

**INFORME DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y MECANISMOS DE INCIDENCIA
GRUPO DE DIÁLOGO RURAL ECUADOR**

Juan Fernández Labbé
RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Octubre de 2014

ÍNDICE

Resumen	1
Introducción	2
1. El GDR Ecuador: descripción, propósito y definición de incidencia.....	3
1.1. GDR Ecuador: Un espacio de debate e incidencia que ha llenado un vacío	3
1.2. Objetivos y definición de incidencia	5
1.3. Identificación de problemas y estrategia de acción.....	6
2. Resultados de incidencia en el período 2010-2013: actores, políticas y procesos.....	8
2.1. Incidencia en actores	9
2.2. Incidencia en políticas.....	10
2.3. Incidencia en procesos	14
3. Procesos y mecanismos de incidencia	16
4. Conclusiones: reflexión desde los resultados y debate con la coordinación del Grupo.....	20
Fuentes consultadas.....	22
ANEXO N°1: Actores entrevistados	23
ANEXO N°2: Árbol de problemas y objetivos	24
ANEXO N°3: Objetivos y mapa de actores.....	26

Resumen

En el marco del programa “Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo” (FIDA-IDRC, 2010-2013), cuyo propósito es elevar la prioridad de la pobreza rural y del desarrollo rural en la agenda política nacional, el Grupo de Diálogo Rural – GDR Ecuador se ha configurado como un espacio de diálogo reconocido y legitimado, en el que participan actores diversos, donde se puede debatir y reflexionar acerca de los problemas, desafíos y soluciones requeridas en el agro. Su objetivo es incidir en las políticas de desarrollo agrícola y rural, con foco en el desarrollo rural y la pequeña agricultura familiar, a fin de incrementar su productividad y de este modo reducir la pobreza rural.

El GDR registra resultados de incidencia, primero en el marco de la Estrategia de desarrollo rural y las políticas del buen vivir rural, y luego en el Plan para el incremento de la productividad del Ministerio de Agricultura y ganadería.

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 políticas, ha contribuido primero, con la elaboración de mapas de pobreza, tipologías de territorios y priorización para la implementación piloto de políticas del Buen Vivir Rural, y posteriormente ha colaborado con el diseño de los Planes de Mejora Competitiva (PMC) del arroz, cacao, banano y palma aceitera, así como también del Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas. Finalmente, a nivel de procesos, el propio Grupo en la práctica ha servido como un nuevo paso en la formulación de políticas, en tanto el diseño original de algunos planes se somete a opinión del GDR para refinarlo.

Los mecanismos de incidencia han operado mediante acuerdos con las autoridades de los ministerios –especialmente el MAGAP-, como resultado de la actividad de miembros del GDR en instancias de decisión sobre el sector agrícola; y por la acción de los dirigentes gremiales miembros del Grupo en la interlocución con las autoridades.

Los factores que contribuyen al logro de resultados se asocian, primero con la presencia de actores clave, tanto dentro del Grupo (secretario técnico) como en el aparato estatal (autoridades ex – miembros del GDR o cercanas a él), así como por la estrategia (vislumbrar temas relevantes de la agenda nacional en el agro y aprovechar oportunidades), métodos (reuniones regulares de debate y propuestas, estudios, consultorías) y conformación del Grupo (diversidad, lenguaje común, carácter propositivo y orientado a acuerdos).

Cerrando el ciclo 2010-2013, el Grupo se enfrenta a algunos desafíos, como la consolidación en un contexto de transición desde un foco explícito en pobreza rural hacia cadenas productivas y competitividad; dependencia de actores clave en los resultados de incidencia y sus implicancias; tensión entre autonomía del Grupo y riesgos de absorción por la agenda del gobierno; ausencia de representantes indígenas y riesgo de pérdida de fuerza ante el retiro del secretario técnico.

Introducción

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. Además, 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, diálogo y apoyo. La estrategia principal para cumplir con este propósito fue la conformación, en cada país, de un Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural (que luego pasó a llamarse Grupo de Diálogo Rural), que pudiera organizar y conducir procesos de diálogo político, análisis de políticas y asistencia técnica a los tomadores de decisiones¹.

Los objetivos concretos del programa son: a) Coaliciones sobre políticas de pobreza rural eficaces y activas en los cuatro países; b) Comprensión mejorada de la pobreza rural entre los responsables de elaborar las políticas y otros interesados político-influyentes; c) Cambios implementados en el plan de trabajo de las políticas de pobreza rural; y d) el personal de operaciones de FIDA y los equipos de país mejoran su capacidad de involucrarse en los procesos de política.

RIMISP -y el programa no es una excepción- no trabaja directamente con la población, sino más bien se sitúa en un “segundo piso”, generando conocimientos y promoviendo cambios en agendas, estrategias, políticas y programas públicos y de actores privados. La apuesta es que dichos cambios eventualmente deben o pueden impactar en cambios en las oportunidades de desarrollo y el bienestar de la población y en las capacidades de los territorios no metropolitanos de América Latina para ser actores de su destino. La acción de RIMISP se sitúa en una cadena causal donde los impactos finales en el desarrollo dependen de la acción y decisiones de muchísimos otros actores.

Mediante el modelo de evaluación denominado “Eslabones de incidencia”², se ha evaluado los resultados en materia de incidencia del Grupo de Diálogo Rural - GDR Ecuador y los eventuales impactos de la estrategia desplegada en el período 2010-2013. El presente informe presenta los resultados de la evaluación. Su objetivo fue *Evaluar los procesos y mecanismos de incidencia operados en Ecuador a partir del funcionamiento del GDR (2010-2013), poniendo énfasis en su capacidad de incidir en actores, políticas y procesos de políticas concretos.*

La evaluación puso el foco en identificar y analizar los cambios producidos por la acción del GDR en los actores, los procesos de política y las políticas. Para ello, se analizaron las estrategias, los

¹ El año 2013 el programa “Procesos políticos para lograr impactos a gran escala” (FIDA-IDRC, 2013-2016) da continuidad al programa anterior y mantiene operativos a los Grupos de Diálogo Rural en los cuatro países. Sobre la base de este proceso en curso, este programa suma dos nuevos pasos importantes para el diálogo sobre políticas realizado por los GDR: 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.

² RIMISP (2013) “Eslabones de incidencia. Una metodología para registrar la incidencia en políticas de RIMISP”. Documento de trabajo interno elaborado por Vanesa Weyrauch.

resultados y los factores que ayudan a explicar dichos resultados. Al tratarse de una evaluación ex post, el abordaje metodológico buscó reconstruir la estrategia de acción del GDR y determinar los resultados logrados a la fecha.

La metodología consideró análisis documental (documentos oficiales, así como boletines, documentos generados por el GDR, y registros de apariciones en medios) junto con entrevistas en profundidad a 18 informantes clave (incluyendo al secretario técnico y coordinadores del GDR, miembros y agentes públicos y privados destinatarios de sus acciones) y la asistencia a una reunión ampliada del Grupo en la cual se analizó la labor desarrollada por el mismo hasta la fecha³.

El documento se organiza en cuatro secciones después de esta introducción. La primera presenta y caracteriza al GDR Ecuador; la segunda describe sus resultados de incidencia en actores, políticas y procesos; la tercera analiza los factores que ayudan a explicar los resultados, dibujando una cadena causal; y la cuarta corresponde a las conclusiones.

1. El GDR Ecuador: descripción, propósito y definición de incidencia

1.1. GDR Ecuador: Un espacio de debate e incidencia que ha llenado un vacío

El Grupo de Diálogo Rural Ecuador fue creado el 8 de diciembre de 2010 convocado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) 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, pertenecientes al sector público, a la academia, a las asociaciones de productores o comercializadores y agrupaciones vinculadas al agro en general⁴.

En el GDR participan:

- Funcionarios públicos y autoridades, académicos, productores (grandes y pequeños)
- De la costa y de la sierra, facilitado por la realización de reuniones intercaladas en Quito y Guayaquil
- De espectro político plural (aunque se dice que lo partidista no permea la dinámica del Grupo)

Considerando la asistencia promedio durante los años 2012-2013, la composición del Grupo exhibe una predominancia de líderes gremiales y empresarios (por ejemplo, Asociación de Exportadores de Banano de Ecuador, Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente, Asociación de pequeños productores bananeros), seguido de ONGs y el sector público.

³ La reunión tuvo lugar el 25 de junio de 2014 en el Hotel Dann Carlton de Quito.

⁴ Hacia fines del año 2011, el Grupo impulsó la incorporación de actores privados, ausentes durante su primer año de funcionamiento, con el objetivo de avanzar hacia alianzas público-privadas.

