



**Resumen ejecutivo**

**Evaluación Intermedia  
Programa GRENA  
Oxfam Bolivia**

10 de Noviembre de 2020

**Consultores:**

Carlo Krusich  
Pilar Uriona Crespo  
Francesco Foglino

**Apoyo técnico:**

Maya Koshi

# Contenido

- Resumen ejecutivo** ..... 3
- Resultados importantes** ..... 4
- Efectividad de las estrategias** ..... 4
- Eficiencia** ..... 5
- Sostenibilidad** ..... 5
- Lecciones aprendidas,** ..... 5
  - Del contexto ..... 6
  - En la implementación ..... 7
- Proyección futura** ..... 9

## Resumen ejecutivo

El Informe de Evaluación que aquí se presenta se orienta a mostrar los principales elementos analíticos relevados en materia de lógica programática, relevancia y pertinencia, logros principales, efectividad de las apuestas estratégicas, eficiencia y sostenibilidad, correspondientes a lo que viene dejando instalado el Programa de Gestión de Recursos Naturales – **GRENA**, impulsado por Oxfam Bolivia.

Además de lo anterior, la Evaluación destaca insumos útiles que puedan alimentar la construcción o proyección de futuras iniciativas referidas a los ejes clave instalados e impulsados por el **GRENA** en el Chaco y en el Norte Amazónico.

A nivel de lógica programática, hay que resaltar que el **GRENA** se ideó a partir de la adopción de la ToC como herramienta marco que guiaría al Programa y que explicita los supuestos (o teorías) sobre el *por qué* y el *cómo* el mismo debería generar un cambio social.

En esa línea, el **GRENA** aparece como un Programa **amplio, ambicioso, diversificado y de gran envergadura**, que funciona más bajo la forma de un **contenedor temático del conjunto de proyectos** que las copartes<sup>1</sup> impulsan en materia de las temáticas conceptuales comunes, desde una perspectiva innovadora en la que Oxfam no deja de introducir una reflexión inicial referida a sus posibilidades de escalabilidad, replicabilidad y adaptabilidad.

Pero, al funcionar como un contenedor, el **GRENA** cuenta con un **trabajo reducido en materia de colaboración programática**, pues la diversidad de problemáticas que aborda lo tornan demasiado amplio, genérico e incluso disperso, lo cual hace difícil examinar luego cómo es posible lograr la articulación mayor de sus elementos estratégicos y operativos.

Ello se debe, además, a que, si bien Oxfam tiene instalada una discusión que, aunque suscita diversas interpretaciones sobre lo que implica un *programa* y lo que supone asimismo retomar la huella programática para impulsar nuevas iniciativas, incluyendo la perspectiva de la ToC, dicho debate es desconocido o queda poco claro para las copartes y las instancias aliadas que apoyan al **GRENA**.

De igual modo, cada coparte asume una idea subjetiva de lo que las otras copartes hacen en el Programa o de lo que aportan, que no se ha profundizado mediante la promoción de reflexiones que delimiten concretamente qué implicaría, en esta lógica de *programa*, generar una colaboración interinstitucional mayor o, mejor dicho, más sinérgica.

Así, aunque se cuenta con una ToC inicial profundizada y articulada, aunque no actualizada a lo largo del proceso de ejecución del Programa, la misma incluyó **supuestos poco sólidos o demasiado optimistas**, considerando el nivel de complejidad que tiene la temática de la gestión de los RRNN y la posibilidad de proponer y posicionar modelos alternativos de desarrollo.

Lo anterior muestra que existe una **sobreposición de los elementos estratégicos con los elementos operativos** del **GRENA**, lo cual genera criticidades en materia de aprovechamiento de todo el potencial de la ToC, vinculadas sobre todo al hecho de que se trabajó con una **lógica de MEL poco funcional a**

---

<sup>1</sup> Las copartes que han participado en algún momento al GRENA son: ACLO, Agua Sustentable, CEDLA, CEJIS, CERDET, CIPCA (regionales Norte Amazónico y Cordillera), Herencia, IPDRS.

**las necesidades de gestión de un programa**, desde el punto de vista de articulación y potencialización de la evidencia generada para suscitar los cambios esperados.

