



**Documento final**

**Evaluación Intermedia  
Programa GRENA  
Oxfam Bolivia**

10 de Noviembre de 2020

**Consultores:**

Carlo Krusich  
Pilar Uriona Crespo  
Francesco Foglino

**Apoyo técnico:**

Maya Koshi

# Tabla de contenido

Abreviaciones .....	3
0. Resumen ejecutivo.....	4
1. Introducción y antecedentes.....	7
2. Metodología.....	10
3. Análisis de la Teoría del Cambio y del Programa .....	14
4. Hallazgos de la Evaluación .....	18
4.1 Logros y avances del Programa .....	18
4.1.1 ¿Cuáles son las apuestas centrales de cambio del programa GRENA y las estrategias para conseguirlo? .....	18
4.1.2 ¿Qué cambios y logros fueron importantes en estos últimos años y cómo el programa contribuyó a estos cambios/logros? .....	21
4.1.3 ¿Cuáles son los avances desde los programas en términos de transversalización de género y qué riesgos y desafíos se identifican? ¿Cuáles son las principales limitantes y oportunidades? .....	28
4.2 Efectividad del Programa .....	30
4.2.1 ¿Qué estrategias se presentan con mayor éxito para alcanzar los logros (esperados y no esperados) alcanzados en el marco del Programa? y ¿Cuáles fueron menos exitosas? Y ¿por qué? .....	30
4.2.2 ¿Cuál fue el valor agregado de Oxfam y qué rol tuvo? .....	32
4.2.3 ¿Qué alianzas fueron claves? y ¿cuáles faltaron? .....	32
4.3 Eficiencia del Programa .....	33
4.4 Pertinencia y relevancia del Programa.....	35
4.5 Sostenibilidad .....	38
4.6 Potencialidades y oportunidades en contexto de incidencia e influencia .....	39
4.6.1 ¿Qué potencialidades y debilidades se identifican? .....	39
4.6.2 ¿Cuáles son las problemáticas y áreas de trabajo que actualmente se van considerando importantes en el contexto de la cooperación internacional en el área de la gobernabilidad territorial, desigualdad, cambio climático y/o resiliencia? .....	42
4.6.3 ¿Qué agendas de políticas nacionales se podrían influir? .....	43
5. Lecciones aprendidas .....	44
6. Conclusiones y recomendaciones .....	50

# Abreviaciones

**ACLO:** Acción Cultural Loyola.

**AIOC:** Autonomía Indígena Originaria Campesina.

**CEDLA:** Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

**CEJIS:** Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.

**CERDET:** Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija.

**CC:** Cambio Climático.

**CIPCA:** Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

**CONAIOC:** Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas.

**DAC:** Development Assistance Committee, Oficina del OECD.

**DDHH:** Derechos Humanos.

**DS:** Decreto Supremo.

**ECV:** Programa Empresas que Cambian Vidas. Se implementa en Bolivia y Paraguay.

**ETA:** Entidad Territorial Autónoma.

**GRENA:** Programa de Gobernabilidad y Gestión de los Recursos Naturales, implementado por Oxfam y sus copartes.

**IPDRS:** Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.

**MAS:** Movimiento Al Socialismo.

**MEL:** Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje.

**MVS:** Programa Medios de Vida Sostenibles, implementado hace años por Oxfam.

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**OECA:** Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias.

**OMINAB:** Organización de Mujeres Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia.

**ONG / ONGs:** Organización(es) No Gubernamental(es).

**OSC:** Organización de la Sociedad Civil.

**OUS:** Oxfam Estados Unidos.

**PDES:** Plan de Desarrollo Económico y Social.

**PIOC:** Pueblos Indígenas Originarios Campesinos.

**PLUS:** Plan de Uso de Suelo.

**POA / POAs:** Plan(es) Operativo(s) Anual(es).

**RRNN:** Recursos Naturales.

**SAF:** Sistemas Agro-Forestales.

**SPIE:** Sistema de Planificación Integral del Estado.

**ToC:** Teoría del Cambio.

**TdR:** Términos de Referencia.

**ZICOSUR:** Zona Integración Centro Oeste de América del Sur. También es el nombre de uno de los proyectos implementados por Oxfam y CIPCA en el marco del GRENA.

# Informe de Evaluación Intermedia

## Programa GRENA – Oxfam Bolivia

Noviembre 2020

### o. 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 las necesidades de gestión de un**

---

<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.

**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.

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.

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.

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 confluír 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.

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.

Todo lo anterior lleva a considerar que, en proyección futura, hay que tomar en consideración la importancia de considerar 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 empelando **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 más definida** de 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**.

## 1. Introducción y antecedentes

El presente documento recoge los principales aspectos considerados y analizados en el proceso de Evaluación del Programa de Gobernabilidad y Gestión de los Recursos Naturales – **GRENA**, impulsado por Oxfam en Bolivia. Si bien dicha Evaluación se ha definido, en los TdR, como una Evaluación de Medio Término, en realidad la misma constituye prácticamente una Evaluación Final, en la medida que su análisis abarca casi la totalidad de los cinco años de duración previstos para su implementación (2016-2021).

En ese sentido, y aunque los resultados presentados mediante este Informe contribuyen a relevar información importante sobre los impactos del **GRENA** en las dos zonas geográficas en las que se instaló -el Chaco y el Norte Amazónico-, para su futuro uso a nivel de reformulación de la nueva Estrategia País de Oxfam Bolivia, habría sido útil impulsar previamente un proceso de análisis de las condiciones existentes y de los avances y dificultades registrados para el logro de los objetivos durante los dos o tres primeros años de ejecución. Ello, para **aprovechar mejor el potencial correctivo al que apuntan los procesos de monitoreo y evaluación graduales** y para **promover**, además, la **re-orientación** de esfuerzos y sinergias **en respuesta a los cambios de contexto**.

Tomando en cuenta lo anterior, la **Evaluación** otorga cierta centralidad al criterio de impacto alcanzado desde una línea que permita articular los actuales resultados obtenidos gracias a la acción del **GRENA** y lo que este Programa deja instalado como capital aprovechable, cumpliendo así con el **Objetivo General**, que apunta a *rescatar aprendizajes y elementos claves para la proyección y soporte de la futura apuesta estratégica de país*.

De igual modo, a lo largo del trabajo de recolección de información, se tomaron en cuenta los **cinco Objetivos Específicos** destacados por Oxfam en Bolivia para la Evaluación, vinculados a: i) *una reflexión de la Teoría del Cambio y los avances y logros esperados y no esperados*; ii) *el análisis de la efectividad del Programa*; iii) *el examen de la relevancia y pertinencia de las apuestas estratégicas, viendo la articulación de enfoques, abordajes teórico-conceptuales, respuesta al contexto y a las demandas específicas de los principales agentes sociales involucrados*; iv) *un relevamiento de las lecciones aprendidas, para justamente alimentar con las mismas la estrategia de trabajo futura*. Y, v) *la identificación de los posibles cambios sociales a los cuales se podría contribuir desde Oxfam, en correspondencia con el nuevo contexto*.

Todo lo anterior se puso en la mesa de análisis, tomando en cuenta que el **principal objetivo** del Programa **GRENA** es *reducir la pobreza y la desigualdad de las poblaciones indígenas y campesinas del Chaco y la Amazonía, mediante la promoción de modelos de desarrollo alternativos al extractivismo en espacios locales*. Desde ese enfoque, la desigualdad se entiende como un efecto directo de las relaciones asimétricas de poder, expresadas en las dinámicas de gobernabilidad no inclusiva, de desarrollo de modelos productivos inequitativos y en la escasa promoción dirigida a la auto-gestión y la construcción de consensos colectivos. De ahí el énfasis en promover estratégicamente la incidencia política como una herramienta de transformación de las dinámicas de relacionamiento en torno al fortalecimiento organizativo, la construcción de agendas vinculadas a la distribución de los RRNN y el apoyo a liderazgos, incluyendo en ello una perspectiva de género, generacional, de trabajo con lo indígena y campesino, y de resiliencia.

Asimismo, hay que señalar que el Programa **GRENA** nació rescatando varios elementos y enfoques ya instalados desde otras iniciativas promovidas por Oxfam en Bolivia, a nivel de abordaje de la temática vinculada a los RRNN, como ser el Programa MVS y otros proyectos que impulsaron el análisis del extractivismo, de los sistemas alimentarios, del enfoque de reducción de riesgos en el manejo del CC y de la gestión territorial. Siempre desde una lógica que comprende la influencia y la **incidencia** como las acciones movilizadoras que, en base a la generación de **evidencias**, promueven la conformación de **agendas de actores sociales** para posicionar sus necesidades e intereses priorizados.

De igual modo, el año formal de arranque del Programa - 2016 - coincide con un giro en el contexto que marcará la línea de avance de algunos de sus ejes clave como la continuidad del proyecto político instalado y la

conceptualización misma del desarrollo, que a partir de 2015 se fue vinculando con la noción de “planificación integral”, en la cual los planes de gestión territorial comunitario adquieren un peso notable.

El **GRENA** tuvo que encarar como **principales hitos** que influyeron en su desarrollo los siguientes elementos a nivel político y económico:

- La **aprobación de la Ley 741**, de 2015, que autoriza el desmonte de hasta 20 hectáreas para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias o colectivas para comunidades agrícolas y pecuarias, sin que sean necesarios los planes de gestión integral de bosques o de ordenamiento predial.
- La realización del **Referendo Constitucional del 21 de Febrero de 2016**, que desencadenó la electoralización del contexto, con el cuestionamiento de los resultados referidos a la posible reelección del binomio Evo Morales-Álvaro García, que en 2017 llevaron la polémica a otros órganos de poder (Tribunal Constitucional Plurinacional), cuestionando la independencia de los mismos y sentando así algunas de las bases que generaron, años más tarde, una crisis de gobernabilidad fundada en la desconfianza hacia el sistema electoral y su transparencia.
- La **aprobación del Plan de Desarrollo General Económico y Social**, donde se apostó, en base a las definiciones de la Agenda Patriótica 2025, por la re-conceptualización del desarrollo vinculado a la noción de integralidad, desde el planteamiento de 13 pilares de trabajo. Entre ellos, los pilares vinculados a la pobreza extrema y su erradicación y los referidos a las soberanías (comunitaria, productiva con diversificación, alimentaria, ambiental y sobre los recursos naturales) fueron con los que el **GRENA** requirió involucrarse más.
- La **promulgación de la Ley referida al SPIE (Ley 777)**, la cual define la planificación del desarrollo desde un abordaje sistémico, articulando en ello a los distintos niveles de gobierno y a los actores sociales y sus propuestas, abarcando incluso el ámbito de la Entidades Territoriales Autónomas.
- La **promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas (2018)**, que marca los principios de la democracia intercultural y paritaria, de la libre determinación y el autogobierno como ejes de promoción de nuevas actorías políticas (por ejemplo, las organizaciones políticas de los Pueblos Indígena Originario Campesinos), más allá de los partidos.
- Las crisis desencadenadas por la aprobación de un conjunto de **Megaproyectos Hidroeléctricos** y vinculados a la explotación de hidrocarburos en territorios o reservas de los pueblos indígenas (Chepete y Bala, en 2017, Tariquía, entre 2018 y 2019, que contravienen los contenidos del DS 2366, referido a Gestión de Sistemas de Vida), prescindiendo de la aplicación de los mecanismos de consulta previa, sin ofrecer un estudio claro sobre los impactos y, sobre todo, sin abrir la posibilidad de articular una propuesta alternativa de desarrollo.
- Los **incendios forestales** suscitados en la Chiquitanía en 2019, vinculados a la modificación del Decreto Supremo 26075, sobre Tierras de Producción Forestal Permanente, para ampliar las áreas de producción del sector ganadero y agroindustrial de los Departamentos del Beni y Santa Cruz.
- La **anulación de las Elecciones Nacionales de 2019** y la **crisis de gobierno** que en noviembre suscitó la renuncia de Evo Morales, la polarización política y social y la instauración de un gobierno transitorio, que tenía que convocar a elecciones como única salida para evitar el vacío de poder.
- Finalmente, en 2020, la **pandemia del Coronavirus** va marcando también una tendencia contextual a tomar en cuenta, pues vislumbra la mayor profundización de la desigualdad, de la crisis económica y alimentaria y de la pobreza en su carácter multidimensional.

Todos los aspectos arriba mencionados dan cuenta de que el mayor desafío del Programa **GRENA** ha sido apostar por el impulso a una doble y compleja transformación, productiva e institucional, intentando articular acciones con poblaciones diversas, para posicionar un modelo alternativo, en un escenario de constante cambio, de

incertidumbre y en el que perviven las vulnerabilidades sociales, marcadas además por una diversidad de desigualdades territoriales.

Por ello fue clave trabajar desde la alianza con copartes con experiencia en las temáticas centrales del Programa (generación de evidencia) y con instancias aliadas (organizaciones sociales, de base) para que movilicen la construcción e impulso de agendas, aprovechando las capacidades instaladas de Oxfam Bolivia en materia de campañas para el posicionamiento público de temáticas vinculadas a distintas demandas de inclusión social y derechos humanos.

## 2. Metodología

El proceso de Evaluación, como estaba previsto en la propuesta inicial de trabajo<sup>2</sup>, se ha articulado en **3 fases**:



Fig. 1. Plan de trabajo Evaluación Intermedia, Programa GRENA, Oxfam Bolivia. Elaboración Tike S.r.l.

Igualmente, en función a los lineamientos marco para la Evaluación, se han considerado **3 niveles de análisis** (Fig.2<sup>3</sup>):



Fig. 2. Niveles de análisis aplicados para la Evaluación Intermedia, Programa GRENA, Oxfam Bolivia. Elaboración Tike S.r.l.

- Nivel de **estructuración** (macro), desde una mirada que destaca que un Programa es una herramienta catalizadora de cambio, procesual, sistémica y estratégica (necesita análisis retrospectivo, actual y proyectivo-crítico);

<sup>2</sup> Propuesta de Evaluación Externa del Programa GRENA de Oxfam Bolivia, Capítulo 3, Tike S.r.l., Junio 2020.

<sup>3</sup> Esquema de Metodología Tike S.r.l. Evaluación GRENA, Tike S.r.l., Agosto 2020.

- Nivel de **apuesta temática, metodológica** y/o de contenidos propuestos desde el Programa (enfoques) para demarcar líneas clave de apoyo y acción (nivel meso);
- Nivel de **efecto instalado** o nivel micro (donde se incluye a actores, recursos, relaciones y alianzas).

La metodología aplicada durante el desarrollo de la Evaluación ha sido condicionada por el contexto de la pandemia COVID-19 que está afectando a Bolivia y al mundo entero. Por ello se tuvo que hacer algunos ajustes a los mecanismos de levantamiento de información primaria que TIKE aplica usualmente, contemplando métodos de consulta a distancia, uso de plataformas virtuales, de aplicaciones para telefonía móvil y de llamadas telefónicas.

Las **técnicas de levantamiento de información primaria** (3) utilizadas fueron las siguientes:

- **Entrevistas** (33 entrevistas, con 35 personas). Esta ha sido la herramienta utilizada mayormente, considerando la necesidad de trabajar con medios de comunicación virtual, a veces desde zonas remotas y de difícil alcance. La calidad de la comunicación no siempre ha resultado adecuada y recargar con comunicaciones multiusuarios era una salida poco funcional al trabajo. Además, se ha preferido priorizar las entrevistas individuales, porque el programa **GRENA** abarca una cantidad de temas y situaciones tan amplias y diversas como los propios actores involucrados. Por lo ha sido más útil enfocarse con cada informante en los temas en los que la persona entrevistada tenía más experiencia y posibilidad de aporte. Por este motivo se han desarrollado entrevistas individualizadas, basadas en guías específicamente diseñadas por cada uno/a de ellos/as y previamente revisadas por la persona de contacto de Oxfam Bolivia.
- **Taller de reflexión / grupo focal** (1). Esta solución se ha aplicado específicamente con el personal de Oxfam Bolivia. Dicha herramienta se ha implementado con la intención de desarrollar un trabajo de grupo para captar hasta qué punto las interpretaciones y lecturas respecto al Programa eran compartidas (dentro del equipo).
- **Cuestionarios** (enviados a 5 personas, 2 respuestas). Se han aplicado cuestionarios con una combinación de respuestas cerradas y abiertas en 2 ocasiones. En una primera instancia, al comienzo del proceso de evaluación, para recoger elementos en función del desarrollo del taller de reflexión con el personal de Oxfam Bolivia y tener una base de lectura y propuesta de trabajo (en este caso, todas las personas del equipo Oxfam respondieron al cuestionario). En una segunda ocasión, en la fase final de la etapa de levantamiento de información, se ha aplicado para consultar a algunos informantes de las copartes (5 personas), ya no directamente involucrados en la implementación del Programa. Se ha optado por esta solución para optimizar los tiempos de consulta, considerando que los aportes de la coparte ya se estaban recuperando con las entrevistas, pero dejando la puerta abierta para un aporte adicional. Por ejemplo, en un caso se ha visto la utilidad de realizar una entrevista de profundización y ampliación de las respuestas al cuestionario.

El listado de los/as **informantes clave** se ha definido de manera consensuada con Oxfam Bolivia. Las personas/instituciones/organizaciones consultadas se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- **Personal actual y anterior de Oxfam Bolivia** (12) que trabaja y trabajó en la implementación del **GRENA**;
- **Personal actual y anterior de las copartes** (16) involucrado en la implementación de proyectos realizados en el marco del **GRENA**;
- **Representantes de los grupos meta** (8) de ambas zonas territoriales de intervención (Norte Amazónico y Chaco);
- **Representantes de las autoridades públicas locales y otros informantes clave** (4) externos relacionados/informados de las actividades del **GRENA** o de proyectos vinculados al mismo.

El listado completo de las personas consultadas se puede encontrar en anexo (Anexo IV). El siguiente esquema posiciona el rol de los informantes en el marco de los 3 niveles de investigación planteados arriba (Fig.3):

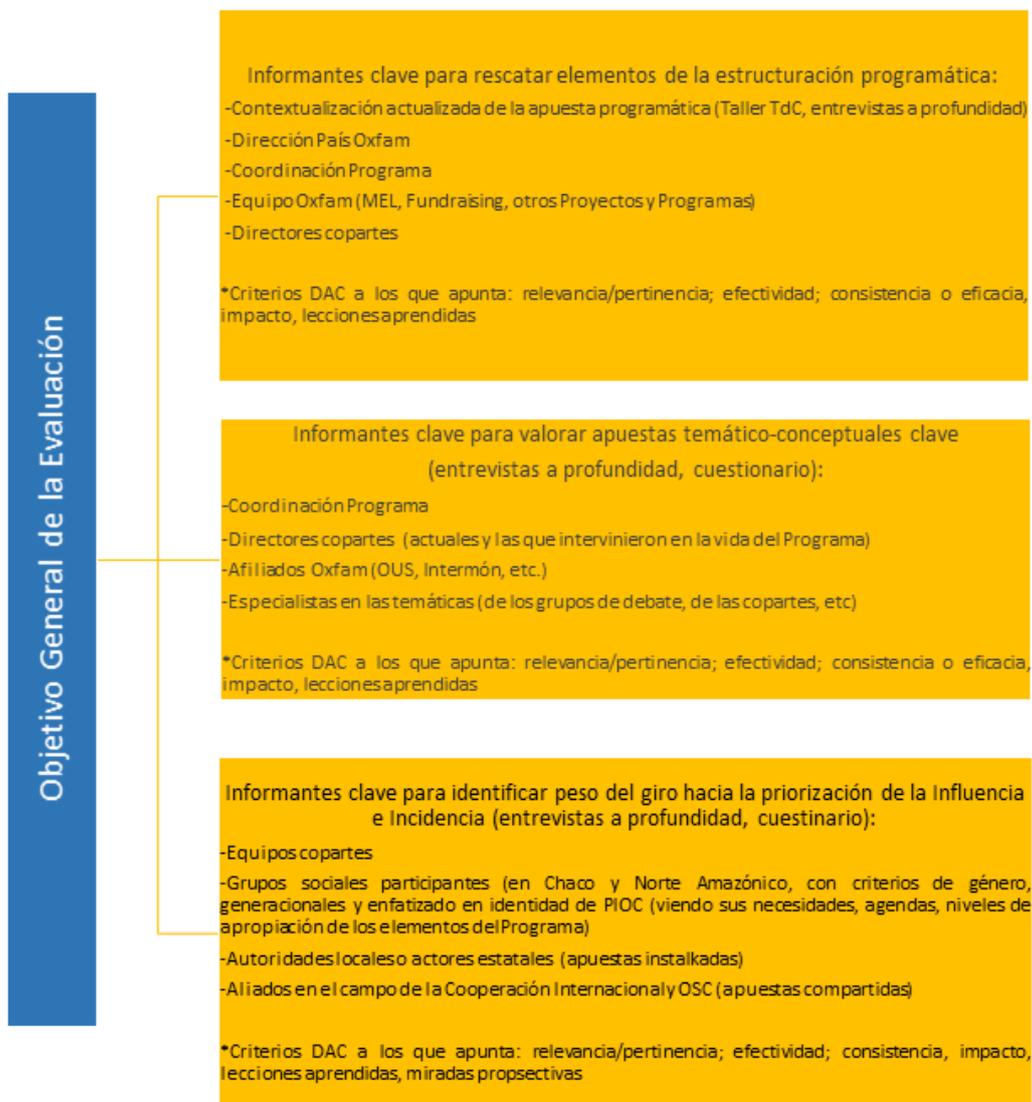


Fig. 3. Rol de los informantes, Evaluación Intermedia, Programa GRENA, Oxfam Bolivia. Elaboración Tike S.r.l.

