



EVALUACIÓN DEL PROCESO DE INSTALACIÓN Y PUESTA EN MARCHA GRUPOS DE DIÁLOGO RURAL

Octubre de 2011

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. PRINCIPALES RESULTADOS	4
2.1 Proceso de conformación de los GDR	4
2.3 Rol del Secretario Técnico	6
2.4 Métodos de trabajo.....	6
2.5 Contribución o nivel de incidencia logrado por los GDR.....	7
2.6 Proyecciones y desafíos para el año 2012	8
2.7 Área de comunicaciones.....	8
2.8 Recomendaciones para optimizar la dinámica de trabajo de los GDR	9
2.8.1 Recomendaciones en caso que se tome la decisión de iniciar el proceso de conformación de GDR en otros países:.....	9
2.8.2 Recomendaciones para el momento actual del proyecto en los países y de cara a las etapas y objetivos que vienen	10

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE INSTALACIÓN Y PUESTA EN MARCHA GRUPOS DE DIÁLOGO RURAL

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a un Resumen Ejecutivo de la evaluación realizada por Asesorías para el Desarrollo S.A. al proceso de instalación y puesta en marcha de los Grupos de Diálogo Rural (GDR), en el marco del proyecto “Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo”. La evaluación tuvo lugar entre los meses de julio y septiembre de 2011.

El proyecto busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, a través del análisis de políticas, el diálogo político y el apoyo a la implementación de políticas en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México.

La estrategia principal para cumplir con este propósito es la conformación de los GDR, que buscan incidir sobre la agenda gubernamental de los países para la reducción de la pobreza rural. Los GDR están compuestos por personalidades políticas, académicas, empresariales y de la sociedad civil con acceso real a los responsables de la toma de decisiones más influyentes, respetados en distintos círculos políticos y sociales, comprometidos con reducir la pobreza rural. El Grupo deberá encargarse de construir vínculos fuertes con las contrapartes del gobierno en el país, y de crear las condiciones necesarias para participar de los procesos de diálogo de políticas. Sin embargo, el Grupo será autónomo e independiente del gobierno.

El objetivo de la evaluación realizada fue sistematizar y analizar críticamente el proceso de conformación de los GDR en los 4 países, su composición y funcionamiento, la agenda de trabajo, y el rol de la coordinación del programa y de los Secretarios Técnicos de los grupos en este proceso.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 8 de agosto y el 9 de septiembre del presente año, realizándose un total de 38 entrevistas semi estructuradas a los distintos actores y miembros de cada uno de los grupos, entre ellos los cuatro Secretarios Técnicos y representantes de todos los sectores que conforman los grupos.

2. PRINCIPALES RESULTADOS

2.1 Proceso de conformación de los GDR

Los GDR comenzaron a funcionar a inicios del presente año 2011. Sin embargo, el trabajo de conformación se inició a mediados del año 2010 con rondas de conversaciones iniciales en los 4 países, que adquirieron características distintas en cada uno de ellos.

En el caso de El Salvador y Colombia, esta ronda previa de conversaciones fue realizada por profesionales del equipo central de Rimisp a cargo de la coordinación del proyecto, quienes se trasladaron a dichos países y mantuvieron reuniones con un amplio número de personalidades de reconocida trayectoria en la temática de pobreza rural, consultando nombres que eventualmente pudieran incorporarse al GDR. Estas entrevistas dieron como resultado un mapa de actores relevantes susceptibles de ser invitados a incorporarse al grupo. Este mecanismo permite que un actor externo, en este caso profesionales de la oficina de Rimisp Santiago, puedan formarse una idea de los distintos actores presentes en el país, y que por su trayectoria personal, cumplieran con las condiciones esperadas para ser parte del GDR. Así se asegura un alto grado de objetividad en la definición de los futuros miembros del GDR, entendiendo que una de las ideas centrales del mecanismo de diálogo que se buscaba instalar es que el grupo tuviera una representatividad transversal de los distintos sectores, y no fuera una reunión de personas conocidas hace mucho tiempo, que puedan haber participado de grupos similares anteriormente y tener opiniones similares respecto a los temas que serán parte de la agenda de trabajo del grupo, disminuyendo con esto la posibilidad de generar un proceso de diálogo amplio y que permita opiniones de todos los sectores.

