



Apartado 2032-2050, San José, Costa Rica
Tel: (506) 22241990 Fax: (506) 22830719
Correo Electrónico: fundacion@cdr.or.cr
Página Web: www.cdr.or.cr

¿MISION CUMPLIDA?
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LATINO-AMERICA
OXFAM-NOVIB
2003-2009

Informe de evaluación

Stervins Alexis
Ariana Araujo
Alejandra Camejo
Rosien Herweijer
Hans Nusselder
Angélica Ramírez
Marije van Lidth de Jeude
Luis Samandú
Bob van der Winden

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
Febrero 2011, San José, Costa Rica

Contenido

Executive Summary	3
I. Introducción.....	20
II. Metodología.....	23
III. Relevancia y posicionamiento regional de Oxfam Novib.....	28
IV. Seguridad Alimentaria y Generación de Ingresos (Meta 1).....	36
A. Pertinencia	36
B. Eficacia: resultados y efectos directos.....	40
C. Eficiencia.....	54
D. Sostenibilidad de los resultados y sostenibilidad institucional.....	56
E. Género.....	58
F. Conclusiones preliminares.....	59
V. El derecho a ser escuchado (Meta 4)	61
A. Pertinencia	62
B. Eficacia.....	66
C. Eficiencia.....	72
D. Impacto y sostenibilidad	74
E. Género.....	75
F. Pueblos indígenas	76
G. Institucionalización	77
H. Conclusiones preliminares.....	78
VI. Violencia en base de género y derechos de mujeres (Meta 5).....	81
A. Pertinencia	82
B. Eficacia: resultados y efectos directos.....	86
C. Eficiencia.....	95
D. Sostenibilidad de los resultados y sostenibilidad institucional.....	97
E. Conclusiones preliminares.....	98
VII. Transversalización de género.....	101
VIII. Relacionamiento e interacción Oxfam Novib y sus contrapartes.....	107
IX. Conclusiones.....	113
Referencias.....	116

Anexos

- A. Términos de Referencia ON-LAC
- B. Composición equipo
- C. Entrevistados y participantes en talleres
- D. Lista de contrapartes de Oxfam-Novib incluidas
- E. Cronograma de las actividades de la evaluación

Apéndices (Disponibles con Oxfam Novib, Q & C)

- A. Informe de Enfoque (Marco de la Evaluación)
- B. Relevancia de la Cooperación con América Latina
- C. Instrumento Entrevistas
- D. Estudio de Caso Brasil
- E. Estudio de Caso Redes de Género
- F. Estudio de Caso Guatemala
- G. Programa de Conversión en D.F. y Chiapas, México
- H. Percepciones ante la salida de Oxfam-Novib

Documentos de trabajo disponibles con Oxfam Novib, Quality & Control (Q & C, Monitoreo y Evaluación).

Abreviaturas

CAD/OCDE	Comité de Asistencia al Desarrollo / Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
CAMPO	Centro de Apoyo al Movimiento Popular
CDR	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CEDAW	Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer
CEDEP	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CENID	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Internacional de Derechos Humanos
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CLADEM	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleros
CP	Contrapartes de Oxfam Novib
DDHH	Derechos Humanos
DSR	Derechos Sexuales y Reproductivos
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDESI	Instituto de Desarrollo del Sector Informal
IDG	Índice de Desarrollo de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IOB	Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de las Políticas (Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos)
LAC RES	Resultados de Oxfam Novib para América Latina
LAC STRAT	Estrategias de Oxfam Novib para América Latina
MFP	Medefinancierings Platform
OB	Organizaciones de Base
OBC	Movimientos de base comunitaria
OCDE	Organización de Cooperación de Desarrollo Económico
OI	Oxfam Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ON	Oxfam Novib
ONG	Organización No Gubernamental
ON-LAC	Programa de América Latina y el Caribe de Oxfam Novib
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PLADES	Programa Laboral de Desarrollo
PME	Planificación, Monitoreo y Evaluación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PT	Partido en el poder
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SAN	Estrategia Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAP	Registro de desempeño Oxfam-Novib
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SMART	Objetivos Específicos, Medible, Alcanzable, Realista y limitado en el Tiempo
USD	Dólares Estadounidenses
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

Executive Summary

The evaluation of the Oxfam Novib Programme in Latin America (ON-LAC), conducted by the Foundation Rural Development Consult (CDR) between September and December 2010, focused on the results of the cooperation between the agency and its counterparts in the area of food security and income generation (Aim 1), democratisation and participation (Aim 4) and gender-based violence and women's rights (Aim 5).¹ The evaluation followed Oxfam Novib's decision in 2009 to stop supporting non-governmental development organisations in Latin America. Its purpose was to analyse the contribution of the ON-LAC Programme in terms of the strategic results defined for the period, the outcomes achieved by counterpart organisations (part of them in a network), their overall strengths, as well as their interactions with Oxfam Novib as the sponsoring agency. The work covered the countries Mexico, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Peru, Bolivia and Brazil, where Dutch public resources had mostly been deployed. The objectives of the Programme evaluation were two-fold:

1. To report on the results (intended and unintended) achieved by Oxfam Novib's LAC strategy in the period 2003-2009 (accountability).
2. To provide input for organisational learning of Oxfam Novib/Oxfam International and counterparts, specifically on ON's contribution to the results achieved and lessons that can be drawn from ON's strategy in Latin America.

The Oxfam Novib regional strategy for the period 2003-09 has been hugely significant. For decades it has been targeting structural changes in living conditions and socio-political contexts to favour the impoverished and marginal segments in Latin American society. Oxfam Novib's choice to work closely with organisations constituted by and acting on behalf of those categories has been vital for bringing the Programme into practice. Cooperation with non-governmental organisations has been a hallmark of the agency's intervention strategy, all the more so since Novib chose to align its policies with those of its partners in Oxfam International.² The established rights-based approach, serving as the foundation for the pillars of the various Aims, has been providing overall guidance for cooperation with its partners worldwide.

Oxfam Novib's approach features several characteristics on which the agency has distinguished itself over a much longer period than the one spanned by this evaluation. The gender focus was brought into Novib's policies approximately three decades ago, by stimulating the creation of organisations in defence of women's rights, autonomy and empowerment. It later evolved into a strategy for gender mainstreaming that included cross-cutting tools for analysis and action. Second, the objective of bringing the agency's counterparts into national and regional networks was pursued from the 1990s onwards, accompanied by global advocacy, campaigns and programmes during the last decade. The networking and strategic alliance approach shifted into higher gear when, during the Programme period, environmental and climate concerns were incorporated into the overall Oxfam Novib strategy.

¹ In policy documents, Aim 1 is titled as the Right to a Sustainable Livelihood. Projects under Aim 1 in the area of microfinance were not included in the evaluation. Nor were projects relating to ethnic and cultural identity under Aim 5. Aims 2 (Basic social services) and 3 (Security), with scant activity during the period, were *a priori* excluded.

² The agency correspondingly changed its name in 2006.

Evaluation methods

On the basis of an approach paper that outlined the methods adopted for the exercise, the main phase of the evaluation consisted of (i) a study of secondary information sources (narrative reports, evaluation reports and internal performance reviews by Oxfam Novib). This was supplemented by (ii) face-to-face data gathering during training events organised by the ON-LAC Department in October 2010. Small teams or individual evaluators carried out (iii) brief fieldwork in five countries, visiting selected organisations and independent observers to collect information on specific issues pertaining to the three broad Aims of Oxfam Novib. The team of evaluators reviewed the results during an internal workshop, before (iv) drafting the evaluation report that was subsequently given feedback by Oxfam Novib's Steering Group.

The study of project documentation, as the first step in the main phase, was the principal activity carried out by the team of evaluators. In the absence of fixed parameters for clear cut assessments in the majority of sub-fields and aspects, counterparts and their projects were studied on the basis of distinguished sub-areas and indicators for each of the Aims. The assessments were assumed to be supported by individual expertise and sound judgement. Due to strict planning schedules, the desk study phase concentrated on 77 counterparts with an aggregate project expenditure of 56.9 million Euros. This represented 42% of registered project transfers to Latin America over the period 2003 – 2009.³ The desk study also included the contextual analysis that led to the framework for determining the overall relevance of the Oxfam Novib Programme in the region. Moreover, evaluators held interviews with specialised ON staff members and Programme executives regarding policies, (monitoring) procedures and their communication with counterparts.

During the second stage of the main phase, consultations were held individually as well as well as in focus groups, the latter consisting of ten to twenty counterpart representatives. The meetings generated information on the main results obtained by counterparts, the change in conditions in the local setting of target groups, public authorities, private companies, as well as international networks. The intention of conducting (by e-mail and telephone) a survey of Oxfam Novib counterparts was abandoned due to the risk of duplicating an ongoing initiative⁴, the risk of low levels of response and representation, which would have added to the risk of disrupting the schedule.

The fieldwork undertaken by eight evaluators focussed on three considerations. First, the aim was to obtain more direct insights regarding the achievement of direct project objectives in areas relating to Aims 1, 4 and 5, in particular among selected target groups. Second, the evaluators intended to gain a better understanding of the workings of counterpart organisations, in terms of professional performance and institutional structure. Third, the fieldwork was expected to generate information on the context of Oxfam Novib's counterparts, especially in connection with public authorities, private companies and other donor agencies. The framework for the fieldwork was established in general terms, leaving ample latitude for the evaluators to set priorities in accord with their own priorities, issues to explore in greater depth and voids to be filled.⁵ In the selection of countries, an equitable regional distribution (Andes and Mesoamerica) prevailed for each of the Aims.

³ Ref. expenditure of Oxfam Novib (Apéndice B, Table 3). It represents 64 % of public resources in Table 1.

⁴ In the third quarter of 2010, a survey initiated by ON staff of counterpart organisations in the LAC region was in a data processing stage, with results to be incorporated in a learning document for external publication.

⁵ See the Hexa S-framework discussed in Appendix B. The initial country selection was:

Aim 1 (Food security and income generation): Guatemala and Peru.

Aim 4 (Democratisation and Participation): Guatemala, Colombia and Brazil.

Aim 5 (Gender-based Violence and Sexual and Reproductive Rights): Mexico and Colombia.

Relevance of the Programme ON-LAC

The regional context in which Oxfam Novib has brought the LAC Programme into practice, despite thorough change over the course of the last decade, can be interpreted according to a limited number of stylised facts. Comparable data, combined for seven countries with concentrated ON support and also for seven contrast countries⁶, indicate that human development has by and large improved over the last decade. This reflects the trends throughout the continent that life expectancy at birth, length of education and levels of per capita income have been upward since 2000. The fourteen countries considered showed improvements in the Human Development Index (HDI) at a slower pace than in other developing regions. In 2000, they showed HDI levels between 0.50 (Nicaragua and Guatemala) and 0.70 (Panama and Mexico), whereas in 2010 the range had shifted upward to 0.56 - 0.75.

Latin America has historically featured high levels of inequality that remain endemic. First, the HDI for 2010 is now presented with adjustments for unequal access to sources for improved health, education and income generation. This severely affects the rankings of Bolivia, Guatemala, Peru and Brazil. The high levels of inequality are confirmed by data on income distribution. Contrary to evidence (as quoted in WRR, 2010), inequality as measured by the Gini Index has not eased. Only Brazil and Guatemala show a sustained trend of reduced income inequality. Countries such as Peru, Colombia and (since 2007) Mexico, show a rather more skewed income distribution.

In areas of political and social development of the continent, overall trends are equally mixed. The position of women, compared to that of men in terms of economic opportunities, education, health and political empowerment, has largely improved over the decade. But in 2010, these conditions were still critical by international standards, in particular for women in Central America and Bolivia. The increased weight of women in political national decision making is a positive sign. However, the overall quality of democratic systems and political participation has deteriorated over the last five years.

In order to facilitate the application of the relevance criterion, the evaluators developed a model with ten parameters that individually serve as benchmarks, with areas where technical cooperation is considered either *highly*, *sufficiently* or *less* relevant, respectively. As overall parameters, the Indices for Human Development and adjusted for Inequality apply. For Food Security and Income Generation (Aim 1), national information is used on malnutrition, per capita gross national income and income inequality. For Democratisation and Participation (Aim 4), indices have been selected on strength of the democratic system and civilian security. For the area of gender-based violence and reproductive rights (Aim 5), the UNDP Gender Inequality Index was retained. A conditional criterion was introduced regarding the risk of decreased functionality of cooperation flows.⁷

The relevance analysis based on national benchmarks permits a number of observations. First, all seven countries of the ON-LAC region show characteristics that, both at the start and at the end of the decade, warrant the presence of development programmes in all three Aims. Nicaragua is the only country where, for 2010, development cooperation

⁶ The contrast countries (with ON-LAC countries in parentheses) were: Paraguay (Bolivia), Venezuela (Brazil), Panama (Colombia), Guyana (Guatemala), Dominican Republic (Mexico), Honduras (Nicaragua) and Ecuador (Peru).

⁷ The risk of international cooperation becoming less functional is related to (a) the prospect of overlap and needless duplication of projects, (b) the need for more coordination among donors, in particular regarding moral hazard among counterparts, and (c) the risk of large aid volumes affecting the trade balances of recipient countries ("Dutch disease").

incurred a greater risk of decreased functionality. Mexico and Brazil enjoyed higher levels of human development, per capita income and strength of democracy than at the turn of the century. However, their HDI adjusted for inequality, unequal income distribution patterns and unfavourable gender development levels are indications that work under each of the Aims would still be justifiable. Both the ON-LAC region and the group of contrast countries still have high levels of malnutrition, huge income gaps, flawed democratic systems and wide gender inequality.

Over the last ten years, the positioning of Oxfam Novib was not really defined on the basis of a needs assessment of target groups at country level. Country selection was instead driven by the priority of reducing the number of countries and counterparts and the need to focus on a limited number of thematic areas, with a view to augment impact with steadily decreasing resources. A thematic approach was brought into the Programme in 2004, one year later followed by a merger of the departments of South and Central America.

A vitally determinant factor in Oxfam Novib's drive to concentrate resources was its view on developing civil society with the participation of vibrant non-governmental organisations. They were expected not only to play a role towards target groups, but also to influence the formulation of public policies in a dialogue with national governments. The drifting away from direct poverty interventions at local levels was strengthened by the drive to forge alliances with (inter-)national NGOs on global issues such as trade, environment and climate change.

The relevance of the Programme is investigated in more detail at the level of Aims, counterparts and projects, in close connection with the other evaluation criteria. The evaluation results have therefore been structured in accordance with the chosen methodology. A breakdown of the counterparts and financing per Aim and country, within both the ON-LAC Programme and the sample set for this evaluation, is presented in Table 1. In Bolivia and Brazil, selected Oxfam Novib counterparts have been operational on more than one Aim (which explains the column totals not fully adding up).⁸

Table 1: ON-LAC counterparts and project expenditure (2003 – 2009)

	Aim 1				Aim 4				Aim 5				Total			
	Counterparts (Number)		Amount (Euro, '000)		Counterparts (Number)		Amount (Euro, '000)		Counterparts (Number)		Amount (Euro, '000)		Counterparts (Number)		Amount (Euro, '000)	
	Sample	ON-LAC	Sample	ON-LAC	Sample	ON-LAC	Sample	ON-LAC	Sample	ON-LAC	Sample	ON-LAC	Sample	ON-LAC*	Sample	ON-LAC
Continent	3	16	961	3,167	1	10	586	1,365	3	8	1,679	2,080	7	39	3,226	6,612
Amazonia	--	--	--	501	--	2		36	0	3	0	266	0		0	803
Bolivia	5	19	6,648	9,085	4	16	3,717	4,946	4	9	2,384	2,705	10	21	12,749	16,736
Brazil	6	22	5,864	8,063	10	23	8,031	8,581	2	8	647	1,557	12	26	14,542	18,201
Colombia	0	0	0	0	2	4	735	903	3	4	428	246	3	5	1,163	1,149
Guatemala	4	13	1,634	3,129	6	16	2,401	3,652	2	13	718	1,720	11	20	4,753	8,501
Mexico	6	19	3,924	5,945	2	22	2,015	4,180	7	24	1,831	3,753	13	26	7,770	13,878
Central America	--	8	--	916	--	5	--	588	0	3	0	237	0		0	1,741
Nicaragua	4	10	2,016	3,002	1	15	710	2,183	4	12	2,062	2,511	9	16	4,788	7,696
Peru	7	19	3,709	4,908	4	18	2,499	4,225	3	12	1,156	1,632	11	23	7,364	10,765
Urban	--	1	--	100	1	19	511	2,265	0	--	0	--	1	--	511	2,365
Total	35	127	24,756	38,815	31	140	21,205	32,923	28	96	10,905	16,708	77	176	56,866	88,448

Source: Information ON-LAC Department (* NB: lower totals due to counterparts operating under several Aims).

⁸ The multiplicity of Aims has given rise to misgivings as to whether counterparts have been specifically accountable for achieving project results for each Aim assigned to them.

Food security and income generation (Aim 1): effectiveness and impact⁹

Three subareas have been distinguished in the area where Programme activities in production, trade and environment have been brought together. In the first subarea, *food security*, the Programme aimed at improving the conditions of 600,000 people through structurally enhanced revenue flows. In conjunction, the objective was to improve smallholder access to sustainable production resources, as well as to enhance the capabilities of 300,000 micro-entrepreneurs in management, risk taking and negotiations. Projects were also expected to contribute to better access to national and international markets. The second field covers issues related to *corporate social responsibility*, where 200,000 labourers and temporary workers were to be equipped for improving policies and practices in enterprises. Projects were also aimed at enhancing social networks in the context of free trade agreements between Latin American and either North American or European partners. Projects in the third subarea dealt with *environmental concerns*, partly in connection with pollution and regional or local public policies, but also with the production of bio-fuels and the defense of interests of small producers, as a response to the consequences of global climate change.

In terms of programme achievements, the three subareas have been covered in fair proportions by projects carried out in Brazil, the Andean Region and Central America. Food security was covered more by counterparts in the rural sectors of Bolivia, Guatemala and Nicaragua, understandably responding to the fact that approximately one-fifth of the population of these countries is undernourished. In Central America, food security issues are interconnected with dependency on imports as well as cultural identity, in the sense that food sovereignty and autonomous reproduction of staple products are viewed as vital to long term stability at community level. Marketability of agrarian produce, although important for opening up the rural sector at national level, does not locally safeguard food security in subsistence crops such as basic grains. Partner organisations in Central America, aiming at local and community levels, have been fairly effective, although they may have been less involved in nationally influencing public policies. In quantitative terms, at least ten percent of the original figure of 600,000 people with improved food security may be attributed to the projects of a half dozen Central American counterparts.

Income generation in Mesoamerica has been stimulated in more ways than just outreach. Counterparts in western Guatemala specialised in fostering handicraft production and commerce, especially weaving and knitting, which has positioned female producers near urban centres to embark on regional or even cross-border trading. Food security projects carried out by Oxfam Novib counterparts in Mexico were even more articulated with enlarged market access at the national level and beyond. The selected counterparts, mostly concentrated in economically marginal and politically sensitive southern states (Oaxaca and Chiapas), have been operating in specialty coffee chains as well as rural enterprise and producer organisations. In retrospect, the efforts were successfully articulated with the Oxfam Novib/O.I. campaign to “Make Trade Fair”, making deep inroads in trade and consumption patterns in Western European countries.¹⁰

Oxfam Novib counterparts in Brazil have been strongly committed to rural production, but not generically following patterns of straightforward project intervention. In Brazil,

⁹ Due to the diversity of interventions under Aim 1, the broad outcomes have in this section been regionally consolidated. An efficiency analysis (Section IV. C) was carried out with only a limited number of counterparts. Its general assessment became close to the findings under Aim 4.

¹⁰ By the end of 2010, Sarah Lee announced that by 2015 eighty percent of its supply to Dutch consumers would consist of sustainably produced and commercialised coffee. This result reflects the much improved bargaining position of smallholders in Mexico, represented by cooperatives that have been strengthening their first and second degree organisations.

substantial parts of project expenditure have been directed to formulating and promoting public policies on food security, such as *Bolsa Familia*. This strategy may be legitimate but when it comes to measuring attributable results, the effectiveness of national lobbying efforts undertaken by ON counterparts in Brazil remains hard to assess. Nonetheless, in the case of interventions extending well into the more marginal states in the north, northeast and central parts of the country, several Brazilian counterparts have achieved lasting results. By putting food production on an ecologically sound footing, applying research and technical extension, they fostered a blend of innovation *cum* rolling-out of good practices to other producer zones. Aggregate direct and effective outreach was in their case achieved for at least one third of the overall target group.

The Andean countries (selected counterparts in Bolivia and Peru representing one-quarter of total financing in Aim 1) were noteworthy in aspects of access to productive resources. Beyond the organisational, cultural and political gains produced in Bolivia, Oxfam Novib counterparts have been powerful agents in nationwide land titling schemes. More than 6.3 million hectares have been put into the names of small rural producers, thereby facilitating the workings of the national land market and, at least as important, the individual rights of the farming population. Flanked by a string of lasting interventions in producer and community organisations, minimally forty thousand households have been reached with small scale innovations. Moreover, the balance of gender relationships has been tipped in numerous communities where women farmers benefit from changes in production techniques, such as irrigation by sprinklers. The results of diversification, improved market access and sustainable production methods have been extensively monitored and well documented.

Peru, a preferential partner country since the 1970s, has concentrated support from Oxfam Novib in all three subareas. Most of the counterpart organisations are based in Lima and most have been carrying out programmes in areas of the Coast and the Sierra, with an aggregate outreach of at least one hundred thousand families. Well after the elimination of the *Sendero Luminoso*, they have finally succeeded in efforts to revitalise the rural economy, principally through a combination of improved agrarian methods, extension and the marketing of produce through associations. Counterparts steadily put more emphasis on environmentally sound production methods based on anti-erosion measures with low external inputs. Even so, efforts in Peru to introduce commercialisation standards, on a uniform footing among organised producers based on advanced information systems, have only had limited success.

Like their peers in Brazil, organisations in Peru successfully influenced the debate on policies for the agrarian sector, while benefitting – until approximately 2004 – from the close network surrounding official Netherlands development assistance. Labour organisations in Peru, Mexico and Brazil also endeavoured to put the rights of fixed and migrant workers to the forefront in the light of international negotiations on trade liberalisation. Counterparts in larger countries were able to join forces under the umbrella of continental networks, such as *Red Puentes*, which have strived for improved labour conditions, including social insurance, employment rights and trade union liberties. Deficient labour conditions particularly affects the rights of female workers and many of them have remained powerless in the face of company restructuring and redundancies. Trade unions nowadays, at least in Peru, have more room to manoeuvre than in the 1990s. However, the evaluation did not generate sufficient evidence to demonstrate that two hundred thousand workers in the entire ON-LAC region are now benefitting from better working standards.

Interventions as an ON-LAC response to climate change were not represented in the sample of analyzed projects. Environmental concerns appear to have been addressed instead through interventions in the agrarian sector of the region. On top of this, some projects were carried out in peri-urban areas,¹¹ as well as in the mining sector. Interventions in the mining sector of Peru were found to be particularly effective. Along the southern coast, civilian organisations have been able to mobilise public as well as international support for reduction of sulphur dioxide pollution from the melting practices of a large foreign copper mining company. National standards for urban pollution have become stricter in the course of the past decade. Even so, the side effects of large scale copper mining, as a permanent threat to both aquifer reservoirs and the quality of surface waters, are still far from being addressed. On the basis of the evaluated sample, the strategic objective of Oxfam Novib regarding environment, climate change and energy equity has not been assessed as satisfactorily achieved.

Democratisation and participation (Aim 4)

The overall objective of Oxfam Novib in this area was that “marginalized people will achieve their civil and political rights; will have an effective voice in influencing decisions affecting their lives; and will gain the moral support and skills they need to exercise these rights.” The strategy resulted from the view that poverty in the region is “intrinsically related to social exclusion and to huge inequalities among the population.” The main vectors of intervention had been identified in (a) social organisations and leaders among women as well as indigenous communities, (b) strategic alliances with public authorities and private companies, (c) defense of human rights, research and publication on human rights abuses and (d) lobbying, campaigns and influencing the public opinion on the respect for human rights.

The context of counterpart projects in the ON-LAC region has undergone fundamental socio-political changes since the 1980s, broadly moving towards more democratic systems of government and increased participation of civil society organisations. Decentralisation was introduced during the 1990s in the Andean countries, with Central America following suit after the turn of the century. Brazil, on the other hand, has been going down the path of a more rights-based constitution with more civic participation in the development of public policies since 1988. In a more participatory framework, the role of Civil Society Organisations (CSO) generally became more important, which fostered their contribution to the democratic process.

The strategy of Oxfam Novib, despite having been established three decades earlier, was hampered by obstacles well into the Programme period, such as impunity in human rights violations, marginalisation of indigenous people, widespread violence, and inequality in both income and living standards. Oxfam Novib therefore opted for mainly strengthening civil society organisations, mainly umbrella or higher level ones. These were relatively well placed for using existing opportunities to promote public policies geared towards sustainable development and poverty reduction. Strategic results were formulated at the start of the evaluation period (and recast in 2007), as follows: *1. Information (2 million people informed about their rights), 2. Impunity (in five countries more respect for human rights), 3. Participation enhanced by the development of mechanisms that would benefit two million people, 4. Tools to influence public opinion (development of networks), 5. Communication (Civil Society Organisations, in particular those in networks, would become influential), 6. Public education (budgets specifically in Nicaragua, aimed at higher and better spending).*

¹¹ Positive contributions were recorded for example in southern Peru, where community-driven reforestation efforts have mitigated erosion on slopes around the centre of Cusco.

The counterparts, however, had mostly been selected twenty or more years back. Although not in Central America (where counterparts were generally weaker), they were mainly active on other Aims as well. These partners thus were not selected because of the strategic aims, but rather the other way round: the aims were highly influenced by the partners, as Oxfam Novib was closely involved with the same partners for several decades. The counterparts selected with regard to Aim 4 were largely umbrella organisations, with professional staffs of fifty persons or more, supporting a large variety of community-based organisations. The latter supported vulnerable groups such as slum dwellers, small farmers, indigenous minorities, linking up with social movements across the region. Oxfam Novib focused on networks and campaigns, pushing forward human rights and public policies for more inclusion, both nationally and internationally.

Effectiveness

The strategy followed has certainly been relevant and well adapted to the rather diverse contexts of the involved countries. The target population was identified with the aim to directly benefit from projects and institutional services. Most of the assisted Community Based Organisations have indeed been enabled to influence complex and large processes, acting on a host of different levels in order to secure change in policy *and* show results, in particular in the defense of human rights. The use of international pressure at the same time (Colombia, Brazil) was decidedly helpful. Unfortunately, in some countries this did not lead to empowerments of social segments that could have been a countervailing force on delinquent groups that later emerged in some countries (Guatemala, Colombia and Bolivia).

Another problem occurring is civil society's dilemma of preserving its own autonomy (Bolivia) or becoming part of governmental structures (Guatemala and Brazil). The second avenue often leads to more spending on the institution building of organisations in order to keep up with the development of governmental institutions. In Colombia and Brazil, civil society organisations need to 'play on different boards' simultaneously, in the sense of having to participate in public decision making structures as well as working on their own goals. Even so, evaluated counterparts by and large contributed to Oxfam Novib's strategic results.

The results in Brazil, Bolivia and Peru together are enough to account for the accomplishment of Result 1 (Information to two million people), although Central American counterparts were successful as well. Pursued strategies were mostly based on adequate access to mass communication media and self-managed publications (Result 4). They relied on massive capacity enhancement programmes as well as dissemination of information to large target populations, sometimes (ref. Case study on Brazil) composed of millions of individuals.

NGOs defending human rights (Result 2) were exposed considerable political and violent resistance, even to the extent of intimidation and homicide in some countries. The practice of 'forced disappearance' was occasionally successfully resisted, thanks to civil society pressure (as in the case of an Oxfam Novib counterpart in Guatemala). Useful legislation was introduced in Brazil where violence inside marriage has become an offence. However, the way forward in the enforcement of legal frameworks is still filled with obstacles, due to the following factors:

- Chronically insufficient funding, for enforcement of laws on gender and land distribution;
- Resistance inside governments and within conservative law implementing institutes;
- Active promotion of impunity by leaving acts of terror unprosecuted;
- Criminalisation and physical threats to NGOs and human rights defenders;

- Opposition to more participation of women;
- Cultural and clerical opposition to abortion (in Nicaragua even for therapeutic purpose).

Civil society has largely contributed to a more inclusive and participatory governance (Result 3). This has resulted not only in stronger government systems, but also in novel legislation and public policies. These had a positive bearing on the position of vulnerable groups, in areas of housing and territorial planning, livelihood, women rights (including violence and abortion), equitable economic development and fair trade, public policies and public budget spending as well as human rights. However, in law enforcement there is still a long way to go. Sustainability of results rests in this regard on seasoned practices, the establishment of a democratic culture by broad education at an early age, as well as subsequent formation of leaders at later stages.

The size of reached populations for the goal of active participation in most countries, in itself hard to assess in approximate numbers, was viewed as rather high by counterparts. In Brazil alone, where participatory councils are locally widely known, community-based organisations are participating in the system. Their members have been technically prepared by Oxfam Novib supported umbrella organisations. Developed strategies and tactics have resulted in higher municipal budgets and improved development plans. Council members introduced 'gender-friendly' policies and struggled to materialise benefits to indigenous communities. The strategy to reinforce existing community-based organisations has thereby yielded the expected results, derived from the support provided to the overall umbrella organisations.

Although many counterparts were reportedly not aware of a *gender* criterion in their selection, the Oxfam Novib strategy to push for more gender equality has shown results. Even in the only country (Guatemala) where target groups are not mainly composed of women, the tendency is nowadays more gender-friendly. Regarding the substance of programmes carried out by counterparts, there are still major difficulties in Peru, Bolivia and Guatemala. In contrast, counterparts in Brazil can safely be presumed to have gender policies fully integrated into their work. In all countries there is more emphasis on technical preparation of female leaders.

With regard to *indigenous* identity, there are major differences between the countries covered. A number of organisations in Mexico (Chiapas), Guatemala and Brazil (Amazon) have the issue of indigenous identity high on their agendas. Specific strategies for inclusion and defense have been successfully developed. In Bolivia the results for participation on a municipal level are still small but growing. In Peru, progress was made with regard to access to justice and land. In Brazil, several organisations work on projects that favour 'underrepresented groups', but disaggregated data are scarce. By and large, counterparts sufficiently facilitated indigenous emancipation through strengthening local organisations.

Efficiency

Given the limited nature of most evaluations under Aim 4, available information is insufficient. However the evaluations studied point to different issues not improving efficiency such as: thematic diversity (within one organisation), activism, overworked staff, lack of monitoring systems, no systematic review of experiences, methodologies, activities and strategies. This is partly due to at times inconsistent feedback provided by Oxfam Novib. On the other hand, the strategy of working in networks has certainly been conducive to enhanced efficiency. Due to the lack of adapted monitoring systems, the cost-benefit relationship could not be evaluated.

Sustainability and impact

A distinction should be made first between *processes* and *actors*. For the latter the counterparts massively contributed in their capacity-building efforts: not only in *counterparts of counterparts* but also in the development of capacity in (local) government. This was achieved in the longer term, both directly (securing participation and rights) and indirectly. As far as *processes* are concerned, the institutionalised participation of vulnerable groups and, in general, civil society in general is to a large extent successful. The *implementation* of rights is not ensured, but pressure is instrumental to the application of international conventions.

The choice for *institutional support* by Oxfam Novib, channeled through strengthening internal systems and capabilities, has in this evaluation been assessed as a successful strategy. The evidence to date shows it has led to much stronger organisations than before the evaluation period. However, the kind of funding led to more dependency on Oxfam Novib than the percentage of funding shows: a major problem for these organisations in the future is figuring out 'how to fund institutional capacity.'¹² Some organisations are successfully finding national funding (albeit at the risk of *clientist* practices) or finding other ways to secure income.

In all applied evaluation aspects the strategies in Aim 4 were successful. The context was well understood, the selection of counterparts was well done and the results were satisfactory. Of course there are limits to counterpart capacities. Findings in this evaluation coincide with another of 2005, pointing to the need of a new strategy in the light of the ongoing democratisation. That was consequently implemented and the first results are now visible.

The obtained *impact* has been assessed as wide, but fragile and not necessarily irreversible. The question of sustainability can be answered very positively for the *actors* involved: capacity development has been broad and deep. From the perspective of *processes*, the development of a more democratic and participative culture has contributed largely to the results achieved. In the culture of democracy and social participation, this is to be considered as a positive outcome that is both lasting and fortunately difficult to revert.

Gender-based violence and reproductive rights of women (Aim 5)

Two main areas were covered under Aim 5 of the ON-LAC Programme: gender and indigenous identity. The focus of the evaluation was limited to the gender part, specifically gender-based violence and sexual and reproductive rights. Two principal objectives have been distinguished. The first was to confront and decrease the social acceptance of violence against women in all its forms and ensure that violence would not go unpunished. Second was to guarantee that women could exert their sexual and reproductive rights, since lack of respect for them remained a fundamental obstacle in combating violence against women. Special attention was to be paid to rights in the fight against the expansion of HIV/AIDS. Oxfam Novib recognised that in some countries there had been improvements in the legal framework. However, this was rightly perceived as being of little avail in the light of the increase in violence against women and impunity still remaining adverse factors.

The Programme was meant to improve the *social and political climate* for one million women in Mexico, Nicaragua, Guatemala, Haiti, Colombia, Peru and Bolivia to achieve an environment that would enable women to exert their rights and, in their absence, their

¹² Two organisations were found to have nearly perished with the removal of ON funding after 2008.

access to justice. Projects were intended to contribute to a new female and indigenous leadership that could influence local and national policies, in order to bring the equity agenda to the political arena. Organisations were expected to work on improving and implementing a legal framework that would assist women in making use of existing capacities and tools when defending their rights. Two million women would receive information or assistance related to their sexual and reproductive rights, gender-based violence and HIV/AIDS.

Oxfam Novib sought to achieve a rejection of violence against women in the LAC region based on the recognition of women's rights, resulting from changed public opinion and official policies. The strategy therefore aimed to improve the setting for the protection of women's rights in governmental institutions at regional, national and local levels. Special emphasis was put on the post-conflict situation in the countries of Colombia, Guatemala and Peru. Oxfam Novib chose to work with both national organisations and regional networks to bring about the strategic changes. Selected counterparts were expected to play a key role in enhancing these results.

In terms of relevance, the strategy and topics formulated by Oxfam Novib are considered as crucial for the region. The selection of counterparts has been assessed as generally adequate. Most of the organisations worked in the political sphere, lobbying at national and local levels for the defense of women in relation to gender-based violence. This took the form of psychological and legal support to women in assertion of their rights, particularly on sexual and reproductive issues, as well as providing them with information on HIV/AIDS.

Effectiveness

In general, the results identified for Aim 5 are related to the work carried out by the counterparts over the evaluation period, with technical and financial support from Oxfam Novib. First, there have been unmistakable improvements in law and public policy formulation for gender equity and specifically for women's rights. Second, broad and intensive support has been provided to vast numbers of women, generally amounting to supplying information as well as psychological and legal assistance. This work has been of immense value to women who have been rightfully claiming their rights to governmental and judicial institutions. Part of the work was based on new models for individual assistance, but also for the upgrading of public institutions such as policy departments and law courts. Larger countries (Peru, Bolivia, Mexico and Brazil) present clear examples of these achievements.

Third, a number of national and regional campaigns have served in creating broad awareness of gender-based violence. Through the spread of thought-provoking information they brought about a trend towards general rejection of gender violence and acceptance of defending women's rights. Fourth, women leadership has become much more publicly asserted and accepted, especially in Meso-America, where indigenous and young women took the lead in organisations and forums. In brief, legal frameworks, individual women victims, social awareness and female leadership have been served, improved or come forward.

Latin America is still marked by a context that is generally not favourable to women exercising their rights. It is therefore improbable that one million women would at present be fully enjoying their rights. Although women's participation has increased in the political sphere, both at local and national levels (in Mexico, Guatemala, Bolivia, Colombia and Nicaragua), and legal instruments for gender equity have improved, real gender justice is far from being reached. The supported organisations and networks have played a strong

role in improving national legal frameworks. Women's organisations, providing they are technically prepared, have better instruments for claiming their rights. But the adequacy of a legal framework is not in itself sufficient to ensure its implementation. Public policies – including allocations from (federal) state budgets – generally remain short of putting gender rights into practice.

Improvements at the institutional level materialised in some countries, in particular Bolivia and Brazil. However, in the resolution of legal cases such as violence or violation of women's sexual and reproductive rights, impunity in the region is usually more common than not. The number of cases brought to court has increased, but the resolutions doing justice in terms of gender are largely falling short. At social, political and institutional levels, inequity towards women is still strong.

Efficiency and sustainability

In terms of resource use, a total of € 16.8 million was spent under Aim 5 during the evaluation period, which means an annual average of € 2.4 million. The amount is small in terms of the results achieved in the period, the number of organisations and networks strengthened in the region, as well as the number of final beneficiaries. Therefore, the cost-effectiveness relationship is assessed as positive.¹³

Overall, the results obtained so far appear to be sustainable, albeit in the face of an uncertain future with countless challenges. With the retreat of ON from the region, the capacity of the counterparts and their leverage in public policies will be reduced. Beyond financial support, Oxfam Novib in the past provided technical and political assistance to its counterparts on numerous gender issues. In some countries, this is sensitive given the presence of strong conservative actors and an increasing tension between orthodox religious groups and organisations working for gender justice.

Gender mainstreaming

Oxfam Novib has had a strong gender mainstreaming policy since the early nineties. Ever since, both Oxfam and the LAC-region counterparts have invested time and resources in gender mainstreaming that has led to much more attention for gender concerns in counterpart programmes. This provided the basis for monitoring performance and a more selective counterpart selection at later stage, formulated in the so called Gender Traffic Light. The policy resulted in a portfolio of counterparts out of which, during the evaluation period 2003-2009, over two-thirds adequately incorporated gender aspects into their project operations. In nearly three quarters of the counterpart organizations gender considerations are reflected in their organisational structure and policies. However, this does not amount to having internally the right institutional gender policies, which among counterparts was assessed as falling short.