La información generada en los tres niveles de investigación, además de los propósitos mencionados en el mapa, también ha permitido producir una serie de elementos esclarecedores para la futura re-formulación de la ToC del GRENA. La construcción de la misma, que requiere de un proceso específico, podrá beneficiarse de los elementos señalados en las diferentes secciones del documento de evaluación.

Las herramientas de consulta, como ya se ha mencionado, han sido construidas de manera individualizada. Se ha organizado el levantamiento de información en base a criterios de optimización de la consulta y focalización sobre los potenciales aportes de cada informante. Así que no se ha preguntado todo a todos/as, sino que se ha apuntado a consultar a cada tipología de informante y a cada persona según la experiencia específica con que podían contribuir, en función de la necesidad de triangular la información recopilada.

Por último, hay que hacer mención a algunas **limitaciones** que debió encarar la Evaluación. Primero, a **nivel metodológico**, hay que señalar que la imposibilidad de realizar encuentros presenciales y de que el equipo evaluador pueda involucrarse en procesos de observación en terreno de algunas de las actividades del Programa ha restado el valor agregado que el contacto directo puede proporcionar en materia de una

comprensión más profunda de los procesos de articulación de actores, de procesamiento de demandas y de los niveles de apropiación de enfoques y agendas. Si bien los cuestionarios de entrevistas han tratado de subsanar este aspecto, formulando interrogantes que ayuden a considerar estos factores complejos, la imposibilidad de compartir en espacios grupales coarta, en alguna medida, la contrastación y complementación de miradas que brinda muchos más matices que las entrevistas individuales.

Un segundo elemento relevante tiene que ver con el **momento temporal y de contexto** en el que la Evaluación ha tenido que desarrollarse y que limitó sobre todo poder contar con mayores datos y visiones provenientes de actores del sector público, cuya opinión y percepción, si pensamos en el elemento vinculado a la influencia y la incidencia, son centrales para enriquecer el análisis y las conclusiones. Varios de estos/as informantes clave, pese a haber programado citas de entrevista, optaron por no responder a los intentos de contacto. En muchos casos, porque se encontraban limitados de tiempo por la aparición de problemas contingentes que demandaban toda su atención (por ejemplo, la necesidad de encarar desde la Gobernación de Santa Cruz la problemática de los incendios recientes) o porque se encontraban movilizados en las dinámicas pre electorales que comenzaron a suscitarse ya en agosto.

### 3. Análisis de la Teoría del Cambio y del Programa

#### La Teoría del Cambio

- Todas las personas de Oxfam consultadas de forma específica entre la segunda mitad del mes de agosto y la primera mitad de octubre sobre la ToC del **GRENA** durante el proceso de Evaluación afirman haber encontrado en la misma una herramienta, amplia y flexible, de “orientación estratégica”, un “mapa conceptual”, un “hilo conductor” o, más genéricamente, un “marco referencial”. Algunas de estas personas afirman también haber participado activamente en el proceso inicial de construcción de la ToC.
- Por otro lado, la mayoría de las copartes no tiene, en general, una idea clara de cómo funciona un proceso de trabajo centrado en la ToC. Y, con relación al **GRENA**, tampoco del por qué se haya elegido este enfoque metodológico (cuál es el propósito principal de la ToC en el **GRENA**) para la implementación del Programa ni de las implicancias que eso conlleva (qué tipo de trabajo requiere el desarrollo de una ToC). Dentro del mismo equipo de Oxfam Bolivia existen opiniones divergentes sobre la finalidad de un proceso de ToC.
- El diseño originario de la ToC contiene un profundo análisis del contexto a nivel de Gobernabilidad y Gestión de los RRNN, de los actores y de sus relaciones de poder, de las principales tendencias relacionadas al tema de género y al de la participación de la población juvenil. Además, se identifican con claridad tres supuestos: (a) *la normativa no sufre modificaciones respecto a su planteamiento sostenible equitativo de los RRNN especialmente en cuanto al régimen de tenencia de la tierra*; (b) *los procesos de implementación de las autonomías indígenas fluyen sin limitaciones y obstáculos*; (c) *los mecanismos de redistribución de los recursos públicos se mantienen en cuanto a sus volúmenes y no sufren una reducción en cuanto a sus competencias, especialmente las que favorecen a pueblos indígenas y campesinos*, que volverían viable la conexión causal de las precondiciones para el logro de los objetivos (aunque no se precise el lugar exacto de la cadena en donde estos supuestos intervienen).
- Al mismo tiempo, el diseño tiende a condensar en un mismo marco consideraciones estratégicas (precondiciones de mediano y largo plazo) con elementos operativos (actividades, productos y resultados), por lo que la ToC resulta ser demasiado específica -si se la asume como referencia estratégica- y demasiado genérica -si se la interpreta como esquema operativo-. El mismo efecto de condensación se produce tomando en cuenta que la realidad de las dos áreas de intervención (Chaco y Norte Amazónico) es muy distinta, así como difieren las trayectorias de trabajo previo de las copartes que operan en estas áreas y, por lo tanto, los puntos de partida de las acciones del Programa.
- Esta hibridación conceptual entre estratégico y operativo genera varias criticidades: (a) hace problemático separar con claridad la esfera de control del Programa (o sea el espacio que va desde los *inputs* hasta los *outputs*) de las esferas de influencia e interés (cambios en el comportamiento de la población beneficiaria en el mediano y largo plazo); (b) dificulta la comprensión del rol de las copartes y de los aliados en el esquema de trabajo y su nivel de articulación; (c) complejiza el entendimiento, *a posteriori*, de la forma en que los objetivos de los proyectos se enganchan y tienen efectos en las diferentes cadenas causales identificadas (lo que en la literatura sobre ToC se denomina *missing middle*); (d) invisibiliza aquellas cadenas de cambios que son relevantes para la evolución del contexto y sobre las que el Programa no tiene posibilidad de intervenir (y que por esta razón requieren de un monitoreo muy estricto); (e) vuelve genérica o específica la formulación de las precondiciones y de los objetivos de corto, mediano y largo plazo (de acuerdo a los lentes que utilizemos para la lectura, como se menciona más arriba; falta, en todo caso, una mayor socialización del concepto de desigualdad trabajado por Oxfam, que es además un elemento central en la formulación del cambio de impacto u objetivo de largo plazo del **GRENA**) y tal formulación viene a ser excesivamente optimista, considerando las ya conocidas adversidades que el contexto presenta; (f) de la misma forma, también vuelve los indicadores de Programa identificados genéricos y específicos, sin que quede clara su articulación con los indicadores de los proyectos.
- Por las razones anteriormente mencionadas, a lo largo de la implementación del Programa, el potencial de gestión adaptativa y de permanente aprendizaje que la ToC proporciona se ha ido diluyendo hasta convertirse en una especie de **paraguas conceptual**. A partir del mismo 2016 (aunque varias tendencias ya se venían delineando desde el periodo anterior), el contexto político, social y económico ha ido cambiando a un ritmo al que la ToC del Programa (y por ende, en parte, el Programa mismo en su conjunto) no se ha

podido adaptar: ha faltado la posibilidad de pensar y repensar la ToC para adecuarla a los desafíos del entorno. Esto se hace especialmente evidente en el abordaje de los supuestos. Los tres elementos inicialmente identificados no han sido objeto de una reflexión específica, a pesar de que su vigencia se iba progresivamente perdiendo (como, con mucha honestidad intelectual, reconocen casi de forma unánime los profesionales que integran el equipo de Oxfam Bolivia). Esto ha conllevado una pérdida importante de potencialidad gestional de la ToC.

- Lo que acabamos de expresar no implica, de ninguna manera, que no haya habido un debate interno al Programa sobre los cambios que se producían en el contexto. Al contrario, todas las personas entrevistadas ponen en evidencia la apertura y la flexibilidad del equipo Oxfam Bolivia a la hora de encarar y reflexionar sobre estos temas. Pero queda bastante claro que este proceso no ha sido ni colectivo (más allá de los encuentros anuales de copartes cuyo valor, e insuficiencia para generar debate de más amplio alcance, todo el mundo reconoce) ni sistemático, ni ha sido visualizado gráficamente y conceptualmente. Por lo que el uso de la ToC ha resultado poco efectivo a la hora de plantear reorientaciones estratégicas o ajustes operativos globales (o sea, al momento de valorar de qué manera los proyectos y sus resultados aportan al logro de los objetivos de mediano y largo plazo del Programa).
- En el marco del Sistema MEL y de Gestión del Conocimiento, el Programa ha generado un relevante (por cantidad y calidad) volumen de información y documentación. Sin embargo, este valioso material se ha ido paulatinamente distanciando de la ToC y, en especial, de sus supuestos. En efecto, la generación de evidencias debería ser, sobre todo, una herramienta para ir verificando la vigencia de los supuestos, testear su validez y, por lo tanto, proporcionar insumos para la reflexión sobre prioridades estratégicas (las preguntas clave de aprendizaje, muy oportunamente identificadas al comienzo del Programa, han sido respondidas solo de forma parcial y esporádica). Por otro lado, el conocimiento producido en el marco del Programa no resulta conceptualmente ordenado de una manera que pueda soportar la adaptación de las acciones del mismo a nuevos desarrollos, desafíos y oportunidades que emergen del contexto (lógica iterativa prueba – error) y medir su escalabilidad/replicabilidad/adaptabilidad. El Documento Estratégico del **GRENA** incorporaba una prometedora diferenciación analítica entre comunidades activas y comunidades no intervenidas y muy deprimidas. Esta diferenciación hubiera podido ser aprovechada justamente como herramienta para analizar las dificultades en este tema. Además, parece haber una interpretación del MEL como algo ajeno a la Gestión del Conocimiento, y que esto pueda surgir exclusivamente (o en amplia medida) de la reflexión y de la generación de investigaciones. Se interpreta el MEL como un proceso relacionado a la rendición de cuentas, perdiendo el sentido de la L (*Learning*, aprendizaje), como componente esencial para la toma de decisiones y la gestión de la ToC. Sin embargo, se tiene el caso específico del proyecto ZICOSUR (2018-2021), en que los mecanismos de monitoreo funcionan también en sinergia entre los otros cuatro proyectos implementados en el contexto del centro oeste suramericano. La conformación de una Secretaría de Medioambiente interna a la ZICOSUR<sup>4</sup> sigue generando un proceso de reflexión continua de priorización temática (gobernanza, reconocimiento/valoración/rescate de las prácticas sobre tierra y territorio); identificación tanto de buenas prácticas (acuerdos entre actores, fortalecimiento de líderes, proyectos fronterizos) como de debilidades (mapeo de actores actualizado con poca frecuencia, falta de un canal efectivo de escucha entre actor público y OSC). La proyección regional en la que se enmarca este esfuerzo de trabajar lineamientos desde la mirada de alrededor de 50 miembros de los países afiliados hace suponer que la apuesta estratégica de la Gestión del Conocimiento esté conllevando oportunidades virtuosas de desarrollo y mitigación de los efectos del CC desde lo local a lo regional.

### El concepto de Programa

- Varias de las consideraciones propuestas arriba en la reflexión sobre la ToC pueden ser retomadas para abordar una sintética evaluación del Programa (en este caso, nos referimos específicamente a la estructura

---

<sup>4</sup> Entre los indicadores para el Objetivo Específico del proyecto “Gobernanza Ambiental y Consolidación de Sistemas Productivos Sostenibles en los Departamentos de Boquerón/Alto Paraguay (Paraguay) y Santa Cruz/Chuquisaca (Bolivia) - ENV/2017/392-730”, *Espacios de diálogo político multiactor formalizados*.

organizativa del mismo). En efecto, pese a que existe una definición formal en Oxfam, no hay una interpretación clara, ni dentro del equipo de Oxfam Bolivia ni entre las copartes, sobre el concepto de Programa, su finalidad prioritaria y su andamiaje institucional. Esto genera ciertas dificultades a la hora de visualizar los niveles de articulación y sinergias entre los actores directamente involucrados en la implementación del **GRENA**. Lo que se hace especialmente visible en la relación, frágil, entre los actores que operan en el Chaco y los que se desenvuelven en el Norte Amazónico (parece prevalecer una lógica de distribución territorial, incluso dentro de la misma región, sin explicitar las modalidades del tránsito de lo local a lo regional/nacional).

- El esfuerzo institucional que Oxfam Bolivia y las copartes han desplegado para promover una acción con sentido programático es incuestionable. Pero la reflexión interna al Programa sobre su forma de gestión se ha ido diluyendo en el tiempo (los Comités de Gestión Estratégica, de Gestión Técnica y de Conocimiento para el Aprendizaje han funcionado solo parcialmente y por un tiempo muy limitado, con relación a la duración total del Programa, así como las reuniones de medio término y de final de gestión para el seguimiento del Programa). Este proceso puede ser producto del cambio de personal en las copartes involucradas, de la alta complejidad del exigente ecosistema Oxfam y de la aceptación implícita de un modelo de funcionamiento que, en todo caso, asegura a las mismas copartes un buen nivel de operatividad y autonomía en la ejecución de los proyectos. Sin embargo, el resultado es que la articulada institucionalidad diseñada en fase de concepción del Programa se ha ido perdiendo en el tiempo.
- Considerando lo anterior y para emplear una imagen con sentido metafórico, en la perspectiva de los Evaluadores el **GRENA** estaría funcionando sobre todo **como contenedor temático** (con los beneficios y las limitaciones que esto implica), donde convergen acciones y proyectos que, ocasionalmente, crean colaboraciones y sinergias, más que ser un espacio en donde se implemente una lógica programática *stricto sensu*<sup>5</sup>, en el sentido de una interconexión funcional entre varios actores para la consecución de un objetivo en un tiempo que va más allá de la vida de los proyectos. Esto vale aún más considerando que, en el tiempo, el contenedor se ha ido estirando para incorporar oportunidades de financiamiento que se presentaban y que no siempre se enmarcaban en la lógica originaria de intervención. De esta forma, ninguna intervención queda aislada del contexto programático y contribuye a la realización del objetivo (de corto y mediano plazo). Si bien las copartes aportan al **GRENA** desde su reconocida experiencia y comprobadas fortalezas, no siempre está claro en qué forma éstas se articulan desde una lógica que implique “sumar para multiplicar”, lo cual puede ir generando un importante grado de dispersión. Si el Programa funciona como contenedor temático, guiado por una lógica territorial, la ToC es un paraguas conceptual y las sinergias entre copartes son mínimas, es normal que se vaya generando dispersión.
- Vale la pena recordar que el **GRENA** es un Programa que se origina a partir de la síntesis (realizada en un contexto social y político extremadamente conflictivo y, además, en una coyuntura de decreciente disponibilidad de recursos financieros) de varios otros programas que Oxfam ha estado implementando en Bolivia durante varios años antes de 2016 (año de inicio del **GRENA**) en colaboración con las copartes y varios de los afiliados de la Confederación. Esto explica parcialmente más de una dificultad a la hora de “cambiar chip” para imaginar y operativizar diferentes formas de trabajo.
- Con seguridad, no ha facilitado la construcción de una lógica programática el hecho de que algunas de las que inicialmente fueron identificadas como copartes base no hayan participado en el desarrollo del **GRENA** de forma continua desde 2016 hasta la fecha. Las copartes salientes (que han terminado su colaboración con el **GRENA** por razones presupuestarias u otras) han mantenido con el Programa una relación bastante frágil. No parece que haya habido en el Programa una reflexión explícita sobre las implicancias de la salida de copartes base y por lo tanto sobre la necesidad de cierto grado de reorganización o reintegración de las mismas.
- La relación horizontal y directa con las organizaciones de base representativas de sectores sociales muy diferentes es un elemento valorable del enfoque de trabajo de Oxfam (también reconocido por la generalidad de las copartes y de los demás actores clave), que permite tener una interlocución colaborativa con los grupos participantes; no es algo común en las prácticas de las ONGs internacionales.

---

<sup>5</sup> Un programa *stricto sensu* se lo entiende como una serie de iniciativas, pensadas e implementadas de manera conjunta y en una lógica de complementariedad estratégica y operativa.

Probablemente esto permitió involucrar a actores que normalmente no toman una parte activa en las acciones de Cooperación Internacional, llevando una actitud diferente y propuestas alternativas que han enriquecido el Programa.

- Las copartes tienen una idea subjetiva de los diferentes roles de cada una de las demás, que se ha ido construyendo en los años de participación en los programas de Oxfam Bolivia y de colaboraciones inter institucionales. Esta idea no siempre corresponde a los efectivos roles y, sobre todo, a las potencialidades de los demás actores del Programa, reduciendo las oportunidades de interacción y colaboración entre copartes.
- El **GRENA** se enmarca en una Estrategia País de Oxfam en Bolivia que constituye la referencia general para el desarrollo de sus acciones. El **GRENA** es coherente con esta estrategia y recupera varios elementos y conceptos. Donde no se ha podido avanzar mucho es en la creación de vínculos estratégicos con otros programas. En el caso del Programa ECV hay cierta superposición temática, y uno contribuye al otro, pero desde su propio planteamiento estratégico. No hay una integración programática que integra y vincula la acción de ECV con el trabajo de los proyectos de las copartes. Esto parece darse aún menos con el programa de Justicia de Género, pese a que el empoderamiento de las mujeres sea uno de los temas centrales del **GRENA**.

## 4. Hallazgos de la Evaluación

Los hallazgos del trabajo de Evaluación están organizados en 6 categorías, planteadas en los TdR:

- Logros y avances (4.1).
- Efectividad del programa (4.2).
- Eficiencia (4.3).
- Relevancia y pertinencia (4.4).
- Sostenibilidad (4.5).
- Potencialidades y nuevas oportunidades (4.6).

Cada categoría presenta una serie de preguntas de evaluación, también definidas en los TdR de la Consultoría, a las cuales se va a dar respuesta. Se ha previsto la inclusión de un párrafo de abordaje para cada pregunta, para dar mayor claridad al análisis.

### 4.1 Logros y avances del Programa

Respecto al Objetivo General, se puede afirmar que, gracias a un esfuerzo dirigido a la promoción de iniciativas productivas locales, se ha contribuido a mejorar las condiciones económicas de las familias involucradas en las iniciativas enmarcadas en el Programa (con lo cual se incide en la disminución de la pobreza material). Por otro lado, en lo que se refiere a la disminución de la desigualdad, la impresión en este aspecto es que las condiciones estructurales que excluyen a las poblaciones meta de los ámbitos de generación de ingresos, de participación activa (por ejemplo, las mujeres y los jóvenes) y de toma de decisiones se están manteniendo. Esto, según la lógica del **GRENA** está relacionado con la creación de una agenda de reivindicaciones, que pero se ha cumplido/conseguido hasta ahora de manera muy incipiente, debido a qué hay resistencias en los espacios de decisiones hacia este tipo de reivindicaciones.

Respecto al Objetivo 1 del **GRENA**, por lo general (con la excepción de la AIOC de Charagua) los avances han sido por lo general muy reducidos y puntuales. No se ha generado un cambio en la gobernabilidad, pues las condiciones de la misma siguen dependiendo de normativas centralistas y homologadoras, y de una voluntad política tendencialmente poco disponible a la participación de las organizaciones territoriales en los espacios de toma de decisiones. Pero se han generado algunas conquistas respecto al reconocimiento de la economía familiar y a iniciativas económico productivas alternativas, que se han concretizado en el financiamiento de proyectos productivos locales.

Respecto al Objetivo 2 del **GRENA**, los avances son más notorios. Las iniciativas de generación de ingresos a partir de soluciones alternativas al modelo agro-industrial se han difundido y están asegurando un buen nivel de auto-sustento y de resiliencia a las familias (por ejemplo, a través de la acción de ECV). Aquí el desafío es lograr que estas iniciativas se transformen en una estrategia amplia y consolidada; y que se pueda dar el salto de experiencias piloto a una cultura productiva diferente.

#### 4.1.1 ¿Cuáles son las apuestas centrales de cambio del programa **GRENA** y las estrategias para conseguirlo?

Según lo definido por el Programa, las **apuestas centrales** del **GRENA** para generar cambios futuros en relación al tema de Gobernabilidad y Gestión de los RRNN son principalmente las siguientes:

- *Incidir en propuestas de gobernabilidad en territorios social, ambiental y económicamente vulnerables.*
- *Desarrollar modelos alternativos en la gestión de RRNN, aportando elementos teóricos y prácticos para una economía diversificada y sostenible.*
- *Romper el ciclo de dependencia de las industrias extractivas y de las condiciones estructurales que determinan la desigualdad en Bolivia.*

Respecto a lo arriba planteado, se ha visto que las acciones desarrolladas se enmarcan en estas lógicas. Además, las copartes se han apropiado de dichas apuestas (y en algunos casos surgen directamente de sus propias estrategias institucionales). Las intervenciones que constituyen el **GRENA** se enmarcan en una o más de las apuestas indicadas, con diferentes niveles según la coparte, el contexto, la oportunidad de financiamiento, etc. Estas apuestas se posicionan claramente como unos horizontes de largo plazo que, por su nivel de complejidad, trascienden el ámbito temporal del Programa. Además, constituyen una referencia conceptual importante, al momento de definir los horizontes estratégicos de intervención de las copartes.

Las **estrategias globales** planteadas por **GRENA** para lograr concretizar estas apuestas pueden ser resumidas de la siguiente manera:

1. Adopción del enfoque de gestión territorial adaptativa.
2. Fortalecimiento de las organizaciones y ejercicio de derechos de las organizaciones campesinas/organizaciones indígenas.
3. Influencia e incidencia para la elaboración de propuestas de política pública.
4. Aplicación del enfoque de liderazgo transformador de las mujeres y de los jóvenes.
5. Investigación y gestión de conocimientos.

1. Respecto a la **gestión territorial adaptativa**, ésta constituye una conceptualización interesante, porque permite juntar elementos aplicables a los dos territorios de intervención, pese a sus diferencias contextuales. A través del concepto de gestión territorial adaptativa se logra abarcar elementos relacionados a las diferentes tipologías de gestión territorial que se dan de manera distinta en el Chaco y en el Norte Amazónico. Sin embargo, unas copartes señalan que por la amplitud y flexibilidad del concepto no se reconocen totalmente en la conceptualización propuesta por Oxfam, y, posiblemente, sea oportuno en el futuro discutir ulteriormente el mismo, así como los elementos que lo componen.