Cuadro N°1: Composición del GDR Ecuador (2012-2013)

SECTOR	N° DE MIEMBROS	PORCENTAJE
Líderes Gremiales y Empresarios	15	37,5%
ONGs	11	27,5%
Sector Público y Gubernamental	8	20%
Universidad y Periodistas	4	10%
Iglesia	2	5%
Total	40	100%

Fuente: Presentación realizada por coordinador del GDR Ecuador, 25 /06/2014.

Junto con su núcleo duro de miembros permanentes, al Grupo asisten un conjunto de actores invitados que varían según los temas objeto del diálogo. Hay un núcleo comprometido, más una versatilidad de gente especializada, lo que permite conjugar la presencia de expertos en las temáticas, con visiones distintas de actores interesados, cada uno desde su posición (agrupaciones, asociaciones de pequeños o grandes, etc.). Pese a su diversidad y a las diferencias de opinión entre los actores, éstos ponen énfasis en que se trata de un espacio no politizado, donde es posible dialogar sin conflictos, en torno a propósitos compartidos.

“El Grupo es un espacio colectivo con los actores vivos del agro en Ecuador (...) Es un espacio donde van los actores y están legitimados, hay una reflexión muy enriquecedora. Es la visión de construir alternativas, pero no politizado (...) La ventaja del Grupo es que pese a las diferencias, se ha dejado de lado la politización, tiene objetividad y no partidismo” (Asesora del Vice-Presidente).

El Grupo se entiende como un espacio de diálogo en el que participan actores diversos, pero siempre activos respecto del sector del agro, donde se puede debatir y reflexionar acerca de los problemas, desafíos y soluciones requeridas. Tanto integrantes como actores externos identifican al GDR como 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.

Los actores públicos lo ven como un espacio que ha llenado un vacío, en la lógica de representar un apoyo y un aliado para el logro de políticas públicas de mejor calidad. Es visto como una suerte de consejo consultivo, pero para todos los temas del agro en forma transversal. Ahí se exponen lineamientos o estrategias de política buscando obtener no sólo la retroalimentación experta de los miembros del Grupo, sino que también la opinión de los actores concretos interesados, que verán en terreno la aplicación de las políticas (productores, exportadores, etc.)⁵.

⁵ El GDR tiene una alta valoración desde el MAGAP, demostrada en que dicho ministerio contribuyó con recursos financieros a la realización de cuatro diálogos entre junio y septiembre de 2013, tras el cierre del proyecto y previo a que entrara en vigencia el programa FIDA que le diera continuidad.

“El MAGAP quiso apoyarse en un espacio para definir políticas, asesoramiento en programas que debía emprender” (Subsecretaria de Comercialización, MAGAP).

“Es un grupo de la mano de un ministerio, un grupo de sabios que era necesario (...) Hace unos tres años participé en el GDR, en el gobierno no existe tiempo para los análisis y la planificación y este espacio me encantó, es el único, algunas ONG han hecho algo similar, pero no continuo ni sistematizado (...) el día a día de la burocracia absorbe mucho y esto permite salir y es muy saludable” (ex – Viceministra de Desarrollo Rural, actual asesora del MIDUVI)

Por su parte, algunos miembros, especialmente de la sociedad civil, lo ven no sólo como un espacio de consulta y discusión de ideas del gobierno, sino que también como un lugar desde donde se plantean temas y se empuja su incorporación en la agenda de la autoridad, en la búsqueda de soluciones a los problemas.

“Los contenidos, la metodología permiten calidad y amplitud, los invitados están vinculados a la lógica agraria (...) en Ecuador no hay otros espacios como el GDR, es importante para encontrarse y abordar problemas entre todos, decir soluciones concretas” (Presidente Asociación de pequeños productores bananeros)

“El GDR es un espacio de dos vías, se tratan temas con los actores y también éstos plantean demandas para discutirlos (...) La manera más correcta de acercar posiciones y que haya un espacio público-privado donde estar juntos (...) el GDR es un articulador, si Ecuador es agrícola y este es un espacio de conocedores que ayudan a acercar al gobierno con sectores que pueden estar distanciados (...) es un espacio donde se articulan cosas concretas, por ejemplo las ruedas de negocio” (Subsecretaria de Comercio, MCE)

1.2. Objetivos y definición de incidencia

El Grupo define su propósito en los siguientes términos: *“El propósito del GDR Ecuador es 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 trabajo del Grupo ha tenido un enfoque sectorial, es decir, abordando el sector del agro como un conjunto amplio con diversas problemáticas y líneas de acción. Siempre ha estado en el centro la preocupación por el desarrollo rural, la agricultura familiar y los pequeños agricultores, aunque la forma de aproximarse a esas temáticas ha ido variando en el tiempo. En el inicio el enfoque era el de la pobreza rural, que se caracterizó con un trabajo de colaboración en la caracterización y priorización de territorios (mapas de pobreza) para el desarrollo de planes de desarrollo rural, en el marco de la puesta en marcha de la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural, así como propuestas de fortalecimiento de la educación rural y de consolidación parcelaria y adquisición de tierras. Posteriormente, el enfoque que comenzó a prevalecer fue el de las cadenas productivas, la innovación y el mejoramiento de la productividad en torno de cultivos con gran proporción de

pequeños agricultores (maíz duro, arroz, cacao y banano), contemplando adicionalmente una línea de atención respecto de la institucionalidad para el financiamiento del sector rural.

1.3. Identificación de problemas y estrategia de acción

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**⁶. Las causas, actores y medios identificados en torno a dicha situación son:

Cuadro N°2: Causas, actores y medios asociados al problema de la baja productividad

CAUSAS	ACTORES	MEDIOS
<i>Baja innovación tecnológica</i>	MAGAP: Subsecretaría de Comercialización, Dirección de Innovación	Plan Semillas de alto rendimiento y paquete tecnológico; Institucionalización de la asistencia técnica en el MAGAP; Unidad Nacional de Almacenamiento; Sistema nacional de innovación.
<i>Debilidad de los encadenamientos productivos</i>	MAGAP: Subsecretaría de Comercialización, Dirección de Innovación	Plan de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) maíz, arroz, cacao, banano y palma aceitera.
<i>Inadecuada estructura institucional de financiamiento rural</i>	Banco Nacional de Fomento, MAGAP, Red financiera rural	Modificación del Banco Nacional de Fomento en la línea de avanzar hacia un Banco de Desarrollo Rural.
<i>Debilidad de la educación rural</i>	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Coordinación del Buen Vivir Rural) Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Estrategia Nacional del Buen Vivir) Ministerio de Educación (Subsecretaría de Fundamentos Educativos) Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad MAGAP (Vice-ministerio de Desarrollo Rural)	Propuesta para mejorar cobertura, calidad y fortalecimiento de colegios técnicos rurales, en vínculo con universidades.
<i>Políticas no territorializadas o no focalizadas en sectores rurales</i>	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Coordinación del Buen Vivir Rural) Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Estrategia Nacional del Buen Vivir)	Mapas de pobreza; Diagnóstico y territorios priorizados.
<i>Falta de asociatividad en el sector de la pequeña agricultura</i>	Éste es un ámbito que se plantea posterior a julio de 2013, que es de interés explorar por parte del Grupo en el nuevo ciclo que comienza.	

En el período analizado, las estrategias de acción del Grupo abordaron de manera diversa cada uno de los ámbitos, aunque con un método común en el que se observan, no siempre en la misma

⁶ El esquema detallado de árbol de problemas y objetivos se presenta en el Anexo N°2, al igual que el mapa de actores asociado. Constituyen una reconstrucción ex – post que considera la re-estructuración que experimentó el GDR a fines del año 2011, en que amplió su convocatoria, reemplazó a su coordinador técnico y propuso cuatro temas de trabajo: i) reposicionar la importancia de la agricultura en la economía ecuatoriana; ii) educación pública rural; iii) cadenas productivas y iv) reforma institucional del sector rural.

secuencia: i) presentación de análisis y debate en el Grupo (reuniones ampliadas con una duración de medio día); ii) realización de estudios o consultorías específicas; tras lo cual se espera iii) definición por parte de la autoridad de estrategia, política o programa que incorpora elementos propuestos.

El modo de operación del GDR ha estado basado más en aprovechar la oportunidad de incidir en temas que los propios miembros del grupo o actores gubernamentales van poniendo y que están en sintonía con la agenda, que en comenzar desde una planificación rígida que busca llevarse a cabo.

Es así como los intentos fallidos o las experiencias exitosas, o bien la retirada o incorporación de distintos actores, han ido modelando la forma y los énfasis de las estrategias del GDR. Como ya se insinuaba más arriba, la primera fase estuvo enfocada hacia la generación de una política de desarrollo rural y a una contribución desde el desarrollo territorial, sin embargo, no siempre se logró capitalizar los esfuerzos. Por una parte, los interlocutores institucionales se debilitaron o cambiaron de énfasis (caso del Comité Interministerial para el Buen Vivir Rural) o bien no acogieron con fuerza las propuestas (caso de SENPLADES en relación a las propuestas de educación rural)⁷.