At the start of the evaluation period the LAC Department strongly relied on the Traffic Light. A number of counterparts were assessed as "red" (i.e. inadmissibly gender-unfriendly), but exceptions were granted when Oxfam Novib considered them as strategic. By 2005 virtually all counterparts satisfied the Traffic Light criteria and qualified at least as "yellow". Although gender is included in the guidelines for project level evaluation, at least a quarter of the external evaluations inadequately addressed gender issues or did not address them at all. Alarming, some major counterparts operating between 2003 and 2009 under Aims 1 and 4 remained rather 'gender blind'. They were allowed to do so due to a generous application of the Traffic Light criteria, reflecting limited attention for gender in monitoring and evaluation.

¹³ The 'We Can' campaign in the region is an exception, due to problems in the implementation of the strategy.

A fresh gender policy and a Traffic Light renewed in 2007 did not leave a visible impact on the Programme. Some counterparts participated in the Programme on Gender Mainstreaming and Leadership Trajectory (GMLT) that was launched in 2008. Over the evaluation period, approximately half of the LAC target groups consisted of women and girls, well under the more ambitious goal of ultimately reaching a population that would be seventy percent.

Interaction between Oxfam Novib and counterpart organisations

In a vast majority, relationships between Oxfam Novib and counterpart organisations in the ON-LAC region were established before the start of the evaluation period. In written documents as well as personal interviews, counterpart interlocutors referred to the vital role played by Novib during the initial stages of their organisation. On many occasions during the repressive 1970s, Novib support had proved to be vital. It allowed Novib to establish a degree of goodwill throughout the continent in later decades, rarely obtained by other cooperation agencies.

The earlier process of exchange, cooperation and mutual learning had a number of positive effects along with perceivable drawbacks during the evaluation period. The selection of new counterparts became more difficult.¹⁴ The project cycle managed by the Oxfam Novib LAC department underwent restructuring in 2005. The agency introduced a so-called Toolbox for all submitted project proposals with a view to both opportunities and risks of counterpart financing. The Toolbox did serve to streamline the procedure for getting projects up and running. Within Oxfam Novib the link between the Toolbox and the project performance registration system (PRS) is complex, with inputs and not shared with counterpart organisations.¹⁵ Evaluations have been regularly carried out, differentiated into institutional evaluations (two third) and project evaluations (one third), with only two impact evaluations.

Mutual confidence, as stated earlier, has been an essential characteristic of the relationship between Oxfam Novib and most of its counterparts. Numerous interlocutors spontaneously emphasized to evaluators the commitment, transparency, quality of technical advice from officers, political backing when required and institutional respect and reciprocity that traditionally marked the counterpart relationship with Oxfam Novib.

The global affiliation strategy of Oxfam Novib has raised some questions. In at least one country (Mexico), not all counterparts reported to be comfortable with the option of becoming dependent on a source representing the Oxfam International network. A second misgiving relates to the institutional mandate of O.I. affiliates in Latin America. National agencies representing Oxfam will not necessarily continue with the strategy of Oxfam Novib, once the latter has effectively withdrawn. A third question involves the cooperation between counterparts in Latin America after withdrawal by Oxfam Novib. As yet, there is no alliance structure that can act as a regional countervailing power to e.g. large transnational companies.

¹⁴ The observed stagnation was also caused by spending pressure on the side of Oxfam Novib, where an average minimum threshold was applied to individual desk officers. The minimum amounted to a substantial spending pattern over a three year period which, in the context of decreased staffing within the LAC department of Oxfam Novib, added to the pressure on proposals submitted by counterpart organisations with a long track record.

¹⁵ Counterparts are unaware of the intricacies in the Oxfam Novib reporting requirements. Since 2007, at least one third (i.e. over 30 pages) of the content of the reports presented by Oxfam Novib to the Dutch Ministry of Foreign Affairs has consisted of annexed quantified enumerations in accordance with a Balance Score Card method.

Conclusions

According to the *relevance* criterion, the role of Oxfam Novib has been appropriate for three main reasons. The first relates to the state of human development of the region that, in spite of having advanced during the evaluation period, is still marked by endemic inequalities in economic, social and cultural domains. Secondly, the positioning of Oxfam Novib on the side of civil society actors, acting to reduce those inequalities, has been consistent and in line with the overall Aims as the pillars of its intervention strategy. In the third place, the transnational focus in working in connection with networks and strategic partners, result of the commitments established in previous decades, was highly suitable to carry out the Aims based approach.

Regarding *effectiveness and impact*, available evidence collected during the evaluation points to progress materialising in numerous domains where Oxfam Novib has been supportive. The agency proceeded in partnerships, teaming up with a by and large excellent group of counterpart institutions. These have played a key role in making the rights-based approach successful, especially in Aim 4 (Right to be heard). Civil society organisations have paved the way for enhanced levels of political participation, social awareness and justice done, often mindful of a painful past. Governance systems and legal frameworks have improved, communication channels opened up and countless, formerly unheard citizens, especially women, found their way to forums that previously were hardly or not accessible.

Favourable results under *Aim 4 (Democratisation and Participation)* were principally achieved in the south of the continent, in particular Brazil, where counterparts during the decade benefited from the positive tide in public policies and national governance. The socio-political environment also enabled counterparts in the Andean Region to play a leading role. The context was more adverse in Central America, where democratic systems have generally been weaker. The cooperation between Oxfam Novib and counterpart organisations during 2003-2009 has widely borne fruit.

Lessons learned with regard to *gender based violence and sexual and reproductive rights (Aim 5)* are mixed. Improvement of legal frameworks is a necessary condition to gender justice, which has materialised more substantially in the southern countries of the continent. However, in itself it is insufficient to make life better for women who are victims of all kinds of injustice. The progress made by counterparts of Oxfam Novib is partial and might in some instances be reverted. The policies of counterparts at institutional level and within projects do leave unresolved issues, such as physical integrity of women, their autonomy in sexual and reproductive health and rights, concerning in particular the effects of transmittable diseases.

The issue of socio-economic equity, under *Aim 1 (Food Security and Income Generation)* has been dealt with intensely by Oxfam Novib and its counterparts, working in production and commercialisation systems throughout the region. Rural producers of both sexes have become more integrated and better equipped to participate in local, regional and international markets. Campaigns and assistance provided in titling (land), technology (production), training (humans) and trade (produce) has indeed improved the lives of hundreds of thousands of smallholders. This has undoubtedly contributed to the strategic results under Aim 1 with regard to productive aspects, with probably lasting results. On corporate social responsibility, labour rights, environment (with positive exceptions in Peru) and climate change, the results were assessed as less substantial.

With regard to *efficiency*, the evaluated Programme may be considered with more than one benefit of the doubt. Contributions have been made evident of the work of Oxfam Novib and its counterparts in the sample, pointing to far reaching achievements on most strategic results formulated in advance of or during the period. If the entire counterpart portfolio had been studied, the results put into evidence would in all likelihood have surpassed the objectives put forward under the Aims. Another positive factor is that annual ON-LAC expenditure of close to € 8 million (USD 11 million), corresponding to the evaluated sample, in the evaluators view appears as a modest amount when viewed in perspective of the intensity, depth and outreach of the 77 counterparts that were assessed in the exercise. The long standing in the region of Oxfam Novib should be viewed as a key factor in explaining that resources have been overwhelmingly well spent.

The cooperation between Oxfam Novib and its counterparts in Latin America, coming to a close, leaves the latter with a number of hard challenges ahead. Persistent development gaps, aggravated by public safety and environmental concerns, require a new wave of initiatives. The mission initiated decades ago by Novib, committed to fair development of Latin America, remains to be accomplished. Even so, the Programme ON-LAC has produced lasting benefits.

Appendix: Methodological criteria and limitations

The judgment criteria for this evaluation were based on the OECD Guidelines (2002) formulated for development interventions, in particular those applicable to the relevance and effectiveness of the ON-LAC Programme. *Relevance* refers to the extent to which the Programme intervention has corresponded to the requirements of target groups, country needs, global priorities and donor policies. This criterion has been applied over the time span of the period 2003 – 2009, covered by this evaluation, although it should be recognised that a large part of the Oxfam Novib policies had been put in place before the start of this period. In this report, the relevance of the ON-LAC Programme has been assessed through an analysis of economic, social and political trends in a number of Latin American countries over the last decade. Related information refers to the area of human development and socio-economic inequality, but also to variables traditionally important to the intervention strategy of Oxfam Novib. At the national level, these include per capita income and income distribution, food security, gender development, as well as the functioning of democracies and civil security. Within the analytical framework defined and in conformity with OECD standards, country information allows for assessing the relevance of the Programme at different spots in time, especially at the start and end of the evaluation period.

Effectiveness refers to the extent to which the Programme objectives are achieved or expected to be achieved, taking into account their relative importance. The weight of this criterion has greatly increased in the course of the evaluation period itself, given the pressure for accountability on the use of public resources for development cooperation. By use of both existing methods (logical framework) and new instruments (Toolbox), the ON-LAC Programme has been reframed with a view toward making its objectives specific, measurable, achievable, relevant and time-bound (SMART). However, when applying these criteria, the evaluation encountered a set of limitations, including the following:

- Result chains within projects, where inputs, activities and outputs are more difficult to structure when interventions are planned at different levels. The issue in particular relates to Oxfam Novib's financing modalities, which have largely been geared towards (strategic) institutional rather than specific (measurable) project support.
- Homogeneity of results, which is likely to decrease with an increasing variety of activities by counterparts, the number of projects themselves and the involvement of counterparts in various Aims of the Oxfam Novib strategy.
- Aggregating or combining data: the validity of cross-section or internationally comparable results is likely to decrease with an increased scope of intervention and lesser tangibility of results produced in different national settings. This hampers the step from project to programme assessments.
- Availability and reliability of information: the quality of data becomes more heterogeneous as the procedures and instruments for their collection vary in scope, source and period. Data interpretation then becomes dependent on diverse methods of data gathering.
- Partner policies. Neither last nor least, the counterparts which have been collaborating with Oxfam Novib in implementing the Programme are likely to affect the measurement of the effectiveness of contributions, since the latter have amalgamated autonomous counterpart policies with a variety of inputs and in diverging scale from other sources.

The above factors have reduced the scope for assessing the effectiveness of the Programme. By consequence, the evaluation in this regard cannot lead to a discrete verdict. Effectiveness should instead be viewed on the basis of the plausibility that Oxfam Novib's strategic objectives have been achieved over the period, taking into account the

involved actors, their policies and the wider environment. This allows for greater flexibility in the evaluation judgements regarding the three Aims, which may well result in higher degrees of effectiveness in some areas than in others. This holds in particular for the step of aggregating results from projects to Programme, since the objectives of individual projects show various degrees of adding up. In some cases, such as international campaigns, aggregating the effects of single interventions is simply not meaningful.

The criterion of *efficiency* has been applied from different angles. Programme and project resources can be assessed in regard to the size of either target groups or employment offered by counterpart organisations. In a more or less standardised sector (such as health, education or microfinance), the deployment of resources is routinely benchmarked, monitored and *ex post* accounted for. In more diffuse environments encompassing various sectors and, as in the case of Aim 1 (Food security and income generation) a host of intervention areas, standards are much harder to define and apply for performance measurement. Complementary means in this evaluation were applied to verify efficiency levels, such as checks on whether efficiency enhancing measures were built into projects. A check on coordination efforts between counterparts is also helpful to ascertain that resources have been well spent.

In the evaluation, the *impact* criterion has been pragmatically dealt with, using the mainstream distinctions of primary vs. secondary, intended and unintended, direct and indirect effects. Apart from semi-structured interviews with selected individuals and meetings with focus groups, the work did not embark on primary data collection from target groups. Secondary information sources rarely included impact evaluations (only two cases), while none of these measured “*differences in differences*”, i.e. measuring the effect of interventions at different points in time with counterfactual evidence from control groups. Even if the results of such impact measurement had been available, the robustness of the results – and their scope for successfully repeating practices elsewhere – would have led to serious misgivings. Impact assessments, due to the lack of contrafactual evidence, are therefore mainly based on the criterion of plausibility, since the lack of hard evidence is compensated by considering factors which may help to infer that the Programme has reasonably produced the intended outcomes.

The *sustainability* of the ON-LAC Programme after completion is traditionally evaluated by circumscribing the benefits of intervention exclusively within the area of tangible project results. In most of the analyses applied in this evaluation under the three Aims, the concept refers to project outcomes as well as the institutional setting in which counterparts have been acting. The inclusion of counterparts’ institutional strengths is directly related to the relevance of the Programme, as numerous objectives in the future will only remain achievable when worked on by capable and well-equipped organisations. The issue of sustainability also depends on the reversibility of outcomes. The benefits of interventions are unsure when counterpart organisations face the prospect of having to reduce their scope of operations.

The former point in particular relates to *gender* mainstreaming, which as a cross-cutting theme in this evaluation was incorporated into both project and counterpart analysis. Even though relevant information in this respect was incomplete and not always comparable, the changes in gender equilibrium were assessed in the area of employment, conditions and influence, both within counterpart organisations and the universe of target groups.

I. Introducción

La evaluación del Programa de América Latina y el Caribe (ON-LAC) sobre el período 2003-2009, reportada en este informe, se explica con varios motivos. Cuando Oxfam Novib, en el primer semestre del 2009, decidió retirarse de América Latina, un año después se concretó el interés en hacer el balance de su estrategia programática en el continente. Si bien la evaluación se inscribe en la necesidad de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos recibido del Estado Neerlandés – a los que se limita nuestro ejercicio – en Oxfam Novib se presentó un amplio interés en conocer el alcance y resultado final, producto de su Programa en la pasada década. Este interés es compartido con el de numerosas contrapartes con las que la organización, al inicio de la misma, mantenía una relación mutuamente considerada como una de mayor confianza.

El segundo motivo del interés en el resultado de la cooperación de Oxfam Novib se relaciona con el interés geo-estratégico que representa el continente para la política exterior del gobierno neerlandés. En febrero 2009, la carta a la Segunda Cámara de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación al Desarrollo se envió como una actualización del anterior memorándum de políticas denominado “Verre buren, goede vrienden” (*Vecinos lejanos, buenos amigos*).¹⁶ Los mandatarios hicieron saber que si bien la cooperación bilateral con el continente se ha concentrado en cinco países,¹⁷ “están los esfuerzos más ampliamente dedicados de los Países Bajos a países en la región Latinoamericana, mediante las agencias cofinanciadoras, en calidad de estado miembro de la Unión Europea y dentro del marco de la cooperación multilateral”. El papel de Oxfam Novib, en 2011 la más grande de las agencias cofinanciadoras neerlandesas, ha sido protagónico en los contactos con Latinoamérica.

El tercer motivo de la evaluación se infiere del entendimiento de la misión núcleo de Oxfam Novib en la que se refleja su compromiso con, así traducido, “un mundo justo, libre de pobreza para todas y todos”. Ya en los años sesenta surgió el interés en la desigualdad en facultades, recursos, poder y potencial entre quienes tienen y quienes no tienen. En los años setenta surgió la conciencia sobre las limitaciones en recursos naturales, en los ochenta seguido por el concepto del desarrollo sostenible. El proceso de la globalización luego fue tomando más fuerza, con otra década de cambios en el equilibrio del poder a nivel global. Se marcó por un entretrejimiento del desarrollo con los problemas globales cuyas dimensiones eran desconocidas. La justicia del mundo, promovida por Oxfam Novib desde hace más de medio siglo, ha ido incorporando los aspectos de desigualdad, género, agotamiento, globalización, medio-ambiente, seguridad, cambio climático, y sin pararse ahí. La evaluación en 2010 del Programa ON-LAC debe retomar el compromiso de larga trayectoria con el desarrollo del continente, pero en un contexto con desafíos que hace diez años no se conocían.

El concepto de partenariado amerita reflexiones acerca de su evolución en el tiempo. En los años setenta, los representantes de Novib en el continente apostaron a forjar organizaciones y alianzas que defendieron la democracia, los derechos humanos y los

¹⁶ El memorándum de las políticas exteriores neerlandesas del 2004 cambió de contexto, al menos en cuanto a la primera mitad de su título (“*Vecinos lejanos*”), en el transcurso de la segunda mitad de la década. Mediante la reforma estatutaria del Reino de los Países Bajos, la cual contrajo la reconfiguración de la estructura gubernamental, los límites fronterizos fueron modificados en Octubre 2010. En consecuencia, municipios del continente sudamericano (en Venezuela) ahora se hallan más cerca al área municipal neerlandesa que los municipios en Gran Bretaña. Del mismo modo, la influencia del Ministerio del Interior Neerlandés se ejerce en áreas más cercanas a la República Dominicana que al Reino de España. La disolución de las Antillas Neerlandesas así recreó la administración pública del país europeo, dándole un carácter bi-continental, por la inclusión definitiva de Bonaire, San Eustaquio y Saba.

¹⁷ Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Surinam.

poderes de la población en condiciones que una generación después se han transformado. Las contrapartes eran consideradas como portadoras de los intereses y voces de las poblaciones marginales en los países. Varias contrapartes en la región se han ido convirtiendo en organizaciones con fuerte influencia dentro y fuera de su país. El contacto del presidente de un país latinoamericano mayor, en este caso Brasil, con agencias cofinancadoras neerlandesas¹⁸ no solo conviene en el proceso inter-institucional neerlandés de rendición de cuentas. El concepto original de partenariado también invita a seguir viendo las relaciones entre Oxfam Novib y sus contrapartes en una perspectiva de reciprocidad y equilibrio de influencias.

Si bien el alcance de la cooperación de Oxfam Novib con América Latina trasciende los temas abordados en este informe, el énfasis de la evaluación está en el grado de logro obtenido por el Programa ON-LAC durante el período 2003 – 2009 en tres Metas principales que resultan del enfoque de derechos vigente en la estructura de Oxfam Internacional. Se trata de la seguridad de ingresos y alimentaria (el derecho a medios de vida sostenibles, Meta 1), los procesos de democratización y participación (el derecho a ser escuchado, Meta 4) y la violencia basada en género y derechos sexuales y reproductivos (dentro del derecho a una identidad, Meta 5). Las tres metas contienen los denominados objetivos de cambio estratégicos, que fueron planteados al inicio del período y ajustados sobre la marcha del Programa. Los objetivos inmediatos de esta evaluación han sido los siguientes:

- a. Reportar sobre los resultados (intencionados y no intencionados) logrados a través de la estrategia de Oxfam Novib para América Latina en el período 2003 – 2009.
- b. Proveer insumos para el aprendizaje organizacional de Oxfam Novib/Oxfam Internacional y sus contrapartes, específicamente sobre la contribución de Oxfam Novib al logro de los resultados y las lecciones que puedan inferirse de la estrategia de Oxfam Novib en América Latina.

La pregunta principal a la que pretende responder la evaluación es acerca de la contribución de Oxfam Novib en los procesos de cambio en los sistemas de producción, la sociedad civil y las relaciones entre mujeres y hombres en siete países en Centro- y Suramérica. De acuerdo al Programa, en el trabajo se priorizaron siete países en la región (México, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Perú, Bolivia y Brasil) donde el Programa ON-LAC ha sido más emblemático para la cooperación. La contribución de Oxfam Novib está vinculada con las tres áreas principales, que en su orden se presentan a continuación:

- ¿En qué medida las contrapartes en los seis países, incluyendo las redes regionales, han contribuido a la producción y comercio justo de manera económicamente viable, y ecológica y socialmente sostenible para grupos de pequeños productores y empresas?
- ¿En qué medida las contrapartes en los siete países han contribuido a la participación de grupos socialmente marginados en los niveles municipal, departamental y nacional, en particular los de indígenas y de mujeres? ¿Han contribuido a la defensa, el monitoreo y la atención para víctimas de violaciones de los derechos humanos?
- ¿Los temas de género fueron adecuadamente tratados en las áreas anteriores? ¿Qué significado tienen los logros en los niveles local, nacional y regional, y en ellos hubo influencia de factores contextuales?

La estructura del informe se divide en seis secciones. En la sección II se expone la metodología de la investigación, con la descripción de los conceptos y criterios aplicados

¹⁸ http://www.ontwikkelingsverandering.nl/Discussie/46/Meer_dan_een_geldkanaal.

en el estudio, así como los pasos seguidos para analizar y opinar sobre el estado del Programa ON-LAC. Se describen los criterios aplicados en el contexto de las pautas del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE-DAC), que estipulan los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. El panorama contextual en América Latina se revisa en la sección III, con especial atención a las tendencias relacionadas con las Metas que han estado vigentes en el Programa.

En cuanto al material de fondo, la **Meta 1** (El derecho a los medios de vida sostenibles) es el tema central en la sección IV, en la que serán abordados la estrategia, la ejecución y los resultados obtenidos, principalmente en las áreas de seguridad alimentaria y generación de ingresos, sistemas de comercialización, derechos laborales y deterioro del medio ambiente, incluyendo el cambio climático.¹⁹ La sección V ofrece el análisis de la **Meta 4** (El derecho a ser escuchado), según aspectos de sistemas de gobernanación, participación ciudadana, mejoras en el estado de derecho, incluyendo el aparato judicial en los países. La sección VI profundiza el desarrollo en áreas relacionadas con la **Meta 5** (El derecho a una identidad), en particular la temática de género, vinculada a la violencia contra mujeres y sus derechos sexuales y reproductivos en América Latina.

Algunos aspectos han tenido un carácter transversal. El tema de género se ha articulado más claramente en las políticas institucionales de Oxfam Novib, por lo que el tema amerita un análisis específico en la Sección VII. La interacción entre la agencia y sus contrapartes, en algunos casos remontando a los años setenta del siglo pasado, es abarcada en la sección VIII. En su conjunto, los hallazgos encontrados permiten una serie de conclusiones, tanto sobre los logros obtenidos como el posicionamiento estratégico de Oxfam Novib en la región (Sección IX).

En vista del volumen circunscrito de este informe, en los apéndices del informe se encuentran las bases y los resultados de la evaluación (ocho en total). Los apéndices no solo incluyen el informe de enfoque del trabajo y el marco de la evaluación, sino también los resultados de los estudios de caso. Otros materiales metodológicos e ilustrativos también servirán para sustentar la evidencia representada más adelante.

¹⁹ El tema de servicios microfinancieros no fue incorporado en la evaluación.

II. Metodología

En la fase de arranque de la evaluación se concibió un informe de enfoque (Apéndice A), conteniendo lineamientos metodológicos para la fase principal de la evaluación. Esta ha consistido de (i) un estudio de fuentes secundarias de información (informes narrativos, informes de evaluación y los informes internos de Oxfam Novib sobre el desempeño de contrapartes y proyectos). A esto se agregó (ii) la recopilación de información en base personal durante eventos de capacitación organizados por el Departamento ON-LAC en el último trimestre del 2010.

El equipo evaluador se dividió en (parejas de) consultores individuales para (iii) realizar trabajos de campo de corta duración en cinco países, con miras a conocer de manera específica los asuntos pertenecientes a las tres Metas principales. El equipo en su conjunto discutió los resultados durante un taller interno, antes de (iv) redactar el informe borrador que fue revisado por el Comité Rector de la evaluación en Oxfam Novib.

Los criterios de evaluación para este trabajo se basaron en los Lineamientos OECD (2002) formulados para intervenciones en temas de desarrollo, en particular aquellos aplicables a la relevancia y eficacia del Programa ON-LAC. La **relevancia** se refiere a la medida en la cual la intervención del Programa responde a los requerimientos de los grupos meta, necesidades de los países, prioridades globales y políticas del donante. Este criterio ha sido aplicado a la luz del periodo comprendido entre 2003-2009, cubierto en la presente evaluación, aunque se debe reconocer que gran parte de las políticas de Oxfam Novib han sido puestas en marcha antes del inicio de este periodo. En este informe, la relevancia del Programa ON-LAC ha sido evaluada a través de un análisis de las tendencias económicas, sociales y políticas en un número determinado de países en América Latina para la última década. Además, la pertinencia del papel de Oxfam Novib es puesto en relieve tanto a nivel de la región, como también en cada área donde la agencia ha planteado las tres Metas principales.

El análisis se refiere al área de desarrollo humano e inequidad socio-económica, así como a variables que son tradicionalmente importantes en la estrategia de intervención de Oxfam Novib. A nivel nacional, estas incluyen ingresos per cápita y distribución del ingreso, seguridad alimentaria, desarrollo de género, así como el funcionamiento de las democracias y la seguridad civil. Dentro del marco analítico definido para este ejercicio y en conformidad con los criterios OECD, la información sobre el desarrollo de los países permite evaluar la relevancia del Programa en diferentes momentos, especialmente al inicio y final del periodo de evaluación.

La **eficacia** se refiere a la medida en la que los objetivos del Programa han sido logrados o se esperaban lograr, tomando en consideración su importancia relativa. El peso de este criterio se fue incrementando mucho durante el periodo de evaluación, dada la presión sobre la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos por parte de la cooperación. Con el uso de ambos métodos existentes (marco lógico) y nuevos instrumentos (Caja de herramientas), el Programa ON-LAC ha sido enmarcado hacia el desarrollo de objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y comprometidos²⁰ con el tiempo (SMART por sus siglas en inglés).

En este contexto se incluyen *factores limitantes* que han influido no solo en la metodología de la evaluación sino también el alcance para determinar los resultados del Programa. Entre estos factores están los siguientes:

²⁰ La Caja de Herramientas (Toolbox) es ahora un procedimiento estandarizado en la preparación y monitoreo de proyectos individuales sometidos por las contrapartes de Oxfam Novib.

- Resultados encadenados dentro de los proyectos: aportes, actividades y resultados son más difíciles de estructurar en la medida en la cual las intervenciones son previstas en los niveles superiores (sectorial, regional e institucional). Este mismo tema también se relaciona a las modalidades de financiamiento de Oxfam Novib, las cuales han sido largamente dirigidas a nivel institucional más que hacia el apoyo específico de proyectos.²¹
- Homogeneidad de resultados: esta se reduce con un incremento en la variabilidad de las actividades dentro de los proyectos, el número de proyectos por sí mismo y el involucramiento de las contrapartes en varias Metas de la estrategia de Oxfam Novib. Se verá que este problema se presenta particularmente en la Meta 1 (Medios de vida).
- Agregación de la información: la validez de resultados transversales o comparables a nivel internacional ha disminuido con un incremento del foco de intervención y producción de resultados menos tangibles en diferentes entornos. Esto obstaculiza el paso entre las evaluaciones de proyectos hacia la evaluación del Programa en general.
- Disponibilidad y validez de información: la calidad de información se vuelve más heterogénea en tanto que los procedimientos e instrumentos para su recolección varía en alcance, fuente y periodo. La interpretación de datos es dependiente de un largo número de métodos de recolección de información.
- Políticas de aliados. Ni último ni menos importante, es probable que las contrapartes que han colaborado con la implementación del Programa con Oxfam Novib puedan afectar la medición de la efectividad de las contribuciones, ya que estas últimas han amalgamado políticas autónomas de las contrapartes con una variedad de aportes y en divergente escala con respecto a otras fuentes.

Los factores arriba mencionados han sido determinantes en la evaluación de la eficacia del Programa, no como un veredicto discreto. La eficacia debería en todo caso ser vista desde la base de la plausibilidad en la que los objetivos estratégicos de Oxfam Novib hayan sido alcanzados en el periodo, tomando en cuenta a los actores involucrados, sus políticas y el extenso entorno. Puesto que el entorno económico, político y social de la Región ha restringido el alcance óptimo del Programa, se requiere bastante flexibilidad en el juicio con respecto a las tres Metas. Tanto el entorno como los factores limitantes deben permitir un juicio evaluativo, con niveles de eficacia en algunas áreas mayores que en otras. Sobre todo cabe observar prudencia en el paso de la totalización de resultados conjuntos del Programa, puesto que los objetivos de contrapartes y proyectos individuales muestran varios niveles agregables.

El criterio de **eficiencia** ha sido aplicado desde varias perspectivas. Los recursos del Programa y proyecto pueden ser evaluados con respecto al tamaño ya sea de los grupos meta o del empleo ofrecido por parte de las organizaciones contrapartes. En un sector más o menos estandarizado (como salud, educación o microfinanzas), la utilización de recursos tiene rutinariamente un punto de referencia, es monitoreada y se rinden cuentas ex-post. En entornos más difusos que abarcan varios sectores y, como lo es el caso de la Meta 1 (Seguridad alimentaria y generación de ingresos) con una serie de ámbitos de intervención, los estándares son mucho más difíciles de definir así como lo es el usar puntos de referencia para la medición del desempeño. Medios complementarios han sido aplicados *ad hoc* para corroborar los niveles de eficiencia, principalmente verificando si se construyeron medidas de control de eficiencia dentro de los componentes del Programa.²²

²¹ En la Meta 1 (Medios de vida) ello implica que por ejemplo no solo se puede medir el número de personas que hayan salido de la inseguridad alimentaria; en la Meta 4 es compleja la medición qué tan efectiva es la voz de personas marginadas; en la Meta 5 la reducción numérica de mujeres y niñas que sufren de la violencia basada en género.

²² En particular se investigaron casos con potencial de sinergias, por ejemplo en la cooperación entre contrapartes y los impulsos brindados por Oxfam Novib para optimizar el uso de recursos.

La existencia de tales medidas ofrece un criterio para determinar si la eficiencia ha sido activamente aplicada para mejorar el desempeño de intervenciones.

En la evaluación, el criterio sobre **impacto** ha sido abordado pragmáticamente, utilizando distinciones centrales de lo primario versus lo secundario, intencional y no intencional, efectos directos e indirectos. El trabajo (aparte de entrevistas semi-estructuradas con individuos seleccionados y reuniones con grupos focales) no se embarca en la recopilación de datos de carácter primario de los grupos meta. Las fuentes de información secundaria incluyeron un limitado número de evaluaciones de impacto externas; no obstante, ninguna de estas mide “diferencias en las diferencias”, es decir, medir el efecto de las intervenciones en diferentes puntos en el tiempo con evidencia contrafactual de grupos de control.²³ Las (pocas) evaluaciones de impacto, con encuestas a nivel supra-local, también se basan en el criterio de plausibilidad, ya que la falta de evidencia contrafactual es compensada por factores que pueden ayudar a inferir que el Programa ha producido razonablemente los resultados esperados.

La **sostenibilidad** del Programa ON-LAC después de su terminación es tradicionalmente evaluada por circunscribir los beneficios de la intervención exclusivamente a un área de resultados tangibles de proyectos. En la mayoría de los análisis aplicados para esta evaluación bajo las tres Metas, el concepto se refiere a los resultados de proyectos así como al entorno institucional en el cual las contrapartes han estado trabajando. La inclusión de fortalecimiento institucional de las contrapartes está directamente relacionada a la relevancia del Programa, ya que los numerosos objetivos en el futuro solo serán alcanzados por organizaciones capaces y bien equipadas. Por otra parte, el tema de sostenibilidad está relacionado a la reversibilidad de los resultados. Los beneficios de las intervenciones no son seguros cuando las organizaciones contrapartes enfrentan la perspectiva de tener que reducir el alcance de sus operaciones.

El anterior argumento también se relaciona con la perspectiva de **género**, la cual como un tema transversal en esta evaluación fue incorporada tanto en el análisis de proyectos como de contrapartes. A pesar que la información relevante al respecto no estaba completa y no siempre fue comparable, los cambios en equilibrio de género fueron evaluados en el área de empleo, condiciones e influencia, ambos a nivel de organizaciones contrapartes y el universo de grupos meta.

El estudio de la documentación de los proyectos, como primera etapa de la Fase Uno, fue la actividad principal llevada a cabo por el equipo de evaluadores. A falta de parámetros detallados para las evaluaciones realizadas en el Programa ON-LAC en sus sub-áreas y aspectos, las contrapartes y sus proyectos fueron investigados según un desglose metódico de las Metas en sub-áreas e indicadores para cada una de las mismas (Ver Apéndice A: Informe de Enfoque). Tratándose de un estudio hecho principalmente en base de fuentes secundarias, la experiencia profesional y el intercambio de evaluadores es un factor crítico. La fase del estudio de escritorio se concentró en 77 contrapartes con un gasto total – fondeado con recursos públicos del Estado Neerlandés – de 56.9 millones de Euros. El estudio de escritorio también incluyó el análisis contextual que dirige el marco de trabajo para determinar la relevancia total del Programa de Oxfam Novib en la región. Por otra parte, los evaluadores se entrevistaron con personal especializado de Oxfam Novib y con ejecutivos del Programa en lo que se refiere a políticas, procedimientos (de monitoreo) y la comunicación de Oxfam Novib con las contrapartes.

²³ Aún si los resultados de tal medición de impacto han estado disponibles, la robustez de los mismos – y su oportunidad de ser repetidos en otro lugar – habría dado lugar a serias dudas. El programa ON-LAC ha sido muy diverso en temática, geografía y en términos institucionales para justificar la indiscriminada transferencia de modelos de un lugar a otro.

Las reuniones llevadas a cabo en la segunda etapa de la Fase Uno fueron consultas individuales, así como discusiones de grupos focales con una participación entre diez a veinte representantes de contrapartes. Las reuniones generaron información sobre los principales resultados obtenidos por las contrapartes, el cambio de las condiciones en el ámbito local de los grupos meta, a nivel nacional con autoridades públicas y compañías privadas, así como también en la arena de las redes internacionales. Además, se establecieron contactos con observadores externos, algunos de ellos operando en el ámbito público (Embajadas Neerlandesas) y otros en calidad de investigador académico o representantes de ONGs no contrapartes. La intención previa de llevar a cabo (por correo electrónico y vía telefónica) una encuesta con las contrapartes de Oxfam Novib fue abandonada debido al riesgo que se corría en la duplicación de una iniciativa en marcha²⁴, el riesgo de bajos niveles de respuesta y representación, agregando también el riesgo de no cumplir con las actividades calendarizadas.

El trabajo de campo llevado a cabo por ocho evaluadores se enfocó en tres consideraciones. La primera, la meta era obtener puntos de vista más directos con respecto a los logros de los objetivos directos de proyectos en áreas relacionadas a las Metas 1, 4 y 5, en particular entre los grupos meta seleccionados. Segunda, los evaluadores pretendían obtener una mayor comprensión del trabajo de las organizaciones contrapartes, en términos de desempeño profesional y estructura institucional. Tercera, se esperaba que el trabajo de campo generase información del contexto de las contrapartes de Oxfam Novib, especialmente en conexión con las autoridades públicas, compañías privadas y otras agencias donantes. El marco de trabajo de la investigación de campo fue establecido en términos generales, dejando un amplio rango a los evaluadores para establecer prioridades de acuerdo con sus propias prioridades, temas a explorar con mayor profundidad y vacíos que llenar.²⁵ En la selección de países, una distribución regional equitativa (Los Andes y Mesoamérica) prevaleció para cada una de las Metas evaluadas.

Fase 2a: Estudio de escritorio y recopilación intra-Oxfam Novib de informaciones

La actividad principal consistió en una revisión estructurada de expedientes seleccionados entre las 176 contrapartes, no tratándose de la totalidad de expedientes, sino de una muestra amplia y significativa para cada área. La información empleada para construir la evaluación de proyectos/contrapartes se basó, en parte, en los informes de evaluación (e informes narrativos), las cajas de herramientas (evaluación ex-ante) de Oxfam Novib, y su sistema de monitoreo interno (de registro de desempeño en SAP). El análisis se basó en los criterios establecidos en la tabla del Apéndice B, a través de una calificación asignada en cada criterio, primero de manera generalizada y luego por meta, dependiendo del enfoque de la contraparte.

El estudio de escritorio se complementó con un conjunto de entrevistas semi-estructuradas con los encargados del Programa LAC en las oficinas de Oxfam Novib en La

²⁴ En el tercer trimestre del 2010, una encuesta iniciada por personal de Oxfam Novib con las organizaciones contrapartes en la región América Latina y El Caribe se encontraba en etapa de procesamiento de información, con resultados que serían incorporados en un documento de aprendizaje para publicación externa.

²⁵ Vea el marco del Hexa-E en Apéndice A. La selección de países fue:

Meta 1 (Seguridad alimentaria y generación de ingresos): Guatemala y Perú (cuyos resultados fueron incorporados en parte en el texto principal y en parte en el Apéndice H (Salida). Por la heterogeneidad encontrada entre los países se decidió elaborar el marco general para determinar la pertinencia de la cooperación por país, contenido en Apéndice B).

Meta 4 (Democratización y participación): Brasil (Apéndice D), Guatemala (Apéndice F) y Colombia.

Meta 5 (Violencia basada en género y Derechos Sexuales y Reproductivos): México (Apéndice G) y Redes de Género (Apéndice E).

Tabla 2.1: Contrapartes ON-LAC y gastos del Programa (2003 - 2009)

	Meta 1				Meta 4				Meta 5				Total			
	Contrapartes (Número)		Monto (Euro, '000)		Contrapartes (Número)		Monto (Euro, '000)		Contrapartes (Número)		Monto (Euro, '000)		Contrapartes (Número)		Monto (Euro, '000)	
	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC*	Muestra	ON-LAC
Continente	3	16	961	3,167	1	10	586	1,365	3	8	1,679	2,080	7	39	3,226	6,612
Amazonia	--	--	--	501	--	2	--	36	0	3	0	266	--	--	0	803
Bolivia	5	19	6.648	9,085	4	16	3,717	4,946	4	9	2,384	2,705	10	21	12,749	16,736
Brasil	6	22	5.864	8,063	10	23	8,031	8,581	2	8	647	1,557	12	26	14,542	18,201
Colombia	0	0	0	0	2	4	735	903	3	4	428	246	3	5	1.163	1,149
Guatemala	4	13	1.634	3,129	6	16	2,401	3,652	2	13	718	1,720	11	20	4,753	8,501
México	6	19	3.924	5,945	2	22	2,015	4,180	7	24	1,831	3,753	13	26	7,770	13,878
Centroamérica	--	8	--	916	--	5	--	588	0	3	0	237	--	--	0	1,741
Nicaragua	4	10	2.016	3,002	1	15	710	2,183	4	12	2,062	2,511	9	16	4,788	7,696
Perú	7	19	3.709	4,908	4	18	2,499	4,225	3	12	1,156	1,632	11	23	7,364	10,765
Urbano	--	1	--	100	1	19	511	2,265	0	--	0	--	1	--	511	2,365
Total	35	127	24,756	38,815	31	140	21,205	32,923	28	96	10,905	16,708	77	176	56,866	88,448

Fuente: Información Departamento ON-LAC (* NB: totales más bajos debido a inclusión de contrapartes en varias Metas).