2. El tema del **fortalecimiento de las organizaciones sociales (indígenas y campesinas)** se cruza con lo ya comentado con relación a la ToC (Capítulo 2). La idea es plantear el fortalecimiento de las organizaciones sociales entre las estrategias de trabajo es oportuna, puesto que evidencia la percepción de Oxfam Bolivia de que hay una necesidad de hacer algo en este sentido. Sin embargo, se trata de un desafío enorme, que se ha podido encarar de manera parcial y localizada, frente a un problema de envergadura estructural y de alcance nacional. La decisión estratégica ha sido apostar por fortalecer las organizaciones desde el nivel de base, en el intento de recuperar aquella representatividad legitimada que constituía la gran fuerza de las organizaciones sociales en las pasadas décadas. A este fin se ha trabajado la capacidad de propuestas, la democratización interna de las Organizaciones, la construcción de visiones de desarrollo, etc. Este proceso es probablemente la mejor manera de proceder, pero enfrenta la dificultad de una fuerte resistencia al cambio de las organizaciones orgánicas y de los ámbitos de representatividad, que limitan las posibilidades de influencia de los/as autoridades de base, sobre todo en función de temas estructurales y sistémicos.

3. La idea de referencia para la estrategia de **generación de propuestas de políticas públicas** se basa en el desarrollo y valorización de experiencias de desarrollo local y el supuesto de que, una vez que estas demuestran que se trata de opciones de desarrollo viables y oportunas, sean incorporadas en políticas públicas tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, sobre esta lógica, una persona consultada<sup>6</sup> señala un interesante elemento de reflexión: que la manera de hacer incidencia a veces no es la más apropiada, para lograr un cambio (en el caso específico, una política pública favorable). Muchas veces se trabaja apuntando a sensibilizar una autoridad sobre las potencialidades de una posible política pública. Pero este tipo de acción puede quedarse corta, porque las propuestas son desarrolladas por funcionarios/as o hasta por consultores/as que recuperan solamente algunos elementos o datos de las propuestas recibidas para construir la política. Difícilmente recuperan los procesos conceptuales y las dinámicas procesuales que se pretenden promover por parte de la Sociedad Civil. Esto es confirmado, en cierta medida, por las reflexiones de una coparte, que menciona que, por lo general, aunque se presenten propuestas basadas en evidencias

---

<sup>6</sup> Se trata de una representante del sector público.

con datos y justificaciones, las decisiones no se basan en estas consideraciones, sino son decisiones políticas *a priori*.

Otro informante<sup>7</sup> comenta que no se ha aprovechado de un espacio de reflexión más amplia en términos de influencia: se ha direccionado la acción sólo a la incidencia política, sin tomar en cuenta distintas colaboraciones interdisciplinarias con otros actores clave para el cambio, como pueden ser los que provienen del mundo académico, de las agencias de cooperación (ONGs y redes de ONGs) y de los movimientos sociales.

4. Otro enfoque estratégico clave en el **GRENA**, que responde a un posicionamiento institucional fuerte a nivel de estrategia país y, en general, de estrategia institucional, es el vinculado a la **construcción de liderazgos femeninos**. Esta es una apuesta seguramente muy adecuada por una serie de motivos: porque las mujeres están asumiendo un rol cada vez más relevante en la defensa de sus territorios; porque son una de las poblaciones más vulneradas y vulnerables a shock adicionales de todo tipo (climáticos, económicos, etc.) y son las principales víctimas de la pobreza multidimensional; porque son las que se quedan cuando los esposos migran temporalmente; porque las mujeres están menos expuestas a situaciones de compromiso y pérdida de credibilidad que se ha dado en estos años con los dirigentes varones de las organizaciones; porque tienen problemáticas diferenciadas que muchas veces son olvidadas o postergadas, etc.

En este punto, cabe destacar las diferencias del trabajo en género instalado en el Norte Amazónico y en el Chaco, registradas a partir del trabajo de campo y la revisión documental de diagnósticos, informes y productos generados por el Programa. En el primer caso, 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 (contaminación, exposición a la trata sexual, exposición a la violencia y despojo de su capacidad de presentarse como agentes cuya visión es clave al momento de trabajar el componente de la consulta previa) que sí registran las mujeres indígenas desde una propuesta de cuidado territorial. En esa línea, se ha logrado articular una agenda desde una instancia importante como la OMINAB en la que se destaca el nexo entre exclusión, violencia y marginación económica, ausencia de oportunidades y vulnerabilidad por el no contar con representantes mujeres orgánicas en espacios de decisión nacionales. Se ha generado una Agenda con ejes similares a los propuestos a nivel nacional por los movimientos de mujeres (despatriarcalización, no violencia, autonomía del cuerpo y económica, toma de decisiones), pero enfatizando en los efectos de la marginación histórica de estos territorios en la política nacional. En los discursos de varias de las entrevistadas, además, hay un interés por entender la gestión territorial como un campo en el cual demandan participar a partir del aprovechamiento de oportunidades de independencia económica, como puerta de entrada para otras autonomías y, en esa línea, demandando mayor capacitación en materia de conocimientos vinculados a ese campo. Por su parte, las mujeres del Chaco han trabajado en la interpelación de las lógicas excluyentes y de violencia de género suscitadas 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 e identificación de la necesidad de orientar la incidencia hacia sus estructuras orgánicas, primero, antes que hacia el ámbito de los poderes estatales nacionales o locales.

Una situación similar se presenta respecto a la población joven, siendo clave, por ello, apuntar a un empoderamiento de las mujeres y de los/as jóvenes como actores de cambio, pensando en una respuesta de largo plazo a estas problemáticas y situaciones. La apuesta estratégica, sin embargo, se enfrenta a ciertas limitaciones relacionadas con el hecho de que la mayoría de las copartes del **GRENA** no tienen una estrategia y unas capacidades de trabajo ligadas explícitamente al enfoque de género, o sólo recientemente las están desarrollando. Y esto limita, por el momento, las potencialidades de una aplicación eficaz y profunda de esta estrategia. Además, el desafío de romper estereotipos y estructuras culturales machistas no es tarea fácil. Lo mismo puede decirse para el adulto-centrismo respecto a los jóvenes. En este punto, cabe mencionar también que a nivel de gestión del monitoreo, es importante detallar los indicadores de

---

<sup>7</sup> Otra informante representante del sector público.

liderazgo en su proceso de desarrollo. Por ejemplo, sería muy útil partir destacando si las mujeres lideresas involucradas en las actividades contaban ya con una formación previa en ese campo, acumulada quizá de su participación en otros proyectos que preceden al **GRENA** o si se trata de mujeres que recién se incluyen en los procesos y no tenían una trayectoria previa. Conocer estos elementos permite no sólo una mejor valoración del impacto de las capacitaciones, sino también ayuda a ver en qué medida los liderazgos ya instalados antes pueden movilizar mejor las posibilidades de replicar su experiencia y potenciar el involucramiento de nuevas lideresas.

5. La estrategia de **investigación y gestión del conocimiento**, es conceptualmente complementaria a todas las anteriores estrategias y es parte esencial del enfoque de trabajo de la Teoría del Cambio<sup>8</sup>. Sin embargo, hay un reconocimiento generalizado por parte de Oxfam Bolivia y de sus copartes que esta línea estratégica se ha aprovechado mucho menos de lo que hubiera sido necesario. Además, cabe señalar que existe cierta diferenciación en el concepto de gestión del conocimiento entre las diferentes copartes, lo cual hace más complejo el desarrollo de estrategias operativas ligadas a este tema. La generación de conocimiento se la ve principalmente en el sentido de la realización de estudios, para su publicación y difusión; el proceso de MEL se lo interpreta como un mecanismo de rendición de cuentas y no como la oportunidad de generar conocimiento útil para la gestión del programa, de los proyectos y, en general, en relación a las temáticas de trabajo. En este sentido, el monitoreo se vuelve una carga adicional de trabajo, que no genera beneficios directos y, por ende, tiende a postergarse frente a otras prioridades o urgencias.

#### **4.1.2 ¿Qué cambios y logros fueron importantes en estos últimos años y cómo el programa contribuyó a estos cambios/logros?**

En primera instancia amerita mencionar que el Programa **GRENA** se enmarca en una dinámica de procesos de larga data. En la mayoría de los casos, la colaboración con las copartes remonta a años (o décadas) atrás y la implementación del programa **GRENA** debe ser interpretada en este contexto.

En su evolución histórica, el trabajo de Oxfam con sus copartes ha transitado de una lógica de intervención focalizada en medios de vida (programa anterior) a una lógica focalizada en la gestión de recursos naturales con el **GRENA**. Este tránsito responde a una lógica de construcción progresiva, para pasar de acciones de desarrollo local a acciones de cambio estructural, dando más relevancia a los aspectos de incidencia en políticas públicas. Sin embargo, esta transición todavía no se ha concluido, porque algunas copartes siguen considerando, aún en el **GRENA**, el enfoque en medios de vida como central, viendo las actividades de incidencia como complementarias.

**Autonomías.** En esta perspectiva de proceso de largo periodo hay que leer el esfuerzo ligado a la consolidación de la demanda histórica del pueblo guaraní respecto a su territorio, que se dirige al logro de las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC)<sup>9</sup>. Se entiende que esta reivindicación va más allá de la idea de un mecanismo de gestión territorial y se identifica con el reconocimiento mismo del pueblo guaraní y de su cultura. Respecto a esto, es evidente que conseguir el reconocimiento de la autonomía tienen un valor simbólico trascendental, más allá de los demás aspectos operativos de su uso.

En la lógica del Programa **GRENA**, el proceso autonómico se lo identifica principalmente como la posibilidad para la población local de tener un rol protagónico en la gestión territorial y en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales presentes en su territorio.

Aquí el primer punto que se quiere señalar es que en el periodo de implementación del **GRENA** se ha logrado el reconocimiento formal y efectivo de la AIOC de Charagua. Se trata de un logro muy importante, además de tener un valor simbólico, al ser la primera experiencia de AIOC que se ha formalizado a nivel nacional. Además, esta experiencia exitosa es relevante porque constituye un importante antecedente y fuente de lecciones aprendidas para otros procesos similares. Respecto a esto, cabe mencionar que evidentemente no se puede atribuir este logro enteramente al **GRENA**, considerando que se trata de un proceso desarrollado por décadas

---

<sup>8</sup> El Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL por su sigla en inglés) es uno de los elementos esenciales en la ToC.

<sup>9</sup> Las AIOC son reconocidas constitucionalmente, en el Capítulo VII, y en la Ley de Autonomías 031/10.

por parte de Oxfam (por ejemplo, por el Programa MVS), al cual el **GRENA** ha contribuido en su parte conclusiva. Sin embargo, no se puede poner en duda el fuerte y continuado compromiso de Oxfam Bolivia respecto a la promoción de los procesos autonómicos y, en particular, al acompañamiento constante del proceso de Charagua.

El proceso de reconocimiento formal de las AIOC en el Chaco no ha tenido la misma suerte en otros contextos territoriales. De los demás procesos autonómicos de la zona ninguno ha podido llegar hasta su culminación. Esto depende de la cantidad de trabas burocráticas que han surgido y siguen surgiendo progresivamente en el proceso y que extienden cada vez más los tiempos. El último caso es la solicitud de revisión constitucional de la ley que elimina la realización del segundo referéndum, en el iter burocrático establecido por la Ley de Autonomías. En la interpretación de los/as protagonistas, esta maraña burocrática no parece casual, sino el efecto de una escasa voluntad política de viabilizar estas experiencias. Como hemos visto, este aspecto constituye un supuesto muy relevante en la lógica de intervención del **GRENA**, que condiciona el alcance de los logros esperados.

Otro aspecto que cabe mencionar está relacionado con el efectivo goce de la autonomía. Desde la experiencia de Charagua, confirmada en los casos de las demás autonomías existentes a nivel nacional<sup>10</sup>, aun cuando se llegue a obtener esta autonomía, la gestión resulta condicionada por elementos como: 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. Sin entrar en las motivaciones que están detrás de estas situaciones (alianzas políticas, centralismo y rigidez del sistema político, interés en mantener el centro de decisiones sobre el uso de los RRNN en el gobierno central, etc.), el resultado es que la experiencia en Charagua se ve muy limitada en el ejercicio de su autonomía y podría pasar lo mismo con otras experiencias que, luego de muchos esfuerzos, logren llegar a la formalización. Aquí será necesario hacer una reflexión estratégica respecto al costo-beneficio del alcance de las AIOC, partiendo de la idea de que su logro no es una línea de meta, sino una línea de partida; y que llegar a la línea de partida puede requerir varios años de trabajo. Las apuestas institucionales y programáticas futuras deberán tomar en cuenta y, eventualmente, asumir estos aspectos y consideraciones.

Por otro lado, también se señala que, más allá del pleno despliegue de la AIOC en relación a la gestión de los RRNN, la experiencia de Charagua constituye una importante experiencia de democracia participativa, en alternativa a la democracia representativa. Se aplican diferentes lógicas, el involucramiento de la población es extremadamente elevado y, pese a que se tarda mucho más en tomar decisiones, el nivel de apropiación de estos procesos es sumamente más sólido respecto a lo registrado en contextos de gobierno municipal tradicional. Sin embargo, este proceso no es una cama de flores. En Charagua reconocen que les ha costado pasar de la lógica de gestión orgánica típica de las organizaciones sociales a la lógica de gestión pública.

**Gestión Territorial Adaptativa.** Tanto en la zona amazónica como en el Chaco, un logro importante del Programa está constituido por la definición, por parte de las comunidades y organizaciones de base, de las normas de (auto-)gestión territorial local. Esto se ha desarrollado a través de diferentes formas: 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. Se trata de un esfuerzo de alto valor, porque va a rescatar y facilitar la formalización de todas aquellas ideas de desarrollo local que existen en las comunidades y que la actual estructura y situación socio-política no permite visibilizar. Y menos convertirse en elementos de políticas públicas. Es cierto que en este caso también (así como para las AIOC) la prevalencia de competencias del Estado central y la generación de normas nacionales pueden sobreponerse e imponerse sobre este tipo de acuerdos locales. Pero también es cierto que se trata de un intento de autorregulación a partir de procesos locales de reflexión compartidos y consensuados extremadamente participativos y que, por ende, tienen valor vinculante entre los actores que operan en el territorio. Además, son opciones de gestión territorial alternativas a la AIOC y por ende podrán generar otro tipo de reflexiones y de valores agregados para el trabajo futuro. Finalmente, las soluciones desarrolladas pueden resultar replicables en diferentes contextos de la Amazonía, así como del Chaco.

---

<sup>10</sup> Raqaypampa y Chipaya.

Cabe mencionar que, mientras las copartes del Programa consultadas hacen particular énfasis en aspectos relacionados con las autonomías y la gestión territorial adaptativa, los/as representantes de los grupos meta hacen hincapié casi exclusivamente en los avances en aspectos productivos y de generación de ingresos. La lógica del **GRENA** y de algunas copartes es: una vez consolidado lo productivo, y entonces aseguradas las necesidades básicas de las familias, se puede entrar en la reflexión respecto al modelo de desarrollo. Esta tarea se ha empezado a encarar, pero el salto desde lo productivo a lo estratégico resulta por el momento todavía muy parcial. Esto se refleja, por ejemplo, en que las acciones de incidencia desarrolladas por los grupos meta se han focalizado casi exclusivamente en demandas relacionadas con proyectos productivos. Es algo positivo, pero falta todavía el salto a lo estratégico. Además, posiblemente existe una subvaloración, por parte de algunos grupos meta, de la enorme importancia que pueden asumir en su vida futura estos logros.

**Desarrollo productivo.** Entre los principales logros que, sobre todo, los grupos meta reconocen a las intervenciones del Programa están los avances en relación a las oportunidades productivas y a la generación de ingresos. Se valora mucho el desarrollo de experiencias de diversificación productiva que propongan alternativas a los modelos promovidos por la agroindustria y que muchas veces son “comprados” por los productores familiares, con la esperanza de poder tener el mismo éxito económico de los agro-empresarios. El Programa pone en vereda esta asociación entre modelo agro-industriales y beneficios para la familia campesina, mostrando alternativas más accesibles y sostenibles. La difusión de este tipo de conciencia constituye un logro importante en sí. Además, en las diferentes iniciativas siempre se ha intentado revalorizar las prácticas productivas tradicionales y los conocimientos ancestrales, combinándolas con soluciones tecnológicas modernas sostenibles y compatibles.

Pero, además de este logro, que constituye un peldaño más en la puesta en discusión del modelo económico dominante, también se han logrado beneficios puntuales y concretos. En la zona amazónica se rescata sobre todo el trabajo con los Sistemas Agroforestales (SAF). Estos constituyen la posibilidad de generar alimentos para la familia y vender los excedentes en los mercados locales. Si bien el aspecto de comercialización de estos productos sufre por los precios bajos de los mercados locales, la falta de una mentalidad comercial en las familias<sup>11</sup> y los elevados costos de transporte, el resultado principal de este esfuerzo se concreta en un fortalecimiento de las capacidades de resiliencia de las familias, que se ha evidenciado con la pandemia y la cuarentena de este año. Las familias que han adoptado este sistema productivo han podido enfrentar mejor este difícil periodo, respecto a las otras, al contar con todo lo que necesitaban para su alimentación sin tener que depender de los mercados y redes de abastecimiento.

Algunos de los proyectos de **GRENA**, sobre todo en su fase inicial, han apuntado a promover iniciativas productivas enfocándose en la generación de valor agregado. Las primeras experiencias no parecen haber evidenciado resultados particularmente brillantes y sostenibles<sup>12</sup>. En algunos casos se han financiado iniciativas que tenían pocas posibilidades de rentabilidad y, por ende, de sostenibilidad económica en el largo plazo. En los últimos años el trabajo en este ámbito ha ido consolidándose a partir de estrategias basadas sobre el desarrollo de cadenas de valor de productos de alto valor comercial, más allá de su aporte alimentario a la familia; en particular respecto a la producción de cacao y café en la Amazonía y a la miel en el Chaco. Se entiende que la estrategia general es combinar la generación de ingresos a través de “productos estrella” destinados a la exportación o a los mercados de élite de la ciudad, con los SAF, que garantizan la alimentación de la familia. Se trata de una estrategia sólida y bien pensada.

Sin embargo, los resultados respecto al desarrollo de estas experiencias deben consolidarse todavía. No tanto respecto al desarrollo de las cadenas de valor, como sobre todo en los aspectos de funcionamiento de las organizaciones de productores como actores de desarrollo local. Estas organizaciones muestran todavía cierta debilidad organizativa y estructural y en la gestión de los aspectos financieros, no contando con un elemento clave para su funcionamiento: el capital de acopio. Todavía no se han fortalecido las capacidades de

---

<sup>11</sup> Un informante clave hace referencia a que se ha logrado transformar la familia en una *unidad productiva*, pero todavía no se ha transformado en una *unidad económica*.

<sup>12</sup> Por ejemplo, las acciones de piscicultura en Beni. Según cuanto identificado en las evaluaciones de proyecto desarrolladas en ese momento, las iniciativas no contaban con un suficiente estudio de mercado y un análisis de los procesos de generación de valor agregado.

acceso a oportunidades de financiamiento y autofinanciamiento. Respecto a esto hay que salir de la lógica de que los recursos para estas organizaciones puedan proceder solamente o principalmente de proyectos de cooperación, sino que existe un sector financiero que posiblemente puede responder a estas necesidades (ver estrategia ECV). Asimismo, hay que superar la confusión entre lo que es una organización productiva y una ONG. Además, por lo que se ha podido consultar, la mayoría de estas organizaciones todavía no han avanzado mucho en los diferentes eslabones de la cadena del valor, ofreciendo principalmente materia prima o un primer esbozo de agregación de valor. Sin embargo, cabe reconocer que avanzar en esto requiere cierto tiempo y que lo avanzado hasta la fecha es indudablemente un logro.

Otro riesgo que hay que evitar es que estas organizaciones se dediquen de manera exclusiva a los mercados institucionales. Es evidente que acceder a este tipo de canales, en este momento, puede generar grandes beneficios, por la cantidad de producto demandado. Sin embargo, existen experiencias de excesiva dependencia de estos mercados, que son influenciados por situaciones que trascienden lo económico (dependen de decisiones políticas y, por ende, del contexto político local y nacional). Es importante posicionar el concepto de diversificación de mercados.

Respecto a estas experiencias las personas consultadas rescatan la replicabilidad de las mismas, en contextos similares. Respecto a las posibilidades de escalabilidad a larga escala, por el momento no hay todavía evidencias de que estas experiencias puedan ser sostenibles, sobre todo en relación a los aspectos de saturación de los mercados.

Uno de los elementos que se señalan cuando se habla de generación de oportunidades de ingresos en zona rural es que éstas irían a contribuir a reducir el fenómeno migratorio hacia la ciudad. Por lo general, a menos de un cambio estructural improbable en el corto plazo, la generación de oportunidades económicas locales puede incidir relativamente poco en los procesos migratorios, que dependen también de otros factores sociales y económicos. Más bien, parece haber una causalidad en sentido contrario. Un aspecto mencionado por diversas personas consultadas es que, al diseñar y desarrollar estas experiencias económicas, hay que tomar en cuenta los aspectos demográficos, relacionados con las migraciones de urbanización y de retorno a las comunidades, y cómo estas influyen en las potencialidades de producción, los procesos organizativos y las capacidades de cubrir las demandas locales.