“En la fase 1 el trabajo se enfocó en la institucionalidad en torno al desarrollo territorial, donde había una bicefalia MAGAP-MCDS, había un Comité Técnico Interministerial, donde estaba Silvana Vallejo, sin embargo, esa instancia se debilitó y no resultó. También se elaboró una propuesta de política rural, se generó una discusión nacional, pero no se concretó” (Secretario Técnico GDR Ecuador)

“En educación rural se hizo una consultoría de Rafael Guerrero y luego SENPLADES la tomó, pero quedó trabada (...) El Plan Nacional 2013-2017 divide en dos pobreza y productividad, pero educación rural es transversal, entonces el Comité Técnico Interministerial pasa a pobreza y no se incorporó el tema a alguno de los dos ejes en forma específica, entonces se perdió. Luego se forma un Comité Rural en SENPLADES, pero tampoco fructificó ahí” (ex – Viceministra de Desarrollo Rural, actual asesora del MIDUVI)

Por otra parte, la incorporación de actores privados al Grupo también impulsó un desplazamiento de los temas desde la aproximación “social” a la pobreza y el desarrollo rural, hacia un abordaje desde lo productivo, cobrando fuerza la discusión sobre las cadenas productivas, la innovación y la productividad.

“Es destacable el diálogo multiactoral, en esta segunda fase con una fuerte presencia del actor privado, que antes no era la característica (...) la incorporación del sector privado tras la primera fase llevó a reemplazar los temas [del desarrollo rural a las cadenas productivas]” (Secretario Técnico GDR Ecuador)

La ausencia o presencia de determinados actores es un factor relevante para la comprensión de los procesos de búsqueda de incidencia del Grupo, tanto quienes están formando parte de él,

⁷ En los meses de febrero y junio de 2012 se desarrollaron reuniones del GDR sobre el tema de Educación rural, proponiendo mejorar la cobertura, calidad y fortalecimiento de los colegios técnicos rurales y bachilleratos. A la fecha no hay resultados.

como quienes están en posiciones estratégicas en la institucionalidad pública. En este punto, la llegada de Javier Ponce al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) fue un hito en materia de oportunidades de incidencia, puesto que era miembro del Grupo.

“Al inicio el Grupo interactuó más con el MIES y con el MCDS, pero los actores cambiaron y se alejaron un poco, mientras que los que llegaron al MAGAP venían del GDR (...) la articulación con los actores llevó a que el foco se desplazara desde la pobreza rural y el desarrollo rural a productividad y cadenas”
(Subsecretaría de Comercialización, MAGAP)

Los temas abordados en las reuniones del Grupo dan cuenta de esta transición temática. Van desde la agricultura y su importancia en el desarrollo de la economía y la sociedad, hasta la institucionalidad agropecuaria, pasando por el mejoramiento de la educación rural, los encadenamientos productivos sostenibles, la importancia de la innovación y la investigación para el agro. El siguiente cuadro da cuenta de las reuniones llevadas a cabo entre los años 2011 y 2013, indicando el tema central.

Cuadro N°3: Reuniones del GDR (2011-2013).

TEMA*	FECHA
Tipología de territorios políticos del Buen Vivir Rural	17/05/2011
Dinámicas territoriales en la cuenca alta del Guayas	28/06/2011
Acción Pública en Educación Rural	23/02/2012
Cadenas Productivas de Balanceados	02/03/2012
Políticas de Desarrollo Agropecuario	28/05/2012
Educación Rural	12/06/2012
Plan de Innovación Tecnológica	20/07/2012
Redistribución de Tierras	19/09/2012
Plan Nacional de Semillas	25/09/2012
Innovación Tecnológica	03/10/2012
Sector Arrocero	18/10/2012
Políticas de Comercialización	06/11/2012
Sistemas Financieros Rurales	07/03/2013
Transferencias de Competencias	13/03/2013
Sector Bananero	24/04/2013
Productividad Arroz y Maíz	27/06/2013

*Se destacan en negrita aquellos temas que a la fecha han dado más frutos en materia de incidencia.

2. Resultados de incidencia en el período 2010-2013: actores, políticas y procesos

La diversidad de reuniones, análisis y reflexiones con carácter aplicado que ha desplegado el GDR han establecido varios surcos de incidencia. Primero, con el MCDS de interlocutor, luego con el MAGAP como actor protagónico. Si bien cada debate probablemente haya sembrado una semilla para los cambios⁸, en rigor, la incidencia verificable a la fecha se concentra fuertemente en torno a las políticas del MAGAP.

⁸ Al menos es probable que a nivel de actores, la información presentada y los debates generados tengan algún efecto.

Hay un conjunto de planes que se han alimentado de las presentaciones, debates y/o consultorías específicas desarrolladas en o a partir del GDR. La incidencia opera en una doble vía: en algunos casos los temas levantados por el Grupo son recogidos por alguna autoridad e incluidos dentro de las definiciones de alguna política o programa; en otros, es la propia autoridad la que presenta una estrategia de acción o plan al Grupo, para recibir sus sugerencias y condiciones de viabilidad⁹.

En una primera etapa hubo tanto logros como frustraciones, mientras que en un segundo momento se pudieron concretar acciones significativas o avanzar positivamente en su concreción. A continuación se distinguen los resultados en actores, políticas y procesos de política¹⁰.

2.1. Incidencia en actores

A nivel de actores, a la fecha se evidencian dos tipos de logros. El primero se asocia con los resultados del proceso previo de convocatoria y conformación del Grupo como un espacio diverso, reconocido y legitimado, lo que se ha traducido en que miembros del mismo que ocupan altos cargos de gobierno sean **portadores de discursos, conocimientos y relaciones surgidos en el marco del GDR** y expandan esa impronta en sus espacios de trabajo ligados a la toma de decisiones. Los casos del ministro del MAGAP, de la ex ministra del MCDS y actual asesora de la vicepresidencia, de la ex viceministra de desarrollo rural o de la actual subsecretaria de comercialización son ejemplares. En segundo lugar, se ha logrado un reconocimiento por parte de actores que, sin ser miembros del Grupo, han tenido contacto o vínculos con él a propósito de algún tema de interés de política o algún insumo proporcionado por el GDR (documento, consultoría, etc.). Estos últimos han experimentado cambios en sus conocimientos sobre temas específicos y relaciones, al ver al grupo como una red de actores relevante. Los casos de la coordinadora de innovación del MAGAP o de la Subsecretaria de comercio exterior del MCE son ejemplos de ello.

Los cambios que los propios actores reconocen tienen que ver con los ámbitos del conocimiento, las capacidades y las relaciones. La participación en el GDR o la recepción de insumos de parte de él implican cambios en las capacidades de los actores de entender y operar sobre problemas, temas y soluciones sobre el sector agropecuario, así como el establecimiento de vínculos entre los distintos actores y grupos interesados en una materia determinada.

Entre los conocimientos destacados están 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**.

⁹ Esto se trata más adelante como un resultado de incidencia en los procesos de política.

¹⁰ La distinción entre actores, políticas y procesos supone una consistencia lógica en que, identificados determinados problemas que se quieren resolver, y ciertos actores asociados a sus posibles soluciones, fundamentalmente a través de las acciones de los Estados, se deben lograr primero cambios en los actores que participan en los procesos de decisión, diseño o ejecución de las políticas, para que puedan materializarse en las propias estrategias y políticas, así como en sus procesos.

[En relación a la elaboración de mapas de pobreza y definición de territorios prioritarios] *“Se entendió que habían situaciones diferentes, que se requería una mirada focalizada, que las políticas universalistas tenían un límite”* (Asesora del vicepresidente).

“Ha permitido avanzar en un lenguaje común entre distintos actores y definir áreas en las que trabajar (...) entender el sector agropecuario de una manera más integral, son leyes, son servicios, son escuelas, es innovación global (...) se nuclea lo que está disperso” (Presidente AGSO)

“El año 2013 conocí a RELASER y a RIMISP por extensionismo rural, ahora trabajo en una propuesta de análisis de asistencia técnica que está haciendo RIMISP (...) estamos trabajando en el desarrollo de un sistema de innovación agrícola, asistencia técnica especializada, queremos hacer una norma técnica para su implementación a nivel de toda la institución (...) He recibido un par de documentos del GDR...” (Coordinadora de Innovación, MAGAP)

En cuanto a las relaciones, si bien algunos de los miembros del Grupo forman parte de una cohorte que se conoce o mantenía algún tipo de vínculo con anterioridad a su funcionamiento, gran parte de ellos también ha encontrado en el Grupo un espacio donde conocer y ampliar sus redes, bajo un marco general compartido –un propósito y un lenguaje común–.