Sin embargo, hay que destacar aquí que las **acciones impulsadas** por el **GRENA** para obtener sus objetivos esenciales han sido **altamente relevantes y pertinentes**, pues las iniciativas y proyectos que apoya se adecúan a las necesidades históricas del contexto (en el periodo 2016-2020) en el que el **GRENA** se desarrolló y en el que se impulsó una redefinición del concepto de desarrollo que incluye varias de las apuestas que el Programa asume en materia de diversificación productiva, generación de modelos alternativos, gestión territorial adaptativa, modalidades de empoderamiento económico y apoyo a proyectos productivos para responder a la pobreza material. Apuesta que se ligó también al trabajo en la promoción de la inclusividad o justicia social, desde la incorporación de la perspectiva de género, generacional e interétnica.

Así, el **GRENA** corresponde con las necesidades de las comunidades, que parten de la relación con el territorio y van adaptándose al contexto, generando un análisis constante y sólido del contexto para adaptar sus iniciativas.

### Resultados importantes:

A nivel de logros, el **GRENA** ha alcanzado resultados importantes en materia de la consecución de su **Objetivo General**, pues **ha contribuido a mejorar las condiciones económicas de los grupos meta** con lo que se trabajó en Chaco y Amazonía, lo cual supone un paso adelante en materia de reducción de la pobreza material. Sin embargo, **los otros elementos estructurales que hacen a la desigualdad han tenido un menor avance**, pues hay poca mención desde los informantes clave a procesos de avance en lo que se refiere al combate contra la pobreza social (acceso a servicios, salud, educación) y en materia de pobreza espiritual (vinculada a la violencia en razón de género y a la exclusión de las instancias de participación efectiva mediante el impulso de agendas de demandas específicas de mujeres y jóvenes).

Con todo, hay que destacar como logros importantes los **avances en la aplicación de soluciones alternativas al modelo extractivo**; los avances **en el proceso autonómico**; en el desarrollo de iniciativas interesantes en materia de **gestión territorial adaptativa**; en el inicio del **trabajo de empoderamiento de jóvenes**; y en la **ampliación del posicionamiento de las mujeres indígenas y campesinas como sujetos económicos**. A estos logros se suman el **fortalecimiento** de las **acciones de resistencia** frente a un modelo extractivista depredador, la posibilidad de pensar un **aprovechamiento de RRNN de manera sostenible**, el **desarrollo** de las **capacidades productivas en nuevos ámbitos** y que justamente se apoyan con **acciones de incidencia local** respecto a proyectos productivos alternativos.

### Efectividad de las estrategias

En materia de efectividad de las estrategias, las cuales son sobre todo impulsadas desde las copartes, hay que destacar que las más exitosas se dieron en términos del trabajo en **diversificación de la producción**, el **manejo** de los **Sistemas Agroforestales como modelo de resiliencia y auto-consumo** y en su combinación con el **aprovechamiento de las cadenas de valor** y el **impulso a los planes de gestión comunitarios**.

En cambio, entre las estrategias **menos exitosas** pueden mencionarse **las acciones de incidencia**, sobre todo pensando en sus procesos de articulación a un trabajo de influencia a nivel de la escala nacional respecto al modelo de desarrollo, aunque se rescatan los procesos en materia de articulación de

propuestas y actorías y alianzas para el trabajo de incidencia clásico en materia de formulación de leyes y su aprobación.

Asimismo, aunque se registra un avance importante en materia de apoyo a lo organizativo desde las mujeres indígenas y las mujeres campesinas, aún hay un **trabajo incipiente en materia de empoderamiento colectivo de las mujeres** involucradas como grupos sociales meta, que aún requieren pasar al posicionamiento de sus demandas de género específicas en materia de desarrollo considerando su triple identidad (de género, de clase, de etnia) y la necesidad de articular e impulsar agendas propias que planteen esas demandas.

## Eficiencia

En el campo de la eficiencia, se advierte el desencadenamiento de **pocas sinergias entre los proyectos**, cuyos impactos en el marco de un programa podrían confluir aún más, generando las condiciones de un cambio crítico sostenido. A ello se suma la **gestión fluctuante con algunas copartes**, el abandono del Programa desde otras que trabajan temas estratégicos como la temática del agua o el análisis de la pobreza y la desigualdad en su carácter multidimensional y estructural y desde una mirada más global. La eficiencia se ha visto también reducida por el hecho de que dentro del marco del **GRENA** se incluyen **proyectos pequeños** cuya implementación y seguimiento conllevan a su vez **grandes esfuerzos administrativos** (de Oxfam y de las copartes).

De igual modo, el **conocimiento producido** ha sido **poco aprovechado** en términos de su gestión **como elemento promotor de cambios** a partir de lo que se entiende por “generación de evidencia”, en el sentido de que no se lo ha sistematizado pensando en la lógica de impacto desde la visión programática y la necesidad de debatir las implicaciones de esa evidencia en materia de corrección, reforzamiento, complementación o realineación de apuestas estratégicas.