Haya. Para este efecto sirvieron también los informes de progreso anual del Programa LAC (disponibles para 2007-2008) y los informes de evaluaciones temáticas. Los aspectos de selección, seguimiento y retroalimentación con las organizaciones contrapartes con asuntos complementarios a abordar, igual como el significado de los resultados logrados en los proyectos para el Programa a nivel continental.

La muestra de las contrapartes consistió de una parte mayoritaria de los proyectos, con un financiamiento consolidado por Oxfam Novib de euro 56.9 millones sobre el período 2003-2009. En una primera instancia, la muestra se limitó a las contrapartes más significativas en términos de volumen, seguido de la selección de otro segmento de contrapartes cuya presencia se previa para los estudios de caso en los países (México, Guatemala, Colombia, Perú y Brasil). En total fueron estudiadas 77 contrapartes.

Fase 2b: Entrevistas a contrapartes e indagación complementaria

La fase del estudio de escritorio, se profundizó con la realización entrevistas a las contrapartes. Las entrevistas se enfocaron en la profundización de varios de los aspectos analizados del estudio de escritorio, en función de las áreas grises de la documentación disponible. Los temas profundizados se centraron en el desempeño de proyectos y contrapartes (alcance de resultados medulares), los resultados atribuibles a la cooperación con Oxfam Novib, y los asuntos pendientes y preocupaciones ante su salida. A su vez, se abordaron el conjunto de fortalezas y debilidades de ON, así como las perspectivas de sostenibilidad y de la relación con la agencia.

El equipo evaluador aprovechó los talleres estratégicos llevados a cabo por Oxfam Novib con sus contrapartes en el sur y centro de América²⁶, para desarrollar las entrevistas personales con representantes de las contrapartes. En este espacio se realizaron grupos focales en Lima y Antigua Guatemala con las contrapartes. Un total de tres grupos focales (uno para las Metas 1, 4 y 5) se desarrollaron en cada país donde se abordaron temas de análisis del contexto, de la relación con Oxfam Novib y de los resultados medulares para el alcance de los resultados planteados en la estrategia de esta agencia para América Latina. Se realizaron visitas complementarias al finalizar los talleres en Perú y Guatemala, así como en Ecuador, Colombia, Brasil y México, donde se realizaron entrevistas adicionales con contrapartes y en el caso de México se realizó un grupo focal adicional con beneficiarios de contrapartes en el país.

²⁶ Oxfam Novib realizó dos talleres estratégicos con sus contrapartes en Octubre del 2010: en Guatemala con las contrapartes de Centro América y en Lima con las suramericanas.

III. Relevancia y posicionamiento regional de Oxfam Novib

Los cambios en América Latina y el Caribe durante la última década han sido amplios, profundos y contradictorios. Esta sección se centra en la elaboración de un número de tendencias que son críticas en áreas clave para la estrategia de intervención de Oxfam Novib. El primer objetivo es el de sintetizar las condiciones en países latinoamericanos (con y sin presencia del Programa) previo y posterior al final del período evaluado del 2003 al 2007. El segundo propósito es el de establecer un marco de orientación para poder determinar la pertinencia de programas de cooperación, de acuerdo a los criterios planteados en la sección anterior. La base de dicho marco (contenido en el Apéndice B) permite contribuir a la toma de decisiones sobre la “focalización de la cooperación a los más pobres”.²⁷ En tercer lugar se pretende responder a la pregunta es qué tan pertinente ha sido el posicionamiento estratégico en los países donde el Programa ON-LAC se llevó a cabo durante el período. El análisis no se hace con un propósito de medir el efecto del ‘método Novib’²⁸ – tal ejercicio sería fuera de lugar – sino para evaluar la pertinencia de programas de cooperación en la región al inicio y al final de esta década, como también la respuesta estratégica de Oxfam Novib en su contexto.

Para efectos de conocer a nivel nacional el estado de la región y la evolución en la última década, se tomó en consideración la evaluación en dos grupos de países. El primer grupo consiste de los países donde en el marco del Programa, en particular, operaron las contrapartes de Oxfam Novib: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. El grupo de contraste se forma por Paraguay, Venezuela, Panamá, Guyana, República Dominicana, Honduras y Ecuador, donde la presencia de actores del Programa fue mucho menor o nula.

Desarrollo humano y género

El análisis comparativo se basa principalmente en informaciones disponibles por país, centrado en tres campos. Primero, se delinea la tendencia del desarrollo humano de los países entre el 2000 y el 2010 (PNUD, 2010). Los datos de desarrollo humano, en el último informe del PNUD, permite no solo comparar entre países sino también en distintos puntos en el tiempo. Al respecto son relevantes la evolución del índice estandarizado y el ajuste del índice por la existencia de desigualdades. El segundo campo es constituido por las áreas relevantes para la evaluación, es decir la generación de ingresos y seguridad alimentaria (Meta 1), el estado del sistema democrático y de la sociedad civil (Meta 4) y la desigualdad de género (Meta 5). El tercer campo se distingue en la cooperación técnica, tanto en forma consolidada por país como los flujos de la cooperación internacional.²⁹

Conforme a la tendencia a nivel mundial, en América Latina el nivel de desarrollo humano ha incrementado en los últimos diez años. El más reciente Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2010) con informaciones agrupadas por país y área de desarrollo, hace referencia a avances que se materializaron en el transcurso de más de una década. El Índice de Desarrollo Humano aglutina los niveles en la esperanza de vida, la matriculación escolar y el ingreso per cápita. Para el continente latinoamericano en 2010 pasó el nivel de 0.70, en un ascenso constante desde 2000 (0.66) y 1990 (0.641). El continente redujo parte de la brecha con los países OCDE, donde el IDH subió de 0.852 (2000) a 0.879 (2010).

²⁷ Véase Términos de Referencia, página 2.

²⁸ En los años noventa, Novib realizó una campaña en los Países Bajos con el eslogan “El método Novib funciona”.

²⁹ Apéndice B ofrece detalles de los flujos de cooperación al continente y los países latinoamericanos. Los datos sobre los siete países cubiertos son integrados en la sección sobre la pertinencia y el posicionamiento de ON-LAC.

La Tabla 3.1 refleja que catorce países en el continente lograron un progreso constante positivo, en un ritmo mayor para países pequeños (Guyana, Nicaragua), y en menor medida en países de tamaño mediano (Perú y República Dominicana).

La noticia matizada del Informe es, además, que la tendencia positiva no es igual para toda la población, dado el nivel heterogéneo de los niveles medidos en las áreas relevantes. Con el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por la Desigualdad, se aplican ajustes en datos en las áreas de salud, educación e ingresos en función de la desigualdad existente. En sociedades con perfecta igualdad, los índices se hallan en el mismo nivel, mientras cuando aumenta la desigualdad, el índice tiende a bajar más de su nivel original. Por la estructura característica de América Latina, la reducción registrada para los 14 países es significativa para todos, en particular en Bolivia, Perú, Guatemala y Honduras, donde el IDH pierde más de 30% de su valor. De hecho, la corrección conduce a una división de tres grupos: uno con niveles de IDH-D mayor a 0.50 (Brasil, México, Perú, Venezuela, Panamá y Ecuador) y un segundo en el rango 0.40 - 0.50 (Colombia, Nicaragua, Paraguay, Guyana, Rep. Dominicana y Honduras). Bolivia y Guatemala arrojan índices por debajo de 0.40.

Tabla 3.1: Índices de Desarrollo Humano en catorce países LAC

	HDI 2000 (Clasificación)	HDI 2010 (Clasificación)	Cambio 2000-10 (%)	HDI-Desigualdad 2010 (Clasificación)	Ind. Desigualdad Género 2010 (Clasificación)
Bolivia	0.593 (114)	0.643 (95)	0.80%	0.398 (112)	0.672 (96)
Brasil	0.649 (74)	0.699 (73)	0.73%	0.509 (88)	0.631 (80)
Colombia	0.637 (68)	0.689 (79)	0.79%	0.492 (97)	0.658 (90)
Guatemala	0.514 (120)	0.560 (116)	0.85%	0.372 (116)	0.713 (107)
México	0.698 (55)	0.750 (56)	0.73%	0.593 (64)	0.576 (68)
Nicaragua	0.512 (116)	0.565 (115)	1.00%	0.426 (109)	0.674 (97)
Perú	0.675 (80)	0.723 (63)	0.69%	0.501 (89)	0.614 (74)
Paraguay	0.593 (81)	0.640 (96)	0.75%	0.482 (102)	0.643 (85)
Venezuela	0.637 (65)	0.696 (75)	0.90%	0.549 (76)	0.561 (64)
Panamá	0.703 (59)	0.755 (54)	0.70%	0.541 (74)	0.634 (81)
Guyana	0.552 (96)	0.611 (104)	1.02%	0.497 (97)	0.667 (92)
Rep.	0.624 (87)	0.663 (88)	0.61%	0.499 (95)	0.646 (87)
Honduras	0.552 (113)	0.604 (106)	0.91%	0.419 (110)	0.680 (101)
Ecuador	0.642 (91)	0.695 (77)	0.79%	0.554 (74)	0.645 (86)

Fuente: PNUD, 2010.

La desigualdad de ingresos, uno de los componentes en los que está basado el IDH, es históricamente fuerte en la región. Comúnmente se mide con el índice Gini,³⁰ pero con intervalos y cobertura irregulares, y un nivel inferior de robustez. Aún así, en ningún país en América Latina (excepto Argentina y Uruguay) se presentan índices Gini por debajo de 50. De las informaciones disponibles en el Banco Mundial,³¹ se desprende que Brasil es el país donde, cuando en 2002 el índice estaba cerca de 58, se inició una tendencia de descenso constante, con un nivel de 55 en 2007 (Barros et al., 2009). También en Guatemala y Venezuela se fue bajando la desigualdad. La volatilidad en niveles de desigualdad se ve mayor en México (bajando en la primera mitad desde 52, y subiendo al mismo nivel en la segunda mitad de la década³²), Nicaragua y Perú. En la mayoría de los países, los índices quedan bastante invariables a un nivel alto, sobre todo en Bolivia, México, Nicaragua, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay. Una mayor desigualdad en ingresos se ha ido produciendo en Colombia, donde en un lapso de quince años el país incrementó su nivel, con más de siete puntos, a más de 58 en 2006, el nivel más alto entre

³⁰ Con valores entre 0 (perfecta igualdad) y 100 (perfecta desigualdad).

³¹ Accesibles en <http://data.worldbank.org/data-catalog> y www.tradingeconomics.com.

³² En Esquivel (2008) el análisis del descenso del Índice Gini, basado en datos hasta 2006, apunta a los efectos de políticas públicas y remesas. La crisis financiera posterior contribuiría al alza del índice con tres puntos en los años siguientes.

los países representados. Hasta el 2008 en LAC no se presentó un descenso sostenido del Índice Gini, por lo que se desacierta la sugerencia de que la desigualdad en la región se ha estado mitigando.

La desigualdad entre países y sus habitantes se manifiesta de igual manera en el Índice de Desigualdad de Género (IDG) que – con un rango ascendente, entre 0 (mínimo) y 1 (máximo) – aglutina la posición de las mujeres en áreas de salud sexual y reproductiva, educación, participación en el mercado laboral y en los parlamentos nacionales. Basado en datos de hasta el 2008, para el continente total el IDG resulta en un promedio de 0.609, con los índices de Venezuela y México por debajo, reflejando niveles relativamente favorables. Cabe anotar que la clasificación de México en el IDG se deteriora en comparación con el IDH original. Al otro extremo se encuentran Guatemala, Nicaragua y Bolivia, debido principalmente a sus elevadas tasas de mortalidad materna y fecundidad adolescente, al que se agrega la baja representación de mujeres en los parlamentos. El IDG en los últimos tres países está por encima de los registrados para Camboya, Ruanda y Burundi.

Desarrollo y medio-ambiente

El nivel de desarrollo humano en América Latina y el Caribe, si bien mayor que en otras regiones de como África Sub-Sahariana y Asia Meridional, contrae como consecuencia un mayor nivel de carga ambiental y de recursos naturales. La huella ecológica de los países considerados varía mucho: un rango bajo lo tienen Guatemala, Nicaragua, Perú y la República Dominicana. Solo ellos demuestran huellas ecológicas nacionales por debajo del promedio mundial, que es 1.8 hectárea global. En una categoría mediana están los demás países, México y Brasil arriba.

La relación de la región con el cambio climático se distingue por los lados de contribución real y el impacto sufrido del fenómeno. Estudios recientes (De La Torre et al., 2009 y 2010) confirman que el continente está particularmente expuesto por efectos en ecosistemas, especialmente en áreas montañosas y zonas marítimas (manglares y corales) a más largo plazo, seguido de mayores riesgos de huracanes, volatilidad en la precipitación e inundaciones en zonas costeras, sobre todo por el lado del Caribe. Pérdidas en ingresos se harían sentir en los sectores agricultura, con el impacto en general más ampliamente infligido en el sector rural, por daños previsible en la infraestructura.

La contribución del continente a respuestas ante el cambio climático se basan en el patrón actual de emisiones de gases invernaderos, como también en el potencial real para realizar reducciones. En comparación con otros continentes, la contribución a la emisión de dióxido de carbono por la vía de generación energética es bastante baja, por los sistemas hidroeléctricos en muchos países. La contribución es mucho mayor en el cambio de uso de los suelos por la vía de la deforestación. Ello no solo conduce a la emisión directa de gases invernaderos sino que da lugar a prácticas agropecuarias emisoras. Son estas las que sumadas a otras fuentes (manejo de residuos y extracción minera) que inciden más en el patrón de gases invernaderos que en otras regiones de desarrollo.

De hecho, el patrón de desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe sufre de tres mayores problemas, centrados en el mantenimiento de (a) equidad, (b) calidad medioambiental con biodiversidad, y (c) disponibilidad de materias primas en el corto y mediano plazo³³. En décadas pasadas ya estaba expresada la crítica por medio de modelos

³³ La dependencia de países sudamericanos de la extracción de materias primas se reportó hace poco en 'The Economist' (Set. 11, 2010), con el énfasis en las características a continuación:

de desarrollo con (falta de) equidad. Recién en la última media década se llevaron a cabo investigaciones orientadas a discernir patrones con determinantes en áreas de combate de pobreza, aumento del bienestar humano y conservación de la biodiversidad (Tekelenburg et al., 2009). Existen mecanismos compensatorios (“*trade-off*”) que reflejan si el combate de la pobreza se realiza con o sin aumento del bienestar, como también con o sin pérdida de biodiversidad. Basados en un análisis de ganar-ganar contra perder-perder con opciones intermedias, los modelos disponibles demuestran resultados con una heterogeneidad mayor en América Latina que en otros continentes. Casos modelo en el continente afirman que el desarrollo económico puede acoplarse con la conservación de biodiversidad, mientras que otros demuestran una pérdida dramática de la misma.

Desnutrición, sociedad democrática y participación

En las fuentes de información de las áreas relevantes de la cooperación de Oxfam Novib en las Metas 1 y 4, no se encuentra información disponible, desglosada por género. Datos en relación con la seguridad alimentaria, inferidos del Informe de Desarrollo Humano (2010) refieren a las tendencias registradas sobre una década y media (Ver Apéndice B).

La evolución de la seguridad alimentaria en los catorce países sigue un patrón basado en el crecimiento demográfico, que va de un 24 % entre el inicio de los noventa y mediados de la pasada década. En el grupo de contraste, el crecimiento fue mayor que en los siete países de Oxfam Novib. En los catorce países bajó la participación de la población desnutrida en promedio de 12.3 al 8.5%, es decir de uno en ocho hasta uno en doce habitantes. Ambos factores ejercen una influencia, que en siete países resulta en un descenso tanto relativo como absoluto de la desnutrición. La disminución permitió a 9.8 millones de personas no caer en esta categoría. Destacan Brasil (42 % de la reducción), Perú (27 %) y Nicaragua (11 %) que lograron reducciones millonarias durante este período. Solo Brasil supo hacerlo de manera sostenida.

En cinco países (Bolivia, México, Paraguay, Panamá y la República Dominicana), la reducción en el porcentaje de la población desnutrida fue revertido por la expansión demográfica, dejando un mayor segmento de población desnutrida en el 2006. Peor aún resulta la situación en Guatemala y Venezuela donde, por evolución demográfica y por condiciones internas, la población desnutrida creció en más del cincuenta por ciento.

La evolución de la seguridad ciudadana ha sido igualmente heterogénea.³⁴ Según la clasificación mantenida por Amnistía Internacional, en los diez años hasta 2008, las condiciones en Perú mejoraron significativamente. Mejoras más modestas se registraron – según la escala de Amnistía – para Guatemala, Honduras, Nicaragua y Ecuador. En cambio, las condiciones empeoraron en México y la República Dominicana. El estado más alarmante sigue notado para Colombia que en diez años no se ha movido de la posición con mayores violaciones de derechos humanos.

-
- la dependencia en exportaciones de la región de materias primas (52 %), más que en Asia Oriental y el Pacífico (30%);
 - la volatilidad de sus precios, con mayor exposición a recesiones;
 - la presión ascendente en el valor de la moneda nacional (con efectos adversos para otros sectores);
 - el carácter no renovable del sector, con la no inversión de impuestos recolectados (excepto Chile y Brasil);
 - el modesto efecto de empleo, puesto que la industria minera es intensiva en capital;
 - los efectos dañinos para el medio ambiente, con potencial de conflictos con culturas indígenas y la sociedad civil.

³⁴ La seguridad ciudadana se mide también por medio de la tasa de homicidios, un índice donde solo Perú se distingue con un nivel (inferior a los Estados Unidos) de 3.2 casos por cada 100,000 habitantes. En su gran mayoría, los países de la región se mueven en el rango entre 10 y 25. En contraste, los países Colombia (39), Guatemala (45), Venezuela (52) y Honduras (61) demuestran un nivel de inseguridad que en el último caso no tiene igual en el mundo, incidiendo directamente en el bienestar individual y comunitario.

El avance en la región en procesos de democratización y participación política, si bien no se mide con la misma frecuencia y metodología, es parcial y fragmentado. En los últimos diez años se consolidó el proceso institucional democrático en la mayor parte del continente, con interrupciones mediante destituciones de presidente o intentos a ellas en Venezuela (2002), Ecuador (2005 y 2010) y Honduras (2009). En toda la región latinoamericana y caribeña ha sido notable la llegada al poder de presidentas mujeres en las últimas décadas, diez en total, la última (Brasil) a partir del 2011.

La calidad de los sistemas nacionales está siendo anualmente calificada a través del Índice de Democracia (EIU, 2010), en el que se combina el desempeño en cinco áreas: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades cívicas. En función del desempeño en cada área, el índice compuesto resulta en la inclusión del país en una de cuatro categorías, que son democracia entera,³⁵ con deficiencias, híbrida o régimen autoritario. Entre los catorce países considerados, en el 2010 diez se encuentran en el grupo de democracias con deficiencias. En este grupo Brasil y Panamá salen con un mejor desempeño. Bolivia, Ecuador, Honduras y Venezuela son consideradas como democracias híbridas, demostrando una reciente evolución en su sistema observada como desfavorable.

Posicionamiento de ON-LAC: criterios y pertinencia de su cooperación

El Apéndice B sobre la relevancia de la cooperación, contiene el descriptivo del modelo que aplica para determinar la pertinencia de la cooperación en países bajo consideración. Entran diez parámetros que individualmente sirven como punto de referencia para determinar si la cooperación es *altamente, suficientemente o poco* relevante para el país. Al respecto pueden servir diez indicadores, de los cuales dos son de índole genérica: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como también el IDH ajustado por Desigualdad. Tres indicadores se relacionan con la seguridad de ingresos y alimentaria (Ingreso per cápita, desigualdad en ingresos y desnutrición a nivel nacional). Dos indicadores están vinculados con la calidad del sistema democrático y seguridad ciudadana. En área de género, un indicador refleja la desigualdad al respecto. Además, aplican dos criterios para asegurar la funcionalidad de la cooperación.³⁶ Estos últimos se relacionan con el flujo de recursos de la cooperación, tanto como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto, como monto absoluto del monto transferido per cápita.

El resultado presentado en la Tabla 3.2 refleja la posición de los países, cuya inclusión en el Programa ON-LAC al inicio de la década no deja ninguna duda que fue pertinente en su momento. En el 2010, luego de una década de evolución favorable (a primera vista) a nivel nacional, se presentan tres casos delicados. El primero es de Brasil, cuyo desarrollo sociopolítico en la última década ha avanzado, donde el Índice de Democracia – si bien siempre por debajo de Suráfrica e India – se encuentra por encima del límite superior. Aún así, en la Meta 4 la clasificación por Amnistía Internacional se halla más cerca del límite inferior, a lo que se agregan los índices críticos, vinculados con la desigualdad. Son estos que subrayan la pertinencia de intervenciones de desarrollo con equidad.

México ocupa una posición más compleja, en vista de que sus niveles de desarrollo humano sobre tres indicadores resultan más elevados que Brasil. También los niveles de

³⁵ En América Latina, aplicando el Índice de Democracia-EIU, en 2010 solo Uruguay y Costa Rica (ambos por encima de Portugal, Grecia, Italia y Francia) eran consideradas como democracias enteras.

³⁶ El riesgo de la cooperación internacional que pierda funcionalidad está en la perspectiva de (a) traslape y duplicación innecesaria de proyectos (b) la necesidad y costos de transacción para la coordinación entre agencias cooperantes, en particular para reducir el riesgo moral entre instituciones contrapartes y (c) el riesgo de altos volúmenes de recursos de cooperación que afecten la balanza comercial de países receptores (“Mal neerlandés”).

ingreso nacional bruto per cápita, de desigualdad de ingresos y de desnutrición son más favorables. Aun así, los niveles de desigualdad, del sistema democrático, y de desarrollo en aspectos de género, enfatizan la pertinencia de al menos de la (escueta) cooperación internacional durante la pasada década.

Tan escueta no ha sido la cooperación internacional en el caso de Nicaragua, donde desde los años noventa, ya a un nivel elevado, el volumen de la asistencia desembolsada per cápita no ha dejado de crecer. Aunque los índices en relación con los criterios regulares apuntan sin excepción a “entrar” o “quedar”, con factores agravantes en el desarrollo democrático y la administración pública, la duda se presenta en la amplia presencia de programas de cooperación con resultados secundarios desfavorables.

Tabla 3.2: Resultados del modelo de decisión sobre cooperación internacional (Región ON-LAC)

	Bolivia	Brasil	Colombia	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
1. IDH	0.643	0.699	0.689	0.56	0.75	0.565	0.723
2. IDH-Desigualdad	0.398	0.509	0.492	0.372	0.576	0.426	0.501
3. Desnutrición (%)	23%	6%	10%	16%	<5%	21%	13%
4. INB per cápita (PPP,	4.357	10.607	8.589	4.694	13.971	2.567	8.424
5. Coeficiente Gini	57.19	55.02	58.49	53.69	51.61	52.33	50.52
6. Índice Democracia (EIU)	6.15	7.38	6.54	6.07	6.78	6.07	6.31
7. Amnistía Internacional	3	4	5	2	4	2	2
8. Índice Desarrollo Género	0.672	0.631	0.658	0.713	0.576	0.674	0.614
9. Asistencia oficial per	64.9	2.4	21.8	39.2	1.4	130.4	16.1
10. Asistencia (% INB)	3.9	0.0	0.4	1.4	0.0	11.5	0.4
Entre (No.)	5	3	4	4	2	3	2
Quédese (No.)	5	6	6	6	5	5	8
Retírese (No.)		1			3	2	

Entre los demás países, destaca la posición de Bolivia, Guatemala y Colombia como países donde la cooperación sigue teniendo su carácter de pertinencia ‘imperativa’: en los primeros dos países en particular en la Meta 1. En cambio, en Colombia predomina la relevancia de la Meta 4. Los niveles de desarrollo de género en los tres países siguen siendo alarmantemente bajos.

El posicionamiento de Oxfam Novib se definió en función de las tres metas principales con miras a asegurar los derechos de tener medios de vida sostenibles, de ser escuchado y de tener una identidad, entre otros en términos de género. En la selección de temas, países y contrapartes, la organización optó por ejercer una máxima influencia, articulando sus ejes y colaborando con actores quienes en cooperación se constituyen como “agentes de cambio poderosos”, una vez empoderados, puedan llevar a cabo “cambios estructurales” en la sociedad. En esta línea, pertinente en sí, no es de sorprender que los países priorizados hayan sido México y Brasil,³⁷ los dos juntos representando más de la mitad (53 %) de la población de Latinoamérica y el Caribe.

Por otra parte, la apuesta por colaborar con agentes de cambio potencialmente poderosos en dos países poblados del continente, contrae una serie de riesgos al momento de la puesta en práctica de la estrategia. Cabe señalar lo siguiente:

- a. Problemas fundamentales de la región –de inseguridad alimentaria y de ingresos, de una deficiente democratización y de serios vacíos políticos y sociales en aspectos de género– a mediados de la presente década ya no estaban concentrados en Brasil y México, sino en los países de talla mediana y pequeña en la Región Andina y Centroamérica.

³⁷ Ambos países son mencionados como “estratégicos” en Planes MPP 2007 – 2010, Países núcleos, clústeres regionales, el nivel global y los Países Bajos, 2010 (pp. 9-11).

- b. Los países ‘estratégicos’ han seguido sufriendo de una desigualdad crónica que, si bien se ha ido mitigando en el caso de Brasil, necesitarían la selección de contrapartes y proyectos con cercanía en los márgenes (geográficos y sociales) de la sociedad. Estos no necesariamente se encuentran en los centros con apalancamiento del poder político.
- c. En el Plan Estratégico de Oxfam Novib (2007) no se ha contemplado el criterio del presente volumen de la cooperación internacional en marcha, lo cual en el análisis del modelo arriba descrito hubiera invitado a observar bastante prudencia con respecto a pequeños países receptores con una relativa sobre-oferta de recursos, como ha sido el caso de Nicaragua.
- d. Como Brasil y México fueron declarados ‘estratégicos’ en el 2007, mientras que en el 2010 son los únicos en la Región ON-LAC que demuestran uno o varios índices en la zona de “retírese”, la consecuencia ha sido que con una pertinencia no disminuida, y avances logrados pero insuficientes en otros países, el retiro de cualquier agencia de cooperación luce como prematuro, o al menos no en un contexto actual que lo justifique en función de las actuales condiciones.
- e. Como Oxfam Novib se encuentra en una posición de autonomía relativa con respecto al Gobierno Neerlandés, una posibilidad real está en un círculo vicioso de retiro de la cooperación neerlandesa de países latinoamericanos. Este círculo inició en los años noventa, se confirmó al inicio del 2009,³⁸ fue adoptado por Oxfam Novib el mismo semestre.³⁹

En el transcurso de la última década, el posicionamiento de Oxfam Novib ya no se realizó sobre la base de una evaluación de grupos meta a nivel de país. La selección de países se definió más bien en función de la prioridad de reducir el número de países y contrapartes, como también la necesidad de focalizarse en un número limitado de áreas temáticas. En los años después del 2000, salieron del portafolio de contrapartes aquellas operando en países considerados como relativamente prósperos (Chile), países con presencia de otras afiliadas de Oxfam Internacional (El Salvador) o por otras consideraciones (Cuba, República Dominicana y Surinam). Debido a que se fue intensificando la coordinación en el marco de Oxfam Internacional, un programa conjunto se puso en marcha para varios países. Esto aceleró el cese del apoyo a contrapartes en países los mayores, en particular en Brasil, donde anteriormente se había cooperado con 50 organizaciones.

La falta de una evaluación de necesidades de país – sustituida por el enfoque de proyectos regionales y en conglomerado de países – en parte resultó de un reposicionamiento luego de una evaluación de las agencias de cofinanciamiento neerlandesas en la Región Andina (Bebbington et al., 2002). Esta apuntó a la necesidad, por ejemplo, de incorporar temas como el acceso a mercados dentro de los proyectos de generación de ingresos. Además, con el deseo de respetar la autonomía de las contrapartes, pero si impulsarlas a obtener financiamiento de varias fuentes, se inició la tendencia de priorizar el financiamiento en “canasta” con un conjunto de otros donantes. Como consecuencia, Oxfam Novib se inclinó

³⁸ Ver la carta Ministerial a la Segunda Cámara (Tweede Kamer, Febrero 2009) en la que se motiva el retiro de la cooperación neerlandesa de Brasil, Ecuador y El Salvador, entre otros, con referencia a la supuesta “riqueza relativa” de estos países.

³⁹ Carta Oxfam Novib a sus contrapartes del 27 de Julio, 2009 (pág. 2: “Afortunadamente muchos de los países de los que vamos a salir ya no son considerados como países menos desarrollados”). Un próximo paso del retiro neerlandés será mucha probabilidad confirmado en las inminentes decisiones del actual Gobierno, todo apuntando al fin de la cooperación bilateral de los Países Bajos en América Latina y el Caribe, fuera de áreas de habla neerlandesa.

cada vez más a financiar contrapartes consideradas a poder operar en una escala mayor, con la capacidad de articular actividades en varios sectores e involucradas en estrategias diversificadas de fondeo a largo plazo.

Un factor trascendental en la tendencia de concentrar recursos originó en la visión del desarrollo de la sociedad civil, con la participación de organizaciones no gubernamentales efervescentes. En seguimiento a una evaluación de país en Centroamérica (Stuurgroep Effectrapportage Medefinancieringsprogramma, 2001), se esperaba que las ONGs no solo actuaran ante los tradicionales grupo meta, sino también actuaran con beligerancia en la formulación de políticas públicas con el Estado. Oxfam Novib fue poniendo creciente énfasis en alianzas con ONGs (inter-)nacionales en asuntos de orden global, tales como la liberalización del comercio (Doha), comercio justo (en particular la cadena de café), responsabilidad social empresarial (derechos laborales) y la organización temprano anticipada del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2005). Más recientemente se introdujo el cambio climático y el papel de bio-combustibles como tema ya no de país sino de interés global. De esta manera se fue reduciendo la exposición a un número más pequeño de países en alrededor de una media docena de países, con el fin de obtener un mayor apalancamiento del Programa ON-LAC en el nivel macro de países y de la región.

IV. Seguridad Alimentaria y Generación de Ingresos (Meta 1)

Desde la década de los sesenta, Oxfam Novib ha apoyado a aproximadamente 2,000 organizaciones en América Latina y el Caribe, con el objetivo de fortalecerlas y generar a través de ellas, contribuciones relevantes a la solución de las problemáticas que enfrenta la región. Esta sección se centrará en la evaluación de las acciones de Oxfam Novib en la Meta 1, vista desde criterios de pertinencia, relevancia, diseño, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Así también, se abordan los aspectos estratégicos de la intervención de Oxfam Novib en la región que contribuyeron a la mejora de las condiciones de seguridad alimentaria e ingresos.

En la parte A se analiza la pertinencia de los proyectos de Oxfam Novib para la Meta 1, principalmente desde la evaluación de su estrategia que ha evolucionado en el transcurso de la pasada década. En la parte B, se abordan la eficacia y los efectos directos del Programa, partiendo de los resultados programáticos y estratégicos del mismo. En recuadros, a manera de estudio de caso, se presenta información que ejemplifica los resultados esperados y no esperados del programa, relevantes para la Meta 1. Al respecto se utilizó como base la documentación disponible sobre proyectos ejecutados, completado por observaciones de campo e información suministrada en contacto directo con contrapartes de Oxfam Novib en América Central (Guatemala) y en Sudamérica (Perú). En la parte C se describen datos sobre la eficiencia del programa, para luego en la parte D abordar el tema de la sostenibilidad financiera e institucional. Finalmente en la sección E, se plantean los hallazgos medulares o conclusiones de la intervención de Oxfam Novib para la Meta 1.

A. Pertinencia

La seguridad alimentaria y generación de ingresos es un tema de amplia cobertura y complejidad y va más allá de las estadísticas sobre la desnutrición por país en la región. En el diseño del Programa para América Latina (Oxfam Novib, 2007), se plantearon diez resultados esperados para esta meta, en algunos casos con estrategias específicas para su ejecución, en otros, con vacíos y cierta ambigüedad.⁴⁰ Ello se debe a la multiplicidad de áreas que no solo abordan la generación de ingresos, sino también aspectos relacionados con la *calidad de vida*, la cual incluye condiciones laborales (no remunerativas), medio ambiente y políticas supranacionales. La denominación “Seguridad alimentaria y generación de ingresos”, a veces sustituida por “Medios de vida sostenibles” no cubre la variedad de iniciativas lanzadas bajo la Meta 1.

Cuatro factores han incidido en la cobertura temática que se ha ido ampliando en la Meta 1 durante la década. En primer lugar, en seguimiento a la evaluación del Programa en la Región Andina (Bebbington et. Al, 2002) en el enfoque de Oxfam-Novib se fue enfatizando el aspecto de la multiplicidad de fuentes de ingresos de los hogares en el medio rural, incluyendo el acceso a mercados que implica la necesidad de facilitar la integración del medio rural en ámbitos supralocales. Segundo, la estrategia de Novib se fue sintonizando en creciente medida con la programación global de Oxfam Internacional, lo cual abarcó la realización de campañas internacionales en temas de comercio justo e incidencia en el mercado europeo. A esto se agrega la afinidad de los temas tradicionales de la Meta 1 con el cabildeo por medio de campañas a nivel de compañías transnacionales. En tercer lugar, el debate sobre el desarrollo económico de la región recibió un fuerte impulso a raíz de la

⁴⁰ Durante las consultas realizadas con contrapartes de manera grupal e individual, en su mayoría declararon desconocer la existencia de la estrategia y resultados de Oxfam Novib, ni menos lo hubieran podido reflejar en sus propios lineamientos. Oportunamente los objetivos a nivel de meta fueron incorporados en la preparación de proyectos individuales.

problemática ambiental, y en particular el cambio climático que al menos en la definición de la estrategia de Oxfam Novib fue tomando fuerza.

El cuarto factor se relaciona con la reconsideración del posicionamiento de Oxfam Novib en la región. Cuando en los años noventa el énfasis estaba puesto en intervenciones de combate directo de la pobreza, durante el período de evaluación paulatinamente fue creciendo la prioridad en las políticas públicas, consideradas necesarias para una solución estructural a la problemática de la seguridad alimentaria en la región LAC. La consideración implicaba el criterio de que las contrapartes podrían ejecutar proyectos, cada vez bajo el supuesto que activaran las líneas de cabildeo a nivel nacional para influir en políticas gubernamentales. En Suramérica (en particular Brasil, Bolivia y Perú) tal prioridad era más viable que en América Central, donde las contrapartes no tenían el mismo grado de incidencia. Por otra parte, la re-focalización del enfoque en la Meta 1 se insertaba en la estrategia de Oxfam Novib, basada cada vez más en un enfoque temático regional, implicando el abandono de la estrategia de país.

En la Tabla 4.1 se presentan los diez resultados esperados para la Meta 1 con sus respectivas estrategias según planteados por Oxfam Novib; debido a que en algunos casos la numeración no necesariamente tuvo que ver con la relación entre resultados y estrategias, se emparejaron con respecto a su descripción. En la relación dentro del Programa entre resultados y estrategia se observó un caso de un resultado sin estrategia. Al revés también se ha notado la existencia de estrategias sin resultado explícito, aunque las estrategias han tenido validez, el cual se observa en el aspecto de las campañas internacionales.

Utilizando como insumo la tabla de compatibilización de resultados y estrategias, y, a la luz de la información disponible de las contrapartes, se plantearon tres temas medulares cubiertos por los resultados esperados. Aun así, muchos resultados tienen temáticas en común y hasta áreas de trabajo complementarias. En términos genéricos, los tres subtemas que se pueden distinguir de la estrategia son: a) Mejora de la productividad e ingresos, b) Derechos laborales e c) Incidencia sociopolítica y ambiental. Dichos temas se cubren dentro de la eficacia del programa más adelante en el marco de los resultados esperados de Oxfam Novib.

En parte significativa, las contrapartes han estado laborando en cercanía física y cultural de sus respectivos grupos meta; y se demuestra en sus estrategias, para la mayoría de ellas, que sus operaciones fueron llevadas a cabo de acuerdo a los tres temas medulares mencionados.

Con respecto a la temática planteada en el Plan Multianual (Oxfam Novib, 2007) se puede decir que es válida, pertinente y apropiada. Al respecto se presentan cuatro aspectos que solo en parte están bajo influencia de Oxfam Novib y sus contrapartes.

- a. El primero es el aspecto de la evaluabilidad de los resultados, ya anteriormente indicado como una limitante general.
- b. Un segundo está en el del término 'Resultado' en donde objetivos tales como: "agenda en común", "incidencia", "empoderado para ejercer derechos" son definitivamente legítimos, pero no necesariamente se plasman como resultados desde el punto de vista del CAD/OCDE: resultado de una intervención para el desarrollo. Al respecto pues, se espera la intervención de muchos actores fuera del ámbito de la cooperación.
- c. En tercer lugar, la estrategia corre el riesgo de perder proporcionalidad, mientras más se eleve el nivel de intervención. El mejor ejemplo se observa con respecto a la incidencia de la sociedad civil en acuerdos entre bloques comerciales.