Los insumos y los debates son a su vez transferidos por sus miembros a sus respectivos espacios de acción, amplificando el alcance de los debates y pudiendo generar cambios en otros actores.

“las ayudamemorias de las reuniones del Grupo las incorporo en mi análisis y eso se discute con los compañeros” (Presidente Asociación de pequeños productores bananeros)

2.2. Incidencia en políticas

En cuanto a 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 Rural¹¹. Asimismo, en el ámbito de tenencia y adquisición de tierras, hay un proceso legislativo en marcha que podría significar la aprobación de un proyecto de ley que incluye consideraciones propuestas en el marco del Grupo¹².

¹¹ En mayo de 2011 tiene lugar una reunión del GDR para conocer la propuesta de SENPLADES sobre políticas del Buen Vivir Rural y una tipología de territorios elaborada a partir del trabajo de RIMISP, la que fue discutida en el Grupo. Con esa base, SENPLADES definió su propuesta de políticas y acciones para la priorización de territorios para la reducción de la pobreza rural.

¹² En septiembre de 2012 el GDR tuvo una sesión sobre el tema de redistribución de tierras. El Ministro de MAGAP y la Viceministra de Desarrollo Rural, presentaron la política de redistribución de tierras del Gobierno. En julio de 2013 se actualizó el “Plan de fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador” (Plan de Tierras), aprobado en abril de 2010. Tras el debate del Grupo, se solicitó por parte del MAGAP a RIMISP un estudio específico sobre políticas de tenencia de la tierra, el cual fue presentado por Manuel Chiriboga ante la Asamblea Nacional en octubre de 2013. Ver presentación “Insumos para estructurar políticas de tenencia de la tierra”, M. Chiriboga, octubre de 2013.

“La Estrategia de Desarrollo Rural fue consolidada con el trabajo del Grupo y luego fue presentada incluso al Presidente (...) con SENPLADES se trabajó en la Estrategia de erradicación de la pobreza y se incorporaron elementos” (Asesora del Vice-Presidente)

“... y el plan de tierras, donde hubo un debate y luego una consultoría sobre tenencia de la tierra, de donde surge una propuesta para el componente de consolidación parcelaria en la ley de inversión (...) la idea se presentó en la Asamblea Nacional, ahora se habla de un código de la ley de tierras, con la idea de Manuel Chiriboga de la tierra como seguro social del campesino” (ex – Viceministra de Desarrollo Rural, actual asesora del MIDUVI)

Sin embargo, es sin duda después del primer año de funcionamiento del Grupo que se observa un ámbito de incidencia más fructífero. Hay dos iniciativas concretas que resaltan, ambas radicadas en el MAGAP e inscritas en el “Plan para el incremento de la productividad”. La primera corresponde a los **Planes de Mejora Competitiva (PMC)** del arroz, cacao, banano y palma aceitera. La segunda, al **Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas**, estrechamente relacionados.

Planes de Mejora Competitiva

El MAGAP había suscrito en noviembre de 2011 un Convenio Interministerial con el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) para la puesta en marcha del PMC Maíz, cuyo objetivo era alcanzar el autoabastecimiento –en condiciones competitivas- para el año 2015.

En mayo de 2012 asume como ministro Javier Ponce, miembro del GDR, quien designa a un Coordinador del Programa de Mejora Competitiva del Maíz, con los siguientes objetivos: incremento de la productividad; modernización de la comercialización; aumento de la infraestructura de almacenamiento¹³; ampliación del acceso al financiamiento; y fortalecimiento de la asociatividad.

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.

La experiencia del PMC Maíz es analizada por el Grupo y plantea la necesidad de extender la iniciativa a las cadenas productivas del arroz, banano, cacao y palma aceitera. Los resultados del

¹³ El Grupo también apoyó el diseño de la política para crear un Sistema Nacional de Almacenamiento para la producción campesina y de medianos productores. Este fue un proyecto impulsado por miembros del GDR y acogido por el Ministro de Agricultura, que se concretaría en la constitución de la Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento (“UNA”), el 30/05/2013. La UNA había sido creada el año 2007, reformada en 2013 y definitivamente constituida mediante el Decreto Ejecutivo No. 12, publicado en el Registro Oficial No. 16 del 17 de junio de 2013.

diálogo son acogidos por el Ministerio, que comienza a desarrollar PMC en torno a dichos cultivos, contando con la participación de algunos miembros del GDR¹⁴.

“El Ministro Ponce asumió en mayo de 2012, en diciembre de ese año comenzó el trabajo en maíz y arroz, y a la fecha ya se han entregado 260 mil kit para una hectárea para los productores que tienen menos de 10 hectáreas” (Coordinador PMC del Maíz, MAGAP)

En el diseño de los planes, el debate generado al interior del GDR y las intervenciones de sus miembros, fueron muy relevantes. Se destaca que 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, se señala que 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).

“A partir de una presentación que se hizo en el Grupo sobre el maíz, el MAGAP desarrolló un Plan de Mejoramiento de la Competitividad en arroz, banano y palma” (Subsecretaria de Comercialización, MAGAP).

“En comercialización se han llevado a cabo ruedas de negocio, una idea del Grupo, donde se encuentran productores y compradores, en la primera que se hizo se transaron 70 mil toneladas, en la segunda 200 mil toneladas, estamos hablando de USD 70 millones” (Coordinador PMC del Maíz, MAGAP)

“En el cacao hubo mucha incidencia del Grupo, se alertó al ministro por la calidad del cacao –que es el mejor del mundo, pero poco productivo- y se consideró invertir en el sector” (Consultora asociada CORPEI, Ex Ministra del Ambiente)

“Por ejemplo, en la cadena del cacao los programas se concentraban en la producción y gracias al Grupo se incluyó una línea de post-cosecha, con apoyo a la comercialización (...) las ruedas de negocio y la Empresa pública de comercialización, para regular los precios, surgieron del GDR” (Subsecretaria de Comercialización, MAGAP).

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

¹⁴ 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, recogida por el MAGAP. 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. 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. 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.

agricultores, permitiendo el acceso de los agricultores de maíz duro y arroz 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 que permitirán potenciar el rendimiento de la producción de 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 hectárea¹⁵.

Su puesta en marcha contemplaba iniciar por los cantones maiceros y arroceros más pobres, donde existe concentración de pequeños productores con limitado acceso a paquetes tecnológicos de alta productividad, en las provincias de Loja, Manabí, Los Ríos y Guayas.

La idea del Plan surge en los debates del Grupo¹⁶. Tal como señalan la subsecretaria de comercialización, firmante del informe que da cuenta de los resultados del Plan a mayo del 2014, y el Coordinador del PMC Maíz:

“La idea de una dotación de semillas certificadas con enfoque en pobreza surge en el Grupo, hay una presentación que se hace sobre maíz y arroz en el año 2012, se identifica el problema y se trabaja en un Programa de Productividad Integrado destinado a 200 mil hectáreas [30 a 40 mil productores], luego se comparte en las discusiones del Grupo” (Subsecretaria de Comercialización, MAGAP).

“El tema de mejorar la productividad surgió en el Grupo, y la idea que se concretó en entregar un paquete tecnológico de alto rendimiento al pequeño productor, compuesto por semillas certificadas, más fertilizante, más químicos plaguicidas, pero además con un elemento clave, con asistencia técnica (...) en el MAGAP no hay tiempo para reflexionar y la idea surgió en el Grupo, que inició esa discusión” (Coordinador PMC del Maíz, MAGAP).

Los resultados indican que tras tres cosechas, el incremento de la productividad efectivo ha ascendido al doble de toneladas por hectárea. 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 beneficiarios¹⁷.

En este marco, un resultado muy significativo del trabajo del Grupo dice relación con impulsar 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. En el informe recién citado, se afirma “el componente más importante de este

¹⁵ MAGAP (2013) “Proyecto nacional de semillas de alto rendimiento y manejo agronómico del cultivo”, CUP: 133600000.0000.375567, julio; y MAGAP (2014) “Resumen Informe a la Presidencia de la República”, 12 de mayo.

¹⁶ 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.

¹⁷ Resumen Informe a la Presidencia de la República de Ecuador. MAGAP. 12 de mayo de 2014.

proyecto, es el de la asistencia técnica. Este se orienta a brindarle un beneficio integral al agricultor y sobre todo apoya en territorio a realizar un seguimiento para lograr una buena entrega del subsidio gubernamental”.

Junto con ello, el Grupo ha incidido en otros ámbitos, como el de finanzas rurales, donde ha aportado en una discusión que alimentó la eventual creación del Banco de Desarrollo Rural Urbano-Marginal, sin embargo, no existen frutos verificables.