## Sostenibilidad

Por último, en materia de sostenibilidad, la misma, a nivel económico, puede o no quedar instalada, pues existe una **diversidad de casos en materia de iniciativas productivas** que podrán o no mantenerse y sustentarse en el tiempo, por lo que se hace importante pensar que las organizaciones vayan trabajando además en un modelo de sostenibilidad no vinculado únicamente a la posibilidad de atraer nuevos proyectos (y, por ende, recursos) desde la Cooperación Internacional. Sino viendo las posibilidades de exigibilidad de un apoyo sostenido a sus iniciativas productivas desde la propia instancia pública. En el campo de la sostenibilidad social y cultural, la misma depende en todo caso de **que se profundice más aún en un trabajo de articulación social** de organizaciones desde una veta horizontal, comprendiendo las diferentes necesidades y contenidos de las demandas diferenciadas que pueden suscitarse en una u otra realidad geográfica y desde unos u otros actores sociales, con intereses divergentes. En el campo de la sostenibilidad política, y aunque algunos temas no se enmarcan en las estrategias de desarrollo nacionales, hay que destacar que la visión de la diversificación productiva estará presente en la agenda pública nacional que ya ha marcado 13 pilares de desarrollo hasta 2025 y que, en alguna medida, se sostendrá con el cambio de gobierno. En ese marco, y según la orientación que vayan a asumir las políticas públicas futuras referidas al extractivismo, **queda por valorarse el nivel de la sostenibilidad ambiental**, que es justamente la base de partida de la lógica de intervención.

**Lecciones aprendidas**, se destacan:

## Del contexto:

- **Autonomías:** *La tensión entre la lógica de gestión tradicional de las organizaciones sociales y la gestión pública es un asunto que debe ser gestionado no solo al inicio de la formulación de la AIOC sino también a lo largo de su implementación y proceso de consolidación.* En el marco del trabajo sobre autonomías indígenas, además del aspecto procedimental para llegar a su reconocimiento, y a la reflexión sobre qué hacer con esta autonomía, una vez conseguida, un tema de reflexión es cómo éstas se articularán con la complejidad del movimiento indígena. Si bien los procesos AIOC han sido procesos altamente democráticos e inclusivos aún existen tensiones entre la lógica tradicional de las organizaciones locales y la implementación de una lógica de estructura de gestión pública y gobierno local.
- *El avance y consolidación de la **gestión territorial** necesita de un horizonte de largo plazo de referencia para ser sostenido y apropiado por las comunidades.* Para consolidar la gobernanza local, las comunidades deben crear (de manera autónoma) ideales, imaginarios de proyección futura a perseguir, más allá de lo inmediato y lo operativo. Tener un horizonte de largo plazo definido les permite focalizarse en estos ideales y no perderse o desviarse en el camino. Dicho horizonte se traduce en: Planes de vida comunitarios, planes de manejo del bosque, planes de auto-gestión territorial, acuerdos de reciprocidad para el uso del agua, reglamentos comunitarios, etc.
- *El Estado no siempre es la vía más efectiva para introducir **cambios estructurales relacionados en los cambios sociales deseados.*** Los cambios estructurales no siempre responden a través de la incidencia en políticas públicas. Se ha visto que existen fuertes limitaciones en las efectivas capacidades (más allá de la voluntad política) del Estado de generar los cambios deseados. Las limitantes que enfrentan, sobre todo las instancias locales, en la aplicación de políticas públicas son de tipo económicas, normativas, de RRHH, herramientas operativas, entre otras.
- **La perspectiva de género** en las zonas de trabajo destacan un nexo con un “enfoque de cuidados”, en que uno de los temas a agendar podría ser el afianzamiento de la gobernanza a partir del análisis de cómo afecta a la reproducción de la vida o impacta negativa y directamente en la misma la escasez de recursos, de agua, de limitantes a la economía de recolección, de cambio climático, de ampliación de la frontera agrícola, de desarticulación de la vida comunitaria y sus efectos en la productividad. De ahí que la lógica de resistencia al extractivismo se promueva más desde las organizaciones de las mujeres, que apuntan a interpelar las lógicas de sus propias organizaciones indígenas matrices, tanto como las que despliegan las instancias estatales y las propias empresas petroleras.
- **Jovenes:** Un aspecto importante a tomar en cuenta en perspectiva futura es mirar la migración desde otra perspectiva. Salir de la idea de buscar un remedio a la migración (tipo “si se crean puestos de trabajo en el campo los jóvenes se quedan”) y empezar a analizar cómo estas dinámicas afectan la estrategia que se está aplicando.

