

GRUPOS DIÁLOGO RURAL



Nota de aprendizaje N°1 Incidencia en las políticas rurales de El Salvador

**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°1

Incidencia en las políticas rurales de El Salvador

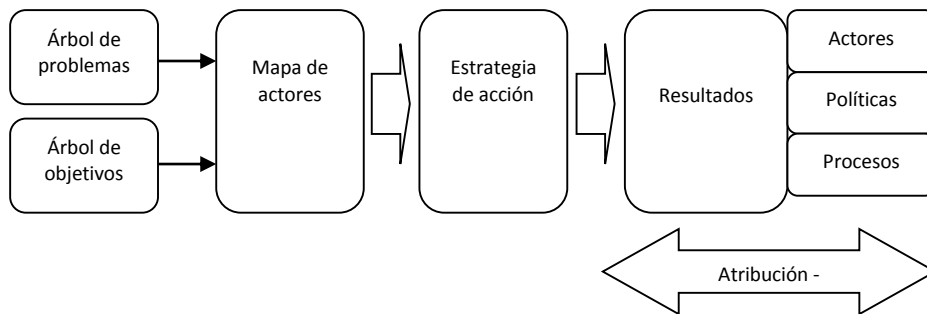
PRESENTACIÓN

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”¹, se han evaluado los resultados en materia de incidencia del Grupo de Diálogo Rural - GDR El Salvador 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 lecciones².

Figura N°1: Esquema Eslabones de Incidencia



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

² 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.

1. El Grupo de Diálogo Rural: un espacio multi-actoral en torno a lo rural y medioambiental

El Grupo se conforma el año 2010, en un contexto marcado por el primer año de gobierno del Presidente Funes, primero de centro-izquierda en los últimos 20 años, luego de los Acuerdos de Paz de 1992. El GDR es una oportunidad para avanzar en la dirección de concretar los esfuerzos de diálogo y, más ambiciosamente, para demostrar que el diálogo como método vale la pena.

El GDR se conformó a partir del liderazgo del Ministerio de Agricultura (MAG), la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y PRISMA, este último a cargo de la Secretaría Técnica del Grupo. Al comienzo del GDR el contexto país respecto al diálogo y a las políticas del Estado en atención a lo rural presentaba tres características: i) una inadecuada estructura del Estado para atender lo rural; ii) un marco de políticas públicas poco especializado para atender el sector rural; y iii) obstáculos para el buen desempeño de las experiencia de diálogo focalizado en el desarrollo.

Los miembros del GDR se autodefinen como *“un grupo de personas profesionales y técnicos de Gobierno, ONG, Academia y representantes de la sociedad civil que trabajan en conjunto por un modelo de desarrollo nacional sustentable y justo, con oportunidades para un desarrollo territorial equilibrado que impacte positivamente en la calidad de vida de los salvadoreños”* (Grupo Focal con miembros GDR El Salvador, julio de 2014).

La Misión del GDR está enfocada a la labor de *incidencia en política pública y en actores del ámbito privado, en pro del desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza, como tarea indispensable para el fortalecimiento de una gestión pública proactiva con espacios de intercambio con la sociedad civil y la empresa privada*. El GDR define la incidencia como el diálogo de políticas, promoviendo un espacio para el *intercambio, socialización y generación de insumos para las políticas que intervienen en lo rural*.

Los roles del GDR se definieron en tres ejes:

- Rol asesor sobre programas, políticas e inversiones
- Rol de análisis, sistematización y aportes desde territorios específicos de interés
- Rol de promoción de diálogos nacionales sobre pobreza rural y desarrollo

El Grupo identifica como problema central la situación de **vulnerabilidad y pobreza en la que viven las familias rurales**, padeciendo inseguridad alimentaria e inseguridad ciudadana, con carencia de medios de vida sostenibles. Las causas en torno a dicha situación son: manejo poco sostenible de los recursos naturales escasos (tierra, agua, bosque, minerales, especies de fauna y flora en extinción); desigualdad en la estructura de tenencia de activos (infraestructura social, capital, tierra, agua, animales, bosques); problemas de agencia de las personas por contextos adversos, como la creciente variabilidad climática y por factores culturales; así como las costumbres y normas informales que fomentan violencia, machismo y desigualdad.

2. Incidencia en políticas públicas: sensibilización, acuerdos y programas

El GDR ha logrado resultados en incidencia en torno a lo agrícola y medioambiental, fundamentalmente en la esfera de acción del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN).