“El Grupo ha trabajado el tema de las finanzas rurales, Manuel Chiriboga tiene vínculos con el Ministro y ha habido ideas, aunque aún no se aprecian los frutos” (Presidente de la Red Financiera Rural)

2.3. Incidencia en procesos

Finalmente, en cuanto a procesos de política, el Grupo se ha consolidado como un espacio de diálogo fundamental en torno a las problemáticas del sector agropecuario y como un interlocutor reconocido por la autoridad gubernamental. El propio Grupo 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**. Se contribuye así, a un proceso más participativo y transparente. 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 GDR hay una diversidad de actores que desde su realidad pueden aportar (...) ha permitido una articulación público-privada que no existía (...). Antes el MAGAP tenía consejos consultivos por producto, pero no funcionaban. El Grupo de Diálogo Rural es más amplio, sectorial, donde importa el juicio de viabilidad de las estrategias” (Subsecretaria de Comercialización, MAGAP).

“[Luego de las reuniones del Grupo] Ahora se está trabajando en la ley de banano, con un estudio que involucra a todos los actores, con siete mesas de trabajo (legal, asociatividad, financiamiento, productividad, sistema integrado de innovación, acceso a mercados), que es insumo para las nuevas políticas de Estado” (Director AEBE)

El siguiente cuadro describe la cadena lógica de problemas, acciones y resultados del GDR Ecuador.

Cuadro N°4: Cadena lógica de problemas, estrategias y resultados del GDR Ecuador 2010-2013

Problema	Objetivo	Estrategia y acciones	Resultados en actores	Resultados en procesos	Resultados en políticas
Baja productividad del pequeño productor familiar en los sectores del banano, arroz, maíz, cacao	Incrementar la productividad del pequeño productor familiar	Presentación de estudio específico en el tema / Debate en el GDR e intercambio de opiniones / Consultoría o estudio específico / Definición de estrategia, plan o programa a ejecutar	Discursos, conocimientos, capacidades y relaciones: enfoque de focalización territorial, mirada integral, importancia asistencia técnica.	Espacio consultivo para la formulación de políticas en el agro, participativo y transparente.	Priorización de territorios para piloto Políticas Buen Vivir Rural Plan Nacional de Semillas, incluye paquete tecnológico y asistencia técnica Planes de Mejora Competitiva maíz duro, arroz, banano
Debilidad de los encadenamientos productivos	Fortalecer las cadenas productivas en torno al banano, maíz, arroz, cacao, incluida la política de sustentación de precios	Estudio sobre productividad; presentación y debate; propuestas; asesoría al MAGAP; colaboración en proceso de construcción PMC. Propuesta ruedas de negocio.	Importancia de replicar planes de mejora en otros cultivos e incorporar en la política la etapa de comercialización.	-	Planes de Mejora Competitiva por cadenas arroz, banano, palma Política de sustentación de precios Ruedas de negocio y acuerdos de comercialización
Baja innovación tecnológica: problemas de disponibilidad de semillas de calidad y de paquetes tecnológicos de alto rendimiento	Fomentar la innovación tecnológica a través de facilitar el acceso a paquetes tecnológicos de alto rendimiento, incluida asistencia técnica	Presentación de análisis y debate, con propuestas al MAGAP Consultoría- estudio sobre innovación y asistencia técnica	Necesidad de institucionalizar la asistencia técnica, incorporándola de forma transversal en el MAGAP	-	Plan Nacional de Semillas (paquete de semillas certificadas, fertilizantes, plaguicidas y asistencia técnica) Sistema Nacional de almacenamiento
Inadecuada estructura institucional de financiamiento rural (Banco Nacional de Fomento)	Adecuar la estructura de financiamiento a las necesidades del sector rural de agricultura familiar	Presentación de análisis y debate, con propuestas al para modificar BNF y avanzar hacia BDR	Necesidad de reestructuración del BNF y conversación sobre Banco de Desarrollo Rural Urbano-Marginal	-	-
Debilitamiento de la Educación rural	Fortalecimiento de la educación rural	Presentación, análisis, debate y propuesta fortalecimiento colegios técnicos rurales	-	-	-
Bajo nivel de asociatividad en el sector de la agricultura familiar	Fortalecimiento de la asociatividad de los pequeños agricultores	-	-	-	-
Políticas no focalizadas	Políticas focalizadas pertinentes a los territorios rurales más empobrecidos	Presentación de análisis y debate, con propuestas a SENPLADES Estudio, diagnóstico y mapas de pobreza	Enfoque de focalización territorial	-	Estrategia de desarrollo rural. Mapas de pobreza, tipología de territorios y priorización para políticas del Buen Vivir Rural

Fuente: Elaboración propia en base a información primaria y secundaria sobre el GDR Ecuador.

El GDR y la agenda del FIDA

El GDR, como se ha observado, es un espacio privilegiado donde se reflexiona y debate sobre los problemas del agro ecuatoriano, con capacidad propositiva y con llegada a los tomadores de decisión. En ese marco, desde el punto de vista del FIDA, es una instancia que permite estar al tanto de los intereses del sector agro en el país y sus dinámicas.

“el GDR permite escuchar los requerimientos de autoridades y actores del agro, oír de la voz de los propios actores información a considerar en las líneas estratégicas de desarrollo (...) el gerente de programas del FIDA ha participado, identifica y vislumbra intereses en sectores y territorios” (Enlace FIDA en Ecuador)

También ha sido un aliado, aunque se ha impulsado líneas de acción que no han prosperado, como es el intento frustrado de obtener un préstamo en el sector de cacao.

“Se había apostado por el apoyo FIDA para sacar un préstamo en cacao, pero no funcionó” (Secretario Técnico GDR Ecuador)

3. Procesos y mecanismos de incidencia

Los resultados observados se han alcanzado a partir de diversos esquemas. El propio Grupo identifica tres modalidades a través de las cuales se produce la incidencia.

a) Mediante acuerdos con las autoridades del MAGAP

La relación establecida con el MAGAP a través de una colaboración permanente con el Ministro y con altos cargos a partir de reuniones, realización de estudios y consultorías, así como convenios formales, es un canal muy significativo que permite que las ideas, experiencia y conocimiento del Grupo cristalicen en decisiones concretas de política pública.

b) Como resultado de la actividad de miembros del GDR en instancias de decisión sobre el sector agrícola

La presencia de miembros del GDR en altos cargos y espacios de toma de decisión constituye un elemento clave. No sólo permite una salida directa desde los planteamientos del Grupo hacia la definición de estrategias y políticas, sino que además hace posible la ampliación de dichas ideas a una escala institucional, permeando sus prácticas. Las figuras del ministro del MAGAP y de su subsecretaria de comercialización son ejemplo de ello.

c) Por la acción de los dirigentes gremiales en la interlocución con el MAGAP

No sólo la presencia de los miembros en la estructura de decisiones del Estado o la generación directa de acuerdos con las autoridades logra resultados en incidencia. La integración de actores gremiales al Grupo abre un canal paralelo de relaciones con los tomadores de decisión. Ellos son un actor con intereses y capacidad de lobby para empujar cambios, por lo que cuando el Grupo presenta propuestas, utilizan también sus espacios de intercambio con la autoridad para reforzar los planteamientos. La Asociación de Exportadores de Banano es un ejemplo en relación al PMC de banano.

“Las recomendaciones del GDR, especialmente de Manuel Chiriboga, que es muy destacado, fueron recogidas por AEBE y nosotros se lo planteamos al MAGAP para hacerlo, tenemos reuniones semanales con el ministro. Se contrató al GDR y este Programa de Mejora de la Competitividad es un hito (...) el sector privado se nutre del GDR y lo plantea al MAGAP” (Director Asociación de exportadores de banano del Ecuador - AEBE)

A la identificación de estos procesos es posible agregar un análisis sobre los factores que contribuyen a que dichas modalidades tengan éxito y logren concretarse en cambios en los actores, las políticas y los procesos. Se puede distinguir los siguientes factores:

- **Actores clave, tanto en el propio Grupo, como en el Estado**

El Secretario Técnico del GDR Ecuador hasta agosto de 2014¹⁸, es el referente del Grupo. Fue viceministro del MAGAP y tiene una larga trayectoria, reconocido como uno de los principales agraristas de Ecuador, es admirado por su trabajo y su honestidad. 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.

La mayoría de los miembros del GDR reconoce haber sido convocado por él a integrarse al Grupo y que su presencia otorgaba una legitimidad especial a dicho espacio. Los actores públicos también lo reconocen como un interlocutor reconocido, que daba respaldo a las propuestas que se generaban desde el GDR.

Junto con él, el coordinador técnico del Grupo también es una figura reconocida, fue viceministro y subsecretario del MAGAP. Tiene una importante trayectoria, que ha favorecido la dinámica del grupo y su llegada con los funcionarios públicos.