**Género y jóvenes.** En todos los esfuerzos orientados a la generación de evidencia que el **GRENA** ha impulsado (documentos de sistematización, memorias de encuentros, investigaciones), el tema de **género** está sumamente presente. De igual modo, los elementos estratégicos y operativos que median en la relación con las copartes y los grupos meta están impregnados de consideraciones vinculadas a la participación de las mujeres en los procesos de apoyo a la ciudadanía activa.

La internalización del enfoque de género se evidencia también en el hecho de que, aunque las copartes del **GRENA** no son organizaciones con particular especialización en la materia, y que al principio del Programa varias de las mismas no tenían experiencias específicas vinculadas a gestión estratégica basada en género o no contaban con personal con preparación y/o formación en el tema, de todos modos han asumido el compromiso de transversalizar el enfoque en sus acciones vinculadas a la ejecución del Programa.

Sin embargo, esta tendencia registrada también ha experimentado limitaciones a la hora de traspasar el enfoque conceptual de género que maneja el Programa hacia las acciones operativas, sin negar que, durante la implementación del Programa, las copartes han ido captando la relevancia del tema, asumiéndolo a nivel institucional como uno de los elementos orientadores estratégicos clave. Al momento, la percepción es que se está todavía en camino para consolidar estrategias y políticas de trabajo con enfoque de género y traducirlas a los contextos de acción, palpándose una fuerte intencionalidad en este sentido.

Así, al hacer un análisis de género del Programa, es importante valorar cómo el género se asume desde las copartes en su calidad de herramienta que específicamente aporta a la visión de cambio que persigue el **GRENA**. Si bien es claro que desde el Programa mismo se establece que el género será manejado como un enfoque, a partir de la realización del trabajo de campo se percibe que aún está pendiente ver cómo las copartes y los propios grupos meta asumen esta apuesta y en qué medida se apropian de la idea de que la

adopción del enfoque de género ayuda a comprender más profundamente aún los impactos diferenciados de la pobreza en las mujeres de la Amazonía y en las mujeres del Chaco.

Aclarar los alcances de un enfoque, por tanto, es un elemento clave si se piensa en Programas como el **GRENA** y su lógica de impacto procesual, que apunta a la generación de nuevos modelos y que coloca en el debate de la influencia la cuestión de las relaciones de poder. Así, al introducir el género, sería importante analizar qué contenido analítico se le dará a esta categoría: si el mismo iniciará por evidenciar los impactos diferenciados de la distribución inequitativa de los recursos naturales para el desarrollo en las mujeres como grupo social excluido, marginado u oprimido (pensando particularmente en el caso de las mujeres indígenas); si servirá para revelar que existen precondiciones estructurales específicas que afectan negativamente los derechos de las mujeres y con las que hay que trabajar prioritariamente, y que se refieren, por ejemplo, a las prácticas machistas y violentas que se dan también en los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, limitando la autonomía personal, económica y organizacional de las mujeres involucradas en el Programa; o si se analizará el género en su carácter relacional viendo en qué medida influye o no en el impulso de las acciones de ciudadanía activa, cuando las mismas se vinculan al desarrollo de liderazgos transformadores y dinámicas de participación en espacios de decisión, donde imperan tradicionalmente visiones sesgadas que dan prioridad a una forma masculina de hacer política.

En esa línea, un trabajo con enfoque de género con las copartes debería considerar que la propuesta del **GRENA** de apostar por modelos alternativos de economías diversificadas y sustentables, especialmente en regiones de alta dependencia de las actividades extractivistas, también debe ir acompañada del rescate de modelos de relacionamiento horizontal, participativo y de cambios positivos suscitados en materia, por ejemplo, de reconocimiento de las mujeres como sujetos económicos, no sólo políticos. Más aún si, como se plantea el **GRENA**, el impacto deseado incluye al menos la participación de un 30% de mujeres de las organizaciones de base del Norte Amazónico y el Chaco.

Paralelamente a la valoración de cómo el género se asume por las copartes (¿cómo enfoque, como estrategia de visibilidad en la problemática de desigualdad que viven las mujeres indígenas, como una herramienta conceptual que evidencia aún más la vulnerabilidad de estas mujeres como grupo social?), es importante mencionar qué elementos de dicha propuesta rescatan las propias mujeres indígenas y cuáles relevan como particularmente inherentes a su visión de transformación e inclusión.

En esa línea, el **GRENA** ha aportado con la generación de evidencias referidas al modo en que las estructuras diferenciadas de participación que pueden darse al interior de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas están marcadas por un sesgo machista, que ignora o desvaloriza la particularidad de las demandas diversas y el aporte de las visiones de las mujeres de estos territorios y que, justamente por ello, enfatiza en estrategias de apoyo vinculadas al empoderamiento personal con las capacitaciones, al impulso de lo organizativo entre mujeres y, finalmente, a la construcción de agendas propias.

Respecto a lo anterior, cabe destacar que, en el Chaco, las mujeres de los grupos meta entrevistadas, así como varios miembros de las copartes consultados al respecto, destacan que un logro importante ha sido fomentar la organización de las mujeres alrededor de sus demandas concretas referidas a la sobrevivencia y cómo gestionarla. Organizarse como mujeres guaraníes, priorizando temas propios que en la APG no tienen cabida y posicionarlos ante los gobiernos locales es un gran avance. Asimismo, poner en la discusión la temática de la violencia contra las mujeres, en tanto limitante que afecta el empoderamiento y la autonomía personales, coartando la potencialidad de articularse luego en iniciativas colectivas, ha sido una práctica constante registrada en todas las entrevistas con mujeres de las organizaciones. De hecho, en este ámbito, tanto las mujeres del Chaco como las de la Amazonía señalan que una puerta de entrada para resistir la violencia puede estar en poder contar con una iniciativa económica propia, que le permite romper la dependencia. Por otro lado, en el caso del Norte Amazónico, los principales logros registrados tienen que ver con el interés (y, además, la adopción o puesta en marcha) en el desarrollo de emprendimientos productivos mediante los cuales garantizar la sobrevivencia propia y familiar. Muchos de los mismos se vinculan al procesamiento de frutos silvestres analizando su potencial de venta en el mercado nacional. En esa línea, se observa la existencia de una estrategia de búsqueda de igualdad económica centrada en las necesidades de todos los miembros de la familia y de la apuesta colectiva por llevar adelante los emprendimientos, desde la idea de que benefician a todos los integrantes de la unidad familiar y de la comunidad. En ese proceso, se aprecia mejor, además, el

carácter interseccional de las desigualdades en la zona (que vinculan género, etnia y clase) y las respuestas que desde esa mirada se dan para dinamizar la economía local y asumir protagonismo.

Así, la lógica de gestión de conocimientos, necesita también recoger y destacar de manera más sistemática qué lecturas sobre el desarrollo tienen las mujeres indígenas y las mujeres campesinas que habitan los territorios del Chaco y el Norte Amazónico, qué necesidades comunes destacan en materia de respuesta a la violencia de género como limitante al “desarrollo espiritual” del que habla el PDES 2016-2020, qué dinámicas de participación reclaman y cómo vinculan los avances en materia de combate a la “violencia material y social” con los que se dan a nivel de cambio de normas sociales ligados a la “pobreza espiritual” y al desarrollo social. Ello redimensiona productivamente los debates en torno a cómo incide la autodeterminación política organizativa en la autodeterminación económica de las mujeres.

En esa línea, sería interesante explicitar aún más la vinculación estratégica del **GRENA** con el otro Programa base de Oxfam en Bolivia referido a la Justicia de Género, desde una mirada que podría promover la exploración particular de las formas de opresión que experimentan las mujeres de las zonas donde el **GRENA** está presente para contrastarlas con las agendas más globales orientadas a la igualdad de género, sin perder la riqueza de sus aportes particulares en materia de vínculo entre lo genérico y lo intercultural, tema que las dirigentes entrevistadas ponen en el tapete de discusión. Sobre todo, cuando dejan entrever que para ellas el tema de la pobreza y de la exclusión social es algo que las atraviesa en una doble vía, como mujeres y como indígenas, no pudiendo priorizar las reivindicaciones de una identidad frente a la otra, y es justamente esto lo que deben alimentar las reflexiones vinculadas al cambio de modelo, si se considera que el mismo apunta a modificar imaginarios sociales sobre los que se construyen el relacionamiento. Y a fortalecer simultáneamente las oportunidades económicas y sociales de las mujeres jóvenes e indígenas en sus contextos.

Respecto al trabajo con **jóvenes**, el mismo se ha ido incorporando sobre la marcha, ya que no estaba inicialmente incluido en la lógica estratégica del **GRENA**. Sin embargo, se ha logrado desarrollar varias iniciativas que recogen la necesidad de contar también con un enfoque generacional. Los logros son todavía incipientes pero interesantes, considerando el poco tiempo en el cual se han logrado.

En primera instancia se ha conseguido activar un proceso de organización juvenil donde, en muchos casos, esto no se daba o existía de manera exclusivamente formal. Como se ha mencionado en el caso de las mujeres, este paso es importante, porque ayuda a colocar en el mapa estas realidades y los jóvenes que las representan. Se trata de oportunidades para generar, desarrollar y consolidar nuevos liderazgos, en espacios propios, sin el temor de ser marginalizados o puestos en vereda en espacios dominados por las personas mayores y por visiones adultocéntricas del desarrollo, que no toman en cuenta su proyección de vida.

Se considera que ésta es una apuesta acertada, con posibilidades de futuro. El desafío es que este logro constituya un primer paso de un proceso de largo plazo de apropiación y aprovechamiento de espacios de participación, que no se quede solamente en el marco de lo representativo y emblemático de estas organizaciones juveniles.

Cabe señalar también que, en algunos casos, estas organizaciones juveniles han empezado a construir una agenda, lo cual es otro paso importante en el proceso progresivo de empoderamiento, vinculado a ciudadanía activa. Hasta ahora, esta agenda se queda por lo general a nivel enunciativo y de propósitos; los jóvenes no parecen haberse apropiado todavía de la misma y no logran, por el momento, transformarla en una acción política. En el próximo futuro deberán enfrentar todas las dificultades de posicionarla y defenderla.

Esto no será un desafío simple, porque la toma de decisiones en las organizaciones indígenas sigue siendo adulto-céntrica y machista. Aún en caso de los recientes estatutos y reglamentos comunitarios promovidos por las iniciativas del **GRENA**, estos no reflejan del todo la diversidad de visiones y propuestas de los/as jóvenes (se incluye algunos de sus aportes en las cartas orgánicas o POAs, pero no se palpa aún un manejo de niveles de influencia que posicionen sus demandas específicas como un tema relevante). Y, si resulta difícil para los/as jóvenes encontrar espacios reconocidos de expresión en sus propias organizaciones, aún va a ser más difícil enfrentar entornos ajenos y, en algunos casos, hostiles al momento de desarrollar acciones de incidencia política y social.

Lo que se rescata además en el tema de jóvenes, en particular en la zona amazónica, es que se ha combinado el trabajo de fortalecimiento de organizaciones y liderazgos con el trabajo de fortalecimiento de capacidades

productivas con la idea de transmitir una mirada y una visión más amplia de autonomía. Es importante, por tanto, que los/as jóvenes puedan explorar oportunidades de realización personal, tanto a través del ámbito representativo y político como en ámbito empresarial y económico, para encontrar su propia vocación y su propia manera de contribuir al desarrollo sostenible de su territorio y el **GRENA** está generando la posibilidad de abrir un camino en esa línea. Para esto es esencial dar las condiciones para que los/as jóvenes puedan desarrollar estas iniciativas, a través de apoyo técnico y financiero. Para esto, el Programa ECV podrá jugar un rol clave, en la medida en que pueda proponer soluciones adecuadas a la realidad en la cual los/as jóvenes viven y pueden desempeñarse. El Programa ECV podrá profundizar en la temática de empoderamiento económico de las mujeres (incluido el criterio generacional) y la ampliación de oferta del campo de acción en otros sectores más allá del agrícola-productivo (como ser el de la industria y turismo). Estos elementos pueden retomarse en una fase sucesiva al Programa que se evalúa y ser asimismo insumos valiosos para replantear la nueva Estrategia país de Oxfam en el campo de los RRNN.

Las juventudes son, por tanto, actores que jugarán un rol clave, en la medida en que podrían proponer soluciones adecuadas a la realidad territorial en la que habitan viven y pueden desempeñarse, analizando los impactos del CC y los efectos del uso de tecnología en sus negocios potenciales.

**Incidencia.** Sobre este tema véase la sección específica en el párrafo 4.6.

**RRNN.** En el tema del agua, se han desarrollado algunas acciones muy puntuales, en particular en el Chaco, donde esta cuestión es desde siempre particularmente relevante: cosecha de agua, tanques de almacenamiento, pozos. Los impactos de este tipo de acciones parecen seguramente positivos, pero muy circunscritos (comparados con la envergadura y alcance de la problemática). La percepción es que, al salir Agua Sustentable del Programa (por razones financieras), se ha perdido la oportunidad de tener una mirada más estratégica e integral en el tema, como por ejemplo respecto a la gestión integral de cuenca. Donde este enfoque se ha podido parcialmente recuperar/mantener ha sido en la acción de monitoreo socio-ambiental de las fuentes de agua del Aguara Güe, todavía desarrollado por parte de brigadas locales.

Otro tema en el cual se ha avanzado ha sido en fortalecer la visión de las comunidades respecto a las afectaciones de las empresas extractivas hacia los recursos naturales. Los/as dirigentes/as están conscientes de las posibles consecuencias de la presencia de iniciativas extractivas en su territorio, y tienen los conocimientos para entablar eventuales negociaciones y/o demandar sus propios derechos frente a estas situaciones.

Otro logro que se quiere recordar es que en la zona amazónica se ha trabajado con las comunidades en función de la definición de reglamentos de uso del bosque, a través de procesos participativos. Esto, además de gestión territorial adaptativa basada sobre criterios locales y protagonismo de las comunidades, constituye un mecanismo de aprovechamiento sostenible del bosque. Sin embargo, también se señala que existen fuertes incongruencias y solapamientos de diferentes normativas, que complican su aplicación efectiva. Pese a esto, los actores locales señalan la existencia de una marcada diferencia entre las comunidades donde se han trabajado estos temas y las que no han recibido apoyos en el marco del **GRENA**, sobre todo en términos de capacidad de iniciativa y de gestión.

El Programa ha logrado posicionar la importancia del tema del CC y empezar a cruzarla con otros elementos, como la resiliencia, la pobreza, la gestión de los RRNN. Este proceso se ha desarrollado principalmente con las copartes, que han ido incorporando este tema a sus reflexiones estratégicas. También se ha empezado con algunas poblaciones meta, como el Charagua, pero por lo general la impresión es que este tema es todavía poco apropiado por parte de la mayoría de los grupos meta, que por lo general no lo han mencionado durante las entrevistas.

#### **4.1.3 ¿Cuáles son los avances desde los programas en términos de transversalización de género y qué riesgos y desafíos se identifican? ¿Cuáles son las principales limitantes y oportunidades?**

Desde las apuestas estratégicas del **GRENA** en materia de género, la transversalización aparece como un elemento vinculado sobre todo con el componente referido a la participación, desde la noción de “liderazgo transformador”.

Como ya se dijo en el acápite de análisis de género y juventudes, existe un recorrido importante en materia de **recojo de evidencia** de cómo la desigualdad entre hombres y mujeres es un elemento presente en los marcos sociales, culturales y político-económicos que rigen los territorios indígenas y las lógicas comunales campesinas. En esa línea, no son pocos los esfuerzos sistemáticos que desde la sociedad civil organizada y desde las organizaciones y movimientos de mujeres (vinculados al **GRENA** y a las iniciativas que promueve Oxfam en Bolivia) se realizan para encauzar los **procesos de formulación e implementación de políticas de desarrollo** para rectificar las persistentes disparidades y sesgos entre hombres y mujeres.

Considerando lo anterior, cabe preguntarse entonces cuáles son las condiciones que en los territorios y en las temáticas que cubre el **GRENA** hacen posible la transversalización de género como una estrategia.

Si entendemos la transversalización de género en un sentido transformador – lo cual implica cambiar los propios estándares asociados con los roles y la subvaloración o desconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos económicos y agentes ciudadanos – la misma demandaría lógicamente el desarrollo de nuevas capacidades por parte de las organizaciones de mujeres que les permita sostener permanentes instancias de consulta sobre una amplia gama de temas justamente vinculados a **qué tipo de desarrollo económico y social esperan y proponen**. Ello, desde la construcción constante de un espacio deliberativo en el que no sólo se analicen las desigualdades vinculadas a la diferencia sexual y los imaginarios excluyentes que aparecen en torno a la misma, sino también analizando la existencia de sesgos de género u omisiones referidas a los impactos diferenciados en hombres y mujeres que aparecen en las políticas públicas de desarrollo, su dinámica de ejecución y evaluación.

Desde este ángulo, la igualdad de género pasa a convertirse en un criterio organizador y estructurante que requiere ser planteado constantemente en el análisis de cómo se construyen las jerarquías, los procedimientos, las políticas y regulaciones públicas vinculadas al desarrollo y, en el caso particular del **GRENA**, ver lo que esto implica en materia de elaboración y gestión de modelos alternativos. Y ese continúa siendo un desafío clave para el propio Programa.

La transversalización, por tanto, debería apuntar a examinar también cómo esas prácticas alternativas están trabajando el tema del género e, incluso, lo vienen modificando, a la luz de su potencialidad en materia de inclusión de las mujeres en un campo del que han estado históricamente excluidas y visibles: el campo de la producción, de la transformación y del emprendedurismo, que hoy en día forman parte importante de los procesos de desarrollo. Y que seguramente estarán en la mesa de debate a corto plazo, en el escenario post COVID-19 y en el momento de buscar respuestas a la crisis económica que la pandemia está profundizando.

En ese sentido, el **GRENA** como *programa* deja un aporte sustantivo en lo que se refiere al uso estratégico de la transversalización, cuando desde sus lineamientos conceptuales procura incorporar 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 de las relaciones entre los sexos y de relevancia central para la distribución de recursos. Ello contribuye además a impulsar la autonomía económica de las mujeres involucradas, aumentando sus posibilidades de generar ingresos propios valorando el uso del tiempo y la contribución de las mujeres en dichos campos.

En segundo lugar, las dinámicas de apoyo a lo organizativo que promueve el **GRENA** muestran que la apuesta por el trabajo en fortalecimiento de liderazgos de mujeres requiere asimismo una clarificación respecto a **qué entienden las mujeres** del Chaco y la Amazonía **por “liderazgo transformador”**: ¿se refiere sobre todo a, como destaca el **GRENA**, *promover un acceso equitativo a los recursos naturales y sus potenciales beneficios a partir de una relación más articulada de diferentes actores locales-regionales-nacionales para abordar de manera integral y*

*sustentable los procesos de desarrollo y de transformación política en contextos de alta vulnerabilidad social y ambiental?*

A partir de las entrevistas, se destaca que el **GRENA** contribuyó a que dicho tipo de liderazgo sea percibido como el aprovechamiento de liderazgos femeninos ya instalados para potenciar sus saberes en materia de desarrollo y economía y, desde ahí, irradiar en otras mujeres ese interés de involucrarse en el análisis de la sobrevivencia vinculada a la problemática de la gestión territorial y al acceso a opciones productivas alternativas, recuperando sus experiencias, el conocimiento de su propia problemática y potenciando su capacidad de compartirla, transmitirla, analizarla en colectivo, posicionarla y promover acciones de influencia en esa línea.

Es recomendable entonces promover, como paso futuro, la inclusión de esta transversalización de enfoque en el fortalecimiento de los medios de vida y el desarrollo de una visión resiliente, considerando las apuestas y problemáticas que las líderes indígenas destacan, siendo importante que en la generación de evidencia se analice también los efectos de la pobreza multidimensional en ellas, desde un enfoque interseccional que no ignore su triple identificación genérica, étnica y de clase.

Al momento, hay un avance importante en comprender la particularidad de problemas identificados en Chaco y en el Norte Amazónico respecto a la desigualdad de género, destacando la pervivencia de estructuras machistas comunes que limitan los liderazgos femeninos en desarrollo, la falta de oportunidades económicas de las mujeres, que impacta directamente en una mayor feminización de la pobreza y la necesidad de apoyar la elaboración de agendas propias de mujeres indígenas, por un lado, y campesinas, por otro. Dichas agendas diferenciadas requerirán recoger demandas puntuales en lo que se refiere a medios de vida y medios productivos en el territorio y a la inclusión en los espacios políticos y de decisión orgánicos, comunales y locales municipales (viendo, por ejemplo, qué implica estar presente en un concejo municipal como mujeres indígenas y qué elementos referidos al desarrollo pueden posicionar allí tomando en cuenta su especificidad de demandas).

Asimismo, la perspectiva de género manejada por las distintas copartes en sus zonas de trabajo destacan además su nexos 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 hecho, se registra como una constante el hecho de que los propios dirigentes varones cuestionen menos que las mujeres el modelo extractivista, estando muchas veces ligados a esta actividad (eso se ve sobre todo en el Chaco) sin considerar sus efectos diferenciados hacia las mujeres y perversos a largo plazo. 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.

Vemos entonces, que otro aporte del **GRENA** está en que promueve un debate respecto al hecho de que el enfoque de género **no es solo una cuestión de justicia social y derechos humanos, sino es también** un pilar fundamental de **propuesta para un desarrollo humano equitativo y sostenible** con los medios más efectivos y eficientes, siendo central recoger las demandas de las mujeres líderes que enfatizan en la necesidad de ser reconocidas como agentes económicos.