En Ecuador y México, esta serie de reuniones previas fueron llevadas a cabo por quienes serían finalmente los Secretarios Técnicos del Grupo que, dada su trayectoria individual en el país en el que se encuentran, cuentan con un número importante de contactos y redes que sin duda facilitan este proceso de conversaciones. La ventaja de este mecanismo radica en el conocimiento previo de estas personas respecto de los actores locales que cuentan con capital político y redes de influencia que pueden poner en beneficio de los objetivos del grupo. Esta convocatoria permite además generar un vínculo mayor con quienes serán los integrantes del grupo, de modo de disminuir la posibilidad de que algunos de los miembros puedan, por distintas razones, dejar de asistir a las reuniones del GDR. El riesgo es, no obstante, que los integrantes finales del grupo sean personalidades con opiniones similares sobre las temáticas a tratar y, eventualmente, que la convocatoria no sea todo lo transversal que se espera.

Otro elemento clave del proceso de conformación de los GDR es la característica de co-convocatoria que tuvo el proceso, esto es entre una institución de la sociedad civil y representantes del Gobierno. Esta es una apuesta correcta en términos de buscar, por una parte, la transversalidad esperada, y por otra, la posibilidad de generar incidencia o influencia en la agenda pública de cada uno de los países. Sin lugar a dudas, contando en el grupo con ministros –o sus representantes- comprometidos con el trabajo del GDR y que comparten los temas de análisis y propuestas que allí se generen, las posibilidades de incidir en la política pública son mayores.

No obstante lo anterior, la presencia del gobierno al interior del GDR también conlleva un riesgo, cual es el de transformarse en un grupo asesor del Gobierno y que su agenda termine siendo coincidente con la gubernamental, perdiendo con esto la posibilidad de instalar nuevos temas que aporten a una agenda independiente que pueda complementar y enriquecer la agenda pública. Esta situación se observa sobre todo en el caso de Ecuador y, en menor medida, de El Salvador. El alto interés de la Ministra Coordinadora de Desarrollo Social por el trabajo del GDR Ecuador, facilitado por la confianza construida por su Secretario Técnico, ha hecho en la práctica que la agenda del GDR tenga una mayor relación con la del Ministerio señalado y por ende con la del Gobierno. Por su parte, el rol preponderante que desempeña la Secretaría Técnica de la Presidencia en el GDR El Salvador, así como su cercanía con PRISMA –y por ende con el Secretario Técnico del grupo- puede provocar que ocurra algo similar a lo descrito en Ecuador.

Es decir, constatamos que hay un equilibrio a lograr entre, por una parte, **la posibilidad de influir en decisiones importantes** gracias a la mayor participación de funcionarios de alto nivel del Gobierno, y, por la otra, **la independencia del GDR** respecto de la agenda gubernamental. El cómo se resuelve este dilema en cada caso, dependerá en buena medida de tres variables: el contexto político del país, la voluntad o apertura del gobierno al diálogo político y la capacidad y habilidad del GDR y de su Secretario Ejecutivo para aprovechar las ventanas de oportunidad para informar e influir en las políticas.

2.2 Composición de los GDR

Al momento de iniciarse el trabajo en cada uno de ellos, sus integrantes respondían de manera adecuada a los criterios de transversalidad y de representatividad de distintos sectores (político, académico, sociedad civil, privado, otros). Esta variedad de actores efectivamente entrega a los grupos un importante nivel de legitimidad, contándose con personalidades que cuentan con una reconocida trayectoria a nivel individual y que tienen un capital importante en cuanto al reconocimiento a estas trayectorias por parte de sus pares.

Un factor a destacar es que, la mayoría de los integrantes de los grupos, sin necesariamente ser del mundo político, sí tienen algún grado de influencia política, característica buscada al momento de conformar los grupos.

También se buscó que en su composición, los GDR tuvieran un equilibrio de género, el cual en la práctica no se ha dado y tampoco aparece como un elemento importante o respecto al cual se estén implementando acciones para establecer dicho equilibrio. En los cuatro grupos hay mujeres participando, pero en todos ellos lo hacen en un número inferior al de los hombres. No obstante esto, parece relevante destacar que la presencia de un número mayor de mujeres no necesariamente asegura que en los procesos de reflexión y análisis que se dan al interior del GDR, exista efectivamente una perspectiva de género. En caso que este factor sea considerado como relevante por Rimisp y/o algunos de los GDR, parece necesario gestionar el tema y llevar a cabo, por ejemplo, jornadas de trabajo donde se aborde de qué manera la perspectiva de género está siendo o no considerada en la elaboración de programas y políticas públicas que hoy se dirigen al sector rural, y en caso de no serlo, de qué manera ésta podría ser realmente incorporada.