“El criterio de Manuel Chiriboga y Rafael Guerrero siempre va a ser relevante, son los dos mejores agraristas del país, su trabajo tiene mucha calidad” (Asesora del Vice-Presidente)

¹⁸ Manuel Chiriboga, Q.E.P.D. Fallecido el 12 de agosto de 2014.

Por otro lado, la cercanía y relación con autoridades importantes es un aspecto fundamental a considerar al momento de analizar el alcance y sostenibilidad de las acciones de incidencia del Grupo. Javier Ponce, Silvana Vallejo, Carol Chehab y Jeannette Sánchez, destacan por ser figuras muy importantes como vectores de la incidencia, pues tienen mucha cercanía con el Grupo (han sido o siguen siendo miembros) y se desempeñan en ámbitos de toma de decisión significativos para los objetivos del GDR.

“El Grupo tiene una diversidad de actores, con distintos enfoques e intereses, con propuestas o con simple conocimiento, y con afinidad con las autoridades, ellos son los que deben escuchar, si el GDR tiene llegada a ellos, tiene incidencia, la asistencia de autoridades es clave” (ex – Viceministra de Desarrollo Rural, actual asesora del MIDUVI)

“El acceso a personas clave en el gobierno ha sido muy importante, como Jeannette Sánchez o el Ministro Ponce (...) puede haber una fragilidad por dependencia de personas” (Secretario Técnico GDR Ecuador)

- **Estrategia, método de funcionamiento y conformación del GDR**

Si bien el Grupo ha definido objetivos y ámbitos de acción concretos, su estrategia ha sido 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 sobre la cual se debe insistir haciendo caso omiso de las dinámicas del entorno. Como ya se ha señalado, la entrada de nuevos actores al Grupo y la modificación del mapa de actores en el Estado impulsaron una reorientación de las acciones. Esto demuestra una capacidad para aprovechar los espacios de oportunidad que se presentan para incidir, siendo un factor a favor del logro de resultados.

Junto con ello, en la práctica 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.

“El GDR es un espacio que profundiza en lo agrario, articulando actores y avanzando al desarrollo (...) Se discute, se estudia y se hacen recomendaciones que son acogidas por los ministerios (...) El proceso del GDR funciona así: se presentan unos resultados de un análisis o un estudio, lo escucha la autoridad, se consideran las distintas partes, hay un lobby entre todos y luego la autoridad toma decisiones (no siempre funciona y hay temas que no entran)” (Consultora asociada CORPEI, Ex Ministra del Ambiente)
“El GDR es un espacio de experiencia y de articulación (...) hay diálogo con el ministro, el ministro pregunta y dice “y esto cómo lo hacemos?” (Pro-Rector Universidad Santa María, Guayaquil)

En paralelo, los vínculos personales y reconocimiento del Secretario Técnico han redundado en que se le encargue a él y a RIMISP la realización de estudios y mapeos o funciones específicas de asesoría a tomadores de decisión, lo cual profundiza en los ámbitos de influencia del GDR.

“RIMISP ha prestado también un apoyo de consultoría al MAGAP, en estudios de productividad de maíz, arroz y banano. Actualmente RIMISP está haciendo una consultoría sobre el PMC y las cadenas productivas” (Subsecretaria de Comercialización, MAGAP).

Respecto de la conformación del GDR, como se ha señalado, éste es diverso en varios sentidos, lo que permite complementar un nivel de experticia en los temas, con representación de intereses de distintos actores, configurando además un espacio de articulación público-privada muy valorado¹⁹. Ello permite proponer soluciones a los problemas desde una mirada integral.

“El GDR Ecuador es un colectivo con la virtud de acercar a actores públicos y privados, campesinos organizados y empresas privadas (...) muchos actores de nivel gerencial y autoridades públicas, pero conservando la distancia con el sector público” (Enlace FIDA en Ecuador).

“Casi todos los miembros del Grupo han estado en el gobierno o son estudiosos del tema o tienen relación directa con las organizaciones campesinas (...) El logro más importante es que se mantenga el espacio de diálogo en contextos de polarización (...) el Grupo es diverso, pero se ha ganado el respeto y la credibilidad” (Pro-Rector Universidad Santa María, Guayaquil)

“Se valora mucho que el Grupo sea tripartito público-privado-universidades” (Subsecretaria de Comercio, MCE)

“Antes había confrontación entre los sectores y el GDR aporta elementos para pensar común el país” (Presidente Asociación de pequeños productores bananeros)

“Es el único Grupo de estas características que empaquete los problemas y piense en soluciones” (Presidente AGSO)

La visibilidad del Grupo en términos comunicacionales no fue objeto de la presente evaluación, sin embargo, de acuerdo a la encargada de comunicaciones de RIMISP-Ecuador, se elabora un boletín mensual para dar cuenta de lo que hace el GDR y un boletín trimestral para profundizar mediante entrevistas. Se les da seguimiento a las columnas de Manuel Chiriboga y se está evaluando

¹⁹ Desde la coordinación del Grupo se plantea que en el último tiempo ha aumentado la asistencia de actores no-miembros del GDR, expresando un alto interés por los temas específicos presentados, pero a la vez un nivel de rotación importante. En algunos casos, los no-miembros asistentes han superado a los miembros estables, situación que es materia de reflexión por parte del equipo de coordinación.

publicar en revistas especializadas del tema agro, dos impresas y dos digitales. Finalmente, hay un twitter “DiálogoRuralEcuador” y un Facebook “Grupo Diálogo Rural Ecuador”²⁰.

Se afirma que las ediciones del Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad abrieron la puerta para aumentar las publicaciones y apariciones en los medios locales.

4. Conclusiones: reflexión desde los resultados y debate con la coordinación del Grupo

El presente informe ha descrito los principales resultados de incidencia del GDR Ecuador y los factores y procesos que ayudan a explicar lo obtenido. Sobre esa base, también se identificaron algunos temas de relevancia para pensar la eficacia y sostenibilidad en el tiempo de los logros del Grupo, los cuales fueron planteados al equipo de coordinación del mismo en reuniones desarrolladas al finalizar la etapa de trabajo de campo de la evaluación²¹.

La reflexión giró en torno de los siguientes temas:

- Transición desde foco explícito en pobreza rural hacia cadenas productivas y competitividad
- Dependencia de actores clave en los resultados de incidencia y sus implicancias
- Tensión entre autonomía del Grupo y riesgos de absorción por la agenda del gobierno
- Ausencia de representantes indígenas
- Desafíos y riesgo de pérdida de fuerza del Grupo ante el retiro del secretario técnico

En síntesis, el equipo de coordinación reconoce que implican desafíos a futuro, pero que el Grupo ha logrado sentar unas bases sólidas, con reconocimiento, legitimidad y transversalidad que aseguran una dinámica propia, con autonomía del gobierno, con un incipiente recambio generacional de los miembros y centrado en el mejoramiento de la situación de los pequeños agricultores y la agricultura familiar.

El siguiente cuadro presenta un resumen de las conclusiones de la reflexión realizada sobre cada uno de los puntos.

²⁰ Examinando el perfil de Facebook, se evidencia que su uso no es intensivo como canal de comunicación, pues accedido el 5/09/2014 se observa que la última publicación data del 27/03/2014 y las anteriores a ella el 10/12/2013 y el 15/05/2013. La página cuenta con 164 seguidores y data de julio de 2011. El perfil de twitter es más utilizado. Accedido el 5/09/2014, la cuenta tiene 637 seguidores y registra 1.886 publicaciones desde mayo de 2011.

²¹ En la reflexión participaron Ney Barrionuevo, Rafael Guerrero y Manuel Chiriboga.