Tales demandas se hacen más urgentes, si consideramos el hecho de que, según el Global Gender Gap Report 2020, el segundo ámbito donde se registra la mayor disparidad de género es el de la participación económica y que, en el caso de América Latina, la brecha alcanza un 72,1% y, en el avance hacia la igualdad de género de los países de la región, Bolivia ocupa el lugar 42. Entre las causas que generan este estancamiento se encuentran: la existencia de un mercado laboral segmentado; la sobrecarga del trabajo no remunerado que se constituye como barrera para la participación económica; las condiciones precarias de acceso a empleos de calidad para las mujeres; la segmentación de género en la educación; la existencia de patrones culturales patriarcales y machistas, con formas de discriminación, exclusión, estigmatización resistencias y prejuicios que afianzan la división sexual del trabajo y la explotación sexual, impidiendo percibir a las mujeres en situación de

vulnerabilidad social como agentes económicos y sujetos productivos con un proyecto de vida vinculado a la restitución de sus derechos y al trabajo digno.

Ello se matiza aún más, si consideramos que en el Chaco y la Amazonía existe asimismo un “contexto estructural” caracterizado por la pobreza y la marginalidad, la expulsión/exclusión que tienen un impacto en el favorecimiento de la explotación, la violencia, la marginación y la migración, que seguramente sufrirá también los impactos del COVID-19.

En síntesis, los principales aciertos de la transversalización de género promovida desde el **GRENA** y desde el apoyo a liderazgos está en que ayuda a evidenciar el sesgo sexista que aún prima en las organizaciones sociales encargadas de promover los modelos y las agendas alternativas de desarrollo, que tienen un impacto que hay que considerar en materia de subordinación de demandas particulares de las mujeres indígenas y de sus aportes creativos, sesgo que lleva a ignorar, por ejemplo, que la presión del modelo de desarrollo extractivista golpea fuertemente a las mujeres de los territorios indígenas (más que en las mujeres campesinas), que son las más afectadas y en quienes recae la responsabilidad de enfrentar sus efectos más directos porque son las que permanecen en el territorio. Y que son quienes además deben lidiar, sobre todo en el Norte Amazónico, con otras problemáticas de vulneración de derechos ligadas a la trata de personas, la discriminación económica y la exclusión social, altamente arraigadas en esas realidades.

De ahí que desde instancias como OMINAB y otras organizaciones de mujeres se apueste por el desarrollo de agendas como instrumento de negociación para el trabajo en derechos, para asegurar mejores condiciones de vida, en términos económicos y de desarrollo en general, quedando como otro desafío clave formular aún los contenidos de dichas agendas, desde un enfoque interseccional que destaque desde la voz de las propias mujeres indígenas qué es importante priorizar para promover un apoyo público a la justicia de género y social en su visión y qué es clave para las mujeres campesinas, ya que entre ambos grupos sociales no se han establecido aún alianzas para acordar mínimos comunes.

## 4.2 Efectividad del Programa

### 4.2.1 ¿Qué estrategias se presentan con mayor éxito para alcanzar los logros (esperados y no esperados) alcanzados en el marco del Programa? y ¿Cuáles fueron menos exitosas? Y ¿por qué?

Por su alcance y amplitud, el Programa **GRENA** ha ido desplegando una gran cantidad de estrategias, a nivel global y en lo específico de los diferentes proyectos e intervenciones. Por lo general, estas estrategias surgen de la experiencia directa de campo de las copartes y del personal de Oxfam, por lo que han sido seleccionadas a través de un análisis y reflexión puntual y cuidadoso y, en general, responden al contexto de aplicación. Aquí mencionamos las que más se rescatan y llaman la atención.

- El trabajo sobre **experiencias de producción diversificada y sostenible** es muy apreciado por los grupos meta y ha sido de gran valor en el periodo de pandemia y cuarentena, cuando resultaba difícil conseguir alimentos. Las familias que han introducido estas prácticas han podido contar con la alimentación necesaria para la familia y no sufrir aprietos. En este sentido, el trabajo promovido por varias iniciativas ha incrementado la resiliencia de las familias.
- Al mismo tiempo, la **introducción de SAF** permite desarrollar actividades que aseguran la alimentación de las familias sin afectar al medio ambiente, generando en varios casos mejoras en los ingresos familiares con la venta de los excedentes en los mercados locales. Si bien se trata de ingresos limitados, debido a que los mercados locales no aseguran márgenes de ganancias particularmente interesantes, se trata siempre de una contribución a la economía familiar.
- Una estrategia de extremo interés, que se ha desarrollado tanto en la zona amazónica como en el Chaco, es el trabajo en relación a la **construcción participativa de planes de gestión comunitarios**, como los Planes de manejo del bosque, los Planes de vida, etc. Se trata de mecanismos que permiten empezar a reflexionar a nivel estratégico integral, respecto a qué horizonte de desarrollo se quiere y a cómo conseguirlo. Si bien se trata de experiencias puntuales, van construyendo y difundiendo una postura

sobre la gestión territorial y el uso de los recursos naturales. Es una base importante tanto para futuras acciones de incidencia política como de defensa del territorio.

- Es muy interesante la idea de partir de los SAF como elemento para garantizar la seguridad alimentaria y fortalecer la resiliencia de las familias, **combinando** con ellos **iniciativas generadoras de ingresos a través del aprovechamiento de productos con elevadas potencialidades de mercado**, no necesariamente vinculadas con la alimentación familiar (como el cacao, el café, en cierta medida la miel, etc.). También es muy oportuna la decisión de apostar por organizaciones de productores/as, para introducir ciertos elementos de economías de escala que puedan reducir las brechas de costos con realidades semi-industriales y poder competir, de esta manera, en los mercados no solamente locales. Sin embargo, un punto que se señala como débil es que en esta visión estratégica integral el enfoque en el aspecto organizativo ha quedado un poco rezagado. Se ha focalizado mucho en el negocio, pero menos en quién debe luego desarrollar el negocio. También, no se ha podido destrabar de manera estratégica el problema -muy común- de la falta de capital de acopio y de funcionamiento de las organizaciones, que siendo nuevas o en fase de consolidación no cuentan con recursos financieros propios.
- Las experiencias productivas han resultado ser un éxito para las familias productoras involucradas, pero no se ha logrado **escalar** este tipo de intervenciones a nivel de mayor impacto. Por lo general, han quedado como intervenciones piloto. Tampoco se las ha podido escalar en propuestas de políticas públicas, con la excepción de pequeños financiamientos locales para réplicas puntuales.
- El trabajo especializado en **tema jurídico** es muy apreciado por quienes han participado en este tipo de iniciativas. Sobre todo, porque es muy difícil conseguir este tipo de apoyo por parte de otras instituciones y/o proyectos. Si bien, en sí, no constituye un aporte clave a los impactos del Programa, permite acercar comunidades y organizaciones de base y entablar reflexiones más estratégicas, por ejemplo, sobre el modelo de desarrollo. Se trata de una buena estrategia de entrada para construir la confianza y complementar con otros elementos más estructurales. Lo mismo pasa con las acciones relacionadas con la producción agropecuaria.
- Respecto al tema específico de **reforestación**, en la zona del Norte Amazónico, la valoración de las personas involucradas es que la solución estratégica propuesta no funciona mucho. Se trata de actividades que requieren mucho esfuerzo por parte de la familia, pero los beneficios económicos que pueden generar son de muy largo plazo. Así que, si bien se reconoce el valor ambiental de la actividad, muchas veces se posterga frente a la necesidad de generar ingresos para el sustento en lo inmediato. La estrategia debería incorporar elementos que faciliten el acceso a remuneraciones de corto plazo, para incentivar este tipo de actividades.
- La estrategia de **incidencia política** por el momento parece poco eficaz. Pese a la intención inicial, no se ha logrado posicionar reflexiones sistémicas, sobre todo a nivel nacional. Por el momento se ha logrado posicionar conceptos y reflexiones entre los/as dirigentes, lo cual constituye un importante elemento de proyección futura. Pero al momento las estrategias para transformar estos conocimientos y reflexiones en propuestas de políticas públicas han generado resultados menores que las expectativas. Un ejemplo de esto es el proyecto ZICOSUR desarrollado en el Chaco, que pretende promover modelos de gestión sostenible de los recursos naturales. Las autoridades de la zona de intervención reconocen que, hasta ahora, no ha sido posible avanzar mucho en esto porque las acciones de incidencia desarrolladas han resultado dispersas, también en relación a otras iniciativas financiadas por ZICOSUR. Además, no se ha logrado encontrar mecanismos de diálogo permanente, en los espacios institucionales, sobre los contenidos de los modelos que se están desarrollando y proponiendo. Estas apreciaciones nos dan a entender que si no se suman esfuerzos conjuntos de más de un proyecto sobre el mismo tema y con la misma estrategia de incidencia, difícilmente se logran resultados a nivel estructural.
- Cabe resaltar el enfoque del **GRENA** respecto al trabajo de **fortalecimiento de dirigentas mujeres**. Si bien en algunos casos los avances son incipientes, es importante encaminar un proceso de fortalecimiento de las dirigentas y de empoderamiento de las mujeres, respecto a temas relacionados al género, así como en otros temas de interés colectivo, como la gestión de los recursos naturales. Esto permite en primer lugar empezar/impulsar un proceso de inclusión de las mujeres, por demasiado tiempo

marginalizadas de la toma de decisiones en base a una asignación de roles de género que las discrimina. En segundo lugar, permite incorporar en la reflexión elementos adicionales que surgen de la lectura diferenciada de las mujeres respecto a las diferentes problemáticas que se enfrentan a nivel comunitario (y que usualmente los varones no captan o no reconocen). Esto enriquece la discusión y amplía la mirada.

#### 4.2.2 ¿Cuál fue el valor agregado de Oxfam y qué rol tuvo?

- La principal contribución que las copartes reconocen al trabajo de Oxfam en el marco del **GRENA** es el **aporte a la reflexión** a partir de la difusión de temas **desde el debate nacional e internacional**. Gracias a su perfil y a su presencia en los espacios de diálogo, Oxfam ha podido introducir y difundir una serie de conceptos, perspectivas y reflexiones a las cuales las copartes no tienen generalmente acceso. Estos aportes han enriquecido el análisis local, ampliando la mirada sobre estos temas. Este ejercicio se ha realizado principalmente en los encuentros anuales organizados por Oxfam con sus copartes, valorados por las mismas razones señaladas. Más bien, las personas entrevistadas indican que sería muy útil tener un mayor número de estos encuentros de reflexión, considerando además que los comités estratégicos del Programa (que podrían constituir otro espacio de reflexión conjunta) no se están implementando.
- Otro elemento de valor agregado que todas las copartes señalan es la asistencia que han recibido por Oxfam en el **análisis de contexto y la toma de decisiones estratégica**, a partir de las misiones de campo y de la experiencia del director de Programa. Todas indican que la constante disponibilidad al diálogo y al intercambio de reflexiones con el personal del Programa han permitido fortalecer sus intervenciones, orientar sus líneas de trabajo y mejorar su desempeño.
- Otro elemento rescatado es que el apoyo de Oxfam ha permitido **dar continuidad a dinámicas de largo plazo de las copartes**. Esto constituye un valor agregado, porque no es muy común asegurar financiamientos para procesos que tardan muchos años y hasta décadas, como el caso de los procesos autonómicos. En este sentido, Oxfam (más allá del Programa **GRENA**) ha demostrado una disponibilidad y paciencia fuera de lo común en esperar que maduren estos procesos, además de una mirada estratégica de largo plazo que difícilmente se encuentra en otras instituciones de la cooperación.

#### 4.2.3 ¿Qué alianzas fueron claves? y ¿cuáles faltaron?

Las principales **alianzas positivas** desarrolladas en el marco del Programa han sido:

- Organizaciones sociales de base. La estrategia de intervención del Programa y de las copartes se ha enfocado en trabajar con las organizaciones sociales (indígenas y/o campesinas) de base. Esta estrategia ha surgido principalmente como respuesta a la desarticulación de las estructuras orgánicas que se está viviendo desde años por el proceso de cooptación de dirigentes por parte del poder político y por la subordinación de las agendas de las organizaciones sociales a aquella del gobierno. La idea de enfocar el trabajo a nivel de base y comunitario apunta correctamente a recuperar las raíces de estas organizaciones sociales y a vincularse con aquellos niveles que siguen en contacto con las comunidades y las personas. A través de este esfuerzo, se ha logrado desarrollar algunos liderazgos locales, que ahora están empezando a asumir un rol en los procesos de gestión territorial y de incidencia a nivel municipal.
- Mujeres. En el marco del Programa, muchas intervenciones se han dirigido a trabajar con las mujeres. Esta elección ha resultado particularmente acertada, porque cada vez más, a causa de los procesos de migración temporal, las personas que más permanecen en las comunidades son justamente las mujeres. Fortalecerlas respecto a la defensa de sus territorios y a las acciones de incidencia política local resulta particularmente apropiado, desde un punto de vista de justicia de género, pero también desde un punto de vista estratégico del **GRENA**. La consecuencia de este enfoque de trabajo es que las mujeres están empezando a asumir cada vez más roles y posiciones en sus estructuras orgánicas (más en el Chaco que en la Amazonía), pese a la cultura machista que por lo general predomina en las organizaciones sociales. Evidentemente es un proceso que todavía tiene que fortalecerse, sobre todo en el Norte Amazónico. Pero por ejemplo en Charagua se puede notar una participación importante de las mujeres tanto a nivel

de gobierno autonómico como en los espacios de tomas de decisiones comunitarias, donde aportan además al debate en materia económica.

Entre las **alianzas que faltaron**, o que se hubieran podido desarrollar de manera más amplia, podemos mencionar:

- **Alianzas programáticas entre copartes.** Si bien se ha propiciado un relacionamiento y un contacto, esto no se ha transformado en una alianza estratégica u operativa, más allá de algunas iniciativas comunes puntuales. A esto ha contribuido el hecho que el **GRENA** ha estructurado su abanico de copartes principalmente a partir de un criterio territorial, según el cual cada coparte desarrolla su acción en su territorio. Las únicas excepciones han sido las participaciones de Agua Sustentable (en tema de agua) y de CEDLA (en tema de políticas fiscales) que, sin embargo, después de un primer periodo de colaboración han salido del programa.
- **Otros actores de la Sociedad Civil.** En función de las acciones de incidencia tal vez ha faltado crear alianzas con otros sectores de la sociedad civil. Por lo que se ha podido observar, y que es muy común en el país, muchas organizaciones son tendencialmente auto-referenciales; o sea consideran que todo depende de lo que hagan ellos mismos, muchas veces para evitar el riesgo de ser manipulados o tergiversados. En otros tiempos era posible conseguir resultados importantes de esta manera; ahora, con las organizaciones fragmentadas y debilitadas resulta mucho más difícil y tener aliados puede ayudar a hacer escuchar su voz. Generalmente falta una mirada multi-actor hacia otros sectores que puedan tener intereses comunes y con los cuales sea posible generar alianzas (grupos juveniles urbanos, grupos ambientalistas nacionales e internacionales, organizaciones de defensa del territorio no tradicionales, asociaciones de productores agro-ecológicos, etc.). El Programa hubiera podido ser la oportunidad para incursionar en este tipo de experiencias y alianzas, pero por lo general no se ha hecho. Varias de las personas entrevistadas señalan además la dificultad de articularse con el ambiente académico, tan relevante en lo que se refiere a la generación de evidencias y al posicionamiento de temas en el debate público.

#### 4.3 Eficiencia del Programa

Si bien en los TdR no se ha identificado este criterio de evaluación, se considera que desde el trabajo realizado han surgido algunos elementos que vale la pena mencionar respecto a este criterio.

- El Programa **GRENA** preveía, inicialmente, un proceso de selección de las copartes. En realidad, en su mayoría las copartes seleccionadas son aliados históricos de Oxfam, con los cuales se trabaja desde hace años o décadas. No ha habido un proceso de selección explícito, sino que dicha selección se ha realizado a partir de reflexiones estratégicas seguramente acertadas, pero no de manera formal y estructurada. Esto ha hecho que la participación de las copartes en el Programa se haya activado y desarrollado según una **lógica de continuidad, sin** desarrollar un **proceso de inducción al Programa**. Lo que ha generado dos efectos: 1) las copartes no se ha focalizado en el análisis del Programa **GRENA**, lo cual probablemente ha generado las dificultades de salir de una lógica de Medios de Vida (programa anterior) mencionadas en el capítulo 4.1; 2) muchos aspectos, tanto operativos como temáticos, se han dado por sentados, implícitamente. Esto, según algunas copartes, ha restado eficiencia a la acción. En cierta medida, probablemente también ha contribuido a la confusión que existe en algunos casos en las mismas copartes entre el Programa **GRENA** y el Programa Justicia de género. Por lo cual les resulta difícil distinguir si ciertas actividades se han realizado con uno o con otro Programa (en algunos casos las copartes son las mismas). Esta confusión no se debe a una integración funcional entre los dos Programas (como se da por ejemplo con el Programa ECV), ya que, como señalan las mismas personas de Oxfam, el trabajo de **GRENA** se ha desarrollado de manera autónoma respecto al Programa de Justicia de Género, con el cual solamente ha habido colaboraciones productivas, pero muy puntuales.
- De la misma forma, se señala que **no** hay un **proceso de evaluación respecto al desempeño de las copartes** en función del perseguimiento de los objetivos del **GRENA**, que podría ser la ocasión de una reflexión estratégica del rol de la coparte en el marco del Programa.

- Probablemente por la concepción que se ha dado a la idea de *programa* (ver capítulo 3), el **GRENA** no ha desempeñado el rol de generación sistemática de sinergias entre las copartes. Cada una ha desarrollado una idea propia del *programa* y de su rol en el marco del mismo. Hay seguramente una reflexión técnica, política y estratégica con las copartes respecto a su territorio, pero la impresión es que **no hay una visión compartida y alineada entre todas las copartes sobre el Programa y su rol en el mismo, y respecto a las demás copartes**, lo cual podría constituir un valor agregado importante. Respecto a este punto, los encuentros de copartes han ayudado, pero en la opinión de las copartes no han sido suficientes. Además, las sinergias que se han dado han venido por la previa cercanía institucional, más que como resultado de un esfuerzo programático. Esta reflexión resulta de particular relevancia, respecto a la eficacia y eficiencia del trabajo, sobre todo cuando Oxfam piensa en la perspectiva de una estrategia de incidencia nacional, para la cual la generación de un esfuerzo común es usualmente clave para tener resultados.
- En la concepción original, muy acertada, del **GRENA**, algunas copartes (Agua Sustentable y CEDLA) estaban pensadas como expertos temáticos, para dar valor agregado y mayor coherencia transversal a las acciones territoriales. Esto se ha aprovechado inicialmente y ha ofrecido ciertos beneficios (por ejemplo, se menciona el importante aporte de CEDLA en un proyecto de CERDET en tema de política fiscal), pero luego se ha abandonado este tipo de integraciones; esta lógica ha salido del horizonte estratégico del Programa y ha **prevalecido la lógica de cobertura territorial**.
- Como se ha mencionado en el capítulo 3, la **ToC del Programa ha ido poco a poco desactualizándose y alejándose de las que eran las estrategias efectivamente aplicadas**, por cambios en el contexto, reajustes estratégicos, solicitudes de los financiadores, etc. Esto ha conllevado a que las acciones (proyectos) hayan ido dispersándose, temáticamente, territorialmente, por grupos meta, etc. Los proyectos han trabajado con poblaciones meta y en territorios diferenciados, a partir de temáticas específicas por cada coparte y territorio. Todas enmarcadas en la estrategia general del **GRENA** pero a partir de peculiaridades que han reducido la posibilidad de recuperar elementos de carácter general. Este fenómeno, no deseado por Oxfam, y que sin embargo se ha dado por fuerza de inercia, ha hecho que las acciones, progresivamente pero inexorablemente, pierdan convergencia entre sí, respecto a la búsqueda de cambios estructurales. Se ha perdido la lógica inicial de unir esfuerzos, con la consecuente pérdida de eficiencia y de eficacia también. Un ejemplo muy claro de este fenómeno es la distribución territorial de las copartes y de sus proyectos. Por lo general no hay superposición que permita generar sinergias y complementar esfuerzos. Más bien, cada vez que se habla con una coparte, la tendencia es remarcar las diferencias que existen con otros territorios. Lo cual complejiza no solamente un actuar conjunto, sino que limita fuertemente hasta la generación y socialización de lecciones aprendidas, debido al carácter muy peculiar y contextualizado que se le da a las mismas.
- Todas las copartes del **GRENA** cuentan con su propio **sistema de monitoreo interno**, que aplican en los proyectos que ejecutan, incluyendo los del **GRENA**. Sin embargo, estos sistemas **no tienen relación directa con el Sistema de MEL del Programa**. De esta manera el trabajo de monitoreo y seguimiento se multiplica y se vuelve una carga importante para el personal de las copartes y del mismo Oxfam.
- Todos los actores consultados confirman que **no hay una relación programática entre las 2 zonas de intervención** (Amazonía y Chaco). Además, cada vez se especifica que los procesos autonómicos, la estructura económica y social, etc., son eminentemente diferentes en las 2 regiones. Lo que limita hasta el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. Desde un punto de vista de la eficiencia, trabajar en dos zonas sin tener mutuos beneficios concretos o valor agregado entre las acciones en las dos zonas, constituye una pérdida de oportunidades de generar sinergias y por ende de optimizar esfuerzos y recursos.
- Otro elemento que se señala es que **no hay una vinculación entre el proceso de monitoreo administrativo y de monitoreo técnico de Oxfam**. Ambas actividades se desarrollan regularmente y en el respecto de las normas estatales, de los requerimientos de los financiadores y de los procedimientos internos de Oxfam. Pero no se aprovechan las potencialidades de generar sinergia entre estas dos actividades.