- d. En cuarto lugar, se supone que exista una íntima relación entre resultados y estrategias. En la práctica, tal relación no siempre está clara (tal vez ni debe serlo) pero un resultado sin estrategia, tal como en el caso de migrantes (1.2-7) llama la atención, debido a que la mayoría de las contrapartes en la muestra seleccionada para esta evaluación no trabajan este resultado.

Tabla 4.1: Resultados y estrategias (2007-2010) de la Meta 1 de Oxfam Novib

Resultado y estrategia correspondiente	Descripción
<i>LAC Resultado 1.1-1 y Estrategia 1.1-1</i>	<i>600,000 personas en mayor seguridad alimentaria y con mayores niveles de ingresos.</i>
<i>LAC Resultado 1.1-2 y Estrategias 1.1-2, 3 y 5</i>	<i>Mayor acceso y control sobre recursos para la producción sostenible.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-1 y Estrategia. 1.2-2</i>	<i>200,000 jornaleros y trabajadores temporales aprovechan cambios en políticas y prácticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).</i>
<i>LAC Resultado 1.2-2 y Estrategia 1.2-6</i>	<i>Contrapartes en cuatro países con cabildeo para proteger los estratos más vulnerables a través de redes de seguridad, en particular de mujeres, ante el impacto de los tratados de comercio, uso de tierra insostenible y alza en precios de alimentos.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-3 y Estrategia 1.2-3</i>	<i>300,000 micro-empresas habilitadas en capacidad de negociación, empresarialidad y gestión de riesgos.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-4 y Estrategia 1.2-4</i>	<i>Definición de una agenda común con al menos dos Embajadas Reales de los Países Bajos en la región, orientadas a la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en planes nacionales de desarrollo.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-5 y Estrategia 1.2-6</i>	<i>Tres acuerdos entre bloques comerciales con influencia de la sociedad civil y debida atención a los intereses de pequeños productores y trabajadores.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-6 Estrategias 1.1-4 y 1.2-5</i>	<i>Dos intermediarias microfinancieras graduadas con acompañamiento de Triple Jump.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-7, sin estrategia disponible</i>	<i>Cinco mil migrantes políticamente empoderados para ejercer sus derechos laborales y facultados a hacer uso productivo de remesas.</i>
<i>LAC Resultado 1.2-8 y Estrategias 1.2-1 y 1.2-7</i>	<i>Incidencia en políticas y prácticas de bio-combustible. En políticas públicas, pro-pobre, se reflejan los intereses de pequeños productores, seguridad alimentaria, distribución de ingresos, emisión de gases invernaderos y patrones de consumo.</i>

Por otra parte, los objetivos propuestos en los componentes del plan Multianual han logrado incrementar las oportunidades económicas en la región; sin embargo, las acciones realizadas o por realizar no necesariamente garantizan el mejoramiento de la cooperación y el fortalecimiento de las organizaciones. A pesar de esta limitación, se observó que algunos de los productos desarrollados por las contrapartes, en cuanto a la descripción de sus resultados, son documentos que reflejan el fortalecimiento de las organizaciones para el incremento del poder adquisitivo de sus respectivos grupos meta. Más allá de lo descrito en papel, dichos documentos requieren de continuidad y divulgación; aún así, el programa continúa siendo relevante más allá de la contribución de Oxfam Novib.

Ahora, si se observa la pertinencia desde los resultados esperados planteados por Oxfam Novib, se puede ver que de los 10 resultados planteados para la Meta 1, el resultado 1.1-1, parece ser el único que trata el tema de mejora de condiciones de seguridad alimentaria como tal, aunque de manera indirecta. Debido a que en el mismo resultado se propone abordar el tema del desarrollo de capacidades empresariales a nivel micro, mejorando por ende los ingresos e, indirectamente, mejorando condiciones de seguridad alimentaria, se confirma la pertinencia de dicho resultado por distintas vías.

La amplitud del resultado, se observa así mismo a nivel de datos obtenidos respecto a Centroamérica, el Programa colocó a las contrapartes, como ASDECO y CDRO en Guatemala y otras contrapartes de México; en la potencialidad de producir para su autoabastecimiento, mejorar su funcionalidad e incrementar su producción y vínculos transnacionales. Según las conclusiones del taller en Guatemala con las contrapartes, los grupos de beneficiarios meta (ADISLA, CDRO, AGER) ameritan infraestructura y asesorías especializadas para mejorar sus producciones y cadenas de comercio y los de México (Comercio Justo México, Frente Auténtico del Trabajo) requieren de capacitación, infraestructura y mayor vinculación e intercambio con las contrapartes de los otros países que participan en el programa. Las condiciones resultaron más divergentes en Sudamérica, donde prevalece una mayor extensión geográfica, con organizaciones generalmente más grandes para poder atender los grupos meta.

En el caso particular de Brasil, surge un problema del nivel de la pertinencia y la cadena de resultados. Si bien la Estrategia ON-LAC hace mención directa del número de personas (600,000) con mayor seguridad alimentaria, no se desprende a través de qué mecanismo se logrará el resultado. En parte, son las contrapartes que se involucran directamente en la mejora de condiciones, pero no exclusivamente.

La tendencia descendiente de la población desnutrida en Brasil se debe básicamente a las políticas del Estado (como Bolsa Familiar) durante la última década. De hecho, la población desnutrida se ha ido reduciendo por cerca de 30,000 personas por año (Ver Apéndice B, Tabla 5). Se nota que el problema de la evaluabilidad de resultados se concreta directamente, cuando por un lado el objetivo se plasma con número, pero la estrategia – a través de contrapartes como CAATINGA con un programa amplio en el terreno del noreste extremo del país o a través de organizaciones nacionales con incidencia nacional⁴¹ – queda más implícita. Lo que implica un compromiso con la erradicación del hambre, con políticas públicas favorables, pero con una cadena de resultados bastante ambigua.

Es difícil describir cuantas contrapartes trabajan en cada sub-área o en cada resultado, ya que los resultados son muy amplios en temática y en muchos de los casos el trabajo de las contrapartes también lo es; sin embargo, de acuerdo a los resultados obtenidos en los talleres realizados con las contrapartes de la Meta 1, las actividades de la mayoría de las organizaciones se enfocan en los resultados 1.1-1, sobre mejora de condiciones de seguridad alimentaria, 1.1-2 sobre mayor acceso a recursos y producción sostenibles; y sobre el resultado 1.2-2 sobre cabildeo para aseguramiento de medios de vida. Aunque esta fue una priorización realizada por las mismas contrapartes, no se puede decir que esta sea suficientemente representativa como para hablar a nivel general de las contrapartes de Oxfam Novib en América Latina.

⁴¹ Organizaciones con quehacer e incidencia nacional en Brasil incluyen IBASE que en volumen de recursos ha sido el cuarto actor en la Meta 1 de ON-LAC, a pesar de su escueta contribución en el tema de seguridad alimentaria en el terreno.

Los conflictos ambientales, por su parte, se encuentran fuertemente ligados al desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales, así como en el desarrollo de una seguridad alimentaria y de la mejora de las economías familiares. Para la Meta 1 de Oxfam Novib sobre seguridad alimentaria y de ingresos, el tema ambiental es considerado solamente bajo uno de los resultados esperados del programa en América Latina, específicamente dirigido a la contribución de Oxfam Novib y sus contrapartes en el desarrollo de campañas y políticas para la influencia positiva en el tema de biocombustibles. La falta de especificidad en la elaboración del resultado y la de una estrategia formulada para su ejecución; brinda un panorama ambiguo para su implementación y para la presente evaluación

De acuerdo al análisis del resultado y bajo el juicio del equipo evaluador, el desarrollo de políticas pro-pobre debería articularse con los esfuerzos de las contrapartes en zonas vulnerables y de mayor pobreza. Sin embargo, si el cambio de prácticas se busca en estas regiones, es imposible hacer gestión pro-pobre en las políticas a través de cabildeo, campañas e incidencia en un debate nacional y regional. La relación eco-pro-pobre del resultado pierde relevancia por la desarticulación entre las políticas y prácticas, quitándole al resultado la legitimidad que el tema sí y plenamente merece.

Oxfam Novib se involucró en varias campañas con exposición internacional, en primer lugar el acceso a mercados en cadenas clave de producción, como el de café (México), con el fin de mejorar las condiciones remunerativas de productores. Otro tema fue el de mejorar las condiciones laborales a través de redes internacionales (Red Puentes) con suficiente presencia y cobertura en el continente. La vinculación con desarrollo ambiental también se incorporó en proyectos de cadena (oro), en particular en la Región Andina. Tales iniciativas complementaron la estrategia en la articulación con el quehacer de Oxfam Novib en los Países Bajos.

B. Eficacia: resultados y efectos directos

Logros de los resultados

Los principales logros del programa se resumen a continuación divididos según los resultados planteados por Oxfam Novib, los mismos incluyen observaciones, en parte relacionadas con valoraciones de representantes de contrapartes consultadas y con la percepción del equipo evaluador.

(LAC.RES.1.1-1) 600,000 personas en mayor seguridad alimentaria y con mayores niveles de ingresos.

Algunos ejemplos en los que se puede mencionar directamente la mejora en seguridad alimentaria y el aumento de los ingresos a nivel micro pueden ser:

- En Nicaragua, por medio de proyectos ejecutados por organizaciones como CESADE y ADDAC alrededor de 6000 pequeños productores están trabajando en la diversificación de su producción, mejora de su alimentación y tienen excedentes de productos para el mercado nacional.
- En México la vía para lograr el cumplimiento de los objetivos es mayormente a través de cooperativas y otras organizaciones de pequeños productores, atendidos por contrapartes tales como CAMPO, CNOC y Comercio Justo. Los volúmenes de productos vendidos por vía del comercio justo se han incrementado.
- En Guatemala se ha visualizado la participación de las mujeres en la producción en el campo, en particular en el caso de ASDECO. Asimismo, los productores, fueron estimulados para integrarse en una red ya existente sobre seguridad alimentaria. Grupos atendidos con recursos de la cooperación han perdido el

miedo a ser competitivos, buscar asociarse con otros y entrar al mercado. Antes el mercado, en términos sencillos de fuentes consultadas, les “asustaba”. Para ilustrar este caso en específico se profundiza con mayor información en el recuadro 4.1.

- Pueblos indígenas están recuperando el cultivo tradicional del maíz en los diferentes países (Nicaragua, Guatemala, México), en el afán de repropriadarse de la soberanía alimentaria. A modo de ejemplo, según contrapartes en Guatemala (especialmente CDRO) la seguridad alimentaria se ve amenazada por el cultivo de productos transgénicos. Anualmente se cultivan alrededor de 700,000 ha de maíz, 33% del área se ubica en la región del Altiplano central y occidental. Esta zona se considera de mucha importancia por la gran cantidad de diversidad de maíz que concentra en su distribución geográfica, y el aporte que este implica a la mejora de la seguridad alimentaria de sus pueblos.

Recuadro 4.1: El caso de Guatemala: grupos meta y alcance de proyectos

En el Noroeste de Guatemala, la Asociación de Desarrollo Comunitario (ASDECO), con labores intensivas con grupos de mujeres desde 1991, cuenta con una política de seguridad alimentaria construida por las y los socios de la organización. Han recuperado no solo la alimentación sino también elementos de cultura ancestrales mediante capacitaciones, acciones de tejido, huertos familiares y fincas agrícolas de cooperativas. En este componente se ha beneficiado 3499 personas de los cuales casi todas son mujeres.

Con el fin de elevar la generación de ingresos, han iniciado una cartera de microcrédito para fomentar un capital de trabajo que ayuda a disminuir el problema de pobreza. ASDECO es hoy en día, parte de una red departamental y nacional que participa en los movimientos para la seguridad alimentaria. Las actividades de formación y de producción de ASDECO han aportado en el cambio de rol en las familias en cuanto a oportunidades de trabajo, por lo que las mujeres han tenido muchas oportunidades de generación de ingreso a través del proyecto de tejido (Toolbox 2007).

Existen cambios de hábitos alimenticios en las comunidades debido a las capacitaciones que han recibido, por lo que con el grado de pobreza que existe en la zona de Chichicastenango, se observa que la gente consume productos naturales con alto valor nutricional y de bajo impacto ambiental con una combinación variada y mejora de la dieta.

Con la realización de su programa, más de quinientas familias han sido atendidas de ASDECO en lo que se refiere a la seguridad alimentaria (Informe de ADESCO, 2010).

Fuente: Entrevistas e informes de ASDECO, Guatemala.

Así mismo, se puede ilustrar con ejemplos y a nivel macro, la eficacia del trabajo de las contrapartes en diferentes países con respecto a seguridad alimentaria.

- En México, se formó un frente amplio de organizaciones para defender la soberanía alimentaria del país (Enlace, comunicación y capacitaciones, Comercio Justo, FAT), una coordinación que es favorable para el trabajo de las organizaciones. Asimismo, se apoyan procesos de diversificación en algunas comunidades, lo que las ha llevado a organizarse y entrar también en la comercialización. No obstante, la coyuntura ha sido adversa, ya que cerca de la mitad del consumo nacional de alimentos - según fuentes personales nacionales consultadas - se compra en el exterior, lo cual representa una gran dependencia. Además, las políticas oficiales impulsan el monocultivo de productos que se “venden” bien en el mercado.

- En Nicaragua, el pequeño productor vive una situación contradictoria, a pesar de disponer de su finca, vive en condiciones de inseguridad alimentaria y a menudo en desnutrición. El minifundio y la condición de los suelos condenan a las familias a bajos niveles de productividad, tanto por unidad de extensión como en unidad laboral. La productividad laboral en Nicaragua – con la de Honduras – se encuentra crónicamente al nivel más bajo de Centroamérica, resultando en siempre altos niveles de desnutrición. La tendencia de desnutrición en el país ha estado en descenso desde los años noventa, aunque no como resultado de políticas públicas (como suele concebirse desde la óptica exterior) sino como resultado de una reactivación de sub-sectores específicos (p.e. ganadería). Al auge autónomo del sector productivo privado se agregan factores como la organización mejor de asociaciones y cooperativas agrarias, y la presencia de ONGs nacionales, incluyendo contrapartes de Oxfam Novib (p.e. ADDAC y CESADE), con una larga trayectoria en la parte occidental del país.
- Tradicionalmente poco acceso a los recursos productivos existe también para amplios sectores de la población en Guatemala, donde por otra parte los sectores de actividad industrial y de servicios urbanos han tomado más auge. Debido a la mayor presión demográfica, las condiciones ambientales propiciaron más las acciones de las contrapartes en ese país, en articulación con el desarrollo micro-empresarial en el sector urbano.
- Por iniciativa de CDRO se estableció en 2007 el Programa de “Empresarialidad” Rural en Guatemala. La iniciativa surgió ante la necesidad de las comunidades de superar su situación económica y tener mejores condiciones de vida. Además, se encontraba dentro de la experiencia desarrollada en la implementación de la Estrategia Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), también implementada por algunas contrapartes como FASE, FACES y OXFAM GB en Brasil. Se ha observado que CDRO está más integrada que la organización ADISA, ya que cuenta con componentes de seguridad alimentaria en su estrategia, mientras que la última direcciona sus acciones a la colocación de préstamos, de manera aislada. Por su estructura ADISA no ha podido trabajar en su integralidad los componentes de seguridad alimentaria.

(LAC.RES.1.1-2). Mayor acceso y control sobre recursos para la producción sostenible

Según los talleres realizados con las contrapartes y la revisión de documentos, el acceso y control sobre recursos es uno de los temas más trabajados por las contrapartes, quienes en muchos casos cuentan con amplia experiencia con grupos vulnerables y en particular pequeños productores. La medición de los efectos de los resultados de las contrapartes no es práctica común, ya que no siempre se contó con documentos explícitos sobre resultados obtenidos, o con datos corroborables y cuantitativos. Algunos ejemplos no tan específicos a nivel macro encontrados sobre el acceso y control sobre los recursos son:

- Se está fortaleciendo el capital social de las comunidades, puesto que a menudo se trata de bienes colectivos y su gestión colectiva o asociativa.
- Según datos de contrapartes como FOVIDA, CEDEP, FASE y CDRO, se ha logrado un establecimiento/fortalecimiento de pequeños y microempresarios en zonas (peri-) urbanas, sobre todo en regiones con mayor densidad poblacional (Guatemala, Brasil, Perú, Bolivia).
- Hay presencia incrementada de los pequeños productores en la cadena de valor, hoy tienen más productos terminados. Los productores saben, más que en los

años noventa, que el valor agregado está en el procesamiento de la materia prima y en la atención al cliente.

- En varios países han estado apremiando los problemas de la distribución de tierras (Bolivia). En la última década a ésta se ha agregado el acceso a las fuentes de agua que cada vez son más escasas. En Nicaragua se ha observado un proceso de desertificación desde hace varias décadas.
- El programa de Empresarialidad Rural en Guatemala, respondió a la necesidad de fortalecer las capacidades productivas, procesos de producción y a las oportunidades de comercialización de la producción local de los emprendedores y microempresarios comunitarios y rurales, asociadas a CDRO, realizando un aporte interesante a la seguridad alimentaria de las familias de los empresarios (ver recuadro 4.2).

Recuadro 4.2: Resultado intencional: el caso de Guatemala

A través de la ejecución de las actividades de micro empresas, CDRO en Guatemala, ha llegado a tener resultados que tienden a mejorar las condiciones de vida de las comunidades de Totonicapán. Estos resultados se resumen de esta manera:

- Las y los emprendedores rurales tienen capacidad productiva para la elaboración de su producto comercial.
- Las microempresas rurales tienen capacidad de comercialización para mejorar sus ingresos económicos y condiciones de vida.
- Las microempresas rurales tienen capacidad de aumentar su capital de trabajo a través de la obtención de un crédito.
- Las microempresas rurales tienen capacidad de organización por medio de la asociatividad.

Todas estas actividades se han desarrollado en conjunto con los programas de CDRO que intervienen en la estrategia Seguridad Alimentaria y Nutricional y tienen actividades productivas. Se han identificado a más de (300) trescientas personas con iniciativa y deseos de formar un negocio.

Fuente: Informes y entrevistas con CDRO en Guatemala.

En numerosas comunidades de los países de América Latina donde Oxfam Novib ha realizado aportes, se desarrollaron acciones para el aumento de la producción, acceso a recursos y por ende los ingresos de las comunidades (Plan 2007-2010 Oxfam Novib). Se presentan a continuación algunos resultados concretos a nivel micro o de organizaciones.

- La experiencia de Nicaragua con pequeños productores que mejoraron la diversidad de su producción, así como su alimentación y al mismo tiempo cuentan con ciertos excedentes para la comercialización en el mercado local.⁴² La diversificación del sector agrícola se ha facilitado por el crecimiento a nivel nacional del sector orgánico (más de siete mil productores operan en este rubro⁴³), aunque por la intervención de las mayores contrapartes en el país (ADDAC y CESADE) al menos quince mil productores han sido atendidos.

⁴² La valoración de efectos directos y duraderos en Nicaragua se ha limitado considerablemente por la ausencia – al menos en la muestra de esta evaluación – de evaluaciones de proyecto. Si bien se han llevado a cabo evaluaciones institucionales, por ejemplo de la Asociación para la Diversificación y el Desarrollo Agrícola Comunal (ADDAC), las mismas no abordaron los efectos de los proyectos ejecutados en las comunidades asistidas. Del Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo (CESADE) no hay evaluaciones disponibles, a lo que se agrega la duda de que sus operaciones en la Costa Pacífica Norte pudieran haberse traslapado con programas de la cooperación multilateral, en particular del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA con el proyecto TROPISSEC) y de la Unión Europea (proyecto DECOPANN).

⁴³ BIOFACH, *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends, 2010*.

- En México, las cooperativas de pequeños productores han desarrollado un proceso de encadenamiento de su producción con el fin de buscar el mercado adecuado para vender sus productos. Resalta la experiencia en Chiapas de Coopcafé, ligada a la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleros (CNOCA), donde desde 2006, 35 grupos comunitarios han podido mejorar su seguridad alimentaria. Igual resonancia ha tenido en Oaxaca el programa del Centro de Apoyo al Movimiento Popular (CAMPO), con un quehacer colindando la agricultura orgánica y el comercio justo, con una población meta – según reportado por la organización – por encima de veinte mil personas.
- El éxito de las iniciativas desarrolladas con organizaciones en México meridional se confirmó en el transcurso del 2010, luego de la campaña orientada a hacer más justo el comercio internacional de café (“Make Trade Fair”). En los Países Bajos, la empresa transnacional Sarah Lee anunció que para su marca estándar *Douwe Egberts*, en los años venideros el ochenta por ciento del café comercializado provendrá de pequeños productores integrados en organizaciones apoyadas por Oxfam Novib. Esto significa un impulso significativo a la estructura comercial desarrollada en particular por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOCA).
- Igualmente en Guatemala, las organizaciones como CDRO han desarrollado actividades para garantizar la seguridad alimentaria a través de 200 huertos familiares, y entre otras, las acciones de buenas prácticas de nutrición realizadas vía una campaña de nutrición y promoción de los productos locales (Documento de diagnóstico de CDRO, 2009). ASDECO, por su parte, apunta con acciones más duraderas en cuanto al desarrollo de acciones para el apoyo de cadenas alimentarias y la creación de una cooperativa de producción y comercialización de manzanas denominada “Cooperativa Integral Unión Chiquense R.L. –COINACH”, que se está produciendo alrededor de 50 toneladas de manzana (COINACH, 2010).
- Los resultados logrados en Perú son generalmente positivos, aunque en grado variado. El acceso a mercados por parte de pequeños productores en departamentos del norte se fomentó sustancialmente por medio del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), aunque con un grupo meta probablemente menor a lo reportado (cuarenta mil productores). El riesgo de mejorar el acceso a los mercados de pequeños productores lo encontró otra ONG (MEDA), cuando su asistencia en mejoras del sistema de información para asociaciones cafetaleras resultó de modesta utilidad en la práctica.

Más allá de la estrategia de Oxfam Novib, las contrapartes con larga trayectoria y una agenda institucional propia, demostraron políticas de buscar fundamental en la selección de “buenas prácticas”. Estas se plasman en el afán concertado con los grupos atendido en el sentido de reducción de costos, utilización de tecnologías simples y en su adaptación a la cultura y estrategias de adopción de innovaciones de la población. Las prácticas fomentadas en Bolivia, por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) son ilustrativas, en dos instancias, con logros en términos de productividad, diversificación y relaciones de género:

- En la Provincia de Guarayos (Bolivia) se practica la extracción de aceite palmera. Las mujeres recogen el producto en el campo, parten el coco en la casa y lo cocinan con fuego, antes con gran peligro para las manos y cara. La introducción de maquinaria rústica, acompañada de extensión técnica, ha permitido disminuir el

tiempo y el riesgo físico. Otras máquinas, en fase experimental o en divulgación, facilitan el estrujado y la extracción del aceite de *cusí* (producto cosmético), que tiene fuerte demanda del exterior.

- La introducción de sistemas de riego por aspersión significa la sustitución del riego clásico con riesgos de inundación local, contrayendo la obligación de vigilancia por turnos nocturnos. Como mujeres tomaban parte en los turnos nocturnos esto se traduce en una mejora en las relaciones de género locales y un fortalecimiento de los roles en una nueva forma de distribución del trabajo.

El trabajo, por más de dos décadas, del Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituicoes nao Governamentais Alternativas (CAATINGA) en Pernambuco, Brasil, ha sido el elevar tanto la producción como las prácticas eco-amigables. Con una población meta de más de 20.000 personas – que en el país es ínfima con respecto a los segmentos que califican para apoyo en la producción rural – la agenda de esta contraparte ha sido efectiva por al menos cuatro razones. Primero, porque en un estado en el noreste de Brasil con características (semi-)áridas, CAATINGA logró una extensa diseminación de prácticas agro-ambientales sostenibles, basada en programas sencillos relacionados con mejoras en la provisión de agua, el fomento de la apicultura, divulgación de cultivos y la crianza de distintas especies de ganado. El segundo factor favorable ha sido el enfoque articulado del apoyo a la agricultura familiar - concepto que se polinizó en las políticas públicas de Brasil a Centroamérica en la segunda mitad de la década – con el apoyo en la elaboración de políticas públicas, así promoviendo un intercambio fructífero entre las esferas pública y privada.

CAATINGA no se ha limitado a buscar sanas alianzas entre productores y políticos, sino que -como tercer factor- ha aportado significativamente en el desarrollo y la investigación aplicada en el sector agrícola, entre otros a través del montaje de bancos de datos sobre productos agroecológicos (frutas, hortalizas, ganado y otros) y la divulgación de experiencias en modalidades concisas y efectivas. En cuarto lugar, la producción de unidades familiares ha sido activamente conectada con iniciativas de servicios financieros y comercialización, lo cual ha incidido en la integración de su población meta en la economía regional y nacional.

Las prácticas más efectivas, también en Meso-América, han sido aplicadas en varios de los proyectos de seguridad alimentaria como es el caso de CAMPO en México, ASDECO y CDRO en Guatemala. No obstante, la falta de recursos tanto económicos como técnicos, no les ha permitido adecuarlas a las zonas agroecológicas y a los sistemas de producción de la población objetivo. Con la ejecución de los proyectos, las organizaciones han logrado, mediante la adopción masiva de estas prácticas:

- a) Mayores rendimientos en la producción de granos básicos y en la diversificación de la producción de alimentos (incluyendo productos agrícolas y pecuarios). En CDRO, por ejemplo, se ha llegado a tener un aumento de la producción de maíz este año y ASDECO a través de un restaurante, una radio comunitaria y huertos familiares ha llegado a aumentar su gestión y su comercialización.
- b) Reducir la vulnerabilidad familiar y de las comunidades a las sequías y aprovechar de mejor forma la escasa disponibilidad de agua, dando pasos a la recuperación de los recursos naturales, especialmente en zonas de laderas. CDRO, con la gestión de su parque natural-ecológico ha logrado realizar una gestión de los recursos naturales a través de actividades de conservación de suelos y educación ambiental con escuelas de la zona, y de jornadas de reforestación sobre todo en las cuencas y

las zonas de montañas donde se están registrado los derrumbes en las comunidades de influencia.

La revisión de expedientes y los estudios de caso han permitido observar y valorar que existe un intercambio de conocimientos y experiencias, lo que ha permitido la creación de una conciencia sobre los cambios necesarios para implementar las políticas y programas que se derivan de una estrategia de seguridad alimentaria. En las organizaciones se ha promovido el cambio de actitudes, tanto de las familias rurales como de los técnicos agropecuarios, hacia la adopción de innovaciones tecnológicas ajustadas a los recursos y estrategias de la población. Estas son condiciones indispensables para el éxito de los sistemas de transferencia masiva de buenas prácticas en la seguridad alimentaria.

(LAC.RES.1.2-1). 200.000 jornaleros y trabajadores temporales aprovechan cambios en políticas y prácticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

La aplicación de criterios para RSE aún necesita mucho trabajo de articulación entre organizaciones contrapartes y grandes empresas, incluyendo las transnacionales. Hacen falta intercambios entre ONGs especializadas de experiencias exitosas y no exitosas, con aquellas que también pueden integrarlo en sus ejes estratégicos y operativos. Particularmente débiles están los contactos entre las ONGs más pequeñas en Centroamérica y las más grandes en México, los países andinos y Brasil. Pero también las organizaciones de base en el sector rural que difícilmente se organizan a nivel nacional, es decir en la capital, encuentran dificultades en la búsqueda de alianzas transnacionales.

Recuadro 4.3: La Responsabilidad Social Empresarial

En México, la organización Frente Auténtico del Trabajo (FAT) ha realizado diferentes negociaciones con empresas para aplicar lo de la RSE. Además, en Guatemala, CDRO en su nuevo plan estratégico se ha incorporado un departamento de jóvenes con el fin de trabajar en la reivindicación de los jóvenes en el mercado laboral para que tengan derecho al trabajo y el respeto. De momento no existe un mecanismo y respecto de derecho laboral en ninguna de las organizaciones evaluadas en Centroamérica. Sin embargo, hay iniciativas que apuntan a un cambio de enfoque, y que con la participación de las organizaciones en las redes, aseguran el respeto del derecho laboral sobre todo de los campesinos y de la juventud.

En el tema de Responsabilidad Social Empresarial, la Asociación Civil LABOR en Perú, está realizando esfuerzos, aún en etapa incipiente para la conformación de una red de actores, que involucra a empresas privadas como las mineras, entes municipales, instituciones educativas y otras organizaciones; en la conformación de mesas de trabajo para el desarrollo de una política de responsabilidad social empresarial que se aplicará en la zona de Arequipa. Por su parte, FOVIDA, ha incidido en políticas públicas para la implementación de RSE en las empresas; particularmente abordando el tema desde el enfoque de cadenas productivas.

Fuente: Documentos y entrevistas de FAT, CDRO, LABOR y FOVIDA.

Las necesidades percibidas van más allá de las prácticas de la mayoría de las contrapartes consultadas. La estrategia planteada no aterriza sobre las iniciativas demostrativas sobre el tema de RSE con las que Oxfam Novib puede aportar conocimientos a las contrapartes. La aplicación de criterios para RSE aún necesita mucho trabajo de articulación entre organizaciones contrapartes y grandes empresas, incluyendo las transnacionales. México y Perú son los países donde las contrapartes de Oxfam Novib más han trabajado con el tema de derechos e iniciativas a nivel corporativo. Las prácticas están siendo monitoreadas por la Red Puentes, sobre todo en México. En cambio, países medianos y pequeños de la

Región ON-LAC no están representados en la Red Puentes: Bolivia, Colombia, Nicaragua y Guatemala no forman parte (Ver recuadro 4.3).

El resultado implica así mismo el desarrollo de condiciones laborales adecuadas, tema un tanto difícil ya que también se relaciona a la reducción del nivel de pobreza. Algunas organizaciones contrapartes como AVANCSO (Guatemala), CAATINGA (Brasil), CAMPO (México), CEDEP (Perú) y CIPCA (Bolivia) trabajan en realizar investigaciones sobre la creación de más espacios de trabajo para el mundo campesino y al mismo tiempo defienden el derecho de los pueblos a conseguir un trabajo digno.

La crisis financiera del 2008 ha sido otro factor adverso para la puesta en marcha de las estrategias con RSE, ya que las empresas comprometidas sufrieron desajustes presupuestarios. Solo las empresas de mayor disposición y solvencia, tal como fue reportado en Perú, están anuentes para aplicar las prácticas relacionadas, por ejemplo el ISO 26000, con normas aplicables solo en una base voluntaria.⁴⁴

(LAC.RES.1.2-2). Contrapartes en cuatro países con cabildeo para proteger los estratos más vulnerables a través de redes de seguridad, en particular de mujeres, ante el impacto de los tratados de comercio, uso de tierra insostenible y alza en precios de alimentos.

Las contrapartes realizan mucho cabildeo, pero no necesariamente tiene influencia sobre el impacto de la apertura comercial en grupos de mayor vulnerabilidad. La ambición del resultado se refleja, por ejemplo, en el Perú donde el Programa Laboral de Desarrollo (PLADES) ha realizado un gran número de estudios sobre consecuencias de tratados de comercio. La transformación de los resultados de los mismos en medidas políticas protectoras ha sido un desafío de otra dimensión.

Las condiciones laborales han evolucionado en los países andinos desde que se llevó a cabo la Reforma Agraria en el Perú hace más de cuatro décadas, sin embargo, mejoras estructurales no se han producido. Por otra parte, la escasez de mano de obra en ciertos sectores (el sector minero y la agricultura de la costa) ha propiciado mejoras incidentales en las condiciones contractuales primarias. Esto es debido a la escasez de mano de obra calificada. A esto se agrega la mayor apertura de la sociedad hacia el exterior, lo cual permite – en términos relativos – un mejor flujo y mayor celeridad de informaciones en torno a las condiciones de empresas transnacionales. No obstante, en el mundo rural donde la presencia de organizaciones sindicales y otras civiles es menor, se observan los impedimentos puestos para la formación y operatividad de sindicatos. Sobre todo para trabajadoras mujeres, la pertenencia a un sindicato es una característica personal arriesgada en términos de relaciones laborales y aceptación social.

El apoyo brindado por Oxfam Novib – entre otros ya que también la Federación Sindical Neerlandesa FNV está cooperando – en Perú al Programa Laboral de Desarrollo (PLADES) ha tenido un número de efectos previstos y no esperados.

- a. En primer lugar, la contraparte ha podido realizar una gran serie de estudios sobre los efectos de los tratados de libre comercio de Perú con los bloques comerciales en Norteamérica y Europa. Si bien los estudios no tuvieron incidencia en una mejor protección de los derechos laborales en el país, el debate público en el Perú fue nutrido por los insumos preparados con apoyo externo.
- b. Segundo, la creación de sindicatos en algunos segmentos de la agro-industria peruana, en particular la azucarera, ha sido un efecto positivo no previsto en el marco de la cooperación. Lo anterior se demuestra por hechos corroborados en octubre 2010, cuando en la costa norte y centro estaban operando (hasta en el momento de la evaluación organizando una huelga de varios miles de trabajadores azucareros) cuatro sindicatos nuevamente formados.

⁴⁴ Véase Veloz Gutiérrez (2008). Además basado en comunicación personal en Perú (Octubre 2010).

El otro lado de la medalla en el caso de PLADES ha sido la brecha de género que no se ha podido cubrir por el proyecto financiado con apoyo externo. Una evaluación externa realizada en 2007 refiere más bien a la probabilidad de que a través del apoyo internacional se haya ido profundizando la desigualdad entre hombres que sí pudieron organizarse y mujeres que no estuvieron en las mismas condiciones. Tal afirmación debe matizarse con el hecho reportado (en comunicación personal) que en distintos lugares rurales mujeres por primera vez se integraron públicamente en un sindicato. El peso de mujeres en el aparato de PLADES (cuarenta por ciento del equipo profesional) ha contribuido a la afiliación de la contraparte en varias redes internacionales, entre otros la Red Puentes.

(LAC.RES.1.2-3) 300.000 micro-empresas habilitadas en capacidad de negociación, empresarialidad y gestión de riesgos.

Con la excepción de Perú, donde operan las entidades afiliadas al Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI), dentro de la muestra no se encontraron contrapartes involucradas en este resultado. En buena parte el resultado se relaciona con la oferta de servicios financieros – no estudiados en esta evaluación – aunque las micro-unidades productivas demuestran grandes necesidades fuera del plan financiero. Una deficiencia en este rubro es la falta de una relación funcional entre la estrategia y el resultado planteado.

(LAC.RES.1.2-4). Definición de una agenda común con al menos dos Embajadas Reales de los Países Bajos en la región, orientadas a la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en planes nacionales de desarrollo.

Las acciones realizadas no han tenido relación con este resultado,⁴⁵ ya que se trataba de desarrollar estructuras triangulares (Oxfam Novib-Contrapartes-Embajadas) que apoyen las iniciativas de Oxfam Novib. Entre la ausencia de efectos directos está la de la esperada alianza con “al menos” dos Embajadas Neerlandesas en la región ON-LAC. En el momento de la formulación de este resultado 1.2.4., los departamentos para Centro y Suramérica ya se habían fusionado. Antes de la fusión, en varios países se había dado un intercambio con las Embajadas por parte de las plataformas de Oxfam Novib con la participación ocasional de funcionarios de la Embajada. Varios de estos demostraban, como en el caso de Perú, un compromiso mucho más allá de los requisitos formales del puesto que ocupaban.

En Perú no solo la plataforma se desintegró, sino que la coordinación entre Oxfam Novib y la misma Embajada disminuyó, a raíz de la integración de Novib en Oxfam Internacional. El cierre de plataformas tuvo otras razones: Oxfam Novib construyó las plataformas de contrapartes cuando la coordinación entre organizaciones y plataformas temáticas todavía no existía. Con el transcurso de tiempo, las contrapartes participaban en otros espacios que no tenían más en común que tener el mismo donante.

Lo anterior explica parte de la disminución de la coordinación en Perú con la Embajada Real, con la que solo se mantenía un intercambio ordinario de informaciones. El conocimiento de funcionarios públicos neerlandeses de la sociedad civil peruana, permitía que se mantuvieran los lazos entre contrapartes y la Embajada, al menos hasta que se anunció el retiro de la agencia neerlandesa del continente. Si al final del período hubiera cuestión de alianza alguna para una agenda en común, Oxfam Novib no formaría parte de la misma.⁴⁶ Del mismo modo, varios interlocutores reportaron un descenso en los contactos entre la agencia y las Embajadas Reales en Centroamérica.

⁴⁵ Ver SPM, 2008, LAC Res. 1-2-4, sin vinculación con Embajadas, mientras que la Estrategia 1-2-4 se vincula con empresas transnacionales.

⁴⁶ La carta con el anuncio del retiro de Oxfam Novib, recibida con sorpresa en la Embajada Real en Lima en el tercer trimestre del 2009 (en el margen del documento quedaron escritas las palabras “No parece una decisión

(LAC.RES.1.2-5). Tres acuerdos entre bloques comerciales con influencia de la sociedad civil y debida atención a los intereses de pequeños productores y trabajadores.

La diseminación de información por las contrapartes en los respectivos países no implica que ellas tendrían la capacidad de incidir en el resultado final de negociaciones comerciales. Solo en algunos casos los tratados incluyen aspectos de las condiciones laborales, mientras que la incidencia se limitó – en el caso de PLADES en Perú – a estudios que evidenciaron la creciente vulnerabilidad de trabajadores en el medio rural.

La amplitud del resultado no permite definirlo concretamente, mientras que la falta de una estrategia en específico confirma su ambigüedad y dificultad de llevarla a la práctica. No se encontraron informes o respuestas de las contrapartes en los talleres que evidenciaran su participación o incidencia en este resultado.

(LAC.RES.1.2-6) Intermediarias financieras graduadas con acompañamiento de Triple Jump.

Este Resultado no cuenta con evidencia, por la exclusión del tema en la evaluación.