La composición de los GDR representa efectivamente una innovación que otorga un valor agregado si se los compara con otros procesos semejantes en los mismos países, valor agregado que está dado por la cantidad de sectores diversos representados por los miembros del grupo.

Esta característica, la de ser un espacio transversal para generar procesos de diálogo, es aquella más destacada por sus integrantes y señalada como uno de los principales logros del GDR. Son varios los entrevistados que en los cuatro países valoran la creación de este espacio de diálogo, calificándolo como necesario, novedoso y una gran oportunidad para generar procesos de reflexión y análisis.

Respecto al grado de interés y compromiso efectivo de los integrantes del GDR, éste no varía de modo importante entre países, aunque sí respecto a un sector en particular: el sector privado empresarial. En El Salvador éste sólo estuvo presente en las reuniones de conformación y hoy registran una participación cada vez menos regular. En México los representantes empresariales han tenido una presencia constante, si bien en las reuniones posteriores a la plenaria inicial en algunos casos han asistido representantes de los miembros del grupo inicial. En Colombia, por su parte, los representantes del empresariado han mantenido una participación activa y permanente, mientras que en Ecuador no fue considerada su incorporación en el grupo inicial.

2.3 Rol del Secretario Técnico

Cada GDR cuenta con un Secretario Técnico, único miembro del grupo que recibe una remuneración (a tiempo parcial) por esta actividad y cuya tarea consiste en facilitar la dinámica de diálogo e incidencia que desarrollo el grupo.

El Secretario Técnico, es el encargado de mantener la convocatoria transversal y debe tener la capacidad de entusiasmar y seducir a los distintos actores y de proponer agendas de trabajo que mantengan el interés de sus miembros. De ser necesario, al Secretario Técnico le corresponderá diseñar estrategias que sean capaces de convocar a los actores que por alguna razón comienzan a dejar de asistir a las reuniones, sobretodo en el caso de los actores que provienen del sector privado, respecto a los cuales existe consenso en señalar que su presencia es clave para generar procesos virtuosos de desarrollo. En esta línea, la articulación público privada debe jugar un rol fundamental en el desarrollo de territorios con índices importantes de pobreza y ruralidad, y la responsabilidad –en el ámbito del GDR por supuesto– de que esto ocurra es del Secretario Técnico de cada grupo.

2.4 Métodos de trabajo

Los cuatro GDR han utilizado mecanismos de trabajo relativamente similares, operando mediante la realización de reuniones periódicas a las cuales son convocados todos los integrantes del grupo. Se acuerda a una agenda de trabajo a través del diálogo y la

participación de todos los actores, siendo el tipo de actividades que se realizan, aprobadas y acordadas entre los miembros. Una complicación aludida para la continuidad de estas reuniones dice relación con las posibilidades que tienen varios de los integrantes de los grupos de acomodar sus ocupadas agendas para asistir a las reuniones del GDR. Cuando alguno de los miembros titulares no puede asistir –cuestión que ocurre sobre todo con los personeros de gobierno-, en ocasiones se recurre a la figura de un representante, situación que también es compleja ya que éste no es siempre la misma persona, lo que conlleva dificultades de continuidad en el tratamiento de los temas.

La posibilidad que el proyecto le entrega a cada grupo para decidir su método de trabajo y organización interna, es una de las fortalezas más destacadas por los distintos integrantes de los GDR entrevistados. Imponer un modelo estandarizado y único de organización parece errado, ya que de hacerlo así, se pasarían por alto aspectos culturales y organizativos propios de cada país.

2.5 Contribución o nivel de incidencia logrado por los GDR

Esta evaluación pone el foco en el proceso de conformación de los GDR y tiene lugar al finalizar el primer año de ejecución del proyecto. Aunque es temprano aún para evaluar resultados en materia de incidencia, cabe señalar que existe consenso entre los entrevistados en indicar que la gran contribución que han hecho a la fecha los GDR es haber “puesto la mesa” para propiciar la generación de un diálogo entre actores diversos que de otra manera probablemente no habrían interlocutado. En general, hay coincidencia en indicar que aun falta bastante trabajo para que ese diálogo se transforme en propuestas concretas que produzcan un efecto en las políticas destinadas a territorios rurales y con altos índices de pobreza, pero que hasta la fecha “ha sido un gran paso que sienta las bases para continuar trabajando”.