- **Incidencia en actores.** Los miembros del GDR plantean que en el período del 2010 al 2013 ha sido importante conocer, pero también conocerse entre ellos, identificar complementariedades, evitar diluir esfuerzos y apreciar lo que hace el otro. Se ha creado un ambiente de respeto y de confianza entre los miembros del Grupo, sienten que han consolidado un espacio para proponer políticas públicas e incidir para que se adopten.
- **Incidencia en Procesos.** En primer lugar se han generado sinergias entre diferentes actores:
 - a) El GDR sirvió de vía para que organizaciones de diferente naturaleza se expresaran frente a la necesidad de aprobar la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Entre los firmantes de la comunicación del GDR a la Asamblea Nacional están: Secretaria Técnica de la Presidencia, AECID, FIDA, CONFRAS, UCA, Mesa de Soberanía Alimentaria, Comité Nacional de Agricultura Familiar y OXFAM-América.
Se desarrolló una campaña de difusión en los medios de comunicación, el GDR publicó 6 notas de prensa sobre la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, se envió correspondencia a la Asamblea Legislativa sobre recomendaciones de mejoras a la Ley, se participó en programas de radio y en artículos de prensa escrita³.
 - b) Desde Octubre del 2013 el GDR se incorporó al Comité Nacional de Agricultura Familiar. Convoca la Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña CONFRAS y la Fundación CORDES. Decidieron ponerse de acuerdo para que sus esfuerzos sean complementarios frente al reto de organizar el Foro Nacional de Agricultura Nacional 2014, en el Año Internacional de la Agricultura Familiar nombrado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- **Incidencia en Políticas.** Destacan las siguientes contribuciones del GDR a las políticas en el ámbito rural:
 - **Acuerdo interministerial sobre zafra verde.** El Acuerdo Interministerial firmado el 25 de Julio del 2012 entre el MARN y el MAG sobre el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisaje y el Plan de Agricultura Familiar, fue motivado por las discusiones que se habían sostenido en el GDR y en el espacio de la Mesa Permanente de Actores Locales del Bajo Lempa (MESPABAL).
 - **MESPABAL inspira la creación del Programa Territorios de Progreso.** El GDR acompañó cercanamente a MESPABAL, al compartir ambos espacios la asistencia de PRISMA en las Secretarías Técnicas; facilitó la participación de actores del GDR, donde existen más actores con funciones a nivel nacional, en los encuentros de MESPABAL donde participan Alcaldías Municipales de Jiquilisco, Tecoluca y Zacatecoluca; Fundación CORDES, CRIPDES, IDES, FECOOPAZ, Asociación Mangle y ACUDESBA. Dado que en el GDR participan funcionarios de la Secretaría Técnica de la Presidencia, ellos han conocido muy de cerca los aprendizajes de MESPABAL, y que la idea Programa Territorios de Progreso nace de la Secretaria Técnica, por lo tanto ellos mencionan que ese programa fue inspirado en la experiencia de MESPABAL (Grupo Focal con miembros del GDR, 23 de julio del 2014).
 - Además el GDR acompañó a MESPABAL en la elaboración de una Propuesta de Desarrollo Territorial en el marco de la **Estrategia de Desarrollo de la Franja**

³ Aunque las publicaciones se hayan llevado a cabo en 2014, son continuidad de los acuerdos del 2013, por tal motivo se incluyen en la presente evaluación.

Costero Marino y FOMILENIO II “Impulsando oportunidades para la población joven y las mujeres del territorio” (09/03/2012). La iniciativa fue asesorada por el GDR con la participación directa de muchos de sus miembros. Además como actores locales relevantes en la incidencia del GDR se encuentran los productores cañeros que llegaron a acuerdos de zafra verde con los Ministerios MARN y MAG. Otros actores con los que se mantuvo contacto directo y que trabajan en los territorios son: CONFRAS, La Cooperativa Los Pinos, AMPES, ADELMARES, ADEL La Libertad, FACOOPADES, FECOOPAZ, GAT JIQUILISCO y CCA. Todas estas organizaciones locales participaron en las reuniones donde se discutieron las propuestas de desarrollo presentadas para ser financiadas por FOMILENIO II, que fue aprobado en septiembre de 2014 por parte de la Corporación Reto del Milenio. Este territorio fue elegido por la Secretaría Técnica de la Presidencia como zona de arranque del Programa Territorios de Progreso (específicamente en Jiquilisco).