(LAC.RES.1.2-7). Cinco mil migrantes políticamente empoderados para ejercer sus derechos laborales y facultados a hacer uso productivo de remesas.

El tema es pertinente a la luz de la mejora de ingresos de las familias residentes en el país de origen, sobre todo luego de la crisis financiera que hizo caer las remesas en Latinoamérica. La contribución de las remesas al producto interno bruto en varios países es significativa (México: casi tres por ciento; Bolivia: siete por ciento; Nicaragua: más de doce por ciento). Aun así, no hay evidencia directa de que las contrapartes incluidas en la muestra hayan podido integrar el tema en sus agendas respectivas, lo cual no excluye que hubiera contrapartes que hayan trabajado en este tema.

La falta de una estrategia específica no permite determinar las acciones concretas que se llevaron a cabo para lograr el resultado. En la muestra analizada de contrapartes, no hubo ninguna con proyectos y resultados evidentes. Aun si lo fuera, la influencia en el empoderamiento de 5,000 migrantes y de sus familias, dispersas en la región, quedaría proporcionalmente muy limitada.

(LAC.RES.1.2-8). Incidencia en políticas y prácticas de bio-combustibles. En políticas públicas, pro-pobre, se reflejan los intereses de pequeños productores, seguridad alimentaria, distribución de ingresos, emisión de gases invernaderos y patrones de consumo.

Las contrapartes estudiadas y consultadas en la muestra no priorizaron ni han trabajado con este resultado. La participación de la mayoría de las contrapartes en el tema de biocombustibles es mermada y no se refleja a nivel de escritorio. Pese a lo anterior, se observaron otros resultados alrededor del tema ambiental que no se encuentran planteados dentro del resultado, y que están relacionados a la sostenibilidad ambiental y al cambio climático; ambos temas considerados relevantes por contrapartes participantes en los talleres en Centro y Sudamérica.

Como componente dentro de los proyectos, la gestión ambiental y la incidencia sociopolítica en el tema, es pocas veces considerada, lo anterior muy relacionado a la índole de la contraparte, así como a su alcance y ubicación geográfica. De la muestra de contrapartes seleccionadas para la evaluación en la Meta 1, un veinte por ciento trabaja los

muy clara" (*"Beslissing lijkt niet erg duidelijk"*). La falta de comunicación previa llegó al conocimiento de las contrapartes peruanas, entre las que un interlocutor se sirvió del epíteto *"imperdonable"* para calificar el actuar de la agencia.

temas ambientales como un eje transversal, o como parte de las actividades centrales dentro de la institución; del resto no se cuenta con información verificable de las actividades realizadas en el tema ambiental; aunque si existe alguna información sobre algunas contrapartes que trabajan el tema ambiental en lo relacionado al desarrollo de la agricultura orgánica y ecológica. Asimismo, se observa poca o ninguna relación entre las contrapartes que trabajan temas similares para el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y fortalecimiento de capacidades.

Hay que destacar que Oxfam Novib (a través de un programa de Oxfam Internacional), apoyaba primero el trabajo de Oxfam América en este campo, después se formuló un programa conjunto para Perú. Durante los últimos años este fue un programa O.I. regional (Bolivia, Perú, Ecuador) centrado en apoyo a contrapartes de lobby y abogacía entre el Estado y Compañías Mineras y las soluciones de conflictos mayormente ambientales.

Como ejemplo de la problemática a nivel micro, en Perú, aunque en un inicio se planteó la explotación minera como una fuente de empleos y desarrollo local; después de muchos años, la extracción ha traído consigo la escasez del agua tanto para consumo de las comunidades como para la agricultura; así como un futuro incierto, ya que seguirá realizándose por los próximos cincuenta años. Solamente en el departamento de Arequipa, la cantidad de agua que se consume en la ciudad es igual a la cantidad de agua que consumen las mineras de la zona. En este tema, se han realizado algunos movimientos sociales en contra de la contaminación minera y entre ellos se trabaja en una mesa de diálogo desde el año 2004 hasta la fecha. La participación de LABOR, una de las contrapartes más activas de la Región Andina, ha sido crucial para la concertación de agendas y la articulación de esfuerzos comunes entre organizaciones y actores.

En términos de sostenibilidad ambiental, el programa ha tenido algunos efectos con incidencia media específicamente relacionada a proyectos de conservación de cuencas hidrográficas, reforestación y educación ambiental con algunas experiencias remarcables en Perú y Brasil para Sudamérica y Guatemala en Centroamérica. CDRO en Guatemala está ejecutando al momento, un proyecto de formación de jóvenes líderes comunitarios con capacidad crítica, democrática y constructiva a través del Sendero Ecológico del Bosque Aprisco. Se ha creado una base para la sostenibilidad de la organización a través de la venta de los servicios ambientales de este bosque y actividades recreativas y educativas que se realizar en el mismo. El carácter aislado de los ejemplos individuales refleja que este componente del Programa no se hizo sentir ampliamente en la Región.

Si bien es cierto que el tema ambiental es parte de las agendas de algunas ONG's, la gestión de políticas y el apoyo a nivel gubernamental no siempre está presente; sobre todo en un caso como el de la minería, en donde el poder y la influencia se manifiestan abiertamente, dejando a un lado los intereses de las ONG's, actores y líderes que apoyan el tema ambiental y las comunidades que estos representan (ver Recuadro 4.4).

Pese a lo anterior, entre otros resultados no esperados, el apoyo a estructuras institucionales para ubicar la gestión ambiental en la escena pública; ha logrado en algunos casos la articulación de esfuerzos de varios actores en ordenamiento territorial, gestión de calidad de aire, y hasta desarrollo de ordenanzas a nivel de país. Un ejemplo es el caso de Perú, en donde se pasó desde la gestión de mejora de la calidad del aire a nivel local en el departamento de Arequipa, hasta la aplicación de una ordenanza municipal sobre los LMP (Límites Máximos Permisibles) de partículas físicas y biológicas que contaminan el aire, ahora aplicable a nivel nacional. Además, Oxfam Novib apoyó un proceso de desarrollo de un Standard para la pequeña minería sostenible (en términos ambientales e económicos); el cual empezó en Colombia, se volvió un proceso regional y terminó ser en 2010 un Standard de Fair Trade/Fair Minded.

Recuadro 4.4: Estructura ambiental multiplicadora

En el caso de la Asociación Civil LABOR, las escuelas de líderes han tenido efectos multiplicadores a nivel micro, en donde no solo se promueve el liderazgo de hombres sino también de mujeres. Los y las líderes formados en las comunidades, son ahora parte de movimientos regionales ambientales, así como gestores de iniciativas a favor de sus comunidades con respecto a la conservación de recursos naturales, disminución de contaminación, reducción de efectos invernadero y efectos del cambio climático y apoyo a campañas de gestión política ambiental. Los líderes formados son agricultores, productores de alpaca, comerciantes, profesionales y no profesionales representantes de comunidades, que cada vez más funcionan como entes multiplicadores, generando conciencia ambiental y ejemplos de aprendizaje. Según entrevistas con productores de frutas ecológicas en Moquegua al sur de Perú, el papel que desempeña LABOR en el apoyo al desarrollo de ordenanzas para la conservación ambiental y el apoyo que brinda en la interlocución con las empresas mineras no es algo que todas las instituciones se atreven a realizar. Es por eso que el apoyo brindado por parte de Oxfam Novib hacia este tipo de instituciones se traduce en aportes de cambio, no solo a nivel de comunidades sino también entre actores a nivel de gobierno. Por otra parte, se ha logrado involucrar a gestores ambientales en el desarrollo local, complementando ambos temas y contribuyendo al desarrollo regional. Asimismo, la educación ambiental en las escuelas es implementada como parte de un programa de desarrollo de capacidades en jóvenes, que involucra no solo a escolares, sino también a padres de familia, maestros y otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Entre otros temas, se promueve la sana alimentación a través de parcelas escolares, utilizando una producción amigable con el ambiente.

Fuente: Entrevistas realizadas en LABOR, Arequipa, Perú

A nivel micro se encuentran efectos de mayor participación de líderes comunitarios en temas ambientales, así como el desarrollo de agendas municipales que consideran el tema. Después del apoyo de Oxfam Novib en el tema, muchas organizaciones hoy en día priorizan el tema a nivel transversal (ver Recuadro 4.5).

El cambio climático, por otra parte, ha sido un tema relativamente nuevo; pero se cuentan con algunos avances a nivel de investigaciones, documentos y material educativo, que tienen como objetivo informar sobre los efectos y las acciones que tanto a nivel de empresas como de habitantes se pueden tomar para reducir dichos efectos. Son pocas las instituciones que trabajan el tema y son menos aquellas que tienen acciones concretas para minimizar los efectos del fenómeno; aún así, las experiencias en el manejo de tecnologías limpias y utilización de sistemas productivos eficientes son algunos de los ejemplos que cada vez más concretizan experiencias de aprendizaje a nivel micro.

En Perú por ejemplo, según entrevistas realizadas con las contrapartes FOVIDA y LABOR en Lima, existe un movimiento para el cambio climático, en donde se han involucrado algunas contrapartes de Oxfam Novib y otras ONGs, lo cual aporta espacios de participación pública en el tema y una mayor apertura al diálogo y a la búsqueda de soluciones y acciones de mitigación. Antes de que surgiese el cambio climático como tema global, en el sur de Perú la participación popular en políticas ambientales locales era palpable. Al inicio de la década en Cusco, la Asociación INKA supo aglutinar actores para programas de ordenamiento territorial dentro y fuera del casco urbano, incluyendo iniciativas para reforestar parte de las faldas erosionadas alrededor de la ciudad.⁴⁷

⁴⁷ La Asociación INKA en 2006 se disolvió debido en parte a la salida de directivos, en otra parte por la estrategia de política partidaria desafortunada que la dejó marginada de los círculos del gobierno municipal del Cusco.

Recuadro 4.5: Cooperación con una LABOR ambiental

La formación de capacidades es una apuesta hacia el cambio sostenible, en el tema ambiental instituciones como Asociación Civil LABOR en Perú, han marcado la diferencia. La Asociación Civil LABOR se inicia en los años ochentas, como un movimiento ambientalista conformado por jóvenes con aspiraciones de cambio, y desde entonces aporta conocimientos a través del desarrollo de documentos educativos, material didáctico, cursos de capacitación y formación de líderes con capacidad para incidir en políticas medioambientales en su región. Actualmente cuenta con 4 oficinas en las ciudades de Arequipa, Ilo, Moquegua y Puno, y con más de 18 años de experiencia trabajando el tema ambiental. Según su coordinador de proyectos el Sr. Edwin Guzmán, Oxfam Novib les ayudó a consolidar los procesos para transversalizar totalmente en la institución el tema ambiental y desde que les apoyó, han ido creciendo en experiencia, conocimientos y reconocimiento por parte de las comunidades, actores a nivel de gobierno y otras instituciones interesadas en el tema.

Junto con Oxfam Novib, existen otras agencias de cooperación neerlandesas como HIVOS y Cordaid que también han apoyado a LABOR en proyectos específicos; mientras que Oxfam Novib, por su parte, soporta un 30% de la estructura institucional de la organización. LABOR cuenta hoy en día con 13 fuentes de financiamiento externas. Así mismo cuenta con apoyo de organismos norteamericanos como CARE y Green Grants Fund para proyectos como CIIMSA, una red interinstitucional que desarrolla actividades ambientales como planes, documentos educativos y eventos que concientizan a la población sobre los problemas ambientales en la región de Arequipa.

Fuente: Entrevistas varias realizadas con directivos y promotores de LABOR en Arequipa, Perú

Asimismo, la organización CDRO en Guatemala, ha realizado diferentes actividades de mitigación y adaptación al cambio climático a través de un parque ecológico, se han ejecutado diferentes actividades educativas de índole ambiental, tanto con estudiantes como con sus familiares, así como acciones de manejo de cuencas de los ríos con barreras vivas y muros de contención en zonas de derrumbes (Los Bosques de Totonicapán, CDRO, 2010) donde ha participado más de 6000 personas de diferentes niveles, desde estudiantes hasta agricultores. Según la encargada ambiental de CDRO, las actividades de reforestación son una acción voluntaria que realizan los visitantes y las escuelas en el parque ecológico ubicado en Totonicapán.

Aún con los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos, bajo la misma gestión ambiental surgen algunos temas pendientes, tales como la gestión del agua, manejo de recursos naturales y en especial la aplicación de las legislaciones ambientales, temas que según la información recibida por las contrapartes, no son siempre apoyados desde otras estructuras de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno local-nacional, y dependen directamente de instituciones como LABOR, CDRO o ASDECO. Es aquí donde el papel de este tipo de instituciones se vuelve crucial y facilita la gestión, aplicación y sostenibilidad de los procesos.

Las actividades ejecutadas para conseguir los resultados han contribuido en cierta medida a facilitar el desarrollo de las organizaciones y han tenido mucha aceptación tanto respecto a la temática como a la metodología utilizada para su implementación, lo cual, ha permitido no sólo una contribución hacia el aprovechamiento de oportunidades por parte de las organizaciones sino también un cuestionamiento vivencial sobre su estructura y su accionar. Lo anterior se evidencia en los informes de las contrapartes y los diferentes estudios y evaluaciones, así como en las entrevistas realizadas durante este proceso evaluativo con los y las miembros participantes de las organizaciones contrapartes.

Según los informes de las evaluaciones de los proyectos y de los trabajos de campo, el equipo evaluador pudo constatar que muchas organizaciones quisieron lograr un

equilibrio entre el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria en el corto plazo, tanto a nivel nacional, regional como familiar; y por el otro lado el enfoque de reducir la vulnerabilidad de la población atendida en un plazo mayor. Lo anterior, mediante el aumento de la producción y el autoabastecimiento de alimentos, así como la protección del ingreso, el consumo familiar y la sostenibilidad de sus sistemas de producción.

Estas políticas de seguridad alimentaria han permitido a las organizaciones facilitar un moderado acceso a activos como tierra, agua, educación-extensión y a mecanismos institucionales que permitan superar riesgos (programas de transferencias, acceso a créditos, etc.). Son estas últimas, las que contribuirían en forma decisiva a que la población pueda escoger actividades productivas de mayor rentabilidad, sin poner en alto riesgo su consumo.

C. Eficiencia

El análisis de la eficiencia se ha realizado teniendo en cuenta la relación entre las actividades y los componentes de seguridad alimentaria del programa durante la ejecución, poniendo más énfasis sobre el grado de manejo financiero del mismo. La valoración global del programa, en lo relativo a la eficiencia, es de un logro muy satisfactorio en cuanto a la administración general y a la administración por parte de cada contraparte de ejecución.

La calidad de la gestión del programa por parte de las contrapartes en cuanto a ejecución presupuestaria y financiera del personal, información y recursos, en la perspectiva de los estándares convencionales, ha sido ágil, oportuna y acompañadora. Sin embargo, no ha tenido la visión de gestionar, a lo largo de la duración del programa, la participación de otras fuentes de financiamiento para apuntalar la sostenibilidad del mismo. Tampoco ha generado sinergia con los otros actores de cooperación técnica que trabajen en la región o que está interesado en el.

En un marco comparativo, el flujo financiero, basado en recursos públicos,⁴⁸ destinado a la Meta 1 durante el período 2003-2009 ha sido el mayor del Programa, ascendiendo a un total de casi Euro 39 millones (Tabla 4.2). Contrapartes ubicadas en Bolivia y Brasil han sido mayores recipientes, seguido de las con operaciones en México y Perú. En la muestra de esta evaluación, el monto desembolsado en promedio por contraparte ha sido cerca de € 730.000, lo cual significa un gasto de algo más de € 100.000 por contraparte por año.

El análisis de la eficiencia se ha realizado teniendo en cuenta la relación entre las actividades y las estrategias del programa durante la ejecución y poniendo más énfasis sobre el grado de manejo financiero del mismo.

La evaluación no ha podido encontrar evidencias vinculadas con la concepción y práctica real de colaboración tanto comercial como de intercambio entre las contrapartes del Programa. En general, la coordinación con las organizaciones del interior de una región y los intentos de relación con las organizaciones a nivel nacional y transnacional han sido plenamente satisfactorios en el marco de nuevas relaciones y visiones marcadas dentro del programa.

⁴⁸ Recursos públicos provienen del Programa Cofinanciamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores. No incluyen los fondos propios de Oxfam Novib, destinadas a numerosas contrapartes, que en esta evaluación no han sido analizados.

Tabla 4.2: Costo Meta 1: Seguridad alimentaria y generación de ingresos, 2003-2009				
(Moneda: Euro '000) País	Contrapartes		Financiamiento (Euro '000)	
	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC
Continente	3	16	961	3,167
Amazonia	--	--	--	501
Bolivia	5	19	6,648	9,085
Brasil	6	22	5,864	8,063
Colombia	0	0	0	0
Guatemala	4	13	1,634	3,129
México	6	19	3,924	5,945
Centroamérica	--	8	--	916
Nicaragua	4	10	2,016	3,002
Perú	7	19	3,709	4,908
Urbano	--	1	--	100
Total	35	127	24,756	38,815

Fuente: Departamento ON-LAC

Si bien en la evaluación no se ha hecho mayor profundización en cuanto a la verificación contable y financiera de los gastos, debido a que no se dispone de datos de auditoría y de manejos de los gastos por parte de las contrapartes, se ha limitado solamente a manejar los datos presupuestarios y administrativos por contrapartes y país., en donde se pudo apreciar que los procesos administrativos son bastante cuidadosos, flexibles e incorporan mecanismos de coordinación bastante libres entre la contraparte y Oxfam Novib.

Han surgido dos interrogantes con respecto a la coordinación con otros actores de desarrollo, por ejemplo en el caso de Perú. La primera se relaciona en la sintonización de contrapartes a nivel nacional, donde se ha observado una semejanza temática fuerte, pero con ausencia de intercambios duraderos. Al menos en la última década no ha habido una sintonización del mismo grado como alcanzado en el caso de Guatemala.

La segunda interrogante se vincula con las contrapartes en mayor cercanía capitalina, no de Oxfam Novib sino de otras agencias cofinanciadoras neerlandesas (ICCO, Cordaid) que por muchos años han brindado apoyo a institutos homólogos,⁴⁹ cada uno con un programa de análisis, investigación, documentación y acciones en el terreno. Si bien los institutos han estado obteniendo apoyo de un abanico de fuentes de financiamiento fuera de los Países Bajos, cabe preguntarse si las agencias neerlandesas no hubieran podido propiciar esfuerzos para aglutinar los programas de estudios y publicaciones periódicas.⁵⁰

⁴⁹ Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES, publicando la Revista Agraria) y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO, publicando Quehacer).

⁵⁰ En Oxfam Novib se conocía los apoyos que Cordaid, Hicos e ICCO daba a organizaciones, al tomar en consideración el "acuerdo de caballeros" entre organizaciones neerlandesas que significa que las agencias se abstienen de financiar contrapartes de otra agencia. Este es un ejemplo claro del potencial de duplicación de actividades de cooperación en un contexto con relativa abundancia de recursos (ver sección III). Por su parte, Oxfam Novib tampoco prefirió recomendar a su contraparte una coordinación con otras ONGs, por respeto de la autonomía institucional. Se nota el efecto compensatorio ("*trade off*") entre la autonomía institucional de las organizaciones peruanas y neerlandesas y, por el otro lado, la eficiencia de recursos de la cooperación privada. Tal efecto compensatorio se intensificaría con la mayor concentración de la cooperación neerlandesa en un número menor de países.

Aunque faltan datos para realizar un análisis de costo-beneficio contundente, sobre la línea se observa que los aportes del Programa han sido bien utilizados. Puesto de otra manera: en la evaluación no se encontró evidencia de ineficiencias significativas. A manera de ejemplo, en Guatemala, ASDECO ha capacitado y ha trabajado con más de 420 familias, de estas 100 mujeres, esposas de autoridades ancestrales de cinco municipios del departamento de Santa Cruz del Quiché, impulsan las prácticas alimentarias ancestrales. Partiendo de los 90,000 Euros gastados por ASDECO durante el periodo de ejecución del programa, nos da una relación de alrededor de 214 euros por beneficiarios. Igualmente CDRO ha fortalecido a sus redes de organizaciones que trabajan el SAN a través de los 30 grupos para alrededor de 500 productores miembros de organizaciones como beneficiarios en toda la provincia de Totonicapán. En el presupuesto de 2003-2009, CDRO ha utilizado 170,000 euros para la realización de las acciones de Seguridad Alimentaria y Generación de Ingresos, a considerar el número de beneficiarios de este monto, refleja que por cada sujeto han gastado 340 euros, o sea menos de 60 euros por año.

En el trabajo de campo realizado para esta evaluación, se han encontrado evidencias empíricas acerca del mejoramiento sustantivo de las prácticas dentro de las organizaciones beneficiarias en la aplicación de las técnicas aprendidas y la facilitación de aprendizajes dentro de sus organizaciones, sobre todo en las diversas acciones de desarrollo de la producción en cuanto a la seguridad alimentaria en la zonas de influencia de ASDECO,⁵¹ y una mejora sustancial en la facilitación de aprendizajes en la práctica de la producción de maíz en Guatemala y la papa en Perú con el apoyo de FOVIDA.

Hay que destacar que el apoyo de Oxfam Novib para las contrapartes que trabajan en seguridad alimentaria y de ingresos es, en casi todos los casos, un soporte a la estructura central de la institución. En algunos casos, dichas estructuras se conformaban en un 30% o 40% por el apoyo de Oxfam Novib (FAT, SERVICIO DE PUEBLO MIXE, AVANCSO, ADESCO, ADISA). Lo anterior ha sido difícil de sobrellevar por varias instituciones, que financiaban con este aporte su estructura directiva; aún así, algunas podrán llevar a cabo sus actividades hasta el 2013 sin problemas financieros.

D. Sostenibilidad de los resultados y sostenibilidad institucional

Se ha evidenciado un sentido de apropiación de los beneficiarios sobre los objetivos y logros específicos del programa en sentido general y de los 10 resultados principales en particular. Los y las beneficiarias miembros de las organizaciones son conscientes de que se espera de ellas y ellos, la mejora continua de su capacidad de mantener su organización funcional y estar siempre en la búsqueda de oportunidades para que sus iniciativas sean sostenibles. La valoración global de la sostenibilidad del programa, en cuanto a los efectos de las intervenciones y según criterio de la plausibilidad de la contribución – al que se refiere en Sección II – es de un logro satisfactorio. Hay un grado muy satisfactorio de viabilidad de prácticas productivas en la región, aunque con un grado menor en cuanto al derecho al trabajo y la comercialización de los productos.

En Meso-América, en este contexto limitado a México y Guatemala, se han realizado estudios de productos con potencial comercial, y a la fecha ya se ha establecido una red de contactos tanto nacionales como internacionales con el fin de crear mercado para dichos productos. Hoy en día, ya se cuenta con contactos de empresas para el desarrollo de responsabilidad social empresarial, lo que ayudaría a algunas de las organizaciones a mantener sus acciones.

⁵¹ En la zona de Chichicastenango con el apoyo de ASDECO y de la Cooperación Italiana, la cooperativa COJNACH ha podido aplicar sus conocimientos en la colocación de su producto en el mercado internacional.

Con la estrategia de salida de Oxfam Novib, se había planteado la construcción de capacidades entre las organizaciones contrapartes, con el fin de poder llevar a cabo el desarrollo de sus actividades. Las diferentes organizaciones contrapartes de Oxfam Novib participantes en estas capacitaciones han establecido, por otra parte, un acuerdo de entendimiento para seguirse apoyando mutuamente en la búsqueda de oportunidades; tanto en términos de financiamiento, como en complementariedad de metodología e instrumentos de acción. De la misma manera, con el último taller realizado por Oxfam Novib con las contrapartes el pasado octubre 2010, se han consolidado las bases entre las contrapartes de los diferentes países para la realización de capacitaciones adicionales en agro negocios y en el apoyo a sus iniciativas productivas.

La participación de las diferentes organizaciones en la Red de Organizaciones de Seguridad Alimentaria, ha permitido crear una voz común de las mismas. El acompañamiento de estas formaciones, puede servir como fuerza impulsora para buscar apoyo por ejemplo, de la Comunidad Europea, lo que les permitiría un mayor acceso a fuentes de financiamiento adicionales, tanto de los gobiernos nacionales como de la cooperación internacional.

A nivel micro se pueden brindar algunos otros ejemplos de sostenibilidad del programa:

- a. En organizaciones como CDRO, con el programa que desarrolla para la microempresa y el laboratorio de productos naturales, al igual que ASDECO con la creación de un restaurante comunitario y la programas radiales para vender servicios, están establecidos mecanismos de recuperación de costos, debido a que el apoyo de Oxfam Novib ha permitido el fortalecimiento institucional a través de la creación de oportunidades económicas.
- b. En la misma línea, los resultados logrados por contrapartes en México tienden a tener un carácter duradero más allá de la vigencia de los proyectos apoyados externamente. Tanto en Chiapas, donde actúa la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleros (CNOO) como el Oaxaca, con las operaciones del Centro de Apoyo al Movimiento Popular (CAMPO) han podido contribuir a cambios estructurales en la producción agrícola (orgánica), la salida de productos por medio de líneas de comercio justo y en los patrones de consumo de alimentos – en nivel como también en calidad – que se ha ido reduciendo la vulnerabilidad de entre 100 y 150 mil personas que viven en el sector rural.
- c. Los países andinos presentan un panorama igualmente alentador, aunque con matices y diferencias internas entre ellos. En Perú ha estado activo por varias décadas el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), basado en Lima pero con ejes de apoyo en los departamentos del norte (Libertad, Lambayeque), de la sierra (Ancash) y en el Sur (Moquegua). Por medio de acciones programadas de larga duración, con diferentes ejes en la organización de productores, de extensión técnica, de fomento de prácticas agro-ambientales y de comercialización regional y nacional, se ha establecido un alcance de aproximadamente 40.000 personas. Además, CEDEP ha podido vincularse con actores en los gobiernos locales en el norte y el centro del país, lo cual permitió capitalizar las experiencias más allá de su población meta. Contactos duraderos con al menos tres universidades han sido vinculantes para incidir en el debate nacional sobre las políticas rurales en Perú, también apoyados por la revista 'Socialismo y Participación' con contribuciones sobre la línea entera significativas.
- d. En Bolivia, más allá de los resultados evidenciados en prácticas productivas en el sector rural, destaca las ganancias realizadas para la población rural en la distribución de tierras. El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

(CIPCA), entre 2003 y 2009, pudo facilitar la titulación de 6.3 millones de hectáreas (más de una vez y medio el territorio de los Países Bajos) a favor de pequeños productores y sus familias respectivas. A pesar de que las relaciones de propiedad en el país siguen siendo altamente desiguales y con un mercado de tierras relativamente inestable, la contribución de CIPCA al desarrollo rural boliviano luce como históricamente irreversible.

- e. En México, el FAT ha forzado a las empresas a aplicar y respetar los criterios de RSE, esta organización es también parte de la Red Puente nacional e internacional y trabaja en la defensa de los trabajadores. Con el apoyo de Oxfam Novib, han construido una agrupación de muchas organizaciones locales y realizan acciones de apoyo para el derecho laboral de los trabajadores.
- f. En Guatemala: La organización AGER ha realizado la promoción del fortalecimiento de la capacidad competitiva, fomentando el encadenamiento de tres empresas y la creación de 20 empresas rurales, lo anterior, con el fin de aumentar el nivel de empleo y hacer respetar el derecho de los trabajadores desde estas entidades como una forma de presionar a las grandes empresas a respetar y desarrollar sistemas de RSE.

La sostenibilidad en términos institucionales y financieros es un asunto pendiente que muchas contrapartes deberán resolver a la brevedad posible, y en donde valoran el apoyo de Oxfam Novib en la búsqueda de nuevas fuentes.

E. Género

Con respecto a la relación de género tanto a nivel de organización contraparte, como de beneficiarios, fueron muy pocos los datos numéricos y corroborables encontrados en los documentos disponibles. Considerando que se cuenta con información sobre parte de las organizaciones de la muestra para la Meta 1 y también algunas respuestas obtenidas en las entrevistas, se puede decir que existe un balance entre hombres y mujeres dentro de las organizaciones, en muchos de los casos equitativo.

En Perú, por ejemplo, el 44% de las personas que laboran en las organizaciones contrapartes de la muestra son mujeres, lo cual coincide con los datos obtenidos para Brasil y México de un 46%. Según entrevistas con contrapartes como CEDEP, FOVIDA y LABOR en Perú, desde hace algunos años, las mujeres no solo forman parte del cuerpo de la organización, sino que se desempeñan y con resultados muy positivos, en puestos de gerencia y dirección

En términos de la relación hombres y mujeres entre los beneficiarios de los proyectos, la misma relación ocurre a este nivel. El cuadro 4.3 resume las cifras por país, para la Meta 1 de la muestra seleccionada, de beneficiarios por género; un 45% del total son mujeres. Desde luego, se debe considerar que para la totalización de datos, no todas las contrapartes de la muestra fueron consideradas debido a la falta de datos de esta índole en los documentos disponibles.

<i>País</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Bolivia	6.615	6.749
Brasil	423.957	529.315
México	62.912	89.912
Nicaragua	1.079	1.966
Perú	302.380	314.215

Como ejemplo de la función del género en dos organizaciones en Guatemala, se puede mencionar a CDRO y ASDECO. Aunque la organización CDRO tiene un tejido organizacional horizontal, integrado por muchas organizaciones comunitarias, funciona con una estructura de gestión y de manejo vertical. Los y las beneficiarias son en su mayoría mujeres, mientras que los equipos técnicos son en su mayoría hombres, lo que a veces podría caer en una gestión vertical y no lineal. Por su parte, ASDECO es una organización comunitaria que ha pasado de ser una organización facilitadora de servicios a ser una facilitadora de procesos organizativos, dirigidos a un cambio político, económico y cultural (Informe de Oxfam Novib, 2009). Su estructura está dirigida más a la horizontalidad, donde la gestión con y para las mujeres se hacer sentir más, tanto en la cúpula como en el equipo técnico y beneficiarios.

Estas evidencias se sujetan en que la organización CDRO ha creado una coordinación de jóvenes que está integrada por mujeres con el fin de convertirse en relevo generacional, y que en el futuro asegurara una visión más horizontal y equitativa en los roles y líneas de mando en la organización. Al igual que en ASDECO, ya la sostenibilidad de la organizaciones está sustentada en la implicación de las redes de mujeres en la toma de decisiones de las organizaciones y en mantener el mismo equipo ejecutivo.

F. Conclusiones preliminares

Se ha evidenciado un sentido de apropiación de las organizaciones contrapartes sobre los objetivos y logros específicos del programa en sentido general y de los tres componentes principales en particular.

Con el apoyo de Oxfam Novib, las organizaciones contrapartes han forzado la apertura de las estructuras tradicionales de los estados mesoamericanos, a cambios que permitan una mayor y mejor atención de las necesidades de las comunidades; ofreciendo una oportunidad para que las organizaciones comunitarias participen y desarrollen iniciativas concretas.

Los procesos y resultados del Programa ON-LAC han mostrado, con múltiples evidencias, la viabilidad de construir prácticas de calidad en materia de capacitación en las organizaciones; así como la creación de oportunidades de inversión, en contextos urbano-marginales y rurales de pobreza en América Latina, desde una perspectiva crítica y transformadora y dentro del marco de una propuesta de desarrollo articulada con las necesidades de las organizaciones de la región.

Se ha evidenciado la presencia del liderazgo femenino, en algunas de todas las contrapartes instancias de la vida orgánica de la estrategia de Oxfam Novib en la región, que está contribuyendo a la intensificación de los procesos de diálogo, negociación y concertación, así como a la afirmación de la cultura democrática en América Latina. Esta tendencia se hizo manifiesta, por ejemplo, en el desarrollo del movimiento sindical en la Región Andina, apoyado a través de una red internacional.

Las acciones de las contrapartes, han aumentado las oportunidades de la población rural para mantener y diversificar sus medios de producción, aprovechando las sinergias entre agricultura, ganadería, acuicultura y silvicultura; haciendo un manejo sostenible de los recursos naturales.

El Programa ha desarrollado una gestión eficaz por parte de las contrapartes particularmente en lo concerniente a la gestión de ideas, gestión financiera, técnica y

comunicacional. No se han realizado emprendimientos innovadores en relación a la gestión institucional y financiera complementarios. Por el otro lado, si se han creado las condiciones favorables para lograr una amplia y activa participación de los actores involucrados. Según la valoración de numerosas contrapartes, falta intentar la construcción de una estrategia de articulación entre las contrapartes con un quehacer en el nivel local y las políticas públicas nacionales. Particularmente en Centroamérica, este sería el punto de partida de la difusión de los resultados estratégicos en la búsqueda de apoyo para continuar las acciones por parte de las organizaciones.

Según información obtenida de algunas contrapartes, queda el desafío para mejorar, a escala significativa, los sistemas productivos en zonas secas y aumentar el autoabastecimiento familiar de alimentos e ingresos. En México y Guatemala está el potencial para desarrollar prácticas sencillas que tengan impactos positivos y que no requieran de grandes y costosas inversiones.⁵²

En el diseño del Programa, si bien se ha observado la elevada pertinencia de los resultados estratégicos, también se nota la dificultad de ligar los mismos con su estrategia correspondiente. El problema se hace sentir en la cadena de resultados estratégicos, como en el caso de Brasil: ¿mayor seguridad alimentaria a través de intervenciones en el terreno, a través de incidencia política o ambos? De manera implícita, la estrategia parece haber priorizado el cabildeo en políticas públicas, para lo cual en retrospectiva otros países hubieran calificado mejor.

Desde la óptica opuesta, se observa la ausencia de resultados estratégicos explícitos para una estrategia regional que sí se llevó a la práctica y de manera exitosa: las campañas internacionales enfocadas en mejores condiciones para productores de materias primas (entre otros café) y los buenos resultados que compensan por el logro modesto obtenido en las áreas de desarrollo ambiental y comercial (Tratados de Libre Comercio), como también la de los derechos laborales, donde la incidencia de las contrapartes apenas resultó palpable.

⁵² En concreto tales medidas representarían lo siguiente:

- Prácticas de retención de humedad en los suelos
- Producción artesanal de semillas
- Diversificación productiva agrícola
- Almacenamiento de cosechas al nivel familiar y comunitario (post-cosecha)
- Huertos familiares y comunales
- Diversificación pecuaria iniciándose con especias menores enfatizando medicina preventiva y nutrición animal.
- Acuicultura y apoyo a la pesca artesanal.
- Agroforestería, fertilización orgánica y control integrado de cultivos y plagas.
- Cosecha y aprovechamiento de aguas de lluvia.
- Sistemas de riego artesanales con enfoque de manejo de aguas.
- Manejo y administración de unidades de mini riego, con enfoque de manejo de microcuencas.

V. El derecho a ser escuchado (Meta 4)

El presente capítulo ha sido formulado a partir de los insumos del estudio de escritorio y trabajo de campo de algunas contrapartes de Oxfam Novib en Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Nicaragua, Guatemala y México. El trabajo de campo abarcó solamente a organizaciones de Brasil y Guatemala, y fue posible entrevistar, directamente o en grupos focales, a organizaciones participantes en los talleres realizados por Oxfam Novib en Guatemala y Lima, en octubre del 2010.

Una de las áreas evaluadas por el equipo abarca realidades cruciales de estos países, referidas a participación social y política: democratización, participación y derechos humanos, al respecto de las cuales se esperaba que la evaluación respondiera a las siguientes preguntas generadas por Oxfam Novib: *¿En qué medida las contrapartes en los siete países han contribuido a la participación de grupos socialmente marginados en los niveles municipal, departamental y nacional, en particular los de indígenas y de mujeres? ¿Han contribuido a la defensa, el monitoreo y la atención para víctimas de violaciones de los derechos humanos?*

La teoría de cambio de Oxfam Novib, contenida en la estrategia definida para el período 2007-2010 en el terreno de participación y derechos humanos, se desprende de la fundamentación del objetivo 4: *el derecho a ser escuchado*, la cual encadena los siguientes cambios⁵³:

- a) Oxfam Novib parte del reconocimiento de "...oportunidades para fomentar la cooperación entre el gobierno local, los actores de la sociedad civil y el sector privado a fin de atacar la pobreza, las desigualdades y la injusticia..." haciendo referencia a los sistemas y procesos de descentralización en varios países.
- b) Desde este punto de vista, la estrategia a seguir será fortalecer las organizaciones de sociedad civil para que aprovechen dichas oportunidades en función del mejoramiento de sus condiciones de vida, y la ampliación de los espacios políticos y legales para incidir en cambios favorables para los pobres y la población marginada.
- c) De esta forma Oxfam Novib "...espera incrementar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones públicas; aumentar los mecanismos de la participación directa y el involucramiento en el sector corporativo para desarrollar sus actividades con responsabilidad social y mejorar la libre información y el debate público."
- d) Lo anterior conducirá a consolidar un sistema en el que se respeten los derechos humanos para construir una cultura democrática. La democracia y los derechos humanos constituyen las metas y los medios para el desarrollo sostenible, como lo planteaba el contrato de Oxfam Novib en 2004.⁵⁴

Este abordaje implica para Oxfam Novib enfatizar en cuatro acciones a ser priorizadas por sus contrapartes:

- a) Construcción de la capacidad de organizaciones sociales y empoderamiento del liderazgo, especialmente de mujeres y pueblos indígenas.
- b) Fortalecimiento de los procesos de alineamiento y construcción de alianzas entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), autoridades locales y el sector

⁵³ Ver Oxfam Novib Planes MPP 2007-2010, p.16-18.

⁵⁴ El planteamiento del Contrato de la Oficina Oxfam Novib Sudamérica en el 2004 sostiene que "La pobreza en Sudamérica está intrínsecamente relacionada a la exclusión social y a las grandes inequidades entre la población. El reto está en desarrollar iniciativas que representen una contribución al acceso justo y la distribución de la (existente) riqueza. Esto solamente se llevará a cabo a través de un proceso de fortalecimiento político, social y democratización cultural."