- **Poblaciones con quienes trabajamos:** Hay un convencimiento de que los principales actores de cambio seguirán siendo las organizaciones sociales indígenas originarias y campesinas, aunque con enfoque a los niveles de base, no obstante existen otros actores no insitucionalizados que en los últimos meses han cobrado una importancia en el escenario socio-político nacional (activismo en ocasión de los incendios, crisis política electoral), como son grupos de jóvenes, activistas, motivados/as por temáticas específicas y puntuales, etc., organizados según lógicas diferentes.
- En el **Norte Amazónico** hay una importante recuperación de las visiones de las mujeres en el planteamiento de la peculiaridad de la **exclusión que las mismas sufren como mujeres indígenas** (desde la interseccionalidad raza-género). Sobre todo, en contextos extractivistas, se destaca la falta de visibilidad de problemáticas ligadas a lo cotidiano. Por su parte, las mujeres del **Chaco** han trabajado en la **interpelación de las lógicas excluyentes y de violencia** de género generadas dentro de las propias organizaciones indígenas mixtas a las que pertenecen, en las que priman estructuras de roles aun fuertemente arraigadas en la división sexual del trabajo. Y que por ello limitan la participación política activa, generándose situaciones de dependencia económica.

## En la implementación

### **Proceso de incidencia e influencia política**

- La vinculación con el territorio y trabajo en dos zonas genera un gran valor agregado importante para la lectura acertada del contexto. Uno de los principales valores agregados del **GRENA** y del trabajo de las copartes es la vinculación muy estrecha con las comunidades y el trabajo de campo. No solamente porque permite resultados concretos y tangibles para las familias de los grupos meta, sino porque permite construir una relación de confianza a partir de la cual se puede lanzar una reflexión más amplia y estructural, de manera horizontal y plural. Sin embargo, se ha visto que combinar este enfoque de trabajo con un enfoque de incidencia de amplio alcance es tarea aún difícil.
- La aprobación de una norma no es el final del camino. Lograr la aprobación de una norma claramente es un resultado importante, pero no asegura que ésta se aplique en la realidad. Hay ejemplos de normativas aprobadas hasta del nivel nacional, ante ello, en la perspectiva futura, habrá que considerar que el trabajo de incidencia e influencia debe enfocarse en el ciclo completo que va desde la generación de propuestas hasta su efectiva aplicación.

### **Procesos autonómicos**

- Una condición necesaria pero no suficiente para la gobernabilidad del territorio es el fortalecimiento de los actores locales, como ser: comunidades, líderes que se quedan en el territorio, autoridades locales, organizaciones sociales de base. No obstante, la gobernabilidad del territorio debe ir del mano de la gestión de limitantes que trascienden lo

local, como es el caso de las autonomías. Entre ellas se identifican: i) La Ley de Deslinde Jurisdiccional que limita los ámbitos de competencia, ii) La lógica de Gestión Pública que no prevé opciones basadas sobre la diversidad cultural, iii) La repartición de recursos fiscales, supeditada a un Pacto Fiscal con tendencias centralistas. La prevalencia de competencias del Estado central y la generación de normas nacionales pueden sobreponerse e imponerse sobre este tipo de acuerdos locales

### **Gestión territorial**

- Necesidad de una conceptualización compartida del modelo extractivo y modelo alternativo para la implementación de estrategias y dialogo claro sobre la proyección y manejo del territorio. Un tema que ha surgido con frecuencia, tanto en las consultas con las copartes como con los grupos meta ha sido la lucha al modelo extractivo y la promoción de un modelo alternativo sustentable. Se percibe que no hay aún, en el marco del **GRENA**, una conceptualización de qué es el modelo extractivo para las diferentes partes involucradas y, por ende, cuáles son las características de un modelo alternativo. Cada coparte lo ha ido entendiendo desde su propio análisis y lo mismo pasa en relación a las poblaciones meta. Si bien es casi generalizado el rechazo a la ampliación de la frontera agrícola, en el caso de Charagua se prevé una ampliación progresiva de las zonas dedicadas al cultivo, aspecto que merecerá la atención y definición de una narrativa que equilibre posibles tendencias productivo - expansivas.