Cuadro N°5: Reflexión con miras a la eficacia y sostenibilidad del Grupo

Tema crítico planteado	Reflexión del evaluador con el equipo de coordinación del GDR
<p>Transición desde foco explícito en pobreza rural hacia cadenas productivas y competitividad. Riesgo de perder la aproximación desde lo social más integral.</p>	<p>Si bien es así, está en el centro el enfoque de la agricultura familiar y los pequeños agricultores. La articulación productiva y la mejora en la competitividad de las cadenas están destinadas a redundar en una reducción de la pobreza rural (mejora de la productividad y de los ingresos de los pequeños agricultores).</p>
<p>Dependencia de actores clave: la incidencia lograda está directamente asociada a que algunos miembros del GDR han ocupado cargos de relevancia en el gobierno y por lo tanto han establecido un nexo entre el GDR y la toma de decisiones. Es un modelo que ha arrojado resultados, pero cabe la duda de qué pasaría si ellos dejaran de ocupar dichos cargos.</p>	<p>Es cierto, pero es como ha sido en la práctica. Si fuera diferente, probablemente el escenario sería distinto, pero también sería distinta la estrategia de incidencia del grupo. El camino recorrido ha permitido constituir al GDR como 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 que bien podría ser considerado por cualquier gobierno y por cualquier autoridad.</p>
<p>Ligado a lo anterior, está el riesgo de que el GDR se asocie demasiado a la agenda del gobierno, restándole independencia.</p>	<p>Es cierto que hay mucha cercanía, pero la diversidad y trayectoria de los miembros del grupo le otorgan una credibilidad que es transversal. Además, existe un flujo de doble vía, en el sentido que si bien el GDR funge como espacio de consulta y discusión de ideas del gobierno, también es un espacio desde donde se plantean temas y se impulsa su incorporación en la agenda de la autoridad.</p>
<p>Por otro lado, la convocatoria y la legitimidad del Grupo están marcadas de manera importante por la presencia de Manuel Chiriboga. Por él la mayoría de los miembros se unió al grupo y lo reconoce como un espacio de diálogo transversal. Si bien los miembros del Grupo tienen trayectoria y legitimidad y el espacio colectivo ha ganado prestigio, existe riesgo de que pierda fuerza con el retiro de Manuel.</p>	<p>Sí, es cierto, pero el grupo ya tiene una cierta dinámica que le permite operar. Adicionalmente, se viene un proceso de recambio generacional, pues dada la elevada edad de algunos de los miembros, existe un desafío de ir incorporando a actores más jóvenes.</p>
<p>Al comienzo se contemplaba la participación de un representante indígena, sin embargo, posteriormente se observa una ausencia de dicho sector en el Grupo, ¿por qué no hay representantes indígenas?</p>	<p>Es una ausencia reconocida por el GDR. En sus inicios había una o dos organizaciones que participaron, pero luego no lo hicieron más. Es un tema a abordar, pero tiene una complejidad específica, pues los colectivos indígenas suelen estar fuertemente politizados y probablemente serían disruptivos con la idea de un espacio de diálogo transversal y orientado a los acuerdos, tal como ha sido hasta ahora.</p>

Fuentes consultadas

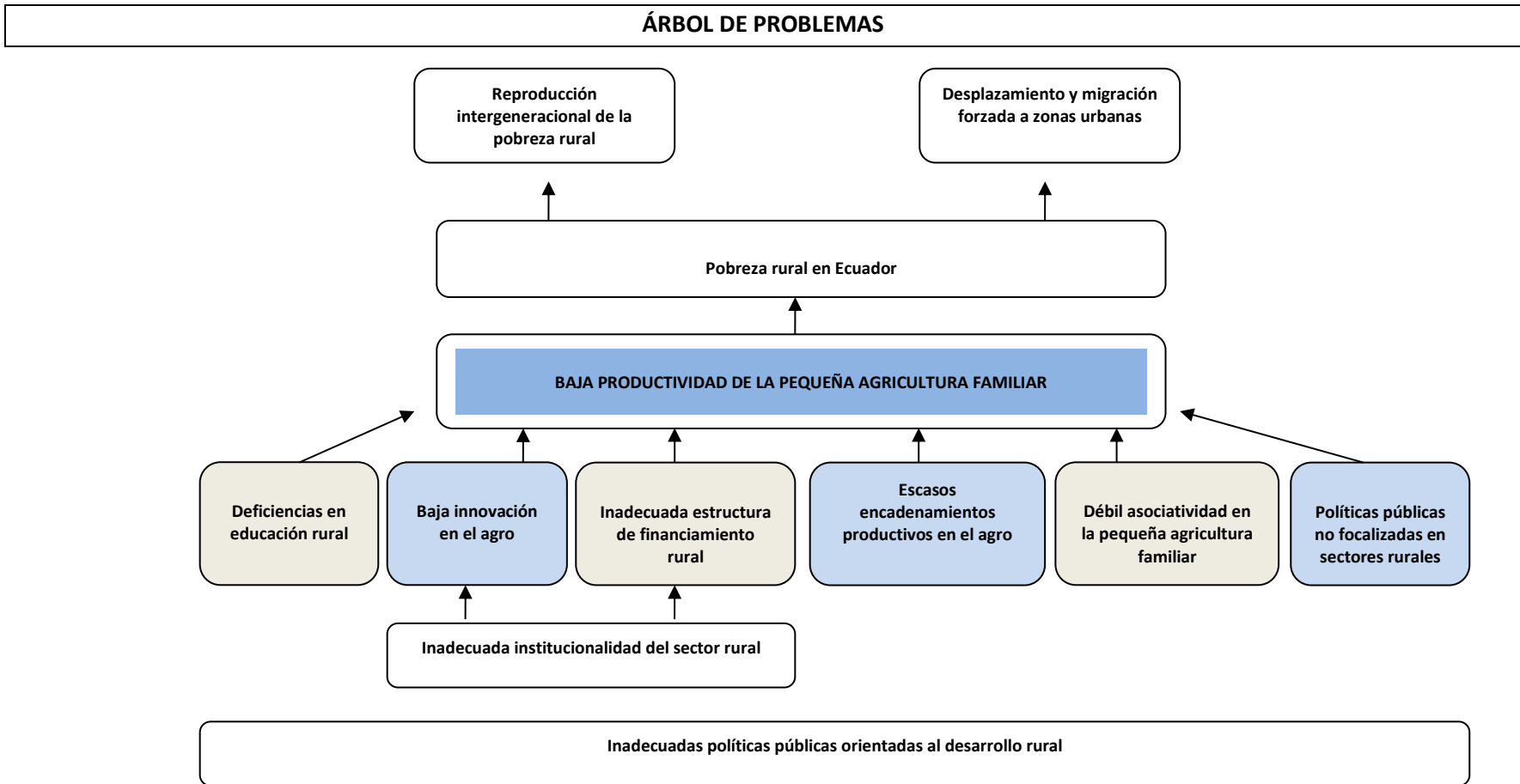
- Evaluación del proceso de instalación y puesta en marcha de los Grupos de Dialogo Rural. Informe inicial. Asesorías para el desarrollo S.A. Santiago de Chile, Agosto de 2011.
- Evaluación intermedia del proyecto “Conocimiento y cambio en pobreza rural”: resultados y avances en incidencia. Informe final. Asesorías para el desarrollo S.A., 2012.
- Informe de cierre “Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo”. 2010-2013.
- Conocimiento y cambio en pobreza rural. Complemento al informe técnico final del proyecto.
- Propuesta “Conocimiento para el cambio: procesos de políticas con impacto en la superación de la pobreza rural”.
- Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Informe de Seguimiento de Actividades. Año 2: Junio 2011 - Mayo 2012
- Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Informe de Seguimiento de Actividades. Período Junio - Diciembre de 2012
- RIMISP (2013) “Eslabones de incidencia. Una metodología para registrar la incidencia en políticas de RIMISP”. Documento de trabajo interno elaborado por Vanesa Weyrauch.
- Presentación “Insumos para estructurar políticas de tenencia de la tierra”, M. Chiriboga, octubre de 2013.
- Decreto Ejecutivo No. 12, publicado en el Registro Oficial No. 16 del 17 de junio de 2013.
- MAGAP (2013) “Proyecto nacional de semillas de alto rendimiento y manejo agronómico del cultivo”, CUP: 133600000.0000.375567, julio.
- MAGAP (2014) “Resumen Informe a la Presidencia de la República”, 12 de mayo.
- Documentos: Agenda y Memorias de las reuniones oficiales del Grupo de Diálogo Rural Ecuador desarrolladas entre el 17/05/2011 y el 27/06/2013:
 - Tipología de territorios políticas del Buen Vivir Rural (17/05/2011)
 - Dinámicas territoriales en la cuenca alta del Guayas (28/06/2011)
 - Acción Pública en Educación Rural (23/02/2012)
 - Cadenas Productivas de Balanceados (02/03/2012)
 - Políticas de Desarrollo Agropecuario (28/05/2012)
 - Educación Rural (12/06/2012)
 - Plan de Innovación Tecnológica (20/07/2012)
 - Redistribución de Tierras (19/09/2012)
 - Plan Nacional de Semillas (25/09/2012)
 - Innovación Tecnológica (03/10/2012)
 - Sector Arrocerero (18/10/2012)
 - Políticas de Comercialización (06/11/2012)
 - Sistemas Financieros Rurales (07/03/2013)
 - Transferencias de Competencias (13/03/2013)
 - Sector Bananero (24/04/2013)
 - Productividad Arroz y Maíz (27/06/2013)