- privado, de modo que los pobres y poblaciones excluidas tengan un mejor acceso a los servicios públicos y capacidad de incidencia en políticas.
- c) Promoción, defensa y protección de los derechos humanos, recolección de datos y publicaciones sobre la violación a los derechos humanos.
 - d) Cabildeo, incidencia en políticas y campañas para influir en la legislación, la opinión pública y los tratados internacionales, basados en la implementación de los derechos humanos.

A. Pertinencia

La concepción de los cambios de Oxfam Novib partió de una lectura adecuada de las tendencias sociopolíticas que enmarcan estrategias y acciones de las contrapartes analizadas. A pesar de la distancia existente entre Brasil, gobernado ya en aquel entonces por el Partido de los Trabajadores, y una Guatemala que venía saliendo de cuatro décadas de conflicto armado, en los países incluidos por Oxfam Novib en el programa, predominaba un contexto de profundización de la democracia, fortalecimiento del estado de derecho y construcción de ciudadanías diversas, todo ello en medio de una alta conflictividad sociopolítica.

Leyes e instituciones de descentralización, que encierran condiciones para la participación de la sociedad civil organizada desde los ámbitos locales a los nacionales, se abren paso en muchos países:

- En Colombia, la Constitución de 1991 y la ley 134 consagraron diferentes vías de vehiculización de la gestión ciudadana.
- En Bolivia, un proceso similar arranca en 1994.
- En Perú, entra en vigencia un cuerpo de leyes: Orgánicas de Gobiernos Regionales (2002), de Descentralización (2002), Orgánica de Municipalidades (2003–Modificada en 2009) y de la Mancomunidad Municipal (2009).
- En Guatemala, una trilogía de leyes entró en vigencia o fue reactivada entre 2000 y 2002: el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización.
- Por su parte Nicaragua, a finales del 2003 promulgó su Ley de Participación Ciudadana.
- En Brasil se habla de la “democracia de los Consejos”, pues el Presidente Lula Da Silva creó más de una decena de Consejos a nivel nacional, en los que se discuten las políticas sociales con movimientos sociales y, sobre todo, con ONG (Hochstetler, 2008).

Las Organizaciones de Sociedad Civil jugaron desde las últimas décadas del siglo pasado un importante papel en la apertura de espacios de gestión democrática y ejercicio de una diversidad de derechos, y en la forja de las leyes e instituciones arriba mencionadas. Por ejemplo, en Bolivia las OSC incidieron directamente en el proceso de más de una década que condujo a la conformación de una Asamblea Constituyente que, en 2009, aprobó una nueva Constitución en la cual se sentaron las bases legales del nuevo Estado: unitario, plurinacional y autonómico, con un modelo económico plural. El protagonismo de las OSC en Brasil en los años 80, por su parte, se condujo a través de la campaña “Derechos ya!” que culminó con la aprobación de la Constitución del Ciudadano en 1988, incluyente de derechos humanos, económicos, sociales y culturales, la cual ha sido base para incidencia en políticas públicas, sobre todo en el período del Presidente Lula da Silva.

Por otra parte, probablemente en toda su historia, América Latina no había contado con tantos gobiernos que, a un mismo tiempo y por distintos caminos, implementasen políticas más incluyentes y equitativas. Aunque esto se dio en un marco global muy adverso,

marcado por la reconfiguración de las relaciones económicas internacionales y de las estructuras de poder internas, que reduce la eficacia de sus propósitos y acciones. Este, es un factor contribuyente a las oportunidades ya señaladas. Sin embargo, estas buenas condiciones no pueden esconder los enormes obstáculos que deben retomar las organizaciones, sobre todo de sectores pobres y marginados, para que su voz sea escuchada y, sobre todo, que les conduzca a cambios favorables en sus vidas.

Sobre la deuda de impunidad de prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos, se puede mencionar a manera de ejemplo el caso de Guatemala, en donde en el 2009, se reportó que el 99.8 % de los delitos denunciados se mantenían en impunidad.⁵⁵ La marginación histórica de los pueblos indígenas del ejercicio de sus derechos y de las posibilidades reales de influir en la política que rige los países en que viven, así como la dominación de las mujeres por el sistema patriarcal expresado en economía, política, religión y cultura, y la violencia irracional ejercida contra ellas. No son problemas que algunas leyes ni organizaciones con pocos recursos y, por lo general, frágiles institucionalidades puedan resolver.

Menos en contextos que por su dinámica económica y política tienden a empeorar las tendencias limitantes de la democracia y agravantes de las violaciones a los derechos. Algunos ejemplos los da Colombia, donde el escenario de guerra y violencia repercute directamente en acciones de violencia, amenazas, reclutamiento forzado y extorsión de la población campesina, que alimenta el contingente de más de cuatro millones de personas desplazadas internas (Nikken et al., 2009). O Guatemala, donde, según información de la Comisión Internacional Contra la Impunidad, poderes fácticos han penetrado las instituciones políticas y de administración de justicia. O el caso de Brasil, con sus inmensos problemas de las favelas (Perlman, 2008). Son expresiones claras de los desafíos a la vigencia de un estado de derecho de respeto por los derechos humanos.

En síntesis, no pueden obviarse las buenas condiciones políticas, legales, institucionales y de desarrollo de una ciudadanía activa en los países seleccionados para la presente evaluación. Así como tampoco se pasa por alto aquellas condiciones necesarias para el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho con participación de sociedad civil en el período analizado. Ni mucho menos se pueden descuidar las dimensiones que asumen los problemas por superar.

En un informe de evaluación sobre la participación ciudadana y la intervención de la cooperación neerlandesa en Colombia, se plantea la siguiente pregunta, aplicable a otras regiones de América Latina: “¿qué tanto la violencia, la corrupción y el poder de facto pueden ser desafiados a través de los espacios formales de participación que han sido abiertos por la Constitución y a qué nivel de acción participativa esto puede lograrse? O por el contrario ¿Esos obstáculos por si mismos dejan estos espacios impermeables a ese desafío?” (Pearce et al., 2005). La anterior es una pregunta aún abierta, frente a la cual la estrategia seguida por Oxfam Novib según los cuatro pasos de su teoría de cambio parece ser pertinente: fortalecer a las OSC para que aprovechen las oportunidades existentes, a fin de lograr una gestión pública más transparente, abierta a la participación de la sociedad civil y que promueva políticas hacia un desarrollo sostenible.

Resultados estratégicos

En 2008 Oxfam Novib actualiza su estrategia precisando en cuanto a los resultados buscados para la Meta 4, detallados a continuación:

⁵⁵ Informe del tercer año de labores de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, 2009: 4).

Resultado 1: Información sobre derechos

Más de dos millones de personas son informados sobre derechos civiles y políticos y se benefician de mayor equidad y de nueva legislación que incorpora necesidades y derechos de grupos sociales marginados, especialmente de indígenas y mujeres.

Resultado 2: Respeto a los Derechos Humanos

En cinco países, policía y poder judicial respetan acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos, en vistas del combate a la impunidad

Resultado 3: Participación popular directa

En Brasil, Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Perú, gobiernos nacionales y locales, habrán promovido mecanismos que favorezcan la participación popular directa en procesos de toma de decisiones. Más de dos millones de personas han podido influir decisiones de autoridades locales de tal forma que los derechos y necesidades de los grupos marginados (en particular entre indígenas y mujeres) son priorizados en políticas públicas y programas, lo que conduce a un mejoramiento de los servicios públicos que se brindan a la población. Organizaciones de grupos marginados se han empoderado, su liderazgo ha sido fortalecido y existe una mayor visibilidad de sus actividades a nivel nacional.

Resultado 4: Incidencia en políticas públicas

Contrapartes de Oxfam Novib han desarrollado y utilizado herramientas efectivas para influir tanto en políticas públicas como en la opinión pública, como resultado de su trabajo en redes.

Resultado 5: Comunicación

OSC han logrado influir en la opinión pública en relación con agendas claves, mediante un efectivo trabajo en red, campañas y utilización de los medios de comunicación.

Resultado 6: Educación pública

En Nicaragua las contrapartes habrán aumentado sus capacidades para realizar campañas y habrán logrado mediante una efectiva presión un aumento del presupuesto público para educación y una mejor ejecución presupuestaria en este terreno.

Los resultados planteados por Oxfam Novib, han servido de marco orientador para la evaluación. Sin embargo, una primera constatación surgida en los grupos focales realizados con representantes de las contrapartes, fue el desconocimiento y por ende poca relación de dichas organizaciones con los resultados. Inclusive las contrapartes de Nicaragua participantes en el grupo focal de Guatemala, desconocían la existencia del resultado número seis, que se refiere directamente a su país. Esto podría deberse a que no son organizaciones relacionadas con el tema educación. Las contrapartes en el grupo focal para Brasil, realizado en Lima, señalaron que fueron mejor informados hace cinco años, cuando existía el “parlamento ONG”⁵⁶ de Novib, en donde se discutían las estrategias previo a su implementación.

Contrapartes

El grupo de contrapartes seleccionado para la evaluación de la Meta 4 comparte, especialmente en el caso de Sudamérica, la particularidad de trabajar no solo en temas de la Meta 4, sino también de la Meta 1 y 5 sobre seguridad alimentaria y género, respectivamente. Entre las contrapartes mesoamericanas, solamente Fray Bartolomé, en México, trabaja en las tres Metas evaluadas. Probablemente este fenómeno responda a los

⁵⁶ Fue en este espacio donde nació también la Associação Brasileira de ONG (ABONG), la ONG paraguas de casi todas las ONG de Brasil.

diferentes ritmos en los procesos sociopolíticos de ambas regiones. En Centroamérica y Chiapas, la lucha por la vigencia de los derechos humanos y una institucionalidad democrática con participación efectiva de la sociedad civil, se encuentra en un estadio todavía más 'crudo' que en el sur. Los mismos actores de sociedad civil en Centroamérica y Chiapas se han desarrollado con dificultades en los últimos veinte años, en relación con estados que, por lo general, no han terminado de madurar institucionalmente.

Aunque la selección de la mayor parte de las organizaciones de la Meta 4 por parte de Oxfam Novib haya ocurrido hace veinte o más años atrás, bajo el amparo de otras estrategias y políticas, sus acciones y resultados siguen, en mayor o menor medida, los supuestos de la teoría de cambio de Oxfam Novib. Es decir, las organizaciones no fueron escogidas a partir de criterios que se desprendan de una estrategia formulada hace seis o siete años, pero juegan dentro de su lógica. Este hecho podría estar señalando que la lectura elaborada por Oxfam Novib sobre la realidad latinoamericana en este tema, ha incorporado lecciones de la práctica de sus contrapartes de larga data, perspectivas y abordajes que estaban siendo validados.

Desde el punto de vista de su perfil organizativo, en el portafolio de contrapartes destacan aquellas organizaciones de amplia cobertura geográfica y poblacional, con un papel preponderante en la generación de capacidades en Organizaciones de Base (OB), rurales y urbanas. Por ejemplo, IBASE en Brasil, CIPCA en Bolivia y SERJUS en Guatemala. En Brasil, se aprecia un apoyo más definido hacia organizaciones que integran a otras decenas de ONG/OB más pequeñas. En Colombia, las contrapartes presentan un perfil sólido en cabildeo e incidencia, sobre todo en relación con reformas legislativas y con la litigación de casos tanto a nivel nacional como ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El perfil predominante es el de ONG, definidas por la prestación de sus servicios (lo que no excluye su posicionamiento político). Algunas, en particular aquellas dedicadas a los derechos humanos, presentan un perfil que combina un componente de ONG con uno de movimiento social, definido a partir de sus reivindicaciones. Lo anterior se ejemplifica con el caso de GAM en Guatemala, la cual cuenta con bases sociales organizadas en los territorios, integradas por víctimas de violaciones a los derechos y otros sectores destinatarios de sus acciones. En Bolivia, específicamente en las organizaciones relacionadas con los derechos humanos, los informes de evaluaciones dejan ver como debilidad, que el abordaje centrado en derechos económicos y políticos presta menor atención a los derechos sociales y culturales. Del mismo modo, se aprecian carencias en la articulación de la dimensión de los derechos de los pueblos, tanto a nivel individual como colectivo. Por el contrario, para Fray Bartolomé en Chiapas, estos son los aspectos centrales de su trabajo.

Las organizaciones contrapartes son instituciones que cuentan con un promedio de personal entre 40 y 60 personas, con una mayor presencia de mujeres entre el personal como tendencia general. Se aprecia, a partir de los informes analizados, en las organizaciones de Sudamérica una mayor complejidad organizativa y mayor solidez institucional que las de Centroamérica, sustentadas sobre todo en una experiencia más larga. Sin embargo, la mayoría de organizaciones presentan algunos rasgos comunes como las dificultades para contar con un sistema de monitoreo, políticas de equidad genérica institucionales y la sostenibilidad financiera.

La población meta de las organizaciones contrapartes en todos los países la conforman sectores de población especialmente vulnerable, en relación con el ejercicio de sus derechos y sus capacidades de participación social y política. Se destacan en su público meta: comunidades y organizaciones campesinas e indígenas, grupos de víctimas de la represión política pasada o actual, organizaciones de mujeres y organizaciones de barrios

urbanos marginales. Las contrapartes cuentan con una sólida legitimidad tanto entre su público meta como entre actores sociales y políticos relevantes de sus países.

Oxfam Novib ha impulsado, solo o en conjunto con otras agencias, iniciativas de concertación nacional e internacional, con el fin de incidir con mayor eficacia en el terreno de los derechos humanos. En el caso de Colombia, con el apoyo de otros Oxfam, organizaciones contrapartes, y otros actores, desarrollaron campañas de cabildeo e incidencia para forzar al gobierno colombiano a cumplir con las recomendaciones de organismos internacionales respecto a los derechos humanos. En Guatemala, por su parte, funciona desde 2005 la Plataforma Holandesa contra la Impunidad, formada por agencias neerlandesas⁵⁷, entre ellas Oxfam Novib. Esta lleva a cabo una similar labor tanto en la Unión Europea como ante el Gobierno guatemalteco, una labor que desarrolla en estrecha colaboración con la Embajada Neerlandesa en ese país. A nivel continental, Oxfam Novib ha promovido y apoyado la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo –PIDHDD-, que reúne a organizaciones de diversos países del continente esperando contar con una mayor fuerza de presión en espacios internacionales, sobre todo en torno al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. De similar importancia es la iniciativa del Foro Social Mundial que nació en Brasil (iniciado por IBASE) con un gran apoyo de Oxfam Novib.

B. Eficacia

La evaluación deja ver que tanto cuantitativamente como en el contenido de los logros, las contrapartes han contribuido a los resultados estratégicos, con una claridad mayor en algunos casos más que en otros.

Resultados 1 y 5: comunicación e información sobre derechos

Los cálculos estimados a partir de las evaluaciones disponibles dejan ver que con sólo la población abarcada por las organizaciones de Brasil, Bolivia y Perú se ha cumplido con el resultado 1. Aunque también las contrapartes mesoamericanas cumplieron sus metas. Esto ha sido posible a través de tres modalidades priorizadas en sus estrategias:

- Las organizaciones disponen en general de un buen acceso a medios masivos de comunicación. Las emisoras de radio de alcance nacional, regional o comunitario, son quizás el principal medio a su alcance, fundamental en poblaciones marcadas por el analfabetismo. Este es el caso de Radio Pachamama, impulsada por CPM Gregoria Apaza, un medio alternativo de mayor audiencia de El Alto y La Paz en Bolivia. Si bien la prensa oficialista no brinda espacios, como el “cerco informativo” vivido por las OSC en Perú en el año 2000, no faltan periodistas o medios dispuestos a canalizar información hacia la población. En Nicaragua, se presenta una situación paradójica, ya que el gobierno no cuenta con medios escritos afines, salvo un periódico que circula por medios virtuales, mientras el c- cuenta con muy buena recepción en los dos periódicos de tiraje nacional.
- Las organizaciones contrapartes difunden, vía publicaciones o vía electrónica, informes producto de sus investigaciones, boletines de observatorios y otros trabajos utilizados por un público académico, de organizaciones y movimientos, que monitorea la problemática de los derechos humanos y utiliza la información para orientar o formar a otros sectores.
- Los programas de formación implementados por medio de talleres a otras ONG y organizaciones de base, posibilitan dotar a un liderazgo operado desde diferentes

⁵⁷ Además de Oxfam Novib, la conforman ICCO, HIVOS, Solidaridad e Impunity Watch.

frentes de información y conocimientos acerca de participación y derechos. En Brasil, por ejemplo, IBASE integra 50 organizaciones asociadas y FASE unas 18 organizaciones a las que brindan de manera regular talleres formativos. CENIDH en Nicaragua, cuenta con una red de 1000 promotores distribuidos por el país cumpliendo funciones de divulgación y formación en las comunidades. En Colombia, la Corporación SISMA Mujer desde su creación en 1998, ha estado trabajando intensamente con mujeres desplazadas. Dicha organización ha capacitado un sinnúmero de mujeres, a partir de esto se desarrolló una red de mujeres líderes pertenecientes a organizaciones de mujeres desplazadas en varias provincias. Entre las lideresas formadas por SISMA hay un número notable de mujeres Afro Colombianas, todas ellas tienen influencia en sus comunidades y -de manera incipiente- a nivel regional y nacional.

De esta forma, las contrapartes de Oxfam Novib han cumplido, y lo continúan haciendo, con una eficaz labor de difusión y formación entre sectores de población marginada y vulnerable, dotándoles de herramientas imprescindibles para su participación social y política y para la defensa de sus derechos.

Resultado 2: Respeto a los Derechos Humanos

En el terreno de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales, las leyes nacionales y los convenios internacionales ofrecen un buen andamiaje para defensa, promoción y ejercicio de los derechos. Al igual que con las leyes de descentralización y participación es necesaria la presión y el uso de los espacios abiertos por la legislación, para que las leyes se hagan efectivas. Lo anterior con un agravante en países con una pesada deuda de impunidad, donde enjuiciar a los responsables de violaciones y genocidios se vuelve la principal meta de las organizaciones, provocando resistencias de las partes acusadas, conflictos e intimidaciones y, a veces, la muerte de defensoras y defensores de derechos humanos. En este sentido, no se ha logrado el resultado planteado, tal como estaba formulado, pero sí se aprecian avances esperanzadores.

En Guatemala (GAM) y Perú (IDL) lograron, entre el 2006 y 2008, que se llegara a las primeras sentencias judiciales condenatorias sobre “desaparición forzada”,⁵⁸ que sientan jurisprudencia en delitos que no eran tipificados en el Código Penal (ver Recuadro 5.1).

Aparte de la reparación, aunque sea tardía y parcial, que estas sentencias representan para familiares y víctimas, estos casos emblemáticos fuerzan contra muchas resistencias la vigencia de un estado de derecho y se convierten en precedentes sumamente importantes en la lucha contra la impunidad.

⁵⁸ Término para definir la captura ilegal de una persona por parte de las fuerzas del Estado o con su aquiescencia, con el objetivo de obtener información, negando información sobre su paradero.

Recuadro 5.1: Pequeñas grietas en el muro de la impunidad

Durante la investigación de campo realizada para esta evaluación en Guatemala en el mes de Octubre de 2010, justamente los tribunales condenaron a 40 años de cárcel a dos militares por la desaparición forzada del sindicalista Fernando García en 1984. Su desaparición 26 años atrás fue uno de los motivos que movieron a la formación del Grupo de Ayuda Mutua GAM, contraparte de Oxfam Novib desde 1991.

Años de investigaciones, cabildeo, acciones jurídicas, divulgación e incidencia, fueron encadenando pequeños resultados y permitieron aprovechar todos los espacios que abrían las leyes e instituciones. De este modo, se llegó a la sentencia de octubre, que en resumen y en las propias palabras del Director de GAM: “fue lo que apoyó Oxfam Novib todos estos años”.

Esta sentencia se suma a otra conseguida con el esfuerzo de GAM en 2009, que llevó a la cárcel a un alto oficial, con una condena de 53 años, por su responsabilidad en la masacre de El Jute, ocurrida en 1981.

Fuente: Visita de campo y entrevistas en GAM, Guatemala.

Resultado 3: Participación popular directa

Con respecto a la participación, las organizaciones contrapartes han trabajado en la línea que relaciona lo local con lo municipal, regional y nacional, fortaleciendo a dos actores centrales de los procesos: OSC y gobiernos locales. Desde 2002, la función más importante de las grandes ONG financiadas por Oxfam Novib, es justamente desarrollar capacidades de las Organizaciones de Base para influir en gobiernos locales, estatales y federales, con el fin de incidir en leyes y políticas públicas. Por lo general, han sido significativos los logros en la cadena local-municipal-regional, que han beneficiado directamente a las poblaciones locales en lo que respecta a proyectos productivos y de infraestructura, presupuestos participativos y cierta influencia en decisiones sobre los recursos naturales. En el nivel nacional, en donde las interacciones tienden a moverse con dinámicas propias y actores con capacidad de operar en ese escenario, en general se encuentran ONG con capacidad técnica para influir en procesos complejos y de largo aliento.

En Brasil se encuentran buenos ejemplos de contrapartes (p.ej. IBASE, FASE y POLIS) que lograron, en el marco de la “democracia de Consejos”, vincular movimientos sociales con el nivel federal de los Consejos. En relación a los derechos humanos, la estrategia se dirigió tanto a la defensa y promoción de los derechos a nivel local y municipal, con una amplia difusión de información sobre los mismos, como a la incidencia en políticas nacionales, actores políticos y operadores del sistema de justicia. Esta labor es quizás la más rica de las experiencias desarrolladas por las contrapartes, ya sea por la diversidad de metodologías utilizadas, como por los resultados que se obtienen directamente por parte de los participantes y, en el más largo plazo, por la construcción de culturas democráticas.

En el caso de Bolivia, las organizaciones reconocieron como constitutivos del empoderamiento los siguientes aspectos: a) mayor conciencia, información y habilidades, b) capacidad de influir y asumir responsabilidades organizativas y comunitarias en cargos públicos, c) influencia en las decisiones y la forma en que éstas puedan convertirse en políticas públicas y, d) cambios en el acceso a los recursos económicos y sociales, y en la participación en la toma de decisiones. Retomando el primer aspecto, las organizaciones contrapartes mantienen programas permanentes de formación de líderes, acompañamiento y asesoría de procesos de participación, así como de capacitación a funcionarios de municipios y mancomunidades. Es difícil estimar el número de personas

involucradas en estos procesos de participación en diferentes niveles, seguramente son cientos de miles si estimamos los públicos alcanzados indirectamente.

Los representantes de las contrapartes participantes en el grupo focal de Guatemala, estimaron como ‘demasiado ambicioso’ el resultado 3, en el que se vincula la participación de 2 millones de personas con resultados exitosos de influencia en políticas priorizando las necesidades de los sectores marginados. Lo cierto es que, en la actualidad, la práctica de participación social y política de mujeres y hombres provenientes de grupos marginados es mucho mayor que una década atrás, pues existen condiciones que lo favorecen. Pero los éxitos no acompañan al mismo ritmo estos cambios de comportamiento. Por ejemplo, en el altiplano guatemalteco se ha extendido en los últimos años la práctica de las comunidades indígenas de utilizar un recurso establecido en el Código Municipal: las “consultas comunitarias” (referendos a nivel de municipios), se aplican con el fin de manifestar su rechazo a la explotación de los recursos naturales de su municipio de manera insostenible. Hasta el momento unas 50 consultas comunitarias se han llevado a cabo; pero sus resultados, por ahora, no son vinculantes para los gobiernos locales ni para el gobierno central, lo cual limita sus efectos.

Si bien la documentación analizada no siempre permite captar de qué manera se benefician los sectores vulnerables con el incremento de su participación en espacios en los que pueden influir, en los estudios de caso fue posible registrar algunos renglones específicos de los logros. Entre ellos destacan: la influencia en la formulación de los presupuestos municipales (prioridades para su distribución), la preparación de planes municipales de desarrollo (prioridades de inversión en el largo plazo), las comisiones municipales sectoriales (apoyo a grupos especialmente vulnerables) y la auditoría social (control sobre la ejecución presupuestaria). Algunos ejemplos son:

- a. El trabajo de las contrapartes como el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza o Centro de Investigación y Apoyo Campesino, en Bolivia, que ha sido clave en la incorporación del enfoque de género en planes de desarrollo municipal y en la aplicación de la ley contra la violencia doméstica o intrafamiliar.
- b. De forma similar, SERJUS en Guatemala ha fortalecido las Comisiones de la Mujer en los Consejos de Desarrollo de tal forma que en algunos municipios las comisiones han logrado incluir en sus presupuestos un rubro para la asignación de proyectos productivos para las mujeres.
- c. En Colombia, varias contrapartes hacen una fuerte incidencia sobre las prácticas de instituciones judiciales estatales, locales y nacionales. SISMA y CCAJAR contribuyen directamente a la judicialización de casos de violación de derechos de mujeres.

Casos como los mencionados anteriormente, que a menudo se encuentran en el trabajo de las contrapartes, son expresiones de una ‘gimnasia democrática’ en la que están comprometidas las organizaciones y les posibilita adiestrarse en el manejo de instrumentos imprescindibles para un funcionamiento democrático participativo. En sociedades en las que largamente han predominado culturas autoritarias y el vivir carente de derechos ha sido la condición ‘normal’ para enormes contingentes de la población, sobre todo rural, indígena y femenina, el ejercicio realizado de forma permanente encierra un valor en sí mismo, se trata de un aprendizaje esencial sin el cual las leyes se quedan a mitad del camino (ver Recuadro 5.2).

En el caso de Colombia, en un documento de evaluación externa, se le asignó un papel destacado al trabajo de cabildeo e incidencia realizado por las agencias neerlandesas en el ámbito internacional, como complemento al fortalecimiento de los niveles trabajados

internamente, algo aplicable a otros países de la región: “El nivel internacional es crítico para mantener la presión sobre el gobierno colombiano con respecto a los derechos humanos y a la protección de los espacios para la acción participativa de las OSC” (Pearce et al., 2005). Como ya se señalara, Oxfam Novib ha desplegado diversas iniciativas en tal sentido que buscan multiplicar el esfuerzo desde las OSC y aumentar su efectividad.

Recuadro 5.2: Innovación de estrategias de intervención

Entre las contrapartes, algunas han desarrollado y validado a través de los años estrategias de intervención que han demostrado eficacia para generar procesos que fomentan una cultura de participación. Una de las que parece muy efectiva es la implementada por SERJUS, en el occidente de Guatemala, región predominante de población maya.

En 1987 SERJUS inicia su trabajo con apoyo de Oxfam Novib en una región con alta densidad organizativa y dinamismo social. Luego de una larga fase de formación de líderes y fortalecimiento de organizaciones locales, a finales de la década de los 90's, SERJUS apuesta por un abordaje que explote la potencialidad de los espacios legitimados por la ley para la participación ciudadana; además, desarrolla una propuesta de organización autónoma de las organizaciones sociales, que no quede reducida a los espacios propuestos por la ley, sino que, en todo caso, los refuercen.

De esta manera SERJUS ha ido prácticamente tejiendo una red de organizaciones, algunas de ellas se convirtieron con el tiempo en contrapartes de Oxfam Novib, en la que se combinan organizaciones territoriales (comunidad, municipio y departamento) con organizaciones sectoriales (mujeres, pueblos mayas, microcrédito). Es interesante notar que el esfuerzo de SERJUS no ha sido el de crear organizaciones nuevas, si no de facilitar y acompañar estructuras de coordinación, plataformas de fuerzas locales que poco a poco van asumiendo de forma autónoma las relaciones con otros actores de la región.

Fuente: Entrevistas con SERJUS, Guatemala.

La lectura de la realidad que encierra la estrategia de Oxfam Novib deja ver un vacío en relación con el análisis del poder político en países como Guatemala y algunos estados de México. Se han constituido nuevas configuraciones del poder que limitan seriamente las estrategias para construir una democracia participativa. La participación activa de las OSC se enfrenta con nuevas expresiones de poder enquistadas en las instituciones del Estado a través de los grupos mafiosos que procuran manipular las instituciones y las leyes en función de sus intereses. El análisis del contexto que sostiene la estrategia de Oxfam Novib en 2007, toma en cuenta este desafío, cuando cita una conclusión de dicha evaluación: “...un vasto rango de tareas que no puede recaer en los hombros de unas pocas ONG”,⁵⁹. Sin embargo, no profundiza en lo que encierra el desafío en cuanto a los resortes reales del poder que están en juego y su implicancia para las actividades de las contrapartes.

La dinámica de alta conflictividad en Bolivia entre 2003 y 2008, si bien no afectó en forma drástica la ejecución de los programas implicó profundizar cambios de enfoque, concentrando acciones en el proceso de Asamblea Constituyente. Del mismo modo, se realizó una ardua labor para mantener el espacio de trabajo como tercer sector, dado que las ONG fueron también objeto de duras críticas en relación a su compromiso social y político con los más desfavorecidos y a la captación de recursos del exterior.

En este marco, también es frecuente la cooptación de líderes de base por parte de los partidos políticos desde una cultura clientelista, con el fin de debilitar el poder que se

⁵⁹ Ver Oxfam Novib Planes MPP 2007-2010, p.16.

genera en los territorios. En Guatemala, por ejemplo, una nueva estructuración del poder político, en la que coinciden políticos corruptos, burócratas incompetentes e intereses mafiosos, hace más fácil el control de las estructuras locales de participación desde los gobiernos locales, reduciendo en gran medida las posibilidades de influencia de la sociedad civil.⁶⁰ En Brasil, donde las contrapartes están pasando cada vez más a ser financiadas por los gobiernos locales, se observó: “la lucha contra el asistencialismo y el clientelismo del gobernante Partido de los Trabajadores marca una nueva época en la vida de la sociedad civil”.⁶¹

Los fenómenos anteriormente mencionados, han representado retos para las organizaciones, desgaste extra de sus recursos, y un obstáculo para el desenvolvimiento de los proyectos, obligando a ensayar nuevos abordajes. En Guatemala, por ejemplo, SERJUS si bien ha trabajado en la estructura oficial de Consejos de Desarrollo, dentro del sistema de descentralización, paralelamente también ha organizado redes de organizaciones sectoriales (mujeres, pobladores urbanos, etc.). Dichas instancias discuten y definen propuestas que, en parte, se busca incluir en los Consejos de Desarrollo, y de esta forma, llegar con posiciones consensuadas a deliberar con las autoridades locales. Algo similar identificó Pearce et al. (2005), en la evaluación sobre el apoyo de las agencias neerlandesas a la participación de sociedad civil en Colombia, en donde, las organizaciones participaban en las estructuras formales y así mismo generaban espacios propios de participación.

Resultado 4: incidencia en políticas públicas

Las contrapartes de Oxfam Novib han contribuido a la formulación y promulgación de cuerpos legislativos, y una institucionalidad que incluya necesidades y demandas de sectores sociales económicamente vulnerables.

Ya se ha señalado sobre la entrada en vigencia de cuerpos legislativos que contribuyen a una cultura política democrática y participativa, en cuya concreción, como leyes y como prácticas institucionalizadas, han aportado las organizaciones. Así mismo, también se han promulgado leyes y se han creado instituciones que responden a necesidades urgentes de sectores vulnerables.

En la tabla 5.1, se presenta un listado incompleto de leyes e instituciones que fueron promovidas por contrapartes de Oxfam Novib, en el marco de alianzas con otros actores.

La existencia de leyes e instituciones no garantiza mayor participación, protección y respeto a los derechos. La voluntad política de los gobiernos no actúa, por lo general, de manera convincente para que leyes e instituciones realmente funcionen, así lo hicieron saber las contrapartes en los grupos focales de Guatemala y Perú. De ahí debe complementarse la promulgación de leyes con el desarrollo de capacidades para un liderazgo y organizaciones de base que obliguen la puesta en práctica de la institucionalidad creada, la reglamentación de su funcionamiento, identificación de sus vacíos y la búsqueda de consolidación.

⁶⁰ Obtenido de entrevistas con GAM y SERJUS (Guatemala, octubre 2010).

⁶¹ Obtenido de entrevista con Rosana Baia Lobato y Ricardo Bebianno Costa de CAPINA (Brasil, noviembre 2010).

Tabla 5.1: Leyes implementadas por eje temático

Eje Temático	Leyes aprobadas e implementadas entre 2003-2009
El derecho a vivienda (urbano)	Consolidación Estatuto Ciudades, Regularización propiedades (B)
Medios de vida (rural)	Ley 'Merenda Escolar AF' (B)
Derechos de Mujeres (incl. violencia contra mujeres, aborto)	Ley Maria da Penha (violencia contra mujeres) (B) Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (G) Ley de Igualdad de Oportunidades (N) Ley contra la violencia contra las mujeres (COL)
Economía Justa y Solidaria	Políticas CJS-comercio justo solidario – gobierno federal (B) Impuesto Directo a los Hidrocarburos (BOL)
Políticas Públicas y presupuesto publico	Fome Cero (B) Bolsa Familia (B) Ley de Acceso a la Información Pública (G y N) Ley de Comisiones de Postulación Decreto (elección de magistrados y otras altas autoridades, G)
Derechos Humanos	Creación por parte del Estado de la Comisión Nacional de Búsqueda de la Persona Desaparecida (G) Programa Nacional de Resarcimiento a las víctimas del conflicto armado (G)

B: Brasil; BOL: Bolivia; COL: Colombia; N: Nicaragua; G: Guatemala.

A pesar de la significativa importancia de estos resultados, y de sus posibles efectos a mediano y largo plazo, las organizaciones identifican dificultades en el camino hacia la consolidación de los avances, como lo expresaron en los grupos focales de Lima y Antigua Guatemala (ver tabla 5.2 en la que se han ordenado en categorías las dificultades señaladas y se indica la frecuencia con que fueron mencionadas en cada Grupo Focal).

Tabla 5.2: Dificultades reportadas por las organizaciones en los grupos focales

Categorías de dificultades reportadas	Contrapartes de Brasil	Contrapartes de Guatemala, Nicaragua y México
Falta de voluntad política de parte de actores políticos e instancias estatales	4	4
Políticas públicas desfavorables para la sociedad civil		5
Debilidad de las instituciones políticas		2
Represión a OSC y defensoras y defensores de Derechos Humanos	1	5
Financiamiento insuficiente	2	3
En la relación con Oxfam Novib	3	
Otros	6	2

C. Eficiencia

La Eficiencia es un tema difícil cuando se trata de derechos humanos y participación. La cuestión está en responder a varias preguntas: ¿cómo establecer una relación “eficiente” entre recursos y resultados cuando se trata de casos como el recién mencionado de Fernando García en el recuadro 5.1?, ¿ha sido eficiente apostar 20 años en el trabajo de GAM por parte de Oxfam Novib para romper un poco el muro de la impunidad?, ¿cómo se puede establecer criterios de eficiencia cuando en los resultados de las acciones

intervienen tantos factores externos a los actores?; las anteriores son preguntas que surgen a nivel de las contrapartes y que la presente evaluación no ha podido responder.

Con respecto al patrón de financiamiento de Oxfam Novib (ver tabla 5.3), las evaluaciones analizadas prácticamente no se cuestionan en relación a la eficiencia, si bien señalan, a veces de manera reiterada, ciertas carencias que están relacionadas con la eficiencia, como por ejemplo:

- La dispersión temática.
- El activismo
- Personal sobrecargado de trabajo
- Ausencia de sistemas de PME útiles y apropiados por parte de las organizaciones.
- Falta de sistematización de experiencias y metodologías.
- Falta de articulación entre actividades y estrategias.

Se han realizado esfuerzos por establecer sistemas de PME, pero en la generalidad de las organizaciones no es un fuerte. Lentamente, las organizaciones se han apropiado de instrumentos de planificación, en menor medida de monitoreo y en forma mínima de evaluación. Para organizaciones que ya cuentan con 20 o más años de existencia se esperaría alguna capacidad demostrada para la sistematización, pero con excepción de algunas contrapartes, no es este el caso. El registro de información sobre procesos y cambios que se van produciendo, la relación entre resultados y efectos, y la relación entre estrategias y resultados, son todos aspectos que requieren ser resueltos. Sobre todo en el caso de derechos humanos, en los que las organizaciones se enfrentan a procesos lentos, a menudo de mínimos avances, y no tienen instrumentos que les permitan dar cuenta de los cambios en los procesos que intervienen.

País	Muestra		Total financiado por Oxfam Novib	
	Contrapartes	Monto	Contrapartes	Monto
Continental	1	586	10	1,365
Amazonía	--	--	2	36
Bolivia	4	3,717	16	4,946
Brasil	10	8,031	23	8,581
Colombia	2	735	4	903
Guatemala	6	2,401	16	3,652
México	2	2,015	22	4,180
Centroamérica	--	--	5	588
Nicaragua	1	710	15	2,183
Perú	4	2,499	18	4,225
Urbano	1	511	19	2,265
TOTAL	31	21,205	140	32,923

Fuente: Información de Oxfam Novib Programa LAC

Se nota mejoría en la preparación de informes en los últimos años, pero no está claro que haya aumentado la capacidad de aprendizaje que puede favorecer un sistema de PME en lo interno de las organizaciones. Es decir, en la gran mayoría de las organizaciones la información pareciera que continúa siendo utilizada para informar al donante pero poco para la toma de decisiones internas, se está aún lejos de una cultura de PME.

Ahora bien, parte del problema radica en Oxfam Novib. Cuando se analizan las Cajas de Herramientas (Toolbox), se encuentran grandes diferencias en cómo se asumen los resultados e indicadores de progreso definidos por la contraparte. En algunos casos son enunciados sumamente vagos, pero aceptados como instrumentos para valorar el progreso del proyecto. Por otra parte, para algunos documentos estudiados, queda establecido entre las recomendaciones que la organización deberá estructurar o fortalecer su sistema de PME, pero, algunos años más tarde, la evaluación externa indica que poco o nada ha cambiado al respecto. Entonces, ¿para qué ha servido el registro en la caja de herramientas?, ¿fue guía en el seguimiento o simplemente un recurso administrativo?