En el caso de Ecuador sí se registran logros concretos a este respecto, que se explican por la manera en que el GDR Ecuador construyó su agenda de trabajo. El resultado de su trabajo ha permitido dotar de contenido a la política para el Buen Vivir Rural. Entre quienes están ligados desde el gobierno a la temática rural, el GDR Ecuador es reconocido y considerado como un espacio necesario de diálogo público privado, con un abanico variado de participantes con expertise técnica. Su rol es útil para los organismos públicos, que ocupados en la ejecución no tienen tiempo para reflexionar.

Finalmente, es relevante dar cuenta de las diferencias que hay al interior de los GDR cuando se les consulta qué entienden por “incidencia”. Estas diferencias a mediano plazo pueden dificultar el logro de resultados en esta área.

- Para algunos tiene que ver con la generación de documentos que sean un insumo para el gobierno, generando discusión y diálogo respecto a sus contenidos; por lo tanto, el éxito del GDR debe medirse por el número de reuniones que se sostengan y el número de publicaciones que se desarrollen.
- Para otros en cambio, la generación de documentos es sólo un vehículo para generar cambios en las condiciones de vida de los habitantes de los territorios focalizados, ya

sea trabajando directamente con ellos, y/o a través del diseño e implementación de programas venidos desde el Gobierno.

A este respecto, parece pertinente que el proyecto defina con mayor precisión qué se entenderá por incidencia, o de qué manera se espera que los grupos influyan en la agenda pública. La generación de documentos y/o propuestas elaboradas por el GDR son efectivamente un producto sustantivo para una primera etapa; sin embargo éstos no necesariamente logran generar una influencia por el sólo hecho de ser elaborados y se requiere que el Secretario Técnico y otros miembros del grupo puedan, en etapas venideras, utilizar y poner en juego el capital político con el que cuentan – y en parte por el cual están ocupando ese lugar- para generar los contactos requeridos para que esa propuesta llegue a las manos de personas encargadas de tomar decisiones.

2.6 Proyecciones y desafíos para el año 2012

Los dos grandes desafíos que los entrevistados perciben para el proyecto durante el 2012 son:

- Consolidar el trabajo de los grupos, manteniendo una agenda dinámica, con actividades frecuentes y asegurando la participación activa de la totalidad o mayoría de los miembros de cada GDR
- Comenzar de manera más eficiente a generar iniciativas de incidencia en la agenda pública.

Respecto al primer punto, sobretudo en opinión de los Secretarios Técnicos aparece la idea de ser capaces de entusiasmar a aquellos miembros del grupo que por una u otra razón han disminuido su asistencia, desarrollando para ello mecanismos que les permitan reencantarlos con los objetivos del GDR. Para el segundo punto, específicamente se señala que deben instalarse canales claros a través de los cuales generar incidencia en el Gobierno y en el desarrollo de programas y/o políticas públicas generadas desde el espacio nacional.

Otro desafío que aparece con mayor fuerza en El Salvador, Ecuador y México, es acercar el trabajo del grupo a aquellos territorios que han sido focalizados y priorizados. En el caso de los países donde ese trabajo ya comenzó, el desafío tiene que ver con consolidar dicho trabajo y comenzar a generar un impacto en ellos.

2.7 Área de comunicaciones

Cada GDR cuenta con un profesional responsable de las comunicaciones, contratado a jornada parcial por la coordinación central del proyecto. Dicho profesional tiene como objetivo general colaborar en las estrategias comunicacionales para la incidencia y la difusión de las actividades y propuestas del GDR a la opinión pública.

Las tareas asignadas a los encargados de comunicaciones son efectivamente las adecuadas para el logro de los objetivos planteados. Sin embargo sería de utilidad que éstas pudiesen distribuirse con mayor claridad de acuerdo a las distintas etapas por las cuales va transitando el proyecto: una etapa inicial más orientada hacia el interior del grupo y una posterior que se

vuelque a visibilizar el grupo y difundir sus acciones. Hasta la fecha, y de acuerdo a lo establecido en el plan de trabajo, la labor del área de comunicaciones en cada proyecto ha estado enfocada principalmente en la comunicación interna, esto es, mantener contactados e informados a los miembros de cada grupo respecto de las actividades realizadas. Con este fin se elabora un boletín informativo que en algunos países ha sido también distribuido entre la red de stakeholders.