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

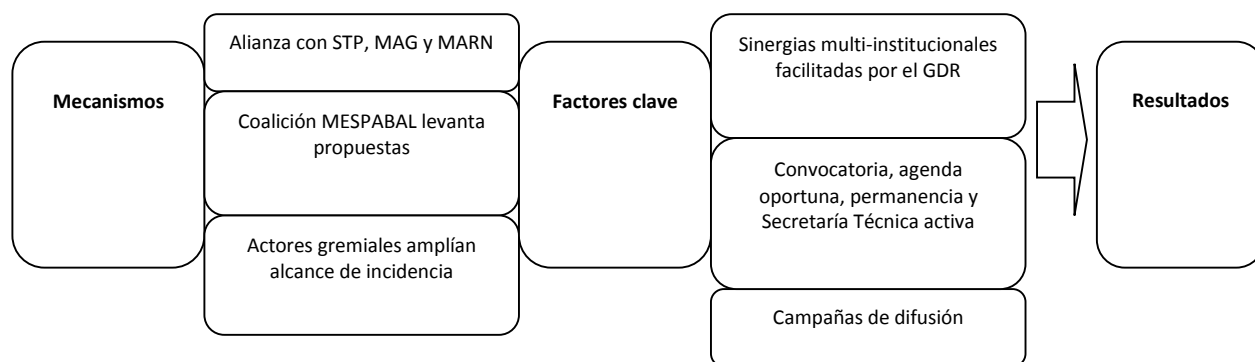
Los factores que han favorecido el logro de resultados se relacionan con:

- **La conformación y estrategia del GDR.** Teniendo como horizonte *crear sinergias multi-institucionales y multidisciplinarias entre diferentes actores con responsabilidades en los procesos de desarrollo rural*, el Grupo ha convocado a actores de manera permanente (reuniones mensuales) y ha hecho seguimiento a campañas de incidencia en los medios de comunicación y la publicación de notas de prensa. Los miembros del Grupo participan bajo dos modalidades: como representantes de instituciones y a título personal; en ambos casos han asumido un compromiso colectivo y han desarrollado una relación de confianza entre ellos. Su cohesión la da tener objetivos comunes, todos sus miembros están abocados a atender las problemáticas de la nación desde diferentes ámbitos, y todos reconocen la necesidad de construir alianzas estratégicas para eliminar esas problemáticas. La acción del GDR se ha destacado por contar con:
 - Un **funcionamiento sistemático con una agenda** basada en temas relevantes para el desarrollo rural.
 - Un conjunto de miembros **plural e independiente**.
 - La **permanencia** de los miembros en el GDR (a la fecha cuenta con seis de sus fundadores).
 - La **buena convocatoria a sus foros** y la sintonía temática de los mismos. En los Foros se han discutido los diferentes programas y estrategias públicas destinadas al desarrollo rural, tales como el Plan de Agricultura Familiar (PAF), el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) y la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Estrategia Marino-Costera relacionada con FOMILENIO II.
 - Contar con investigaciones que han permitido informarse, reflexionar y hacer recomendaciones. Se generaron insumos para estrategias y programas públicos como la Estrategia Nacional de Biodiversidad (aprobada en 2013) o el Programa Restauración de Ecosistemas y paisajes ejecutado en el Bajo Lempa y la Zona Costera.
 - Una **secretaría técnica activa**, que garantiza la convocatoria y la continuidad de la agenda de discusión, y cuenta con el respaldo de una institución con experiencia en

labores de incidencia e investigación. La logística y organización del grupo ha estado a cargo de PRISMA, que adicionalmente ha organizado las campañas en los Medios de Comunicación, viñetas, entrevistas, blog y página Facebook del GDR.

- El desarrollo de **campañas de sensibilización** dirigidas a la población en general. Las campañas han utilizado los medios de comunicación escritos, electrónicos, radiales y televisivos para hacer llegar los mensajes.
- **La alianza con la Secretaría Técnica de la Presidencia y con el MARN**, que ha garantizado el vínculo con el Estado. EL GDR se destaca por ser el único espacio desde donde los temas agrícolas se abordan con una dimensión ambiental, es un espacio desde donde se promueven acuerdos entre el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- **El funcionamiento paralelo de MESPABAL**, como coalición territorial que elaboró una propuesta basada en consulta con la población, e inspiró el surgimiento del Programa Territorios de Progreso que nace de la Secretaría Técnica. MESPABAL comparte miembros que participan en el GDR.
- **La incorporación de actores gremiales** cambia la configuración y aumenta las posibilidades del GDR para cumplir sus objetivos. También ha generado sinergias con otros espacios de diálogo como el Comité Nacional de Agricultura Familiar o la Mesa de Soberanía Alimentaria a través de la participación de miembros del grupo como CONFRAS y OXFAM.

Figura N°2: Esquema de incidencia GDR El Salvador



En síntesis, la agenda desarrollada por el GDR se ha basado en temas de importancia nacional, que están en el debate público y a los que aporta con recomendaciones basadas en investigaciones científicas. Es un espacio de información y diálogo valorado por los distintos miembros del grupo, que comparten un enfoque de lo rural que va más allá de lo agropecuario, como un espacio multifuncional incorporando el medio ambiente y preocupado por mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. El abordaje de estas temáticas por parte del GDR le ha valido reconocimiento en espacios de toma de decisiones y el ser escuchado por actores políticos.