Otro medio que puede fortalecer la eficiencia es la participación en redes y plataformas, lo que contribuye a compartir recursos y complementarse en las carencias a fin de lograr objetivos más ambiciosos, esto por lo general sucede. Las contrapartes mostraron, en general, un alto nivel de participación en coordinaciones con otros actores. Sin embargo, también sucede que las organizaciones exceden su participación en espacios y redes sin aportar ni recibir valor agregado alguno, transformándose esta práctica en un obstáculo para su eficiencia.⁶²

D. Impacto y sostenibilidad

Con respecto a la sostenibilidad y efectos de los resultados, es necesario reparar en la sostenibilidad de actores (no se trata de las contrapartes, si no de las organizaciones de sociedad civil con las que trabajan las contrapartes, muchas de carácter local o regional) y procesos. En la estrategia que en general han seguido las organizaciones se encuentran estos dos elementos. Trabajando con actores que se esfuman o en procesos sin mayor base institucional, es muy probable que el valor agregado por un proyecto desaparezca en corto tiempo.

El trabajo de las contrapartes ha promovido organizaciones de sectores marginados cuyo empoderamiento se centra principalmente en el fortalecimiento de sus capacidades, mayor acceso a información, la legitimación de su representación y su incorporación en ámbitos donde puedan incidir por el respeto a sus derechos. Tres son los retos a superar para que este empoderamiento se consolide: (1) la pobreza que empuja permanentemente a la sobrevivencia en la lista de prioridades, restando energías para apostar a procesos largos. (2) La emigración que en muchos países vacía a las organizaciones de cuadros jóvenes y, (3) el poder de grupos económicos y políticos aferrados a viejos modelos. Ante estos retos, las contrapartes han apostado por vincular la participación y la defensa de derechos con el logro de beneficios en el corto plazo que respondan a necesidades sentidas, y por el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales.

Procesos sostenidos en leyes e instituciones

Como ha sido señalado, uno de los principales logros de las contrapartes se encuentra en cuerpos de leyes e instituciones que han sido creadas y puestas a funcionar por parte de las mismas organizaciones de grupos marginados. De esta forma se pueden institucionalizar espacios e instrumentos que ofrecen cierta base de sostenibilidad para la participación ciudadana y los resultados que de ella se desprendan. El reto a esta legalidad puede provenir desde el mismo Estado, como es el caso de Nicaragua, donde el presidente Ortega marginó la Ley de Participación Ciudadana de su gobierno, creando su propia estructura paralela. Estas situaciones parecen esperables sólo de regímenes autoritarios o

⁶²Tal y como señalado por un integrante de CENIDH en entrevista con el equipo evaluador: “La política de alianza-participación en redes, opera de manera improvisada. Pretendemos estar en todo, pero carecemos de información y clara delegación de facultades para representar a la organización”. Lo anterior se reafirma en el Informe evaluación CENIDH, 2001-2007.

restauradores de viejos regímenes; al menos por ahora, esto parece un comportamiento bastante aislado.

Otra fuente de sostenibilidad puede radicar en el respeto que generen los gobiernos con respecto a la aplicación de convenciones internacionales, como son el CEDAW para el caso de las organizaciones de mujeres y el convenio 169 de la OIT para las organizaciones indígenas. En este último se basan las consultas comunitarias realizadas en Guatemala en torno al uso de los recursos naturales. El grado de cumplimiento de los gobiernos con respecto a acuerdos que ellos mismos firmaron, es por ahora bastante reducido.

E. Género

Este ha sido un eje relevante de la relación con Oxfam Novib, sin embargo no se encontró, por lo menos en los estudios de caso realizados, que fuera un criterio de selección de las organizaciones escogidas hace alrededor de veinte años atrás que hoy juegan todavía un importante papel en el programa. El tema de equidad de género se fue introduciendo más adelante en la relación de cooperación. Cifras incompletas, extraídas de diversas fuentes pues las evaluaciones pocas veces son exhaustivas al respecto (ver tabla 5.4), señalan lo siguiente con respecto a participación de hombres y mujeres en los proyectos de 23 contrapartes en 6 países:

Tabla 5.4: Participación de hombres y mujeres

País	Mujeres	Hombres
Perú	43,081	43,453
Bolivia	256,887	286,821
Guatemala	24,329	33,004
Brasil	525,984	440,357
Nicaragua	16,660	19,270

Fuente: Información ON-LAC

En Guatemala, donde se aprecia un desequilibrio desfavorable para las mujeres, las cifras señalan que la tendencia ha ido cambiando desde alrededor del 2005 en adelante. En el 2006, SERJUS, que es la organización más grande, informaba que menos de un tercio de su público meta estaba constituido por mujeres, al 2010 esta relación se ha modificado a un 55-45% a favor de los hombres.

En los siete cuestionarios respondidos por las contrapartes entrevistadas de Brasil y en casi todas las entrevistas realizadas⁶³ con las contrapartes, el tema de género destaca. Se ha realizado mucho trabajo ya que el género representaba una prioridad en las políticas de Oxfam Novib. En general, se ha realizado un buen esfuerzo: políticas institucionales formuladas (por ej. reglamentos de trabajo) e implementadas (cuatro contrapartes tienen actualmente una coordinadora para el tema de género). Por otra parte, casi todas las organizaciones han transversalizado el enfoque de género a nivel institucional y de sus actividades. Así mismo la lista de beneficiarios en la tabla 5.4, que toma en cuenta a todas las contrapartes en su conjunto, se muestra que las mujeres son el grupo mayoritario, con un 5% más mujeres que hombres.

Aunque tres de las organizaciones son feministas y tienen el enfoque internalizado en todos sus programas, no siempre es así –visto desde el punto del contenido– en los programas de las otras contrapartes: el género como tema está más desarrollado a nivel interno, que externo.

⁶³ Hay entrevistas realizadas con 12 de las 14 contrapartes brasileñas seleccionadas.

Entre las contrapartes de Perú se pudo apreciar, a partir de la documentación disponible, la dificultad para transversalizar el enfoque de género en temáticas como minería y medio ambiente. Y la imposibilidad técnica de instrumentar abordajes de género en la misión de las organizaciones o en la formulación de los proyectos, prevaleciendo un enfoque hacia mujeres y no de transformación del relacionamiento entre géneros. Mientras que en Bolivia, las debilidades organizativas se hicieron evidentes en relación a este tema. Tanto por la falta de personal, como por la ausencia de una reflexión teórica que posibilitara avanzar en metodologías específicas, quedando el enfoque de género circunscrito a incorporar actividades destinadas a mujeres, por ejemplo: trabajar con mujeres campesinas. Algo similar se puede decir de Guatemala, con respecto a la dificultad para manejar el tema de equidad de género en entornos indígenas, lo cual es dejado en manos del liderazgo indígena por parte de organizaciones de otros entornos. Las organizaciones en general se van abriendo poco a poco. Todavía, en algunas organizaciones mixtas, se entiende la participación como el hecho de 'estar presente' en un proyecto o actividad.

A pesar de estas dificultades, se aprecian cambios en el abordaje de los proyectos por parte de las contrapartes. Existe un mayor énfasis en la formación de lideresas en las organizaciones que forman su público meta. Organizaciones de las redes formadas por SERJUS, son asesoradas para formular políticas básicas para una mayor inclusión de mujeres en sus proyectos y estructuras, y para una participación en las Comisiones Municipales de la Mujer, como fue señalado anteriormente en este informe.

F. Pueblos indígenas

Con respecto a este sector social particularmente marginado, su relación con los proyectos de las contrapartes varía mucho según los países y regiones. Para Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas, México, la cuestión indígena es su prioridad máxima, así como la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien no es una organización indígena, estos forman la absoluta mayoría de la población con la que trabajan. De ahí que un aspecto central de la estrategia de Frayba sea valorar los saberes tradicionales, las autoridades ancestrales y el fortalecimiento de las autoridades tradicionales en los procesos autonómicos. Esta contraparte ha desarrollado una metodología específica, la 'metodología de defensa social e integral', que implica la defensa de los derechos a partir de los mismos pueblos, desarrollando sus propias capacidades.

En Bolivia, los informes de evaluación son coincidentes en señalar como una debilidad del proceso de participación a nivel municipal, la inclusión de los grupos Indígenas, presentando como las principales causas, la falta de definición de mecanismos y de articulación entre las autoridades electas (alcalde y concejales) y la organización propiamente dicha. A pesar de esto, la participación de los grupos indígenas se ha ido incrementando y a su vez está reconfigurando las relaciones de poder en los municipios. A nivel nacional, la nueva Constitución otorga un mayor reconocimiento de derechos indígenas, mientras que los estatutos comunales están dando respuesta a necesidades prioritarias como el acceso y gestión sostenible de los recursos naturales, lo cual ha facilitado y acelerado el proceso de titularidad de tierras tal como dan cuenta los informes de CIPCA.

En Perú, el vínculo de las contrapartes con las organizaciones indígenas se establece principalmente en relación al acceso a la justicia y el tratamiento de la jurisdicción indígena y su acceso a la tierra.

En Brasil, las contrapartes AS-PTA, CAATINGA, CCLF, FASE y IBASE tienen una base amplia en lo que se llama 'grupos sub-representados', que son sobre todo indígenas y negros. No hay muchos datos desagregados sobre personas de las contrapartes dentro de estos sub

grupos: parece que no fue un tema tan destacado como lo fue el género en la relación entre Oxfam Novib y las contrapartes.

Por último, en Guatemala se ha desarrollado un proceso lleno aprendizajes en los últimos años, que involucra a varias contrapartes de Oxfam Novib. Después de muchos ensayos de las organizaciones indígenas, de formación de ONG, redes, movimientos y coordinadoras, con resultados bastante irregulares, se ha conformado el Consejo de Autoridades Ancestrales de los Pueblos Maya, Xinca y Garífuna. El consejo está conformado a partir de las comunidades y municipios de predominancia indígena, con liderazgo indígena local y convocando e involucrando, poco a poco, a las autoridades de las diferentes regiones. Esta es la primera organización indígena cuya representatividad crece desde las comunidades y que está pujando para que le sea reconocido su lugar en la definición de políticas públicas referentes a sus pueblos. En Guatemala, las organizaciones no indígenas procuran trabajar con un enfoque pluricultural, salvo SERJUS que ha asumido principios de la cosmovisión maya en su estrategia, aunque esto no ha prosperado mayormente.

Las demandas desde las organizaciones indígenas han sido asumidas por las contrapartes según los contextos en que se desenvuelve su acción. El avance en este terreno depende mucho más de los actores indígenas que de las contrapartes no indígenas. El papel de estas, que de una u otra manera parece haberse cumplido, es de facilitadoras de procesos de fortalecimiento de las organizaciones indígenas y sus liderazgos. Pero el ritmo de avances en la visibilidad y protagonismo de las organizaciones indígenas dependerá mucho más del posicionamiento que estas logren en su relación con el Estado.

G. Institucionalización

En general, en el período bajo esta evaluación, las contrapartes fortalecieron sus organizaciones y sus recursos humanos, aunque pareciera que de esta tendencia se aprovecharon sobre todo las contrapartes con relaciones de más de una década con Oxfam Novib. Este puede ser un buen punto de partida para la institucionalización de las contrapartes, sobre todo en un escenario sin el apoyo de Oxfam Novib. No obstante, no se debe pasar por alto la sostenibilidad institucional, que incluye lo financiero como una de sus dimensiones. Aunque, así como es importante el tema financiero, así también lo es el desarrollo institucional que ha alcanzado una organización, su legitimidad ante el contexto y la demanda que existe para su propuesta institucional.

En los informes de evaluación se da cuenta de contrapartes que tienen más o menos consolidado un desarrollo institucional junto con otras que manifiestan vacíos importantes, y, en todos los casos, la espada de Damocles sobre el financiamiento. En este plano se presentan varias situaciones, una de ellas es la de organizaciones que dependen en gran medida de uno o dos donantes, en el otro extremo están las organizaciones que presentan una cartera diversificada de donantes, que les hace menos vulnerables que las primeras. Sin embargo, otra situación que cruza lo anterior es la calidad de los costos que financia cada donante. Se podría pensar que organizaciones como SERJUS en Guatemala y FASE en Brasil, que cuentan con una veintena de donantes que aportan a su presupuesto, tienen una posición bastante sólida. El aporte actual de Oxfam Novib significa alrededor del 10-12% de sus presupuestos, algo muy manejable y factible de ser sustituido en el corto o mediano plazo. Pero la perspectiva cambia cuando se sabe que ese 10-12% está colocado en el sostenimiento de puestos de gerencia de la organización y costos estratégicos, por lo tanto la vulnerabilidad es mayor, pues es conocido que la tendencia de la cooperación actual es financiar mínimamente los costos administrativos de las organizaciones.

En este sentido, ya que el aporte de Oxfam Novib no se encuentra vinculado a determinados componentes de los proyectos, este es un aporte institucional. Las organizaciones, por ende, tienden a colocar los recursos para financiar rubros que otros donantes no financian, lo que a la larga puede ser una trampa. Desde este punto de vista, una gran parte de las contrapartes enfrentarán problemas financieros con el cierre de la cooperación de Oxfam Novib. Algunas, las más antiguas, cuentan con mayores fortalezas institucionales para enfrentar la situación y se encuentran consolidadas institucionalmente y con una cartera de donantes diversificada. Otras, en cambio pasarán muchos problemas o podrían desaparecer.

En el trabajo de campo de Guatemala y Brasil se entrevistó a contrapartes que están a punto de desaparecer⁶⁴. El financiamiento llegó hasta diciembre 2008 en una, y al 2009 en otra, y ninguna tenía la capacidad de responder efectivamente al desafío, pues se encontraban al mismo tiempo, sumidas en conflictos internos imposibles de controlar. Una de ellas, lastimosamente ya no cuenta con personal remunerado y prácticamente ha dejado de funcionar como institución. Por otro lado, se han encontrado organizaciones en ambos países⁶⁵ que han fortalecido los servicios que ofrecen y han logrado salir adelante a partir de la obtención de capacidades para el desarrollo de proyectos de capacitación y la obtención de licitaciones varias, que hoy son el fuerte de sus ingresos.

En Brasil, el gran desafío es preservar la autonomía. Varias contrapartes han sustituido los ingresos internacionales por nacionales, sobre todo de gobiernos municipales, estatales y federales. El gran peligro es el clientelismo, el partido en el poder (PT) de vez en cuando juega este papel y tiene la tendencia de desarrollarse como el nuevo 'patrón' de la sociedad civil.

H. Conclusiones preliminares

La respuesta a las preguntas centrales para la Meta 4, con las que comenzó ese capítulo, *¿En qué medida las contrapartes en los siete países han contribuido a la participación de grupos socialmente marginados en los niveles municipal, departamental y nacional, en particular los de indígenas y de mujeres? ¿Han contribuido a la defensa, el monitoreo y la atención para víctimas de violaciones de los derechos humanos?*, es abordada según los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad:

Pertinencia

La lectura del contexto realizada por Oxfam Novib y la estrategia formulada en consonancia, han demostrado ser pertinentes con las demandas y expectativas de una diversidad de OSC que desde hace varias décadas vienen trabajando por la construcción de una democracia participativa y de respeto a una amplísima gama de derechos. La democracia en los países de esta región del mundo, se expresa justamente en el incremento exponencial de grupos que exigen el reconocimiento y el respeto al ejercicio de sus derechos, muchos de los cuales no existían ni como concepto.

La estrategia seguida por Oxfam Novib y sus contrapartes ha mostrado ser pertinente a pesar de la diversidad de procesos en que operan las organizaciones. Con diferencias muy importantes entre Brasil, gobernado por el PT en esta década, en donde se amplían en gran medida las oportunidades para las OSC. Y Guatemala o Chiapas, en donde las oportunidades son escasas y hay que arrancarlas aún de los papeles de leyes. En todos los países la construcción de ciudadanía, ganando derechos, abriendo y consolidando espacios, y más aún fortaleciendo identidades, ha sido un elemento común. Con sus

⁶⁴ MNDH en Guatemala y Rede Mulher en Brasil.

⁶⁵ Munik'at en Guatemala y Capina en Brasil.

matices, el diseño de los proyectos analizados correspondió a los supuestos de la teoría de cambio de Oxfam Novib, y a los problemas y carencias que enfrenta la construcción de democracia en estos países.

La teoría de cambio propuesta por Oxfam Novib también ha sido pertinente porque ha puesto el peso del apoyo en las capacidades de la sociedad civil para ocupar y aprovechar los espacios, que han sido consagrados por la ley, como espacios de expresión de la voluntad ciudadana.

Las organizaciones contrapartes han completado esta propuesta desarrollando también espacios autónomos de organización y formación de consensos entre las OSC. Que, a su vez, complementan los espacios formales y les fortalecen para actuar de manera más eficaz en momentos claves, lo que Pearce et al. (2005) denominara como ‘acción colectiva transitoria directa’.

La selección de contrapartes fue adecuada, aunque la base de las mismas proviene de un tiempo mucho más atrás que el período 2003-2009, al cual se abocó esta evaluación. Las contrapartes fundamentales en cada país para este eje, han construido una relación de confianza política con Oxfam Novib de larga data, esto no se explica por los 7 años evaluados. Incluso en la estrategia de Oxfam Novib para este período, es claro que se recuperan las enseñanzas que ha dejado la experiencia de ese núcleo de contrapartes históricas de Oxfam Novib. Muy probablemente aquí se encuentre una clave para comprender los buenos resultados alcanzados por la estrategia. Visto de esta manera, la presente evaluación estaría trabajando sobre el impacto de una visión estratégica de Oxfam Novib de 20 años atrás. Es decir, esta evaluación, por lo menos en lo que respecta a la Meta 4, hubiera requerido escarbar en el período anterior.

Eficacia

El apoyo de Oxfam Novib ha posibilitado que sus contrapartes desarrollaran y validaran estrategias de intervención con alto valor agregado en la construcción de ciudadanía, sobre todo de grupos marginados.

Los resultados que dejan ver las evaluaciones de las contrapartes indican que aportan claramente a los problemas centrales definidos en la estrategia de Oxfam Novib mediante la difusión de información y la formación sobre los derechos, la generación de leyes e instituciones que promuevan una democracia participativa e incluyente, y el fortalecimiento del estado de derecho. En estos terrenos, las organizaciones han realizado una contribución que tiene condiciones de sostenerse en el tiempo y provocar modificaciones sustanciales en la cultura política de estos países, como condición para un desarrollo sostenible.

Sin embargo, es preciso indicar limitaciones identificadas a los logros alcanzados, los desafíos que encuentran las organizaciones en varios países exceden por mucho sus capacidades y recursos. Exceptuando Brasil y Bolivia, donde las OSC cuentan con vientos favorables de sus gobiernos, en otros países, especialmente los mesoamericanos, se está procesando una reconfiguración de las estructuras de poder que controlan el Estado e instituciones. Al mismo tiempo que se ha avanzado en la construcción de una institucionalidad democrática, ha aumentado el peso de poderes fácticos y mafias en las decisiones políticas a nivel nacional, estatal/provincial y municipal.

Eficiencia

En el terreno de participación y derechos humanos, las organizaciones no cuentan con instrumentos adecuados para esta temática, que acerquen a una estimación de la relación costo-beneficio. Incluso ante algunos asuntos, como lo es la lucha contra la impunidad, a veces se toma como insultante preguntarse por los costos de un beneficio vinculado con la justicia.

Las evaluaciones señalaron con frecuencia debilidades institucionales que afectan un abordaje eficiente de proyectos y procesos. Estas debilidades no pueden ser vistas desprendidas de los problemas de sostenibilidad de las organizaciones, la cual no se reduce a la disposición de recursos económicos. La problemática debería ser parte de la agenda con las contrapartes en este período de retiro del apoyo, de una manera más integrada.

Una herramienta fundamental para favorecer la eficiencia se encuentra en los sistemas de PME que manejan las organizaciones, los cuales presentan bastantes limitaciones. Las herramientas han mejorado según las necesidades de información del donante, pero las organizaciones, en su mayor parte, están todavía lejos de apropiarse de estas herramientas de manera sistémica y hacerlas parte de su cultura institucional.

Sostenibilidad

Vistos para sí mismos los resultados obtenidos por las contrapartes, los más estratégicos en participación y derechos humanos analizados en esta sección, presentan perspectivas de sostenerse en el tiempo y encierran condiciones para constituirse en base de una nueva cultura política. Sería contraproducente que esos avances se perdieran o se estancaran. En este sentido, el análisis de Oxfam Novib, más allá del peso de la razón financiera, hubiese requerido de una reflexión detenida, sobre todo con sus viejas contrapartes, a fin de analizar cómo lograr consolidar un modelo de construcción de democracias participativas y de vigencia de derechos humanos, que ha partido y priorizado la actoría de los grupos marginados.

Sobre la sostenibilidad se ha priorizado en la evaluación el análisis de dos factores: la sostenibilidad de los actores y la sostenibilidad de los procesos, ambos contribuyen a la sostenibilidad de los cambios logrados. En cuanto a los actores, las contrapartes del Programa han contribuido claramente a la creación, fortalecimiento y posicionamiento de organizaciones provenientes de sectores sociales excluidos, en especial de mujeres y poblaciones indígenas. Con respecto a los procesos, son fundamentales los cambios que van quedando reflejados en leyes e instituciones, y que benefician a grandes sectores de población.

VI. Violencia en base de género y derechos de mujeres (Meta 5)

Oxfam Novib adopta a fines de los años ochenta su primera política oficial acerca del tema de género. La política que emprendía la transversalización de género en las metas vigentes, tanto como acciones concretas hacia el empoderamiento de mujeres. Las acciones específicas dirigidas a empoderar mujeres se agrupan bajo el programa para la Meta 5 (“Derecho a una Identidad”). En este capítulo se evalúa el desempeño del programa en la región LAC para esta meta. El componente de transversalización de género se aborda separadamente en el capítulo 7. En la región LAC, en particular a partir de 2003, la meta 5 incluye también otras identidades asociadas con opresión y exclusión, tal como la identidad indígena. A partir del 2007, Oxfam Novib maneja el concepto de múltiples identidades. De acuerdo a los TdR la evaluación se ha limitado a tratar el tema indígena solo cuando cruce con la identidad de género.

La primera sección busca establecer qué tan pertinente han sido las políticas y estrategias de Oxfam Novib y sus contrapartes acerca de género, en vista del entorno en que se desenvolvían en la región LAC. Así mismo evaluamos los resultados obtenidos a lo largo del período 2003-2009 en términos de eficacia (Sección B) y eficiencia (Sección C). Presentamos algunas observaciones acerca de la sostenibilidad de los resultados, y la institucionalidad de las contrapartes (Sección D), finalmente recapitulamos las conclusiones acerca de la Meta 5 (Sección E).

Una Teoría de Cambio

La teoría de cambio de Oxfam Novib con respecto al alcance de la equidad de género en la región LAC se plasma en los textos de los planes estratégicos⁶⁶. La teoría expone varios elementos importantes que se interrelacionan y que plantean que:

- El derecho a una identidad en particular una identidad de género requiere cambios en actitudes y capacidades personales de liderazgo de mujeres.
- La equidad de género se promueva y consolide a través de cambios en políticas socioeconómicas gubernamentales y cambios a nivel de legislación y administración de justicia.
- Movimientos sociales son activos en la construcción de las instituciones democráticas, prácticas y de control social.
- La sociedad civil puede incidir sobre cambios en políticas a través del sistema judicial.
- La sociedad civil necesita apoyo para poder desafiar a las élites políticas y demandar una mayor transparencia y rendición de cuentas, a nivel local, nacional e internacional, a sus gobiernos, las instituciones democráticas y al sector corporativo poderoso.
- Para las mujeres el tener una vida libre de violencia y acceso a derechos reproductivos es instrumental para alcanzar sus otros derechos.

A partir del 2007 se enfatiza aún más:

- La importancia de que los hombres cambien su actitud y se transformen en agentes de cambio en relación con la violencia basada en género.
- Que para grupos que son particularmente excluidos -mujeres, poblaciones negras y pueblos indígenas- existe el real riesgo de que los derechos individuales se sacrifiquen ante los derechos colectivos de los grupos sociales. Por ejemplo, el pueblo indígena o los pobres (es decir que la especificidad en las necesidades y condiciones de las mujeres se minimicen ante la perspectiva colectiva tal como la etnia).

⁶⁶ Oxfam Novib. Buró LAC. MPP 2007-2010.

A. Pertinencia

El entorno regional acerca de la temática de género.

Al comienzo del siglo en la región LAC ciertos grupos, entre ellos mujeres, continúan estando sistemáticamente excluidos del acceso a los medios para generar ingresos, acceder a los servicios públicos, entre otros. Antes del 2000, en el contexto de la región hubo avances en cuanto a la participación económica y el grado de la escolaridad de mujeres pero no se logra, por ejemplo reducir la mortalidad materna, necesaria para poder alcanzar las Metas del Milenio (CEPAL, 2010: 40).⁶⁷ En el 2000, la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe concluye que se reconocen los derechos de las mujeres, como nunca antes, pero que a la vez existen crecientes desigualdades en diversos frentes, y se han exacerbado viejas formas de exclusión. Los gobiernos han institucionalizado las políticas de género a través de la región, por medio de la legislación y la extendida creación oficial de oficinas nacionales de la mujer, pero estas oficinas tienen dificultades para traducir los planes de igualdad en firmes compromisos políticos.

Por otro lado, en la región no ha habido mayores cambios en la brecha de ingresos entre hombres y mujeres (CEPAL 2010: 34). Según la Conferencia del 2000, las mujeres soportan el peso de los efectos de la brecha cada vez más amplia entre ricos y pobres. Respecto a los derechos humanos, en la región señalan como prioritario el derecho a una vida sin violencia, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho de las embarazadas a la educación y la responsabilidad masculina. En los países con contrapartes Oxfam Novib, la prevalencia de la violencia contra la mujer es alta, sin tendencia a disminuir (Tabla 6.1).

Entre el 2000 y el 2007 se fue ampliando un mejor acceso a servicios de salud reproductiva en la región, con una alta prevalencia del uso de contraceptivos, pero también se observa un alto número de abortos (UN/DESA, 2007). Sin embargo, al inicio del siglo veintiuno en América Latina el acceso a servicios de salud reproductiva aún se circunscribe “a fines reproductivos, ligada a los parámetros de matrimonio y familia heterosexual” (CLADEM, 2001: 27). A nivel político se expresa un dilema entre la penalización del aborto y la reducción de la mortalidad en mujeres, y existen contradicciones en la información sobre métodos anticonceptivos, el retraso en la iniciación de relaciones sexuales, el acceso a métodos de protección, y la abstinencia sexual. El VIH/SIDA en América Latina ya no es una enfermedad de hombres, la prevalencia entre mujeres, en especial las adolescentes, se ha ido extendiendo con fuerza.

Tabla 6.1: Mujeres que han experimentado violencia física o sexual

Mujeres han experimentado violencia física y/o sexual (%)	Morrison et. al	WHO
Brasil		
- Nacional (2001)	27-34%	--
- Urbano (2010)		37%
- Rural (2010)		29%
Perú		
- Lima – urbano (2010)	--	51%
- Cusco – rural (2001)	47%	--
- Provincia Cusco (2010)	--	69%
Colombia		
- Nacional (2000)	44%	
Nicaragua		
- Nacional (1998)	30%	

Fuente: Morrison et al., 2004 y WHO, 2010.

En el análisis de su Plan 2007-2010 Oxfam Novib enfatiza que la violencia contra mujeres y la violación de sus derechos sexuales y reproductivos se refuerzan mutuamente, y se

⁶⁷ Alicia Bárcena et. al ¿Qué Estado, para qué Igualdad? CEPAL 2010.

fundamentan en una cultura patriarcal y la influencia de grupos conservadores religiosos en la sociedad, y la política a nivel regional, nacional y local. El equipo de evaluación ha podido corroborar esta hipótesis durante el trabajo de campo y, con vista en lo anterior escrito, considera pertinentes estas prioridades.

El Plan Oxfam Novib 2003-2006 habla de “otras identidades aparte de ser hombre y mujer”⁶⁸ e introduce el concepto de diversidad. En el documento interno *Cuento Estratégico de la Región de América del Sur* de agosto 2005, surge el tema de la tensión entre derechos individuales de mujeres indígenas y derechos colectivos de pueblos indígenas. Este tema es plasmado después en el Plan 2007-2010, identificando, dentro del marco de la identidad de género, la necesidad de abordar “múltiples identidades” de mujeres. Asimismo en relación con la identidad indígena, el Plan propone promover “participación [política] de mujeres” y “capacitar líderes indígenas (en particular mujeres)”.

Los resultados esperados del Plan ON-LAC 2003-2006 tocan temas como legislación, violencia, participación política y el conocimiento que mujeres y minorías tienen acerca de sus derechos. En el Plan 2007-2010, Oxfam Novib observa que han sido formuladas leyes, pero que en la práctica las mujeres aún tienen poco acceso a la justicia, y se ha habido un aumento en la violencia hacia las mujeres y la impunidad ante esta (algo que fue confirmado por las personas entrevistadas durante la evaluación). Por ende, fue pertinente que Oxfam Novib aumentara, en términos relativos (incrementa del 16% del presupuesto total de LAC en el 2005 al 25% en el 2010), la inversión en la Meta 5. En el Plan 2007-2010 (aplicado en esta evaluación como marco referencial medular), se presenta un mayor énfasis sobre seguridad, violencia y derechos sexuales, con además una especial atención a las tensiones entre derechos colectivos e individuales de mujeres indígenas.

Por lo tanto, abarcar la Meta 5 en su dimensión de género en la región LAC con un enfoque en la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos, parece pertinente. Hay una justificación teórica tanto como pragmática. Se fundamenta en el análisis que la inseguridad física y la falta de autonomía sexual impiden el ejercicio de otros derechos. En el siglo XX hubo en la región importantes avances, por ejemplo en cuanto al acceso de mujeres a empleo y educación. Además la transversalización del enfoque de género en las actividades correspondientes a las Meta 1 y 4 permite promover la realización de derechos económicos, civiles y políticos. Pero al inicio del siglo XXI continúa –más visible que nunca– la violencia contra mujeres y la limitada realización de sus derechos sexuales y reproductivos.

Estrategia y diseño del programa

El recuadro 6.1 contiene los resultados concretamente planteados en el Plan ON-LAC 2007-2010, el cual enfatiza influir sobre la opinión pública y la promoción de liderazgo femenino para participar y transformar políticas e instituciones públicas. Además, contempla cabildeo dirigido al sistema nacional e internacional de derechos humanos, y vigilancia y monitoreo de violaciones a estos, así como el entrenamiento de personas en sectores públicos claves. También incluye el desarrollo de herramientas y promoción de aprendizaje e intercambio. La mayor diferencia con el plan anterior (2003-2006) es un menor énfasis en el apoyo directo a beneficiarios, y un mayor esfuerzo de trabajar a través de redes internacionales.

⁶⁸ *Bedrijfsplan 2003-2006* (Versión en neerlandés, pag. 23).

Recuadro 6.1: Resultados programáticos y estratégicos para América Latina 2007-2010

<p>LAC RES. 5.1-1 Para el año 2010, un millón más de mujeres en México, Nicaragua, Guatemala, Haití, Colombia, Perú y Bolivia disfrutarán de un clima social y político que sea favorable para el ejercicio de sus derechos y tendrán acceso a la justicia.</p>
<p>LAC STRAT 5.1-1 Oxfam Novib apoyará aproximadamente 10-15 ONG y movimientos de mujeres y 4 redes con probada capacidad profesional y posición estratégica para el cambio.</p>
<p>LAC RES. 5.1-2 En al menos cinco países en el continente, un nuevo liderazgo indígena y femenino influirá en la política local y nacional para que las leyes y programas nacionales incluyan los intereses de su grupo, así como para que haya una gobernanza, modelos y prácticas de desarrollo más igualitarios, sostenibles y transparentes.</p>
<p>LAC STRAT 5.1-2 Los países de la región andina (Perú, Bolivia, Colombia), y México, Guatemala, Nicaragua y Haití tendrán prioridad. En estos países Oxfam Novib se construirá sobre capacidades y redes existentes, aprenderá de sus experiencias y asumirá los desafíos para incluir los dilemas específicos en la múltiple discriminación y la violencia en situaciones de conflicto. Se dará especial atención a las tensiones entre los derechos colectivos e individuales de las mujeres indígenas. En cada país, una o dos organizaciones recibirán apoyo y, además, cuatro redes (sub)regionales. Estas redes fortalecerán las iniciativas nacionales y éstas se vincularán a los otros países.</p>
<p>LAC RES 5.1-3 En México, Nicaragua, Guatemala, Haití y la región Andina, las organizaciones habrán jugado un papel decisivo en el mejoramiento e implementación de la legislación, y las mujeres tendrán las capacidades y herramientas para demandar sus derechos.</p>
<p>LAC STRAT 5.1-3 A través del Proyecto KIC de Oxfam, Oxfam Novib promoverá las actividades de “vinculación y aprendizaje” entre las contrapartes y entre las contrapartes y Oxfam Novib sobre temas estratégicos compartidos como la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto, el VIH/SIDA y el papel de los hombres en la resolución de la violencia. Se dará especial atención a las mejores prácticas en las campañas a nivel de continente y a nivel mundial para los derechos de la mujer.</p>
<p>LAC RES. 5.1-4 Dos millones de mujeres, a través del cabildeo de organizaciones feministas, han recibido información o asistencia a fin de ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. Ellas accederán los servicios de calidad que aseguren la información, prevención y asesoría específicamente sobre el VIH/SIDA y la violencia contra la mujer.</p>
<p>LAC RES 5.1-5 Habrá un rechazo creciente de violencia como también un creciente reconocimiento político y público de los derechos de la mujer, incluyendo los derechos sexuales y reproductivos, como resultado de las organizaciones de la contraparte de Oxfam Novib y las redes que desarrollan y apliquen instrumentos para influir en las políticas públicas y crear opinión pública.</p>
<p>LAC STRAT 5.1-5 Desde una perspectiva regional, Oxfam Novib apoyará de 3 a 4 redes u organizaciones regionales con proyección regional.</p>
<p>LAC RES 5.1-6 Las prácticas de instituciones gubernamentales locales y nacionales (como la policía y el sistema judicial) han mejorado con respecto a la protección de los derechos de las mujeres. Los sistemas de la corte en México, Nicaragua, Guatemala, Haití, Colombia, Perú y Bolivia sancionarán de forma efectiva la violencia sexual. Las instituciones gubernamentales a nivel local y nacional muestran mejoramiento en infraestructura para prevenir, denunciar y castigar la violencia contra de las mujeres. Específicamente en países de (post) conflicto (Colombia, Guatemala y Perú) se estimulara la reconciliación y combatirá la impunidad. El número de casos judiciales ha aumentado en un 20%, así como el número de casos resueltos a favor de las mujeres sujetas a VBG. En al menos dos casos, los gobiernos han demostrado ser sensibles al cabildeo de las organizaciones de la sociedad civil, y han tomado medidas para mejorar sus políticas y prácticas. OSC han aumentado sus capacidades para monitorear el efecto de estas medidas y han documentado y publicado los casos.</p>
<p>LAC STRAT 5.1-6 En adición a esto, de 6 a 8 organizaciones trabajarán a nivel nacional.</p>
<p>LAC STRAT 5.1-7 Oxfam Novib está implementando desde el 2008 una trayectoria de transversalización de género y liderazgo para crear evidencia con base en cambios hacia una mayor justicia de género a nivel de las CP, sus programas y las comunidades en las que trabajan, lo que resultará en al menos 70% de beneficiadas mujeres en los programas de 3 CP estratégicas en in Bolivia, Brasil y Guatemala. Durante un período de 2 años, consultores y/o CP del O5 acompañarán a las organizaciones participantes en un auto análisis de equidad de género, en la elaboración e implementación de planes de acción para alcanzar más beneficiarias mujeres en posiciones de liderazgo.</p>

LAC STRAT 5.1-8

Oxfam Novib ha contribuido al desarrollo de un enfoque más fuerte en cuanto a cambios de comportamiento en relación con la violencia contra las mujeres a nivel de hogares y comunitario por medio de la implementación de los principios de Nosotros Podemos en coalición con actores sociales en 3-6 países de ALA.

Fuente: Plan Estratégico 2007 – 2010 de LAC Oxfam Novib (enero 2007 y su actualización de octubre 2008).

Sobre la calidad del diseño observamos que los resultados formulados *pseudo-SMART*⁶⁹ porque:

- Plantean mejoras esperadas alcanzar, pero no tienen un punto de referencia claro: no hay indicadores objetivamente verificables ni una línea base para tener un punto de comparación.
- Mezclan elementos cuantitativos (por ejemplo 1,000,000 de mujeres) con elementos cualitativos difícilmente medibles (por ejemplo “clima político”).
- Tratan aspectos de intervención que no están necesariamente conectados (como “recibir información sobre DSR” y “acceder a servicios de calidad”) en un solo resultado.
- Contienen elementos en los resultados que son de acción anónima (“se estimulará la reconciliación”).
- Algunos temas se duplican (por ejemplo, RES 5.1-1, 5.1-3, 5.1-5 y 5.1-6 se refieren al clima político) lo cual dificulta la contribución de logros a un cierto resultado esperado.

También cabe señalar que en cuanto a la intención de apoyar a redes, no queda claro si son internacionales o nacionales, ni si las redes en distintos rubros son las mismas o si se trata de un total de 11-12 redes. A su vez se puede notar que los resultados formulan aspiraciones a nivel de transformación de políticas, que requieren estrategias más comprensivas que la promoción de un liderazgo femenino o el monitoreo y la denuncia de violaciones de derechos humanos. Finalmente, no es clara la relación entre los objetivos programáticos (LAC-RES) y los objetivos estratégicos del programa (LAC-STRAT).

