdos con las autoridades del MAGAP**
- **Como resultado de la actividad de miembros del GDR en instancias de decisión sobre el sector agrícola.** Las figuras del Ministro del MAGAP y de su Subsecretaria de Comercialización son ejemplo de ello.
- **Por la acción de los dirigentes gremiales en la interlocución con el MAGAP.** La Asociación de Exportadores de Banano (AEBE) es un ejemplo en relación al PMC de banano, pues en paralelo a las reuniones del Grupo, en reuniones con el Ministro apoyaron la idea.

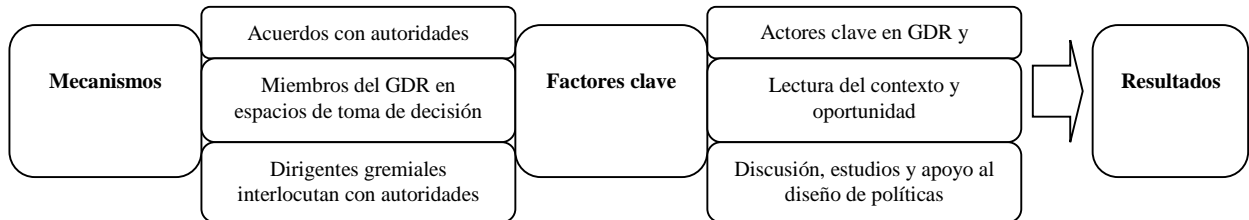
Factores que contribuyen a que dichas modalidades tengan éxito:

- **Actores clave, tanto en el propio Grupo, como en el Estado**
  - El Secretario Técnico del GDR Ecuador hasta agosto de 2014<sup>8</sup>, es el referente del Grupo. Su figura ha sido clave tanto para la convocatoria a los miembros del Grupo, como para los vínculos con las reparticiones públicas objeto de eventual incidencia. Junto con él, el coordinador técnico del Grupo también tiene una importante trayectoria, que ha favorecido la dinámica del grupo y su llegada con los funcionarios públicos.
  - Por otro lado, el Ministro del MAGAP, la ex-Viceministra de Desarrollo Rural, la ex-Ministra Coordinadora de Desarrollo Social y la actual Subsecretaria de Comercialización, destacan por ser figuras muy importantes como vectores de la incidencia, pues tienen mucha cercanía con el Grupo (han sido o son miembros) y se desempeñan en ámbitos de toma de decisión significativos para los objetivos del GDR.
- **Estrategia**
  - Programar los temas según una lectura del contexto país en el sector del agro y de acuerdo al propio interés contingente de los miembros, más que una planificación rígida.
  - Capacidad para aprovechar los espacios de oportunidad que se presentan para incidir. La entrada de nuevos actores al Grupo y la modificación del mapa de actores en el Estado impulsaron una reorientación de las acciones, bien aprovechada por el GDR.
- **Método de funcionamiento y conformación del GDR**
  - El método de funcionamiento del Grupo se ha dado en dos modalidades:
    - a) Presentación y discusión de un tema propuesto por el Grupo → interés de parte de la autoridad y encargo de desarrollo de un estudio o consultoría → definición o incorporación de aspectos específicos en estrategias, planes o programas a ejecutar por parte del ministerio en base al trabajo previo.
    - b) Presentación de una estrategia o plan por la autoridad al Grupo → discusión en el Grupo, observaciones y sugerencias → encargo de desarrollo de un estudio de consultoría → definición o incorporación de aspectos específicos en estrategias, planes o programas a ejecutar por parte del ministerio.
  - La conformación del GDR es diversa en varios sentidos, lo que permite complementar un nivel de experticia en los temas, con representación de intereses de distintos actores,

<sup>8</sup> Manuel Chiriboga, Q.E.P.D. Fallecido el 12 de agosto de 2014.

configurando además un espacio de articulación público-privada muy valorado. Ello permite proponer soluciones a los problemas desde una mirada integral.

**Figura N°2: Esquema de incidencia GDR Ecuador:**



En síntesis, el GDR-Ecuador se ha consolidado como un espacio de diálogo informado y propositivo, reconocido como un interlocutor válido tanto por los actores rurales como por el gobierno, con énfasis en la incidencia sobre políticas públicas que contribuyan a la reducción de la pobreza rural, desde el estímulo a la productividad y a una competitividad incluyente en las cadenas de valor.