- La dirección estratégica de las iniciativas que constituyen el **GRENA** se ha desarrollado principalmente a través de espacios de diálogo y reflexión estratégica compartida entre el personal de Oxfam Bolivia y las copartes. Esto en muchos casos ha asegurado un buen nivel de eficacia de las acciones, a partir de la experiencia, alta profesionalidad, conocimiento de los actores y del contexto, del Director de Proyecto, del personal de Oxfam Bolivia y las copartes. **No se han aprovechado plenamente las herramientas de gestión que se habían identificado en la fase de ideación del Programa:** la ToC, el Sistema de MEL, un Sistema de Gestión de Conocimiento que aporte a la Gestión Estratégica, etc. El uso limitado de estas herramientas respecto a sus potencialidades seguramente constituye una pérdida de eficiencia en el desarrollo del Programa.

#### 4.4 Pertinencia y relevancia del Programa

El desarrollo del Programa **GRENA** ha sido altamente **pertinente** en tres niveles: el contextual histórico (nacional e internacional); el de congruencia con el marco normativo vigente; y el nivel de pertinencia temática, en la medida que introduce o profundiza enfoques, nociones estratégicas y uso de herramientas de transformación social vinculadas al empoderamiento y la promoción de la ciudadanía activa.

**Campo histórico-contextual.** El inicio del **GRENA** coincide con la propuesta de una nueva narrativa de desarrollo, vinculada al cambio en el sistema de planificación introduciendo las nociones de integralidad y de profundización de las autonomías como mecanismos de gestión territorial y autodeterminación de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas. Así, el objetivo principal del **GRENA**, que apunta a la reducción de la pobreza y la desigualdad, se corresponde altamente con los contenidos del PDES y la Agenda Patriótica 2025, implementados en el país desde 2015, adaptándose sobre todo a los pilares 1, 6, 7, 8, 9 referidos a la erradicación de la pobreza extrema, a la soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, la soberanía sobre recursos naturales, alimentaria y ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.

En esa línea, el **GRENA** engancha adecuadamente, por un lado, con las tres dimensiones de pobreza que destaca el PDES: la social (que niega el peso de la dimensión comunitaria y colectiva de las relaciones sociales); la de tipo material (acceso a servicios básicos y a condiciones dignas de vida) y la espiritual (vinculada al ejercicio de distintas formas de discriminación). Y, por otro lado, explora el carácter multidimensional propuesto desde la generación de evidencia que muestra que en Bolivia “la pobreza se origina en una dinámica social que produce desigualdades, y no solo en la falta de capacidades, habilidades o destrezas de los individuos para aprovechar o usar los bienes y servicios con los que podrían contar” (CEDLA, 2019).

Paralelamente, a nivel internacional, el inicio de la implementación del **GRENA** coincide con una nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (la Agenda 2030), cuyas líneas temáticas y objetivos a su vez confluyen con los ODS 1, 2, 5, 10, 12, 13 y 15, relacionados con el fin de la pobreza, hambre cero, igualdad de género, reducción de desigualdades, producción y consumo responsables, acción por el clima y vida de ecosistemas terrestres.

Vemos así que la pertinencia del **GRENA** se da también porque el mismo se enmarca en un escenario nacional y mundial afectado por la crisis financiera global y la crisis ambiental del cambio climático, a las cuales busca responder explorando nuevas alternativas de desarrollo. En ese sentido, la reducción de desigualdades se percibe altamente ligada a la interpelación del modelo primario exportador, que prioriza actividades de exploración y aprovechamiento de hidrocarburos, particularmente en territorios indígenas y áreas protegidas de las tierras bajas (Chaco y la Amazonía).

**Marco normativo.** El **GRENA** trabaja en la línea de tres elementos identitarios clave priorizados como referentes de la justicia social en la Constitución Política y que se vinculan con lo indígena, lo campesino y lo local. Estos aspectos fueron integrados en las discusiones vinculadas al impulso de una nueva

estructura estatal, mediada por la implementación de las autonomías en sus distintos niveles, entre los cuales se daba cabida a la autonomía indígena originario-campesina.

Así, el **GRENA** confluye con los lineamientos de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, con la Ley de Control Social, que apuesta a fomentar el desarrollo de la ciudadanía activa para vigilar el manejo transparente de los recursos locales y a las leyes que van definiendo la necesidad de institucionalizar mejor los sistemas de planificación del desarrollo desde la integralidad (Ley referida al SPIE).

Lo anterior destaca entonces la congruencia de las apuestas estratégicas del Programa, que apuntaban a impulsar una gobernabilidad territorial fortalecida, desde la consolidación de las ETA y desde una forma de gestión de las mismas que incluya inversión pública, manejo sostenible de los RRNN (con el respaldo de las leyes de Medio Ambiente, de derechos de la Madre Tierra, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Monitoreo Socio Ambiental) y la posibilidad de definir agendas locales y de grupos sociales que recojan y propongan en primera persona el modelo alternativo de desarrollo al que quieren apostar.

Finalmente, si bien la pertinencia referida a la correspondencia del **GRENA** con las normas establecidas vinculadas a sus principales líneas de trabajo es indudable, también lo son las acciones de debate que este Programa promovió en materia de cuestionamiento de otras Leyes nacionales que, de manera contradictoria, podían favorecer a profundizar los efectos negativos del cambio climático, sobre todo en los procesos referidos a la ampliación de la frontera agrícola, y expresados en los contenidos de las Leyes 337 y 741 (de autorización de 20 has para el desmonte), la Ley de Uso y Manejo Racional de Quemadas, el Decreto Supremo 3973 de Modificación y Ampliación del Desmonte para actividades agropecuarias en tierras privadas y comunitarias, Ley 1098 y DS 3874 sobre autorización de producción de eventos de soya transgénica asociada a la producción de biodiesel.

**Pertinencia temática.** El **GRENA** acertó en posicionar los conceptos de gestión territorial adaptativa, diversificación productiva, autonomías indígenas y gobernabilidad, que aún requieren trabajarse a mayor profundidad, considerando el cambio de contexto postelectoral. De hecho, la gestión territorial adaptativa responde al reto de diversificación económica, a la luz de una problemática mayor que se va instalando en el panorama y que tiene que ver con la restricción de ingresos económicos, pensando más allá de la agroindustria y el extractivismo como únicas alternativas.

Igualmente, se muestra que sigue siendo necesario dar mayor impulso al desarrollo de las ETA, ya que se constata que, por un lado, en casi 10 años en que se viene dando impulso a los procesos autonómicos, sólo tres de 20 entidades territoriales que accedieron a la autonomía indígena originaria campesina lograron conformar su autogobierno (Charagua Iyambae, Uru Chipaya y Raqaypampa). Y, por otro, aún existen trabas importantes que impiden consolidar el avance de las autonomías indígenas y sus agendas, siendo las más comunes los requisitos que impone el Estado central para la conformación de la autonomía, los intereses políticos-económicos internos y externos a la ETA y la falta de consensos en la construcción de los estatutos autonómicos indígenas, lo que hace relevante la estrategia de potenciar la gobernabilidad a través de amplios acuerdos internos sobre el modelo de desarrollo que busca la sociedad en su conjunto y los grupos sociales diversos, en particular, que permitan establecer políticas de Estado de largo plazo.

Cabe resaltar que, en el anterior campo, el Programa trabajó -mediante un trabajo de incidencia desde las organizaciones indígenas con las que **GRENA** actúa- en la articulación de acciones con la CONAIOC, como instancia de coordinación del proceso autonómico orientado al autogobierno y la libre determinación.

Finalmente, la pandemia ha sido la oportunidad para redescubrir la importancia de la gestión territorial indígena. Al quedarse aisladas, las comunidades rurales (tanto indígenas como campesinas) no han podido contar con el apoyo del Estado para responder a sus necesidades. De esta manera, se ha vuelto a valorar la importancia de tomar decisiones para el bien de la comunidad a través de sus propios mecanismos de gestión y de sus formas tradicionales organizativas.

En cuanto a la **relevancia**, es importante señalar que los aspectos de desarrollo por los que el **GRENA** incursiona recuperando las experiencias y lecciones aprendidas de Programas anteriores y de alianzas con copartes y grupos meta son clave a nivel estratégico, en la medida que sensibilizan, fortalecen y dan otras visiones referidas a las problemáticas extractivas, de autodeterminación y de empoderamiento organizacional y social.

En esa línea, la apuesta estratégica del **GRENA** es altamente relevante, en la medida que vincula acciones de investigación y generación de evidencia nueva, acciones de formación y fortalecimiento orgánico (vinculadas al empoderamiento y, por tanto, a la consolidación de la noción de ciudadanía activa) y al ejercicio práctico del desarrollo regional, de la auto-determinación territorial, de gestión y económica (mediante el programa ECV).

De igual forma, la relevancia se vincula a la priorización de dos zonas geográficas importantes, ligadas a la exclusión histórica en materia de desarrollo social y altamente vulnerables frente al cambio climático y a las lógicas de pobreza multidimensional, como son el Chaco y la Amazonía, justamente por su potencial de recursos naturales, que los vuelve ámbitos de posible explotación de parte de grupos de interés múltiples.

Cada ámbito geográfico ha sido abordado desde una lógica diferencial considerando que ambos no son equiparables ni homogéneos, pues hay una diferenciación marcada entre las problemáticas que enfrenta, por ejemplo, la población el Chaco tarijeño y la del Chaco cruceño, la población indígena y la campesina que allí reside o entre las lógicas extractivas y sus efectos en la Amazonía y los que se palpan en el Chaco.

Esa visión diferenciada es un aporte novedoso y destacable, pues contribuye a esclarecer y visibilizar las tensiones que pueden darse entre una visión de desarrollo impulsada por el campesinado y la que promueven los pueblos indígenas, así como sus puntos de confluencia o las diferentes iniciativas y conflictividades potenciales que aparecen en materia de manejo y gestión de los medios de vida, de planificación del desarrollo económico y humano y del rol que en ello juegan las poblaciones.

Lo anterior pone en relieve que aún queda una agenda pendiente en materia de la tenencia de la tierra, la limitación para su uso y acceso a la misma, desde el manejo de una lógica de diversificación económica y energética que alcance a ser sostenible. Pero también en el trabajo sobre distintas formas de opresión prevalentes, como la referida a la desigualdad de género y generacional y a los elementos que frenan no sólo el aprovechamiento desde estos grupos sociales de las ventajas de la diversificación económica, sino que también impiden el acceso a una vida digna y a los servicios básicos requeridos para su garantía.

Finalmente, la relevancia del **GRENA** se registra además en su capacidad propositiva, que impulsa el debate sobre la divergencia y la convergencia que puede darse en función al planteamiento de un modelo alternativo productivo y resiliente, tomando en cuenta la diversidad de visiones que se plantean desde lo indígena, por una parte, y lo campesino, por otra. Pero que también introduce reflexiones importantes respecto a cómo pensar un modelo que vincule producción sostenible, transformación y acceso a mercados. Esto último es aún más urgente o relevante, considerando los efectos de la crisis que deja la actual pandemia y que repercutirá en el incremento de vulnerabilidades sociales y en la necesidad de contrarrestarlas nuevamente desde la reactivación del *debate político sobre los modelos de desarrollo* y el cambio del patrón de la economía boliviana y de una reorientación de los procesos de influencia e incidencia social y política, en un contexto complejo, pero recuperando también la capacidad que el **GRENA** ha tenido para mantenerse en un escenario de cambio constante, con enfoques novedosos (resiliencia y gestión territorial adaptativa); inclusivos (de género y generacional) y propositivos (ensayando nuevos modelos de producción y acceso a cadenas productivas y mercados antes no aprovechados).

Un aspecto surgido de las consultas desarrolladas con los grupos meta, además, es que los mismos demandan mayor énfasis en el trabajo en desarrollo social, en la medida que destacan que su principal necesidad es el tema de salud. Respecto a estas consideraciones, que evidentemente son dictadas también por la emergencia del COVID-19, hay que considerar que los temas del **GRENA** son relevantes, pero aún no responden del todo a las principales preocupaciones de los grupos meta vinculados a la visión de desarrollo adoptada desde 2015.

En conclusión, puede afirmarse que el Programa es absolutamente pertinente y relevante, en las acciones que se implementan con las copartes. En el primer nivel, sus lógicas y acciones responden a un contexto en el cual el modelo extractivo como la base de la matriz productiva del país se viene consolidando, desde hace más de una década, lo cual ha ido tensionando la relación Estado-Sociedad Civil organizada, generando en esta última una división marcada, según se opte por apoyar la línea gubernamental (tendencia asumida por muchas de las organizaciones sociales matrices históricas), o se apunte más bien a visibilizar críticamente la correspondiente marginalización y desestructuración de las prácticas democráticas participativas y deliberativas para pensar el desarrollo. Dado que los resultados de las elecciones políticas de este año hacen pensar que esta línea se va a mantener, estas voces necesitan encontrar un nivel de articulación que les permita alcanzar impactos visibles.

Esta consideración mantiene coherencia con cuanto indicado en el *capítulo 3* respecto a las dificultades de mantener actualizada la ToC. Se trata de dos aspectos diferentes, en cuando la pertinencia de las acciones específicas (proyectos) se ha ido construyendo a través del diálogo estratégico entre Oxfam y las copartes, sin reflejarse en una actualización de la ToC.

#### 4.5 Sostenibilidad

Este criterio DAC tampoco está señalado en los TdR de la Evaluación, pero aquí se presentan sintéticamente algunas reflexiones sobre el tema.

- El Programa ha generado resultados interesantes respecto al **fortalecimiento de organizaciones territoriales**. Se han formado dirigentes/as, se ha propiciado el surgimiento de organizaciones de mujeres y jóvenes, se ha apoyado la construcción de planes de gestión territorial local, etc. Pero mantener en función estas estructuras organizativas, que tienen costos para funcionar (aun cuando los cargos sean ad honorem), es un gran desafío. Porque las actividades son de representación, de gestión territorial, de participación, y no conllevan la generación de ingresos que permitan sustentarlas. En algunos casos se está promoviendo la formalización de las organizaciones (personería jurídica) para que puedan acceder a financiamientos de la cooperación u otro tipo de fondos. Sin embargo, se sabe que estos recursos son cada vez más reducidos, y la competencia para acceder a los mismos cada vez más fuerte. Un aspecto que deberá ser tomado en cuenta a futuro se relaciona no solamente con los aspectos de funcionamiento, estatutos, reglamentos, temáticas, etc., sino que **deberá ser analizado también el modelo de gestión de estas organizaciones, en el sentido de cómo se piensa que se sustenten económicamente**. La impresión es que, al momento, se apunta a que la cooperación internacional se encargue de sostenerlos.
- La sostenibilidad de los procesos autonómicos depende, también, de la presencia de proyectos. Las normas nacionales prevén una gran cantidad de trámites y procesos que requieren mucho gasto y por lo general las comunidades no cuentan con recursos para cubrirlos. Así que para avanzar de manera continua en estos procesos es necesario **contar con un apoyo constante y de largo plazo** por parte de instituciones que puedan solventar estos costos.
- En el caso de las iniciativas productivas la **respuesta a la cobertura de los costos de funcionamiento** debería estar **en sus planes de negocio**. Es natural que en un primer periodo pueda no darse la completa sostenibilidad económica, y que algunos costos sean subsidiados por un proyecto. Lo importante es evitar caer en la idea, muy común, de que los proyectos son la fuente primaria de sostenibilidad de la iniciativa económica, y que entonces los esfuerzos se dirijan más a buscar otros financiadores que a hacer funcionar de manera sostenible la iniciativa económica.
- El **trabajo de incidencia a nivel local**, promovido por las iniciativas enmarcadas en el **GRENA**, en varias ocasiones ha generado la inscripción de recursos financieros dirigidos a replicar o sustentar iniciativas productivas, siempre promovidas por los proyectos. Esto constituye un interesante mecanismo de sostenibilidad y continuidad de las acciones propuestas.

## 4.6 Potencialidades y oportunidades en contexto de incidencia e influencia

### 4.6.1 ¿Qué potencialidades y debilidades se identifican?

- El enfoque de trabajo de incidencia e influencia política constituye un eje fundamental del **GRENA**, tal como establece el Documento Estratégico del Programa, y reafirman con claridad los TdR de la presente Consultoría. Y no cabe la menor duda que, especialmente a nivel local, el Programa ha resultado ser efectivo y exitoso en esta línea de trabajo con sus proyectos bajo el paraguas general de la Estrategia Nacional de Influencia de Oxfam Bolivia.
- De acuerdo a la interpretación de los/as informantes clave y al análisis del equipo evaluador, entre los principales logros del trabajo de incidencia e influencia para la región del Norte Amazónico destacamos:
  - la constitución de la Federación departamental de OECAs de recolectores de productos no maderables;
  - la conformación de una Academia de investigaciones y mejora de técnicas agroforestales;
  - la agilización de un reglamento municipal para facilitar el financiamiento público a iniciativas económicas comunitarias y las compras públicas a los actores de estas iniciativas;
  - el avance en el proceso autonómico cavineño y la aprobación de Planes de manejo del bosque;
  - otras planificaciones territoriales locales (planes de vida, planes de manejo del bosque, etc.).
- En cuanto a la región del Chaco, ponemos en evidencia los siguientes logros:
  - los avances en el proceso de constitución de las autonomías indígenas originarias campesinas en Gutiérrez, Huacaya, Charagua, Lagunilla y Macharetí. Aunque este tema no se refiere específicamente al tema de incidencia, sino sobre todo a acciones de exigibilidad de un derecho reconocido en las normas, y al ejercicio de una ciudadanía activa;
  - la aprobación de varias normas municipales y departamentales que promueven la producción de miel y la asignación de recursos públicos para la captación de agua;
  - el reconocimiento de las comunidades indígenas en el municipio de Caraparí en el Chaco tarijeño, sancionado por la conformación de una Secretaría municipal de Pueblos Indígenas con asignación presupuestaria;
  - la inclusión de recursos fiscales en los POAs municipales de proyectos productivos sostenibles.
- En ambas zonas, se han conseguido la inclusión de partidas presupuestarias en los POAs municipales para desarrollar iniciativas de producción sostenible basadas en las experiencias desarrolladas en el marco del Programa. Se trata de logros interesantes, porque cambian la percepción respecto a las opciones productivas a nivel de autoridades locales, mostrando soluciones que salen del modelo clásico relacionado con los principios de la “revolución verde” y el modelo de agricultura intensiva. Las iniciativas del **GRENA** están (de)mostrando la viabilidad de experiencias productivas basadas en la agroecología, el uso sostenible de los recursos naturales, las iniciativas productivas comunitarias y la economía familiar.
- A nivel departamental, cabe señalar un aporte importante relacionado a la construcción de la política pública de recuperación post incendios en la Chiquitanía, en 2019. Se ha desarrollado una fructífera colaboración con la Gobernación del Departamento de Santa Cruz, proporcionando informaciones procedentes de las diferentes acciones de Oxfam en la zona y se ha brindado asesoramiento a partir de la experticia en tema de evaluación de impacto de desastres naturales. La metodología de Oxfam ha sido utilizada como referencia para la construcción de la política departamental y ha entrado a ser parte del bagaje de competencias de la Gobernación. Además, los criterios de prevención de desastres (trabajados años atrás en la zona por Oxfam) se han vuelto a valorar y a incluir en la planificación territorial local.
- Otro aspecto que cabe ser resaltado a este nivel es que, gracias al trabajo de las copartes del **GRENA**, se ha incluido en el PTDI del Beni una sección de investigación. Esto es un impacto interesante a nivel de mentalidad, porque evidencia que las autoridades reconocen la importancia del trabajo de investigación para el desarrollo de estrategias y políticas locales. Adicionalmente, surgió la idea de construir un laboratorio de gestión del conocimiento, a partir de las diferentes experiencias de proyecto que se dan en

la zona, para que funcione como reservorio de ideas para políticas públicas, aunque al final el laboratorio no se concretó por falta de recursos.

- A nivel nacional, el trabajo de incidencia e influencia se ha centrado especialmente en el proceso de construcción y aprobación de la denominada Ley de la Amazonia. A pesar de que, hasta la fecha, dicha ley no haya sido sancionada por el Congreso, es muy rescatable el proceso como catalizador del debate y factor de fortalecimiento organizativo de las representaciones indígenas y campesinas. El documento de propuesta de ley existente constituye además una sólida base para futuras iniciativas tanto a nivel nacional como regional y local. Pero, como se argumenta en los párrafos abajo, es justamente a nivel nacional (e incluso departamental) en donde el trabajo de incidencia e influencia muestra sus mayores criticidades.
- La acción de incidencia de las copartes de Oxfam en el marco del **GRENA** ha tenido un fuerte enfoque local. Se ha tratado de promover y generar políticas públicas y/o financiamientos a iniciativas (proyectos) coherentes con el modelo propuesto, sobre todo a nivel de municipios. Por lo general, las personas consultadas de forma específica sobre el tema de incidencia e influencia del **GRENA** señalan la dificultad de transitar desde el nivel local hacia lo regional/nacional/internacional, donde las dinámicas y las lógicas de incidencia son muy diferentes<sup>13</sup>. De acuerdo a la apreciación de los evaluadores, las causas de esta dificultad son básicamente dos:
  - Por un lado, el ya mencionado problema de articulación y construcción de sinergias entre copartes (incluyendo a Oxfam) en el marco del Programa, lo cual merma la capacidad de construir y posicionar agendas a un nivel que trascienda lo local (la necesaria presentación de datos, evidencias e información de calidad a las autoridades públicas no es acompañado por un más robusto y orgánico trabajo de cabildeo y seguimiento al efectivo ejercicio de las normas aprobadas por el Estado en sus diferentes niveles). A esto se suma la coexistencia no explicitada, entre las copartes, de visiones del trabajo de incidencia bastante diferentes e incluso divergentes: unas apostando más al diálogo institucionalizado entre diferentes sectores de la sociedad civil (incluyendo el ambiente académico) y a la incorporación de nuevos actores (especialmente del contexto urbano), otras valorizando más los mecanismos centrados en el conflicto mediado por las tradicionales organizaciones indígenas y campesinas.
  - La segunda causa tiene que ver con el reconocido proceso de debilitamiento y división de las organizaciones indígenas y campesinas identificadas al comienzo del Programa como aliados claves del mismo. Este proceso ha llevado a las copartes, de forma más o menos razonada, a focalizarse en un valioso trabajo de base con comunidades y familias, apostando por el potenciamiento de aquellas actividades que destacan y visibilizan el protagonismo de mujeres y jóvenes. Lo cual es un valor en sí de inclusión, pero, sin embargo, genera la mencionada dificultad de transitar de lo local a lo nacional: las organizaciones matrices, por muy debilitadas que estén, no dejan de ser, al momento, el principal interlocutor del gobierno central, de otras instituciones públicas y privadas de alcance nacional, así como de varios organismos internacionales. Esto crea una distancia entre el ámbito de intervención de las iniciativas del programa y los ámbitos de toma de decisiones del nivel nacional. Además, las organizaciones indígenas y campesinas siguen pensando que todavía cuentan con una capacidad de incidencia poderosa a nivel nacional. Pero en los últimos años su posibilidad de incidir ha resultado debilitada y supeditada a la afiliación política. Sería pertinente una reflexión honesta con las organizaciones sobre las efectivas potencialidades que tienen de hacer incidencia y a qué nivel.