### **Actores de cambio**

- Organizaciones de base necesitan tener una proyección de sostenibilidad para seguir ejerciendo como actores de cambio. Las iniciativas en el marco del **GRENA** han trabajado en estos años en la constitución de organizaciones territoriales, por ejemplo, de mujeres y/o de jóvenes. Esto es un elemento de extrema importancia en términos de apertura de espacios de participación y de auto-identificación. En este proceso, un valorable elemento de trabajo ha sido su formalización jurídica, no obstante, este paso es el primero hacia un esfuerzo adicional respecto a la reflexión sobre su sostenibilidad económica, aspecto que requiere atención pues se trata de organizaciones que no generan ingresos propios como las productivas. Hay que hacer una reflexión estratégica sobre un modelo de funcionamiento que analice cómo estas organizaciones, en el futuro, van a funcionar, tratando de minimizar la dependencia de otros futuros proyectos
- La incorporación de lineamientos conceptuales, para la transversalización de género en el **GRENA**, desde una visión de género en las políticas clave del Estado vinculados al desarrollo como ser el económico, financiero, de inversión y comercial, (tradicionalmente ajenos a las problemáticas entre los sexos y de relevancia central para la distribución de recursos) fueron efectivas en impulsar el empoderamiento económico de las mujeres, aumentando sus posibilidades de generar ingresos propios valorando el uso del tiempo y la contribución de las mujeres en dichos campos.
- El impulso desde el **GRENA** al fortalecimiento de los liderazgos femeninos ya instalados en espacios participativos y toma de decisión ha logrado potenciar el interés de otras mujeres las propias experiencias desde las mujeres en problemáticas vinculadas a la gestión del

territorio y el acceso a opciones de productivas alternativas. Presentándose este logro con el potencial de trascender en el futuro a la transversalización del género en temáticas de fortalecimiento de los medios de vida y el desarrollo resiliente.

### **Gestión del programa**

- La articulación al interior del programa como fuera de él (al interior de Oxfam en Bolivia con el programa de justicia de género) tiene el potencial de mejorar sus niveles de eficiencia y efectividad del programa
  - Se percibe una ausencia de conexión y dialogo al interior de los programas de Oxfam, misma que si fuera resuelto podría mejorar los efectividad y enfoque estratégico inmerso en el programa. Ha habido colaboraciones entre los programas, pero principalmente en el sentido de facilitar la formación por parte de especialistas en género hacia las copartes con las cuales **GRENA** colabora, sin dejar de ser éstas puntuales y esporádicas.
  - Se advierte el desencadenamiento de **pocas sinergias entre los proyectos**, cuyos impactos en el marco de un programa podrían confluir aún más. A ello se suma la gestión fluctuante con algunas copartes, o bien el alejamiento de otras organizaciones que trabajan temas estratégicos como la temática del agua o el análisis de la pobreza y la desigualdad en su carácter multidimensional y estructural y desde una mirada más global.
- El incentivo y promoción por parte de Oxfam a la mejora en la calidad del trabajo genera frutos en términos de calidad, operación y conceptualización. Las copartes reconocen que participar del **GRENA** ha contribuido a impulsarlos hacia un nivel mayor de calidad en su trabajo. Al fijar la vara del desempeño en un alto nivel los ha impulsado a superarse y a mejorar su acción a nivel operativo y de conceptualización.
- Manejo de un amplio portafolio de proyectos afecta a la eficiencia del programa. cuya implementación y seguimiento conllevan a su vez grandes esfuerzos administrativos (de Oxfam y de las copartes).

### **Proyección futura**

Todo lo anterior lleva a considerar que, en proyección futura, hay que tomar en consideración la importancia de las **dificultades inherentes al tránsito de las experiencias a las políticas**; la **necesidad de diferenciar** claramente que los caminos, lógicas e impactos que se pueden conseguir desde las **estrategias de incidencia** local son muy diferentes de los que aplican a nivel de incidencia nacional / regional; que es necesario **revisar y ajustar las estrategias de incidencia política** en función a los mecanismos de funcionamiento del Estado, así como analizar y planificar en paralelo una **articulación entre incidencia política e incidencia social**; y que es siempre útil poder definir un plan de acción de la estrategia, desde una **conceptualización definida** con base en los componentes de la incidencia como proceso de transformación.

Finalmente, hay que destacar que, para un trabajo futuro en incidencia, las **temáticas** a mantener y profundizar son las siguientes: ***implicancias del modelo extractivo***, en sus distintas formas; ***impacto del CC, gestión territorial adaptativa; gobernanza intercultural; empoderamiento económico de las mujeres; democracia y participación desde un modelo inclusivo*** y un ***enfoque intercultural, de género y generacional***.