ANEXO N°1: Actores entrevistados

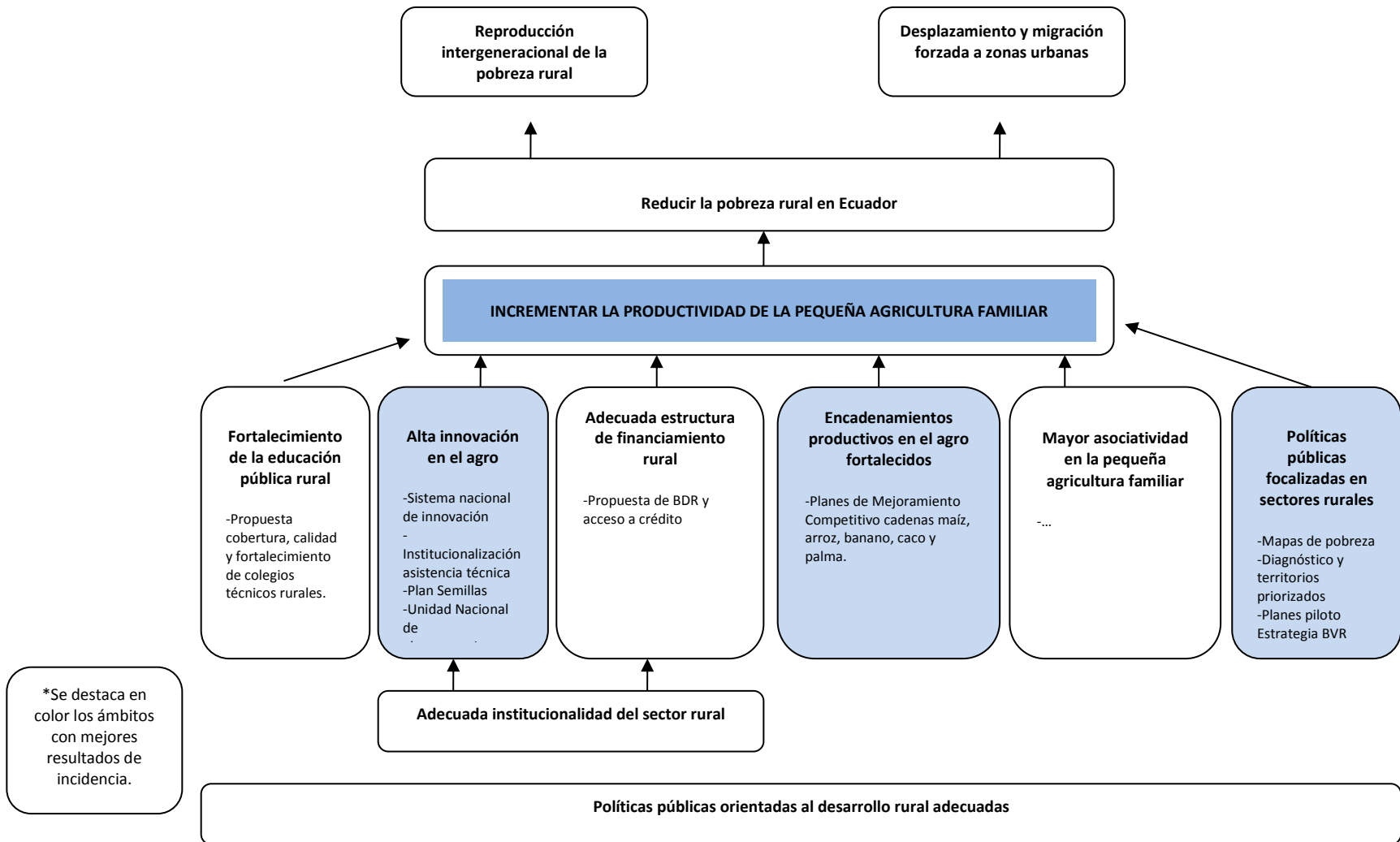
Nombre	Perfil
Manuel Chiriboga	Coordinador del GDR Ecuador
Rafael Guerrero	Secretario Técnico GDR Ecuador
Ney Barrionuevo	Miembro del Equipo Técnico GDR Ecuador
Paulina Escobar	Encargada Comunicaciones GDR Ecuador
Eugenia Quingaísa	Profesional RIMISP-Ecuador
Jeannette Sánchez	ex Ministra Coordinadora de Política Económica (MCPE), ex Ministra Coordinadora de Desarrollo Social (MCDS), ex Ministra de Inclusión Económica y Social (MIES), actual asesora del Vice-Presidente
Carol Chehab	Subsecretaria de Comercialización del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)
Silvana Vallejo	ex – Viceministra de Desarrollo Rural, actual asesora del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
Esteban Vega	Coordinador del Programa de Mejora Competitiva del Maíz, MAGAP
Fausto Jordán	Presidente de la Red Financiera Rural, Organización sin fines de lucro orientada a las microfinanzas para la superación de la pobreza y el desarrollo
Paulina Cadena	Coordinadora general de Innovación del MAGAP
Lourdes Luque	Ex Ministra del Ambiente, Consultora asociada CORPEI, Coordinadora PMCs de Banano y Palma Aceitera
Anastasio Gallego	Pro-Rector Universidad Santa María USM, Guayaquil
María Antonieta Reyes	Subsecretaria de Comercio del Ministerio de Comercio Exterior (MCE)
Eduardo Ledesma	Director Asociación de exportadores de banano del Ecuador (AEBE)
Pedro Vásquez	Presidente Asociación de pequeños productores bananeros
Juan Pablo Grijalva	Presidente Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente (AGSO)
Santiago Camino	Enlace FIDA en Quito, Ecuador
Asistencia a reunión del Grupo del día 25 de junio en Quito	18 asistentes.

*Las entrevistas y reuniones de trabajo se desarrollaron en las ciudades de Quito y Guayaquil entre los días 24 y 27 de junio de 2014.

ANEXO N°2: Árbol de problemas y objetivos



ÁRBOL DE OBJETIVOS



ANEXO N°3: Objetivos y mapa de actores

OBJETIVOS	ACTORES (INSTITUCIONES)	ACTORES CLAVE (PERSONAS)	RECURSOS	RELACIÓN CON EL GDR
Políticas públicas focalizadas en sectores rurales	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Coordinación del Buen Vivir Rural)	Jeannette Sánchez	Toma de decisiones Financiamiento	Cercana
	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Estrategia Nacional del Buen Vivir)	Yadamara Gonzalez	Toma de decisiones Financiamiento	-
	MAGAP (Vice-ministerio de Desarrollo Rural)	Silvana Vallejo	Toma de decisiones Financiamiento	Cercana
Fortalecimiento de la educación pública rural	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Coordinación del Buen Vivir Rural)	Jeannette Sánchez	Toma de decisiones Financiamiento	Cercana
	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Estrategia Nacional del Buen Vivir)	Carmen Natalia Zárate, Pamela Ordóñez, Carlos Jara	Toma de decisiones Financiamiento	-
	Ministerio de Educación (Subsecretaría de Fundamentos Educativos)	Montserrat Creamer	Toma de decisiones Financiamiento	-
	Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad	-	Toma de decisiones Financiamiento -	-
	MAGAP (Vice-ministerio de Desarrollo Rural)	Javier Ponce, Carol Chehab, Esteban Vega	Toma de decisiones Financiamiento	Miembro
	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	João Torrens	Investigación Financiamiento	-
	Universidad Santa María	Anastasio Gallego	investigación	Miembro

OBJETIVOS	ACTORES (INSTITUCIONES)	ACTORES CLAVE (PERSONAS)	RECURSOS	RELACIÓN CON EL GDR
Alta innovación en el agro	MAGAP (Subsecretaría de Comercialización, Dirección de Innovación)	Carol Chehab Paulina Cadena	Toma de decisiones Financiamiento	Miembro/No-miembro
	Universidad Santa María	Anastasio Gallego	Investigación	Miembro
	SENPLADES	Guadalupe Ramón	Toma de decisiones Financiamiento	No-miembro
	AGSO	Juan Pablo Grijalva	Capacidad de negociación	Miembro
	CORPEI	Ricardo Estrada Lourdes Luque	Capacidad de negociación	Miembro
	ESPOL	María José Castillo	Investigación	No- miembro
Adecuada estructura de financiamiento rural	Banco Nacional de Fomento	-	Toma de decisiones	No- miembro
	MAGAP	Javier Ponce Carol Cheha Esteban Vega	Toma de decisiones Financiamiento	Miembro
	Red financiera rural	Fausto Jordán	Capacidad de negociación	Miembro
Encadenamientos productivos en el agro fortalecidos	MAGAP (Subsecretaría de Comercialización, Dirección de Innovación)	Javier Ponce Carol Chehab Paulina Cadena	Toma de decisiones Financiamiento	Miembro/No-miembro
	CORPEI	Ricardo Estrada Lourdes Luque	Capacidad de negociación	Miembro
	AEBE	Eduardo Ledesma	Capacidad de negociación	Miembro
	Asociación de pequeños productores bananeros	Pedro Vásquez	Capacidad de negociación	Miembro
	ESPOL	María José Castillo	Investigación y estudios	No- miembro
	VECO Andino	Johanna Renkens	Financiamiento	
Mayor asociatividad en la pequeña agricultura familiar	-	-	-	-