A estas dos causas básicas se suma cierto grado de indefinición sobre las modalidades operativas de la Estrategia Nacional de Influencia de Oxfam Bolivia: si bien el documento identifica con cierta claridad áreas temáticas de intervención, actores y ejes estratégicos centrales, el mismo no aterriza en un plan de trabajo de incidencia (y menos de comunicación) que ordene de forma coherente y focalizada las intervenciones de las copartes del Programa y que asigne a Oxfam un rol claro de liderazgo en la implementación de su Estrategia.

- El Programa ha promovido la construcción participativa de propuestas de leyes de alcance nacional o regional, como es el caso de la Ley de la Amazonía (y otras). Esta actividad es considerada, por las copartes,

---

<sup>13</sup> Intereses económicos de alcance nacional e internacional, grupos de presión, alianzas político-partidarias que trascienden las temáticas específicas, posibilidades limitadas de interlocución con los tomadores de decisiones, etc.

un paso positivo, porque, aunque las propuestas no lleguen a ser aprobadas, o no tengan posibilidad de ser aprobadas<sup>14</sup>, contribuyen a fortalecer las organizaciones sobre los temas de las propuestas mismas. La proyección es que los/as dirigentes/as se apropien de estos conceptos y planteamientos y los recuperen cuando el contexto político sea más favorable. En este sentido, el avance logrado con estas propuestas se queda un poco corto respecto a las metas del Programa, que apunta a la generación de políticas públicas en el marco de su ejecución y, por ende, no en el futuro. Sin este paso, el impacto de amplio alcance esperado se queda en una serie de efectos puntuales a nivel local. Además, es cierto que estas iniciativas se quedan como referencia para pensar en un modelo de desarrollo sostenible alternativo y pueden ser utilizadas como base de reivindicación futura. Pero también es cierto que los aspectos estratégicos de las propuestas van cambiando conforme evoluciona la realidad y pueden llegar a desactualizarse rápidamente en varios de sus aspectos.

- Relacionada al punto anterior, entra una reflexión sobre la disponibilidad futura de recursos para las instancias públicas. La tendencia, desde hace ya varios años, es hacia una disminución de los mismos, que irá acentuándose en los próximos años por la reducción del patrimonio hidrocarburífero (según lo indicado por estudios de CEJIS) y de las reservas monetarias internacionales. A esto se suma la grave crisis económica post COVID-19. Un análisis de escenario futuro hace pensar que los recursos a disposición para las instancias públicas de todos los niveles (y probablemente sobre todo en el caso de los gobiernos locales, que son los más postergados) sufra un grave recorte. Aquí de nuevo hay que analizar las potencialidades de cambio, frente al riesgo de no contar con el financiamiento para aplicar las políticas promovidas.
- Siempre en relación a la eficacia de la estructura estatal, las personas consultadas resaltan que las diferentes instancias públicas están muy lejos de funcionar de manera articulada y coherente. Las superposiciones, incoherencias y descoordinaciones son parte de la realidad cotidiana. Lograr que las diferentes instancias simplemente trabajen de manera coordinada podría conllevar un beneficio importante para la población.
- La acción de generación de propuestas de políticas públicas desarrolladas en el marco del **GRENA** ha sufrido por la falta de diálogo con otros sectores. En este sentido, un esfuerzo de generación de diálogo multi-actor, en el futuro, podría reducir el rechazo a priori de parte de los tomadores de decisiones. Uno de los elementos base para hacer incidencia es involucrar otros grupos sociales que puedan apoyar las demandas, sobre todo cuando estamos hablando de demandas de minorías vulnerables (como son muchos pueblos indígenas). Tener aliados permite evidenciar que las demandas no responden a intereses particulares (minoritarios), sino que surgen de un interés difuso de la sociedad y de la defensa de principios y derechos, más allá de los intereses particulares. Sin este tipo de alianzas, las organizaciones que no tienen representación mayoritaria en los espacios de decisiones difícilmente tendrían la posibilidad de ver sus demandas tomadas en cuenta.
- También, es importante que las comunidades hagan una reflexión respecto a la incidencia en el tema de la gestión de los recursos naturales. Una autoridad consultada señala que, pese a que se haya concientizado a la población y a los/as líderes/as, al momento de priorizar y pedir presupuesto, las demandas van siempre a los temas productivos. No hay comunidades que piden reforestación o protección de fuentes de agua.
- Finalmente, entre las diferentes categorías de personas consultadas, existe la percepción de la poca escalabilidad de las experiencias desarrolladas en el marco del Programa. Estas pueden ser replicables a nivel local, pero escalar experiencias muy puntuales y contextualizadas a nivel de políticas nacionales (o departamentales) resulta, por lo general, poco viable.

---

<sup>14</sup> Porque claramente entra en contraste con las líneas políticas dominantes.

#### 4.6.2 ¿Cuáles son las problemáticas y áreas de trabajo que actualmente se van considerando importantes en el contexto de la cooperación internacional en el área de la gobernabilidad territorial, desigualdad, cambio climático y/o resiliencia?

- A partir de las consultas con los actores involucrados en el **GRENA** y de la reflexión interna sobre el sector de la cooperación internacional, se han enunciado algunos temas que podrían volverse prioridades en el marco de la futura estrategia de incidencia planteada por Oxfam:
  - Modelo de Desarrollo Sostenible. La presión del modelo extractivo sobre los recursos naturales se está llevando por delante los derechos de las comunidades y especialmente de los pueblos indígenas. Considerando además el panorama político y económico futuro en Bolivia, se nota que no se dan señales que esta tendencia tenga una inflexión de manera fisiológica. Por esta razón se requiere una acción de incidencia que posicione argumentos diferentes a la visión dominante. En particular, en función de la futura acción de incidencia será importante tomar en cuenta tanto la discusión en su conjunto como algunos elementos puntuales (que de repente pueden facilitar la entrada al discurso más estructural): agua (sobre todo en la zona del Chaco), soberanía semillera como base de la seguridad alimentaria y de un modelo productivo alternativo a lo agro-industrial, gestión del bosque en relación a la conservación de servicios ambientales, impacto de nuevas soluciones extractivas (*fracking*), implicancias del cambio de uso de suelo (PLUS) a nivel normativo y productivo, relación entre actividades mineras y respeto de los derechos humanos, colectivos e individuales y finalmente el tema de la política fiscal que en los próximos años, debido a la previsible escasez de recursos y consecuente endeudamiento, va a adquirir una relevancia trascendental. Un aspecto que constituye un desafío particular es lo que se refiere a la gobernanza ambiental transfronteriza. Este tema surge evidente al hablar de cuencas hidrográficas, que claramente no coinciden con las delimitaciones territoriales de los Países. Este aspecto es particularmente relevante en el Chaco, donde hasta existe una entidad trinacional para la gestión de la cuenca del Pilcomayo. En este contexto, trabajar iniciativas de gobernanza territorial desde las comunidades resulta aún más complejo. A las usuales limitantes de competencias sobre los RRNN que los Estados centrales imponen a las comunidades, se suman las dificultades de una gestión transfronteriza que conlleva coordinar con comunidades de otros Países, con todo lo que implica en términos de diferencias normativas, dificultades burocráticas de ratificación de acuerdos, coordinación y comunicación, etc.
  - Gobernanza intercultural. Se ha visto que para asegurar una gobernanza inclusiva no es suficiente tener normas, que no faltan en Bolivia. La visión del Estado sigue en una lógica centralista y homologada a conceptos relacionados con el Estado-nación europeo. Salir de estos esquemas requiere en primer lugar posicionar la problemática, que no es percibida como tal a nivel de instancias de gobierno (tanto central como sub-nacional). Luego, es necesario pensar en un diálogo basado sobre el concepto de interculturalidad, en lugar del concepto de multiculturalidad. Finalmente hay que pensar que la gestión pública (y, por ende, los mecanismos burocráticos que la regulan) deben incluir también estos elementos interculturales, aceptando la posibilidad de la existencia de visiones y prácticas culturalmente diferentes, pero igualmente válidas.
  - Gestión Territorial Adaptativa. El tema de la gestión territorial adaptativa es seguramente un tema de posible desarrollo futuro de acciones de incidencia, en cuanto permite plantear elementos relacionados al ordenamiento territorial. También se enfoca al uso no solamente productivo de los recursos naturales, sino también su valor cultural, simbólico, etc. Asimismo, permite incorporar reflexiones y desarrollar soluciones relacionadas con el Cambio climático (tanto a nivel de adaptación como de mitigación), y de monitoreo ambiental comunitario. Es importante desarrollar una construcción conceptual más articulada y clara de la gestión adaptativa, con las copartes y con los grupos meta.
  - Empoderamiento económico de las mujeres. Otro tema que ha surgido como una necesidad desde las entrevistas a los grupos meta es aquello del empoderamiento económico de las mujeres. Si bien se ha señalado que ha habido avances respecto a esto (ver párrafo 4.3), también se ha comentado que este proceso está lejos de consolidarse. Más allá de la participación a iniciativas productivas, el

tema reside en un cambio de mentalidad respecto al rol de la mujer en la sociedad y la superación de los roles tradicionales que se les asigna.

- Democracia y participación. Finalmente, un tema que ha surgido en la reflexión con unas personas consultadas es el de los espacios democráticos y de participación ciudadana. Si no está asegurado lo que en el ámbito internacional se denomina “Entorno habilitante” para la Sociedad civil, no hay las condiciones para hacer un trabajo de incidencia. En este sentido, una precondition para llegar a entablar una estrategia de incidencia alrededor de la gestión sostenible de los recursos naturales es asegurar que existan espacios democráticos de participación de la ciudadanía y de la Sociedad civil organizada.
- Algunas copartes siguen proyectando el trabajo futuro en el tema de fortalecimiento de medios de vida. Esto es evidentemente una necesidad, porque el tema de la pobreza multidimensional está lejos de resolverse, en muchas zonas. Sin embargo, este enfoque no parece muy compatible con la idea de trabajo basada en influencia e incidencia que se constituye en el horizonte futuro de Oxfam. Una reflexión sobre este aspecto será necesaria al interior de Oxfam y con las copartes, considerando que: i) este trabajo es el principal vínculo con el territorio, ii) en la visión de la población meta es el principal ámbito de logros, y iii) es la base para recoger experiencias que luego pueden volverse la base para la acción de incidencia.
- Un aspecto que afecta de manera relevante todos los procesos que se están tratando de promover en el marco del **GRENA** es la dinámica demográfica. Afecta la capacidad productiva, la identificación cultural y la apropiación de herramientas tradicionales de gestión del territorio, la idea de bien común respecto al beneficio personal, la manera en la cual se ven los Recursos Naturales, etc. 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.
- Un tema lanzado por una autoridad pública consultada es aquello de los servicios ambientales. Se trata de un debate de alcance internacional, que posiblemente podría ser encarado en futuro a nivel local, nacional e internacional, para difundir información, entender posiciones y propuestas de todos los actores involucrados, y buscar opciones viables en el tema.

#### **4.6.3 ¿Qué agendas de políticas nacionales se podrían influir?**

- La respuesta a esta pregunta está estrechamente ligada a los resultados de las elecciones nacionales y sub-nacionales (considerando el fuerte enfoque en incidencia local que ha desarrollado el **GRENA**). Mucho dependerá de la disponibilidad al diálogo del nuevo gobierno, de la reconfiguración de poderes y alianzas estratégicas, y de la efectiva aplicación de políticas, más allá de los discursos con fines propagandísticos pre-electorales, en torno a los siguientes temas que de un modo u otro incumben al Programa: el abordaje de la crisis económica desde una línea que retoma la diversificación productiva y le da un carácter central en el plan económico del nuevo gobierno del MAS; el abordaje de la crisis climática generada con los incendios forestales de 2020 generados nuevamente desde las actividades del agronegocio; el papel futuro de las organizaciones sociales indígenas y campesinas, viendo su capacidad de autogestión y autonomía y de generación de propuestas alternativas frente a un modelo extractivista en su versión no sostenible.
- Otro tema de potencial incidencia, puntual, pero de mucha repercusión, es la eventual modificación de los PLUS departamentales. Un cambio en sentido de transformación de zonas de uso forestal a uso agrícola conllevaría una importante reducción de los bosques. Un tema de incidencia tanto social como política debería ser aquello de asegurar los actuales PLUS y, en caso, recuperar un PLUS que respete el uso forestal en Beni.
- Seguramente, existen algunos elementos de la agenda nacional que probablemente se mantendrán en todo caso: procesos autonómicos, ampliación de la frontera agrícola, extractivismo y DDHH, participación política, etc. Sin embargo, es posible que los márgenes de maniobra para incidir en estos temas resulten muy reducidos en los próximos años.

## 5. Lecciones aprendidas

En esta sección vamos sintetizando y cristalizando, bajo la forma de lecciones aprendidas, consideraciones que de una u otra forma ya han surgido a lo largo del documento de evaluación. Nos parece una operación oportuna para responder a un criterio de mayor claridad expositiva, sin dejar a un lado lo que está presentado en los anteriores capítulos.

### En la consecución de los cambios proyectados.

- *Acciones puntuales y locales no logran transformarse en políticas públicas.* Se ha visto que, muchas de las intervenciones del **GRENA** han tenido un carácter muy puntual y focalizado. Esto ha conllevado no solamente un trabajo adicional, con afectación de la eficiencia de las copartes y de Oxfam Bolivia, sino también ha limitado las posibilidades de impacto. Al ser demasiado focalizadas, estas intervenciones no permiten contribuir a la lógica a la cual apunta el **GRENA**: a partir de experiencias locales, generar evidencias y experiencias que sustenten la generación de propuestas de incidencia hacia la definición de políticas públicas. Las experiencias desarrolladas por la mayoría tienen un enfoque muy puntual y no se logra escalarlas fácilmente hacia un nivel más amplio. La idea de que, si se logra 1, se puede lograr 10 haciendo diez veces lo mismo no es correcta, en cuanto la escalabilidad implica una serie de complejidades adicionales. Para el futuro habrá que evitar acciones demasiado puntuales.
- *Necesidad de reflexión sobre la visión de los RRNN / recursos productivos.* Si bien se nota un trabajo de fortalecimiento respecto a los conceptos relativos a los RRNN, la lectura que muchas veces (de manera inconsciente) se hace en los grupos meta es: RRNN = Recursos productivos. Está claro que se encara el uso de los primeros desde una mirada de aprovechamiento sostenible (no en el sentido de explotación). Pero se percibe que la lectura es diferente respecto a algunos grupos ambientalistas. La pregunta no es “¿Cómo puedo conservar los recursos naturales?”, sino “¿Cómo puedo vivir de mi entorno, sin perjudicarlo de manera irremediable?”. Una reflexión abierta, participativa e intercultural sobre estas preguntas podría ser la puerta de entrada para la generación de alianzas estratégicas entre diferentes sectores de defensa de la naturaleza.
- *Relación entre autonomías indígenas y estructuras indígenas tradicionales todavía por definir.* 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, otro tema de reflexión es cómo éstas se articulan respecto al movimiento indígena en su complejo. O sea, en el caso de las iniciativas en el Chaco, ¿sobre qué bases se articularán las relaciones entre estas autonomías y la APG, y como se coloca en el marco de una reflexión más amplia sobre la estructura organizativa del Pueblo Guaraní en su conjunto? Estos temas podrían estar sujetos a reflexión en el futuro con las organizaciones.
- *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 muchos ejemplos de normativas aprobadas hasta del nivel nacional, que no han llegado a concretizarse, por diferentes razones. En 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.
- *El Estado no siempre tiene las capacidades para introducir cambios estructurales.* Respecto a la propuesta estratégica del **GRENA**, que los cambios estructurales se puedan dar a partir de políticas públicas, se ha visto que existen fuertes limitaciones en las efectivas capacidades (más allá de la voluntad política) del Estado de generar este tipo de cambios. Las limitantes que enfrentan sobre todo las instancias locales en la aplicación de políticas públicas son enormes y de varia naturaleza (económicas, normativas, de RRHH, de herramientas operativas, etc.).
- *Necesidad de innovar las formas de incidencia política.* Cabe mencionar que, desde el punto de vista de las autoridades consultadas, la actual forma de hacer incidencia no es la mejor, porque no se parte de un análisis de los procesos decisionales y operativos de la estructura estatal. Se piensa muchas veces que con presentar una propuesta y seguir pidiendo que se la tome en cuenta es suficiente.

#### En la validez de la hipótesis cambio (incluyendo supuestos y riesgos del entorno)

- La ToC no se ha utilizado según sus potencialidades. A nivel de gestión del Programa, se ha visto que no actualizar la ToC (y, más en general, no asumirla como marco procesual) ha sido un error metodológico. De esta manera, la gestión se ha realizado de manera intuitiva, gracias a las elevadas capacidades estratégicas del Coordinador de Programa. Pero se ha perdido el beneficio de contar con una herramienta de gestión cuya principal funcionalidad es la sistemática reorientación estratégica en función de los cambios del contexto. Además, el nivel de apropiación de la ToC, al interior de Oxfam Bolivia y de las copartes, es mínimo. La sensación es que no se captan las potencialidades de este enfoque, y se podría aplicar cualquier otra metodología de planificación.
- Los supuestos iniciales han sido muy optimistas. Se ha visto que la falta de un proceso de revisión y actualización de los supuestos de la ToC ha hecho que estos se desactualicen rápidamente. Sin embargo, ya de entrada los 3 supuestos eran muy optimistas. En 2016 ya había señales claras que las normativas ambientales se estaban flexibilizando en favor de un modelo extractivo (TIPNIS, concesiones petrolíferas, etc.), que los procesos autonómicos estaban enfrentando graves tropiezos burocráticos, y que los recursos fiscales se estaban reduciendo en consecuencia de la caída del precio internacional del gas (crisis del abril del 2016).

#### En la conformación de alianzas y fortalecimiento de los principales agentes de cambio (organizaciones indígenas, mujeres y jóvenes)

- Los actores locales son los cimientos para la gobernanza del territorio. En estos años de trabajo se ha aprendido que la gobernabilidad del territorio se consigue en primer lugar a partir de un fortalecimiento de los actores locales: comunidades, líderes que se quedan en el territorio, autoridades locales, organizaciones sociales de base. Sin embargo, esta es una condición necesaria pero no suficiente, porque hay muchos elementos estructurales que inciden en esto. Es el caso de las autonomías indígenas, que enfrentan una gran cantidad de limitantes que trascienden el ámbito local.
- Para avanzar en la gestión territorial hay que tener un horizonte de referencia. Una de las lecciones aprendidas señaladas por una coparte es que, para consolidar la gobernanza local, las comunidades deben crear (de manera autónoma) unos ideales, unos imaginarios de futuro 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.
- Fortalecer las organizaciones quiere decir fortalecer las capacidades de las personas. Otra lección aprendida es que es fácil confundir el fortalecimiento organizativo con la entrega de equipos y materiales, o la cobertura de algunos costos de funcionamiento de las organizaciones. Si bien esto puede ayudar en lo inmediato, la idea del fortalecimiento organizativo debería apuntar sobre todo a mejorar las capacidades de incidencia, de defender propuestas, de funcionar de manera inclusiva, participativa y transparente, etc. Algunas organizaciones a veces olvidan este aspecto y ven a la ONG como una fuente (¿inagotable?) de recursos financieros.
- Organizaciones de base sostenibles 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. En futuro habrá que hacer un esfuerzo adicional respecto a la reflexión sobre su sostenibilidad económica; como no se trata de organizaciones productivas, que puedan generar ingresos a través de la venta de bienes, 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.
- Mirar a nuevos actores de cambio, menos institucionalizados. A partir de la lectura de las copartes, 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. La idea es que a partir de

un fortalecimiento de las bases, en el futuro (tal vez no tan próximo) se llegue a re-vitalizar las organizaciones para que vuelvan a asumir el rol de representación de amplios sectores de la población boliviana. Sin embargo, no habría que dejar a un lado la emergencia de nuevos actores, tal vez no basados en criterios de representatividad, pero que se presentan en la escena social boliviana con la intención de ganarse espacios de participación directa, a partir de un desconocimiento del mecanismo representativo. Grupos de jóvenes, activistas, motivados/as por temáticas específicas y puntuales, etc., organizados según lógicas diferentes y menos institucionalizadas. Esto se lo ha visto durante los diferentes episodios que han caracterizado el 2019 (activismo en ocasión de los incendios, crisis política electoral), que son actores que pueden jugar un rol en el escenario socio-político nacional.