Pensando fundamentalmente en la necesidad de generar un mayor y mejor acercamiento con los medios y en contribuir con el objetivo de generar incidencia en la agenda pública, se hace necesario trabajar de mejor modo los siguientes aspectos vinculados con la descripción del cargo y lo que se espera de él:

- Se recomienda, en la medida de las posibilidades financieras y de las prioridades de cada país, contratar a jornada completa a los encargados de comunicaciones, pues medio tiempo no es suficiente para cumplir de manera eficiente con las tareas solicitadas y que están detalladas en los términos de referencia elaborados para la contratación de estos profesionales.
- Estos profesionales deben trabajar de manera muy cercana a los Secretarios Técnicos de los GDR, convirtiéndose en un asesor estratégico del mismo y no sólo en quien realice las actas de las reuniones o pueda redactar una columna para un diario.
- Deben tener una visión y opinión política respecto del contexto país, ser capaces de anticiparse a determinadas situaciones o contextos sociales y/o políticos, e ir constantemente discutiendo con el Secretario Técnico respecto a ello.
- Se debe avanzar en comprender las comunicaciones como un factor clave a la hora de generar influencia en la agenda pública, entendiendo que si esta área –o el responsable del área específicamente- no tiene una adecuada red de contactos en los medios, la posibilidad de generar incidencia disminuye de manera importante.

2.8 Recomendaciones para optimizar la dinámica de trabajo de los GDR

La evaluación entrega recomendaciones en dos ámbitos.

2.8.1 Recomendaciones en caso que se tome la decisión de iniciar el proceso de conformación de GDR en otros países:

- Realizar, en visitas preliminares, una ronda previa de conversaciones y reuniones con un amplio número de actores que cuenten con reconocimiento de sus pares y tengan un grado de influencia política, de modo de elaborar una lista amplia con candidatos para ser miembros del Grupo. Luego debe proponerse quien se hará cargo de la Secretaría Técnica del Grupo para, posteriormente, llevar a cabo con este profesional la ronda de entrevistas que tengan como objetivo invitar a incorporarse al GDR. De este modo hay más posibilidades de conformar un grupo heterogéneo, con representantes de reconocida trayectoria individual, y con un capital político también reconocido por sus pares.
- Es fundamental mantener la característica de instituciones co-convocantes, siendo una

de éstas de la sociedad civil (ONGs, fundaciones, universidades públicas, otras), y otra del Gobierno.

- El Secretario Técnico debe contar con una trayectoria individual que sea reconocida por los miembros del grupo, y que se traduzca en una amplia capacidad de convocatoria. Parece relevante considerar también la presencia de habilidades blandas en el manejo de los grupos y por sobretodo en la capacidad de seducir y mantener el interés de los actores convocados, teniendo un grado de flexibilidad tal que le permita incorporar nuevos temas en la agenda, de modo de hacerla más atractiva para aquellos integrantes más distantes.
- Definir de un modo más preciso y los términos de referencia para la contratación del encargado de comunicaciones en cada país, destacando dentro de su perfil competencias en el ámbito político y relevando la necesidad de contar con una amplia y efectiva red de contactos en los medios.

2.8.2 Recomendaciones para el momento actual del proyecto en los países y de cara a las etapas y objetivos que vienen

- Definir con mayor precisión lo que Rimisp y cada GDR están entendiendo por generar incidencia en la agenda pública y, por ende, esperando como resultados del trabajo del GDR. Esto debiera llevarse a cabo en una jornada de trabajo que convoque al menos a los Secretarios Técnicos de cada país, siendo esta instancia de reunión una solicitada por ellos en las entrevistas realizadas. Todo ello teniendo en cuenta que de cualquier modo, la capacidad de incidencia va a variar dependiendo del contexto país y es posible que efectivamente adquiera características distintas dependiendo de cómo se dio la conformación del grupo, de cómo se elaboró la agenda y cómo ésta se está llevando a cabo.
- Propiciar en aquellos grupos donde el equilibrio de género no se produjo y en los cuales, por alguna razón, se ha producido una ausencia de algún sector, el diseño de estrategias que busquen recomponer estos equilibrios, considerados a la base de la conformación de los GDR.
- Destacar y otorgar mayor importancia al área de comunicaciones en cada país, no sólo en lo referido a la jornada laboral de dichos encargados sino fundamentalmente respecto a la concepción que en cada GDR debe existir sobre la relevancia de esta área a la hora de visibilizar al grupo y poner temas en la agenda pública. Por ejemplo, realizar un encuentro de quienes asumen esta responsabilidad debiera ser una buena instancia de aprendizaje, tomando como ejemplo la forma en que el área de comunicaciones se ha desenvuelto en México, donde la encargada cuenta con una mayor experiencia que perfectamente podría ser compartida con sus pares.