#### Sobre el enfoque de trabajo de incidencia e influencia

- *La aprobación de una ley no es el final del proceso.* Un elemento a considerar es que el trabajo de incidencia no puede limitarse al esfuerzo de producción normativa. La experiencia nos muestra cómo a veces se hacen grandes esfuerzos para lograr la aprobación de una ley o una resolución municipal, que luego quedan como letra muerta por falta de un reglamento aplicativo, de una política, de recursos suficientes, de personal capacitado para aplicar la política, de la voluntad de autoridades y funcionarios públicos de hacer su trabajo. Todos estos elementos requieren atención y acompañamiento (a partir de la construcción de un Plan Operativo de Incidencia que complemente y especifique la Estrategia existente, por un lado identificando puntualmente temas, actores y estrategias - con especial referencia al uso de las nuevas tecnologías - y por otro lado con una mayor definición conceptual que propone la incidencia como proceso complejo de influencia sostenida y no como uno de sus componentes que es el lobby). En algunos casos se ha logrado, y en otros el trabajo se ha quedado trabado por uno o más de estos elementos.
- *Penetración de los transgénicos en Bolivia.* Un tema que podría tener una importante relevancia en el futuro es la discusión sobre los transgénicos. Como se ha visto, en los últimos años los dos gobiernos que ha habido, se han dirigido a facilitar el ingreso de material transgénico en Bolivia. Sobre el tema existe una posición bastante contraria por parte de varios movimientos de activistas. Sin embargo, en el marco de las entrevistas ha sido un tema que ha surgido muy poco (solo 2 personas lo han mencionado). En perspectiva futura, podría ser un tema a poner en la mesa, porque es probable que surjan propuestas (de diferente naturaleza según las procedencias) sobre el tema, y sería oportuno recoger las opiniones de las comunidades y promover un debate al respecto.
- *Necesidad de una conceptualización compartida de modelo extractivo y modelo alternativo.* Un tema que por otro lado 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. Lo que se percibe es que no hay, 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 declinando desde su punto de vista y lo mismo pasa en relación a las poblaciones meta. Por ejemplo, por lo general hay cierto rechazo a la ampliación de la frontera agrícola, pero en el caso de Charagua se prevé una ampliación progresiva de las zonas dedicadas al cultivo. Esta reflexión se relaciona con la eventual disyuntiva entre lucha al modelo extractivo y auto-determinación de los pueblos. ¿Qué pasaría si las poblaciones que están luchando para el reconocimiento de la autonomía apostaran a un modelo extractivo de explotación de los recursos naturales? Las personas consultadas en este sentido han apuntado todas hacia la prevalencia de la auto-determinación. Sin embargo, se trata de una reflexión importante que un futuro programa de incidencia tiene que plantearse. Si bien es cierto que en muchos casos las comunidades apuntan a modelos alternativos de desarrollo, pero hay que salir del determinismo de la asociación automática entre Pueblo indígena y defensor de la naturaleza. También hay casos de comunidades que explotan sus propios recursos, de agro-mineros, de productores que queman el bosque, etc.

### Otras áreas importantes de mencionar

- La forma de trabajar es importante como el manejo de los temas que se trabajan. Una de las principales lecciones aprendidas en el desarrollo del Programa **GRENA** ha sido que la reflexión sobre la forma de trabajar es igualmente importante que la reflexión sobre los contenidos temáticos. Existen herramientas que permiten organizar el trabajo de manera eficaz y eficiente; no utilizarlas y basarse solamente en las capacidades y experiencia de los profesionales a cargo puede funcionar, pero conlleva un alto riesgo de dispersión. De hecho, la dificultad de focalizar y hacer converger de manera coherente las intervenciones del **GRENA** es uno de los principales rasgos del Programa.
- Personal de Programa insuficiente. Por donde se lo analice, es evidente que el equipo del **GRENA** es numéricamente insuficiente. No hay manera que una sola persona (antes eran dos, pero cambia poco) pueda desempeñar todas las tareas que la gestión de un programa de la envergadura y la complejidad del **GRENA** necesita que se cubran. Se entiende plenamente las limitaciones financieras, pero dejar casi sin personal un programa tan ambicioso, con coparte de alto nivel y con potencialidades elevadas, es como renunciar de entrada a la posibilidad de aprovecharlo de la mejor manera.
- Continuidad del financiamiento para apoyar procesos de largo plazo. La valoración de las copartes respecto al **GRENA** es positiva en diferentes aspectos. Sin embargo, el aspecto que más se rescata es la continuidad de financiamiento. Esto, por un lado, habla muy bien de la perspectiva de trabajo de largo plazo de Oxfam Bolivia, y de la perseverancia en acompañar ciertos procesos. Por otro lado, hace reflexionar sobre cómo generar valores adicionales, a partir de un desarrollo futuro del rol de Oxfam en el país, más allá de la figura de financiador y/o fundraising.
- La capitalización del conocimiento es reconocida como uno de los puntos débiles del **GRENA**. No se hace y no hay una estrategia para hacerlo. Además, se la piensa sobre todo en función de preparación de nuevas propuestas o publicación de estudios. Es importante, en el futuro, hacer una reflexión respecto al concepto y valor de la gestión del conocimiento. Por un lado, existe una gran variedad de interpretaciones sobre el KM, al interior de Oxfam, y de las copartes. Tener una idea compartida de qué es el KM y cómo puede ser utilizado para mejorar el desempeño en los proyectos sería el primer paso. Luego, es necesario hacer una reflexión estratégica y, en caso, dedicar los recursos necesarios para desarrollarla adecuadamente.
- Apropiación de los proyectos, menos del Programa. Pese a los encuentros anuales, la interpretación del Programa entre Oxfam y las copartes es diferente. Si bien se ha realizado un trabajo de socialización del Programa entre las copartes, hay una dificultad de apropiación y de identificación. En esta situación, la rendición de cuenta social de Oxfam tiene un valor relativo. Ésta tendría mucho más valor si las copartes tuvieran claro todo el panorama y si les puede ser útil. Esta visión incompleta del Programa está probablemente ligada a la presión de lo operativo, que termina primando respecto a lo estratégico. Esto, en parte, está probablemente ligado a los tiempos cortos de los proyectos y, en parte, a la complejidad de leer cada intervención en óptica de proyecto, en óptica estratégica respecto a la estrategia institucional de las copartes, y además en óptica estratégica del **GRENA**; la suma de estas lentes de lectura hace muy compleja la interpretación de cada acción. Además, la elevada flexibilidad que el Programa ha tenido en estos años, probablemente no ha ayudado a tener una lectura completa del **GRENA** por parte de las instituciones aliadas.
- Oxfam incentiva la mejora en la calidad del trabajo. 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.
- Desaprovechadas oportunidades de articulación entre programas de Oxfam. En Oxfam existen varios programas, con diferentes enfoques. Algunos se superponen y colaboran, otros se cruzan esporádicamente. Reconstruir un mapa conceptual de cómo los programas de Oxfam interactúan no es tarea fácil. Además, en los puntos de intersección no siempre hay claridad de cómo los

programas interactúan de manera estructurada y crean sinergias. Es el caso de la relación entre el Programa **GRENA** y el Programa de Justicia de género: ha habido colaboraciones, pero principalmente en el sentido de facilitar la formación por parte de especialistas en género hacia las copartes con las cuales **GRENA** colabora. No se ha logrado activar una mayor colaboración, aparte de ciertas iniciativas puntuales esporádicas.

- *Trabajar en dos áreas aporta valor agregado limitado.* Se reconoce la pertinencia de trabajar en las dos áreas, que necesitan apoyo en los temas priorizados por el **GRENA**, y los logros conseguidos en cada una de las dos zonas. Sin embargo, no se reconoce un particular valor agregado sinérgico del trabajo en dos zonas. O sea, el hecho de trabajar en el Chaco no conlleva ningún beneficio explícito para la Amazonía, y al revés.
- *La vinculación con el territorio es un gran valor agregado.* 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 difícil para una misma coparte, aun cuando esta tenga una cobertura nacional. Respecto a esto, tal vez sería apropiado en el futuro construir una estructura programática diferente, con roles funcionales y focalizados a diferentes niveles.
- *Claridad en las relaciones con los socios.* La institucionalidad originalmente concebida se ha aplicado solamente por un periodo. Si bien existe una estructura funcional (roles repartidos entre el equipo de Oxfam), ésta no es lo mismo que la institucionalidad, o sea la estructuración de las relaciones con las copartes y los mecanismos de gobernanza del Programa. No necesariamente la institucionalidad debe constituirse en algo burocrático o engorroso; puede ser algo muy ágil y funcional a las necesidades y tiempos a disposición. La institucionalidad permite tener claras las relaciones, cosa que no siempre ha resultado fácil. Por ejemplo, algunas copartes no han tenido clara la figura del relacionamiento futuro, una vez que se ha interrumpido la relación basada en el financiamiento de un proyecto. El riesgo es que las relaciones institucionales y personales de largo plazo dejen en entredicho algunos elementos y que se generen malentendidos. Para el futuro habrá que aclarar de manera más explícita cuáles son las expectativas de Oxfam respecto a una coparte, a un aliado, etc. Y qué conllevan estos tipos de relaciones. En la óptica futura de crear un grupo de aliados con los cuales desempeñar la acción de incidencia e influencia, va a ser importante aclarar este aspecto.
- *La disponibilidad de recursos financieros afecta el enfoque programático.* El tema de la disponibilidad de recursos financieros ha sido una de las discriminantes centrales para el desarrollo del Programa. El problema es la incertidumbre de algunos fondos, tanto aquellos procedentes de convocatorias externas como aquellos procedentes de la confederación Oxfam, considerando que hay una plena visibilidad desde los países de las estrategias de los Afiliados. Muchos cambios estratégicos han sido determinados por la oportunidad de acceder a un financiamiento, aunque este elemento no ha sido el único determinante, y siempre se ha tratado de mantener cierta coherencia de fondo en las intervenciones.
- *El MEL como base de la gestión estratégica.* En el desarrollo del programa el rol del proceso de MEL no se ha aprovechado plenamente. El monitoreo se ha hecho, pero no se ha transformado en aprendizaje. Ha sido como si la L fuera separada de las M y E. Esto se ha dado por tres tipos de razones. I) Los recursos a disposición para esta actividad siempre han sido mínimos, principalmente porque los proyectos aprobados tenían presupuesto reducido y el MEL no entraba en las prioridades de gasto. II) Por lo general se piensa que el conocimiento surge principalmente de estudios, publicaciones, etc., y no se lo asocia con la actividad de monitoreo. El monitoreo se lo relaciona principalmente a la rendición de cuentas, donde no hay mecanismos explícitos para transformar la información levantada en conocimiento con fines estratégicos. De esta manera la

tarea de MEL no aporta valor agregado y así se vuelve una tarea “burocrática” que las copartes muchas veces postergan respecto a las urgencias operativas. III) No se ha logrado articular claramente y eficientemente el desarrollo del MEL a nivel de programa con el MEL a nivel de proyectos.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las principales conclusiones surgidas de las lecciones aprendidas (*capítulo 5*) y las correspondientes recomendaciones para el futuro. Además, se agregan otras conclusiones que surgen de la reflexión respecto a los demás elementos analizados durante la Evaluación.

Conclusiones	Recomendaciones
<b>En la consecución de los cambios proyectados.</b>	
<i>Acciones puntuales y locales no logran transformarse en políticas públicas.</i>	Evitar, en la medida de lo posible, focalizarse en un trabajo basado sobre pequeños proyectos con visión muy puntual, que requieren mucho esfuerzo institucional y aportan relativamente poco al enfoque sistémico que se quiere promover (especialmente en ausencia de un claro concepto de Programa).
<i>Necesidad de reflexión sobre la visión de los RRNN / recursos productivos.</i>	Promover / fortalecer una reflexión abierta, participativa e intercultural sobre el concepto de desarrollo sostenible y gestión de los recursos naturales en función de la generación de alianzas estratégicas entre diferentes sectores de defensa de la naturaleza.
<i>Relación entre autonomías indígenas y estructuras indígenas tradicionales todavía por definir.</i>	En futuro, desarrollar gestiones para que se abra una reflexión estructural entre representantes de las AIOC y de la APG respecto a la relación entre las actuales y futuras autonomías indígenas, y el movimiento y la estructura orgánica de representación de los pueblos indígenas.
<i>El Estado no siempre tiene las capacidades para introducir cambios estructurales.</i>	Hay que dimensionar las expectativas en términos de las efectivas posibilidades de las diferentes instancias del Estado, en términos de logros e impactos.
<i>Necesidad de innovar las formas de incidencia política.</i>	Es importante enmarcar las propuestas en las lógicas de funcionamiento de las estructuras estatales. Construir propuestas y esperar que estas puedan ser tomadas en cuenta por las autoridades solo por la validez de los argumentos puede quedar corto. También hay que tener en cuenta los actores (no solamente tomadores de decisiones) que entran en juego en la construcción de las políticas públicas.
<b>En la validez de la hipótesis de cambio (incluyendo supuestos y riesgos del entorno)</b>	
<i>La ToC no se ha utilizado según sus potencialidades</i>	En fase de construcción de futuros programas basados sobre la ToC, empezar el proceso con una reflexión relativa al sentido y la aplicación de la ToC como proceso (y contextualmente con una reflexión sobre un concepto de Programa claro, definido y alineado entre las copartes). La ToC permite combinar una visión de largo plazo y sistémica con herramientas adaptativas centradas en un aprendizaje permanente. Tarea no fácil, pero necesaria para mirar hacia el cielo con los pies en la tierra.
<i>Los supuestos iniciales han sido muy optimistas</i>	En fase de construcción de futuros programas, respaldar los supuestos por evidencias y contrastar opiniones y creencias con puntos de vista diferentes.
<b>En la conformación de alianzas y fortalecimiento de los principales agentes de cambio</b>	
<i>Los actores locales son los cimientos para la gobernanza del territorio</i>	Seguir en el fortalecimiento de los procesos auto-organizativos locales.

<i>Para avanzar en la gestión territorial hay que tener un horizonte de referencia.</i>	Tanto en el GRENA como en futuros programas, seguir en la apropiación de conceptos y en la construcción participativa de mecanismos de gestión territorial adaptativa.
<i>Fortalecer las organizaciones quiere decir fortalecer las capacidades de las personas.</i>	Privilegiar los apoyos en construcción de capacidades de las organizaciones de base, en particular de mujeres y jóvenes. Complementar estos esfuerzos con sensibilizaciones sobre inclusión a varones (construcción de masculinidades).
<i>Organizaciones de base sostenibles como actores de cambio.</i>	En el futuro habrá que hacer un esfuerzo adicional respecto a la reflexión sobre la sostenibilidad económica de las organizaciones de base. Pensar de manera participativa en un modelo de funcionamiento que analice cómo estas organizaciones van a funcionar.
<i>Mirar a nuevos actores de cambio, menos institucionalizados.</i>	Paralelamente al trabajo con las organizaciones tradicionales, que se considera todavía central, valorizar y profundizar el trabajo con actores sociales emergentes, no necesariamente basados en criterios de representatividad, pero que se presentan en la escena social boliviana a partir de lógicas y formas organizativas alternativas y menos institucionalizadas. Grupos de jóvenes, activistas, motivados/as por temáticas específicas y puntuales, etc. Se ha visto que son actores que pueden jugar un rol en el escenario socio-político nacional.
<b>Sobre el enfoque de trabajo de incidencia e influencia</b>	
<i>La aprobación de una ley no es el final del proceso</i>	En 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.
<i>Necesidad de complementar la incidencia política con incidencia social.</i>	Para tener una mayor eficacia al momento de realizar incidencia política es tener una opinión pública favorable. Esto requiere un esfuerzo de incidencia social, basado sobre unidad de intentos y posiciones alineadas entre Oxfam y sus copartes, para asegurar coherencia al mensaje propuesto.
<i>Necesidad de una conceptualización compartida de modelo extractivo y modelo alternativo.</i>	Podría ser útil una mayor profundización en la conceptualización, pero sobre todo la reflexión participativa sobre los conceptos de modelo extractivo y de modelo alternativo. Una discusión abierta sobre el tema podría permitir una mayor claridad al momento de construir acciones futuras de incidencia de alcance nacional e internacional.
<i>Otros temas de incidencia potenciales para el futuro.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de Desarrollo Sostenible.</li> <li>- Gobernanza intercultural.</li> <li>- Gestión Territorial Adaptativa.</li> <li>- Empoderamiento económico mujeres.</li> <li>- Democracia y participación.</li> </ul>
<b>Elementos organizativos y de gestión del Programa</b>	
<i>La forma de trabajar es importante como el manejo de los temas que se trabajan.</i>	Para futuros programas, es importante construir mecanismos de trabajo que consideren: i) la inevitable variabilidad del contexto; ii) La lógica de programa como acción integral y no como conjunto de acciones; iii) el uso de herramientas de planificación y gestión que faciliten la creación de sinergias y la integración entre los diferentes actores involucrados.
<i>Personal de programa insuficiente.</i>	En el futuro, si se piensa trabajar en la lógica de programa, hay que considerar que el trabajo de la gestión de un programa requiere tiempo y recursos humanos, para que este funcione de la mejor manera.

<i>Continuidad del financiamiento para apoyar procesos de largo plazo.</i>	Hacer un análisis estratégico interno a Oxfam para entender a cuáles procesos de largo y larguísimo plazo apuntar.
<i>La capitalización del conocimiento es reconocida como uno de los puntos débiles del <b>GRENA</b>.</i>	Tener una idea compartida de qué es la gestión del conocimiento y cómo puede ser utilizada para mejorar el desempeño en los proyectos sería el primer paso. Luego, es necesario hacer una reflexión estratégica y en caso dedicar los recursos necesarios para desarrollarla adecuadamente.
<i>Apropiación de los proyectos, menos del programa.</i>	Los encuentros anuales con las copartes son seguramente una Buena ocasión para consolidar la idea de Programa, pero no son suficientes. Hay que pensar en una cantidad de encuentros más frecuente, y en un seguimiento más puntual y constante a las copartes, no solamente en función de la reflexión estratégica sobre los proyectos (que ya se hace), sino también en el sentido de la lógica general del Programa.
<i>Oxfam incentiva la mejora en la calidad del trabajo.</i>	Seguir con el trabajo de estimular las copartes a partir de reflexiones internas y experiencias externas que Oxfam puede difundir y poner en la mesa de debate.
<i>Desaprovechadas oportunidades de articulación entre programas de Oxfam.</i>	Si bien es cierto que un trabajo de integración programática entre los diferentes programas de Oxfam en Bolivia y en la región puede resultar de difícil actuación (además porque por los diferentes contextos irán evolucionando y transformándose), sin embargo, se puede hacer un esfuerzo de identificar mecanismos de integración estratégica (flexibles) para aprovechar de manera más sistemática la existencia de diferentes programas.
<i>El trabajo en dos áreas aporta valor agregado limitado.</i>	Sin llegar a tener que decidir por una u otra zona, que son seguramente muy necesitadas, y que demuestran procesos interesantes en desarrollo, se puede pensar en identificar mecanismos de integración que superen la distancia (no solamente física) entre las dos zonas, para generar un valor agregado del trabajo en las dos zonas.
<i>La vinculación con el territorio es un gran valor agregado.</i>	Es oportuno no perder el relacionamiento valioso con los territorios. Respecto a esto tal vez sería apropiado en futuro construir una estructura programática diferente, con roles funcionales y focalizados a diferentes niveles (unos de nivel nacional, otros de nivel local).
<i>Es necesaria mayor claridad en las relaciones con los socios.</i>	En la óptica futura de crear un grupo de aliados con los cuales desempeñar la acción de incidencia e influencia, va a ser importante aclarar cómo se desarrollan las relaciones institucionales, respecto a financiamientos, niveles de colaboración, etc., aclarando explícitamente las expectativas de cada parte involucrada.
<i>La disponibilidad de recursos financieros afecta el enfoque programático.</i>	Se entiende que no hay posibilidad de tener certeza sobre la disponibilidad de recursos, a lo largo de la implementación de un programa de 5 años de duración, y que nuevas oportunidades pueden presentarse de manera extemporánea. Sin embargo, es importante hacer un esfuerzo para asegurar la prevalencia de los criterios programáticos respecto a las oportunidades financieras.
<i>El MEL como base de la gestión estratégica.</i>	Una revisión del rol del MEL en el programa y en los proyectos, en función de una mayor valorización de los procesos de aprendizaje podrá llevar grandes beneficios a nivel de gestión estratégica.
<b>Otros elementos a mencionar</b>	
...	Uno de los puntos alto del <b>GRENA</b> es la cercanía de Oxfam al trabajo en el terreno, a sus actores y a sus problemáticas. Se trata de un patrimonio de

	<p>inestimable valor que, en lo posible, no debería perderse en la implementación de futuros programas. Se trata, en efecto, de un canal privilegiado para rescatar insumos y elementos que puedan alimentar la reflexión sobre líneas estratégicas generales (pensando especialmente en un trabajo de incidencia que responda realmente a los intereses de la población meta). Por otro lado y como ya se dijo anteriormente, es preciso repensar los mecanismos de destilación de esos insumos y elementos.</p>
<p><i>El Programa es muy pertinente y relevante, a diferentes niveles.</i></p>	<p>Seguir trabajando en el tema es seguramente importante, ahora y en el futuro, considerando las posibles escenarios de presión hacia los RRNN.</p>
<p><i>El Programa resulta un poco disperso en sus acciones.</i></p>	<p>El ámbito de trabajo del Programa ha resultado muy amplio y diversificado. Se entiende que los sectores de intervención que se relacionan con los RRNN son muchos y diferenciados. Sin embargo, si la idea es aprovechar de sinergias, en un futuro programa, es oportuno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Focalizar los ámbitos de intervención, a través de un proceso de priorización temática.</li> <li>- Pensar en un formato de programa que propicie y facilite este tipo de colaboraciones.</li> <li>- Pensar en un trabajo concurrente de copartes en territorios compartidos, para generar sinergias a partir de las diferentes experticias.</li> </ul>