Sin embargo, el diseño del programa ON-LAC refleja prioridades pertinentes, y las estrategias prioritarias identificadas parecen acertadas en el contexto de la región. Es en su formulación que el diseño del programa tiene debilidades que reducen su pertinencia.

Selección de Contrapartes

El portafolio desarrollado por Oxfam Novib para poner la estrategia en marcha, ha consistido en el apoyo a organizaciones afines, tanto de base comunitaria (OBC) como de la sociedad civil (OSC), formadas por profesionales.⁷⁰ Todas las contrapartes analizadas para las Metas 1, 4 y 5 en esta evaluación tratan temas directamente relevantes para los derechos de las mujeres. Numerosas contrapartes tratan simultáneamente el tema de la violencia contra la mujer y los derechos sexuales y reproductivos. El tema de VIH/SIDA ha sido la prioridad para pocas contrapartes analizadas. Durante el período considerado, Oxfam Novib apoyó siete redes (sub)regionales que tratan temas de justicia de género, dos de ellas a través de Oxfam Canadá y Oxfam Gran Bretaña.

Varias contrapartes brindan asistencia directa a mujeres en reclamar sus derechos, sea a través de actividades colectivas de información y capacitación, o por medio de asistencia psicológica y jurídica individual. En los talleres realizados por el equipo de evaluación, las contrapartes observaban que por las circunstancias hubo más énfasis sobre este apoyo

⁶⁹ SMART refiere a eSpecífico, Medible, Alcanzable, Realista y limitado en el Tiempo, un conjunto de criterios aplicables a proyectos bi- y multilaterales de cooperación.

⁷⁰ Además, en México se trabajó por medio de cofinanciamiento con el Estado, en un programa denominado de coinversión.

directo individual, comparado con la incidencia sobre el clima político a través de gobiernos (por ejemplo en Chiapas, México). Hay también contrapartes que enfatizan actividades para influir la opinión pública y las actitudes e imágenes estereotipadas acerca de las mujeres. En Nicaragua por ejemplo, algunas contrapartes pretenden hacer cabildeo enfocado al Gobierno Nacional a solas o en alianzas, lo cual se complica por la fuerte polarización política.

El portfolio de contrapartes para la Meta 5 cubre un total de 97 contrapartes de las cuales solamente 8 se dedican únicamente a la Meta 5. No menos de 41 contrapartes se dedican a todas las metas del programa (1, 4 y 5). El porcentaje de los fondos dedicados a la Meta 5 es a veces modesto en términos relativos (5% y 10%), y en términos absolutos, 36 contrapartes gastan menos de € 50,000 en todo el período para actividades (y por ende resultados) correspondientes a la Meta 5.

En el período 2003–2007, Oxfam Novib continúa trabajando para la Meta 5 con contrapartes que había contactado en la década de las noventa, que en su mayoría se autodenominan feministas.⁷¹ Hay pocas contrapartes nuevas. Desde el 2007 Oxfam Novib ha buscado activamente involucrar hombres y organizaciones mixtas en la lucha contra la violencia hacia la mujer (a través de la campaña We Can), lo cual fue pertinente, considerando las dificultades encontradas en años anteriores de cambiar prácticas culturales. Sin embargo, por el cierre del programa han tenido limitada oportunidad para cambio. Hay algunas contrapartes tradicionales de Novib, como Puntos de Encuentro, que están acostumbradas a tratar temas como violencia con hombres.

Con muy pocas excepciones, Oxfam Novib supo seleccionar muy atinadamente a sus contrapartes y les tuvo una confianza –también en tiempos adversos– que demostró ser justificada (ver sección B, abajo). Ha sido un portafolio de contrapartes pertinentes a las prioridades y estrategias de Oxfam Novib. Algunos eran movimientos y OBC, la mayoría ONG, siempre con estrechas relaciones con las OBC. Hubo mayor énfasis sobre apoyo directo, comparado con lo previsto. En su mayoría, han sido contrapartes con las cuales Oxfam Novib ha tenido una larga relación, y no se dieron cambios fuertes en el portafolio durante el período bajo evaluación.

B. Eficacia: resultados y efectos directos

Un clima social y político favorable (LAC RES 5.1-1)

CEPAL (2010) observa que en la primera década del siglo un número de países de la región ha adoptado legislación y políticas que buscan una mayor equidad. En el área de la educación observan una igualdad casi completa. Asimismo creció la participación política y la participación económica. Sin embargo, los logros no se han traducido en un aumento equivalente de ingreso. Bajó el promedio de mujeres sin ingresos propios de 39% en 1999 al 32% en 2008, pero CEPAL señala que los hogares con jefatura femenina siguen siendo los más pobres. Si bien el clima político para ejercer derechos políticos y civiles puede haberse mejorado en algunos casos, según CEPAL, el real ejercicio de las mujeres de sus derechos sexuales se ve limitado (CEPAL 2010). A su vez, a pesar de que la legislación acerca de la violencia contra la mujer ha sido mejorada sustancialmente en varios países, existe una gran preocupación por el limitado acceso a la justicia, el aumento de violencia y el femicidio (véase también recuadro 6.1). Prevalece además una impunidad casi absoluta ante la violencia contra mujeres y la violación de sus derechos.⁷²

⁷¹ La muestra para meta 5 incluye también organizaciones no-feministas como ASDECO, Frayba, CCA, pero estas son clasificadas mayoritariamente dentro de la meta 1 o 4 donde la inversión es mayor que en la meta 5.

⁷² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2007 sobre Acceso a la Justicia para mujeres Víctimas de Violencia en las Américas observa (punto 6 del resumen ejecutivo) “...que a pesar del

Es imposible determinar objetivamente en qué medida estas tendencias a nivel regional y nacional reflejan una mejora en el clima político, ni atribuir la ausencia de esto a una contraparte regional como CLADEM –cuan exitosa que sea en otros aspectos-. De las evaluaciones externas se puede apreciar que miembros de CLADEM consideran el apoyo de la red importante por sus esfuerzos a nivel nacional.

Recuadro 6.2: Cambio en el clima político social en seis países

En el 2010, en Perú, a pesar de algunos avances en la participación de las mujeres en puestos públicos y en organizaciones y procesos de base (como la inclusión del enfoque de género en los presupuestos participativos), las dificultades para alcanzar la justicia de género siguen siendo profundas.⁷³ Se han producido espacios de tratamiento del tema de equidad de género, violencia y derechos a niveles sobre todo locales, y el tema se discute y posiciona en espacios públicos. Pero a nivel de país, se vive, según lo reportado en uno de los talleres con representantes de las contrapartes, un “contexto de avance y retroceso permanente en relación a los logros de las mujeres, por influencia de sectores conservadores, con presencia en las instancias de gobierno. Las normas y políticas sobre género sin el respaldo presupuestal correspondiente. Y hay un incremento de la violencia de género, a pesar de las campañas permanentes”.

En el 2009 se hizo una evaluación sobre las condiciones de género en Guatemala por el Comité CEDAW que concluyó que hubo un avance muy limitado. Las leyes de Violencia contra la Mujer (2000) y Femicidio (2008) quedan sin implementación. La Ley de Acceso Universal a la Planificación (2006) fue vetada y queda sin recursos, mientras que la epidemia de VIH/SIDA se está “feminizando”, y el analfabetismo entre mujeres sigue siendo endémico. Acerca de la violencia, la policía y las autoridades judiciales continúan prácticas que hacen las víctimas indígenas invisibles. El 98% de los casos reportados nunca llega a la corte según el informe “sombra” sobre la CEDAW. La articulación nacional de CLADEM colaboró en la edición de este informe.

En Nicaragua, el Comité CEDAW de la ONU recomendó una revisión completa del cuerpo legislativo tanto en 2001 como en 2007 pero no se realizó. En particular la Ley de Familia no ha sido ajustada, mientras que en relación con los derechos reproductivos, el país entró en retroceso por la penalización del aborto terapéutico. El número de mujeres en funciones representativas políticas descendió. Sigue la doble discriminación de mujeres afro e indígenas, la falta de implementación de la legislación contra la violencia intra-familiar y el tráfico de mujeres. Recién en el 2009 se ratificó una Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Por otra parte, se materializó un progreso en cuanto a la matriculación de niñas.

Al mismo tiempo siguen la marginalización económica y la discriminación laboral (Renzi, 2009) y el mismo artículo señala 11,313 casos de violencia doméstica reportada en el 2009, comparado con 10,189 con más de 70% de las víctimas mujer. No obstante, si bien se están modificando

reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, existe una gran brecha entre la incidencia y la gravedad del problema y la calidad de la respuesta judicial ofrecida. Si bien la Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político que permita abordar la violencia contra las mujeres, aún persiste una enorme distancia entre la disponibilidad formal de ciertos recursos y su aplicabilidad efectiva. La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia en el hemisferio. En consecuencia, la CIDH ha constatado en varios países un patrón de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial de estos casos.” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 January 2007.

⁷³ Flora Tristán (2006) señala: “...una fuerte corriente fundamentalista se ha instalado en el parlamento, que se ha expresado en los debates de las diferentes leyes y en especial en la Comisión de la Mujer. Por ejemplo, el Proyecto de Ley sobre Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género, aprobado por el Congreso y observado por el Ejecutivo en el 2006, presenta serios vacíos al no tomar en cuenta los compromisos internacionales, al introducir un concepto de familia tradicional, al no hacer referencia a los derechos sexuales y derechos reproductivos y al estar ausente toda referencia al estado laico. Asimismo, las fuerzas conservadoras dentro del Congreso han logrado aprobar leyes contrarias a los derechos sexuales y reproductivos”. Toolbox Flora Tristán, Producto 2, 2006: 6.

algunas ideas estereotipadas sobre el papel de la mujer en Nicaragua (entre otros por la telenovela elaborado por Puntos de Encuentro, contraparte de Oxfam Novib), en el país no hay constancia que el acceso a la justicia se haya mejorado.

El clima social en Brasil ha mejorado considerablemente entre el 2003 y el 2009, permitiendo a un número considerable de mujeres ejercer sus derechos económicos y sociales. Los efectos de estas mejoras sobre la equidad de género dependen de la medida en que el tema ha sido transversalizado en los programas bajo la Meta 4. La principal área de trabajo de las contrapartes dentro del marco de la Meta 5 ha sido el derecho de seguridad, integridad física, violencia hacia las mujeres y los derechos sexuales. En precisamente estas áreas, los cambios en la legislación nacional y el auge de las políticas públicas, no surtieron el efecto esperado, dadas algunas barreras culturales.

El Gobierno Mexicano Federal emitió en 2007 la Ley General de Acceso para las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sin embargo, no fue hasta marzo del 2009 cuando se publicó la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas, la cual no cuenta con un reglamento ni con mecanismos prácticos para hacer viable su aplicación (FRAYBA, 2010). Chiapas es uno de los estados más pobres, con un alto porcentaje de población indígena marginalizada. A pesar de que el discurso de los políticos incluye ahora el tema de género, la impunidad todavía prevalece, específicamente en casos de violencia hacia las mujeres y sus derechos. En el caso de México Distrito Federal, la situación es algo diferente, pues desde finales de los años 1990 cuenta con un gobierno menos conservador que ha puesto el tema de género en la agenda, en específico los temas de violencia y derechos sexuales y reproductivos.

El clima político-social en Bolivia y los cambios que vivió en los últimos años es objeto de divergencias de opinión. Una contraparte de larga duración de Oxfam Novib, CIPCA, está convencida de que se ha producido un cambio favorable para la equidad de género, y además reivindica haber contribuido a este cambio. Hay otras como la Oficina de Justicia de la Mujer, que considera que los cambios han resultado en una polarización –inclusive dentro y entre comunidades indígenas- lo que resulta en una mayor tensión y violencia que afecta en particular las mujeres. Es cierto que se ha agudizado la violencia contra las mujeres, y según fuentes no gubernamentales la mortalidad materna aumentó entre 2003 y 2008. Un 70% de las mujeres bolivianas han experimentado violencia física, sexual, económica, doméstica (Coordinadora de la Mujer y.o. 2007: 3). Evaluaciones externas constan en Bolivia que en relación con el clima político y social en ciudades como El Alto (donde labora la contraparte Gregoria Apaza) y Sucre (incidencia de Juana Azurduy), se ha dado una mayor intolerancia a la violencia de género.

Fuentes: Comunicación personal.

En dos de los seis países representadas en la muestra (Perú y Guatemala) no hubo mayor influencia positiva sobre el clima político y social a pesar de los intentos de las contrapartes de Oxfam Novib. En tres de ellos (México, Nicaragua y Brasil) hubo cambios del cual es plausible que los esfuerzos de las contrapartes Oxfam Novib han contribuido. En Bolivia es plausible que contrapartes Oxfam Novib tuvieran una incidencia sobre el clima en espacios locales.

Nuevo liderazgo indígena y femenino (LAC RES 5.1-2)

En todos los países evaluados las organizaciones contrapartes de Oxfam Novib han apoyado en la formación de mujeres (ladinos e indígenas) líderes. En Guatemala, la Asociación de Desarrollo Integral Comunitario (ASDECO, en Quiché) se ha distinguido por sus esfuerzos exitosos en el desarrollo de un modelo de liderazgo femenino indígena. Han incidido directamente sobre el desarrollo de al menos trescientas mujeres líderes. Por medio del modelo de las comadronas (parteras) y chunab'e (esposa de líderes indígenas locales), desarrolló espacios para la incidencia de las mujeres en los gobiernos comunitarios. Logró movilizar a mujeres por la intersección de su identidad de género y etnia, contribuyendo a la identidad personal y colectiva de muchas más personas que descubrieron su unicidad como fortaleza en el desarrollo cultural. Más que en los países

andinos, los derechos individuales de las mujeres no parecen sacrificarse tanto por los derechos colectivos indígenas.

Tres contrapartes en Chiapas, México – Frayba, CDMC y CIAM, con metodologías participativas que promueven autonomía y apropiación – capacitaron a numerosas promotoras, líderes comunitarias. El enfoque está en el acompañamiento para fortalecer las capacidades de las mujeres en las comunidades, y no en hacer el trabajo para ellas. El resultado es que las mujeres capacitadas y asistidas asumen mayor liderazgo en sus comunidades, y asisten a otras mujeres en el reclamo de sus derechos, y en realizar denuncias contra la violencia hacia ellas.

En Nicaragua, Puntos de Encuentro formó liderazgo femenino joven a través de los talleres de formación de líderes y los “campamentos”. La evaluación de su experiencia dentro del programa UNESCO, “Mejores prácticas en políticas y programas de juventud en América Latina y el Caribe”, plantea que Puntos ha formado 2900 líderes jóvenes desde 2002, en su mayoría mujeres.⁷⁴ También el trabajo del Movimiento de Mujeres Trabajadoras y Desempleadas “María Elena Cuadra” (MEC) es destacable y resultó en un liderazgo femenino entre trabajadoras de maquilas y familias asociadas. Cuenta con más de doscientas ‘Diplomadas en Género y Desarrollo Humano’, formadas en los últimos tres años. En la Costa Atlántica de Nicaragua, el Centro por la Justicia y los Derechos Humanos (CEJUDHCAN) formó a treinta mujeres con capacidad de liderazgo indígena-femenino. Ellas aportan, entre otros, a la resolución de conflictos entre comunidades sobre el tema de tierra en su región RAAN.

En Bolivia, contrapartes de Oxfam Novib realizaron la formación de lideresas (promotoras) para apoyar en las denuncias de violencia de género y la información sobre temas de sexualidad. En El Alto se nombró por primera vez, una mujer como presidenta de la importante Organización Social Mixta. Con el apoyo de las redes sociales formadas por Gregoria Apaza, contraparte de Oxfam Novib, la nueva presidenta posicionó la agenda de género en otras OSM del país. La Oficina Jurídica para la Mujer (OJM) ha logrado que mujeres líderes, egresadas de su formación, lleguen a ocupar cargos de ministras, constituyentes y otras.

En Brasil una mujer fue electa como presidenta en el 2010. Es difícil corroborar cuáles organizaciones han contribuido a este logro a nivel nacional. No obstante, lo que sí es cierto es que contrapartes de Oxfam Novib, como Rede Mulher Educação (RME), han sido importantes para la formación de mujeres para que participen en espacios políticos a nivel local. En el caso de RME con Programas como “Género y Liderazgo” (SAP 2003) y “Educación en Género, Ciudadanía y Liderazgo Transformador” (Toolbox 2007).

En Perú, se han dado avances en una mayor participación de mujeres líderes en espacios de dirección política y gestión local. Las contrapartes no solamente contribuyeron a una mayor presencia de mujeres en los espacios de dirección política, pero también fortalecían el trabajo con mujeres indígenas, especialmente andinas y amazónicas.

Mejoramiento e implementación de la legislación (LAC RES 5.1-3)

La Red CLADEM, con sus afiliadas sud y mesoamericanas,⁷⁵ ha tenido una fuerte incidencia sobre la aplicación de leyes que protegen a las mujeres. En la última década se levantaron casos emblemáticos sobre temas como violencia doméstica, esterilización forzada, aborto

⁷⁴ <http://youthpractices.ucol.mx/register/admin/ses/verpdfc.php?id=1198&rep=735&tipo=ONG&org=930>.

⁷⁵ En Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Paraguay, Ecuador Uruguay y Colombia. En América Central CLADEM Guatemala estaba en estado ‘dormido’ a finales del 2010, contraste con los capítulos nacionales de CLADEM en Panamá, El Salvador Honduras, Puerto Rico y República Dominicana.

y femicidio.⁷⁶ Con la capacitación que brindó CLADEM, un número importante de mujeres adquirieron capacidades para monitorear el cumplimiento de obligaciones, demandar derechos y formación que es complementada por el apoyo y la experiencia accesible a través de la red.

En Bolivia, los mayores resultados se han dado en temas relacionados con la creación o modificación de leyes sobre mujeres y violencia, así como políticas públicas. Muestras legislativas son la Ley de Paternidad, la incorporación de género en la nueva Constitución Política del Estado, la Ley marco de Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR), la Ley contra la Violencia Basada en Género y la Ley para Trabajadoras Asalariadas. Si bien las contrapartes han trabajado en temas de incidencia política y normativa, la implementación de los nuevos instrumentos continúa siendo un reto. La iglesia en el país y la región sigue teniendo un gran poder, y los grupos conservadores dentro del Estado frenan también los procesos.

Tanto en Bolivia como en Perú, las contrapartes brindan atención jurídica y psicológica a las mujeres víctimas de violencia de género, y asesoran a mujeres en múltiples áreas legales. En Bolivia se instauraron defensorías de la mujer en algunos municipios. En Sucre, El Centro Juana Azurduy, brinda capacitaciones, transfiere metodologías de atención y asesoría a los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM). Se dedica a la transferencia de módulos sobre derechos y prevención de la violencia, instrumentos utilizados en centros educativos y por gobiernos locales, así como sociedad civil.

En Perú, Flora Tristán tuvo incidencia nacional e internacional, además de brindar apoyo directo a mujeres peruanas con información y herramientas de defensa legal. De la asesoría ha surgido una biblioteca que reúne una amplia literatura en el tema de género (derechos humanos, sexuales y reproductivos, violencia y discriminación de género y otros). Flora Tristán produce además publicaciones teóricas, sistematizaciones de casos emblemáticos y documentos técnicos de peso nacional. Así logró posicionar el tema de género en espacios académicos en la región.

En el Distrito Federal en México, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros SIPAM, han tenido resultados positivos con respecto a la legislación y su implementación respecto a los derechos sexuales y reproductivos, y la violencia contra la mujer. En el Estado de Chiapas los resultados fueron mixtos. Si bien el gobierno chiapaneco en el 2008 aprobó la “Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia”, antes se le habían removido aspectos esenciales que formaban parte del marco legal nacional. Un año después, en el 2009, el gobierno de Chiapas aprobó la ley anti-aborto a pesar del cabildeo que las organizaciones –entre ellas contrapartes de Oxfam Novib– hicieron para que no se aprobara. En Nicaragua, MEC contribuyó de manera significativa al mejoramiento de la legislación laboral y su implementación, como también a las leyes contra la violencia en Nicaragua.

Información y asistencia sobre derechos sexuales y reproductivos (LAC RES 5.1-4)

El Colectivo de Mujeres en Matagalpa (CMM, Nicaragua) se ha destacado por su capacidad de visibilizar los derechos sexuales y reproductivos en diversas comisiones departamentales del país, como la de salud (Wilson, 2010). Su metodología entró en las unidades locales de salud comunitaria del Ministerio de Salud, como también en el currículo de la Escuela de Enfermería en la Región donde opera. Semejante ha sido la labor

⁷⁶ Los casos emblemáticos son conocidos de MM, KLL, MZ y Maria do Peña (con nombre completo porque ella se convirtió en portavoz del tema), a los que se agregó el caso del Campo Algodonero en México. CLADEM recibió dos premios internacionales en 2009 y 2010 y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), cita a dos casos litigados por CLADEM como casos clave.

de la Asociación Nuevos Horizontes (ANH, Quetzaltenango, Guatemala), con servicios de salud reproductiva a cerca de quinientas mujeres. ANH maneja un hogar para víctimas de violencia con una capacidad para cincuenta mujeres. En el pasado brindó asistencia psicológica y jurídica acerca de noventa nuevas mujeres por año. En la región RAAN la contraparte el Centro por la Justicia y los Derechos Humanos, CEJUDCHAN, logró obtener apoyo con recursos de fuentes públicas para servicios de salud reproductiva.

Prácticamente todas las contrapartes de México brindaron información y asistencia a mujeres (y en algunos casos hombres) en diversos temas de derechos. En Chiapas realizaban estudios específicos, daban talleres y capacitaban promotoras femeninas (y en el caso de Frayba también promotores masculinos) que asisten mujeres de la comunidad en el reclamo de sus derechos (incluyendo los DSR). En el Distrito Federal, la organización Salud Integral para la Mujer (SIPAM) puso en marcha en el 2000 un modelo de calidad para la atención de la salud sexual y reproductiva, que luego fue adoptado por la Secretaría de Salud Federal. A través del proyecto se llegó a atender a mujeres de barrios marginales. En el periodo evaluado, SIPAM también ha trabajado modelos de atención en VIH/SIDA, capacitando mujeres cero positivas para dar talleres a jóvenes, padres y madres de familia sobre el tema. La ayuda psicológica de SIPAM a las mujeres portadores les sirvió en vivir con su afección (ver recuadro 6.3). SIPAM también fue pionera en radio feminista. A partir del 2003 abrió su programa de comunicación para darles espacio a mujeres feministas en temas de violencia y derechos de mujeres. Se estableció el Centro de Medios Alternativos para la Aldea Global, donde se capacitaron jóvenes reporteros. De esta manera se sensibilizó a los jóvenes en el tema VIH/SIDA.

Tres contrapartes bolivianas, Gregoria Apaza, Juana Azurduy y la Oficina Jurídica de la Mujer realizaron actividades en relación a derechos de mujeres y salud reproductiva, incluyendo la difusión de información por medio de campañas y de radio.

Recuadro 6.3: Testimonio de una mujer portadora de VIH

Antes de mi diagnóstico yo era una persona muy alegre y cuando escuchaba del VIH decía: “Eso nunca llegará a mi vida”. Un día se puso malo mi esposo y cuando lo fui a encontrar en la clínica, la doctora me recibió con la noticia: “Su esposo tiene SIDA y usted, como es la esposa, también lo tiene. ¿Qué va a hacer? El tratamiento es muy caro. Cuesta quince mil pesos [USD 1250] por mes por persona. ¿Tiene usted dinero para los dos?” Me lo decía ante mi hermano, no me dio la oportunidad de decirselo yo misma en el momento que yo quisiera. Ni me hizo un examen para averiguar si yo estaba infectada o no. El examen lo hice después y salió positivo. Antes de conocer a SIPAM yo vivía con miedo y me sentía culpable de lo que me pasó. Pero después me dieron pláticas y talleres donde me han hecho saber que no tengo culpa de nada. Ahora me siento fuerte y muy positiva porque me siento protegida y me han dado muchas armas para poder hablar del tema, tanto con la familia como con todo tipo de personas. Además, me enseñaron cuidarme. Con SIPAM he aprendido a hablar ante el público y a ser un poco más independiente. No podía dejar solos a mis papás porque a pesar de mi enfermedad me dejaron al cuidado de mis padres. Pero ya he encontrado un poco la forma de ser más libre y me voy a los talleres con las compañeras. También llevo información a mi familia para que se cuide, principalmente a las y los sobrinos. Antes no podías ver en la televisión un beso o algún anuncio de condón, ahora estos temas son muy normales en mi casa, estamos mejor enterados del tema de VIH / SIDA y se han ido un poco los miedos. Ha cambiado la forma de pensar en la casa. Además, hoy en día me estoy dando la oportunidad de amar y ser amada.

Fuentes: Grupo focal México con MUFEV⁷⁷, México (octubre 2010); IDEAS, SIPAM, CNDH, Ciudad de México. Historias de VIHDA Mujeres (2009).

⁷⁷ El grupo MUFEV (Mujeres Fuertes con Esperanza de Vida) es un grupo de mujeres con VIH / SIDA y familiares de personas que viven con VIH / SIDA, que fue constituido como grupo de autoapoyo en el 2007 y cuenta con el apoyo de SIPAM.

Rechazo de violencia y reconocimiento de los derechos de la mujer (LAC RES 5.1-5)

En Nicaragua, Puntos de Encuentro logró una incidencia positiva en el clima sociocultural. Con su telenovela 'Sexto Sentido', emitida desde el 2000 y premiada en setiembre del 2010 en Argentina⁷⁸, logró que al menos 700,000 jóvenes (hombres y mujeres) empezaran a cambiar su manera de pensar sobre sexualidad y violencia. Puntos de Encuentro mostró la importancia y eficacia del instrumento de la telenovela -en combinación con actividades de capacitación y formación de liderazgo juvenil- para influir en la opinión pública. Puntos también realizó actividades importantes de sensibilización con la prensa. En su estudio de impacto de SISD (Novela Somos Iguales Somos Diferentes) logró medir impacto a través de la comparación de las actitudes de quienes habían visto o no la telenovela, en la que se trató principalmente el tema de violencia contra la mujer e intrafamiliar.

La campaña WeCan/Punto Final aún está en fase de arranque, y en tres años parece haber ganado aún poco dinamismo. Se conformaron alianzas, en las que unas ochenta personas de cuarenta organizaciones han sido capacitadas en la metodología "We Can". El logro de resultados es menor que el previsto, ya que la conexión con otros grupos de la sociedad civil y la inclusión de hombres no se ha dado. En Brasil, Bolivia y Guatemala emergen alianzas que están capacitándose y planeando campañas. En Brasil involucra a RFS (Rede de Homens pela Equidad de Género).

En Bolivia, las organizaciones contrapartes entraron en procesos de sensibilización por medio de materiales informativos y difusión de programas radiales. Ejemplos son Radio Pachamama de Gregoria Apaza y las radionovelas difundidas por Juana Azurduy. Estos programas masivos permiten que haya más conocimiento y rechazo de actitudes discriminatorias y mayor conocimiento de los derechos de las mujeres. Pero los programas radiales no quitan la preocupación por el continuo incremento de la violencia y el femicidio, a pesar de la apertura de espacios para la denuncia y el acompañamiento a procesos judiciales.

En Perú se han dado campañas importantes de sensibilización y movimientos en pro de los derechos de la mujer y en contra de la violencia. Se lanzaron campañas de denuncias a publicidad sexista, campañas en pro del aborto, organizadas por Flora Tristán, CALANDRIA y otras. Si bien han visibilizado el tema en la opinión pública, todavía no hay un rechazo generalizado a la violencia e injusticia de género.

Las contrapartes en México han contribuido a la sensibilización de la opinión pública y de los hombres y mujeres en las comunidades, tanto en el Distrito Federal como en Chiapas. En el caso de Chiapas hubo cambio en el discurso, pero no en las actitudes y acciones por las barreras culturales y patriarcales, por lo que continúan la violencia contra las mujeres y la impunidad. Organizaciones chiapanecas (Fray Bartolomé, CIAM y CDMC) se inclinan a reforzar el trabajo directo con comunidades para ir construyendo modelos alternativos basados en la ciudadanía (más que trabajar la incidencia política).

Mejores prácticas de instituciones gubernamentales (LAC RES 5.1-6)

En Latinoamérica, los sistemas judiciales aún no "sancionan de forma efectiva la violencia sexual" como pretende el resultado. Contrapartes de Oxfam Novib han sido pioneras en esto⁷⁹ y muchas continúan el trabajado con instituciones para mejorar su funcionamiento. Los modelos de atención a víctimas a través de por ejemplo Comisarías para la Mujer se desarrollaron en el siglo anterior. Estudios indican que por la implementación de muchos

⁷⁸ <http://www.puntos.org.ni/servicios/actividades/default.php?acti=2086>.

⁷⁹ Flora Tristán en Perú es un ejemplo.

modelos de mejoramiento de atención por entidades gubernamentales, la mayoría de los casos de violencia doméstica terminan en mediación porque promueven valores de familia más que derechos de mujeres.⁸⁰

Por el trabajo de CLADEM y de contrapartes nacionales en Colombia, Bolivia, Perú, México y Nicaragua, el número de casos judiciales de violencia contra la mujer y violencia sexual ha aumentado, pero no necesariamente se han resuelto a favor de éstas. El CDMC (México, Chiapas) atendió con apoyo legal y psicológico a un total de 257 casos de violación de derechos humanos de las mujeres en el 2008. En el DF el 47% (122 casos) se resolvieron a favor de las mujeres, 22 casos fueron interrumpidos y el resto siguió en el 2009.

En Bolivia aumentan las denuncias, dada la mayor información y conocimiento sobre derechos, pero queda un trabajo profundo a nivel de resolución de denuncias. Gregoria Apaza trabaja de cerca con la policía, mientras que Juana Azurduy trabaja con los municipios y sus jueces, funcionarios de salud y otros funcionarios. La Oficina Jurídica de la Mujer brinda capacitaciones a los corregidores. No obstante, se requerirán cambios más estructurales para lograr que aumente significativamente la resolución de denuncias y disminuya la impunidad.

En Colombia, varias contrapartes hacen una fuerte incidencia sobre las prácticas de instituciones estatales, locales y nacionales judiciales. SISMA y CCAJAR contribuyen directamente a la judicialización de casos de violación de derechos de mujeres. Aun así, continúa la impunidad casi generalizada. Sin embargo, por la incidencia política sostenida de SISMA, CCAJAR, CCJ y otras organizaciones civiles, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía ahora cuenta con una pequeña unidad especializada en investigar casos de mujeres.

Resultados estratégicos del Programa ON-LAC para la Meta 5

En cuanto a las estrategias LAC STRAT 5.1-1 al 5.1-6 se puede observar que se han cumplido en grandes líneas, en menor medida en la dimensión del trabajo en redes. La vinculación y el aprendizaje se ha dado a nivel sub-regional (en América Central) tanto por trabajo en red (Programa Mujer y Derecho) como por replicación de éxitos (Puntos de Encuentro) que inclusive tiene alcance mundial. La vinculación a través de la campaña We/Can ha sido menos efectivo, lo que deja por alcanzar LAC STRAT 5.1-8. La eficacia de LAC STRAT 5.1-7 sobre la transversalización de género se trata en el capítulo 7.

La estrategia de apoyar a redes ha tenido resultados mixtos. Por el lado positivo, cabe mencionar que a través de CLADEM, Oxfam Novib llegó a un gran número de beneficiarios de manera eficaz y eficiente, y posiblemente tiene relevancia para las demás regiones. En el caso del apoyo a la Red CDD, se logró eficazmente y con eficiencia aceptable la formulación de un texto para una Convención. No obstante, ni como red, ni estrategia, se puede esperar gran impacto. El utilizar una red existente vital y conectada para “trasplantar” una experiencia exitosa en otra región, como se hizo a través de la campaña We Can/Punto Final, no resuelve el problema de que no se puede forzar la apropiación y adopción de maneras ajenas de trabajar. En este caso, según la opinión del equipo de evaluación, construir una nueva red partiendo de una sola organización que ya tenía bien apropiado el concepto de la campaña podría haber sido una mejor estrategia.

⁸⁰ Nadine Jubb et al. (2008: 10) *Regional Mapping Study of Women's Police Stations (WPS) in Latin America*: "... There are studies that say that the most significant impact of the WPS has been in making violence more visible in society in general – which is fundamental – rather than a significant rise in the number of women who press charges and follow through the whole process [...]. One of the reasons for this are the meanings of gender that have been detected in WPS policies and in the attitudes of the police and justice-sector operators, ones which reproduce an approach based on family values, even though the purpose of the WPS is to defend women's rights".

La confianza, el apoyo financiero flexible, y longitud de la relación crea contrapartes efectivas. En el apoyo institucional, tan apreciado por las contrapartes, la variable importante es la transparencia y el respeto mutuo. La gran mayoría de las contrapartes han mostrado un proceso de fortalecimiento institucional sostenido desde su fundación. Muchas son organizaciones con gran liderazgo. En parte, Oxfam Novib supo identificar ese tipo de organizaciones, en otra parte, las ha formado. Varias nacieron de la mano con Oxfam Novib.

En específico cabe observar lo siguiente:

- **Organizaciones y movimientos de mujeres y redes en posiciones estratégicas:** Puntos de Encuentro, Flora Tristán y CLADEM están a nivel regional en posición de incidir sobre cambios estratégicos. Las tres tienen reconocimiento internacional como fuente de experiencia y pericia. El modelo de Puntos de Encuentro se está replicando en toda la región, mientras que Flora Tristán continúa siendo una fuente de innovaciones, y a la vez en Perú es la memoria institucional del movimiento de mujeres. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cita a dos casos litigados por CLADEM como casos clave. En sus respectivos países, ASDECO, SISMA-Mujer, Gregoria Apaza y MEC tienen esta misma posición.
- **Trabajo en redes acerca de mujeres en situación de conflicto e identidad indígena:** En el período 2007–2010 Oxfam Novib quiso trabajar este tema en la región de América Central a través del programa regional Mujer y Derecho, que no ha sido evaluado hasta la fecha. CLADEM como red existente no conecta con los movimientos de mujeres indígenas. A nivel de la región Andina, fuera del marco de CLADEM, no se ha podido observar mayor interacción y aprendizaje acerca de la discriminación en situación de conflicto. Las contrapartes de Oxfam Novib en Colombia han jugado históricamente un papel clave en el trabajo de la Mesa Mujer y Conflicto Armado que toca esta temática. En varios países se dieron experiencias, pero no se ha evaluado el proceso de intercambio a nivel de (sub)regiones. Las tensiones entre los derechos colectivos e individuales de las mujeres indígenas siguen en pie. Todavía se tiende a hablar de derechos de los pueblos indígenas, quedando invisibles los derechos de las mujeres. Otra posición sostiene que existe una cierta divergencia, en comunidades indígenas, que entiende la equidad de género como algo exógeno, que no es parte de la cosmovisión indígena. Una situación similar se vislumbra en Bolivia.
- **Vinculación y aprendizaje, apoyo a redes regionales:** La campaña We Can/Punto Final implementado a través de la Fundación RSMLAC debería haber contribuido al entrelazamiento de redes y procesos de aprendizaje, y dar mayor énfasis al tema de la violencia contra la mujer, trabajando sobre actitudes de hombres tanto como mujeres. Según informes propios de Oxfam Novib, la Fundación ha tenido resultados moderados hasta ahora.⁸¹ El proyecto ha construido una alianza regional de organizaciones que trabajan para eliminar la violencia hacia las mujeres. En un período de tres años, la Fundación –con un fuerte apoyo técnico de Oxfam Novib– logró el desarrollo de un modelo básico por la campaña que se empieza a implementar en tres países de la región (véase también el recuadro 6.4 sobre el apoyo a redes regionales).

⁸¹ “Experiences from Latin America and from South Asia and Africa have been shared and best practices have been incorporated in the developed conceptual framework of the [Punto Final] campaign. Though not all organisations are experienced in involving men in their policies it is an essential element of the We Can campaign, which so far it has been poorly developed [...]. Though the campaign is a global campaign, so far Latin America has just been hardly integrated in this global aspect.” Citación de PRS Report ALA-505478-00067312007-2008.

Recuadro 6.4: Apoyo de Oxfam Novib a redes regionales

Trabajar en redes tiene ventajas para quienes forman parte de la red, pero también tiene beneficios para quienes la financian o quieren impulsar y diseminar ideas de manera rápida y más económica. Oxfam Novib siempre había apoyado redes, pero en el Plan 2007-2010 se planteó esta modalidad como prioritaria. El trabajo vía redes buscaba un mayor impacto, llegando a más beneficiarios en la región. Al mismo tiempo, al conectar las redes regionales a un nivel global, Oxfam Novib pensaba hacer el trabajo en América Latina más relevante para las demás regiones y así darle un valor agregado global.

En el universo de contrapartes de Oxfam Novib se presentan tres redes: CLADEM, Católicas para el Derecho a Decidir (CDD) y la Red de Mujeres de Salud de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMLAC). De estas tres, CLADEM ya estaba en posición para incidir en cambios estratégicos buscados por Oxfam Novib. Los miembros de CLADEM son mujeres y representantes de organizaciones que se agrupan por país bajo una coordinación nacional. Por su parte, CDD a nivel continental sucedió a CLADEM en el 2007 cuando asumió el papel de coordinador de la Alianza para una Convención Interamericanas de Derechos Sexuales. A través de RSMLAC, Oxfam Novib contribuyó al lanzamiento de la campaña “We Can” sobre la violencia contra la mujer en América Latina.

Una desventaja es que no todas las afiliadas a nivel nacional –como es el caso de CLADEM, en catorce países– puedan ir en la misma dirección y al mismo ritmo. El financiamiento conlleva el riesgo de que se infle la expectativa de que una red incida en todas partes y niveles donde esté representada. La comprensión de que la diversidad entre opiniones y avances organizativos entre miembros de una red conlleva limitantes y a veces pérdida de ritmo del proyecto acordado, no se puede asegurar con el financiamiento de un donante.

Fuente: Entrevistas con funcionarias de Oxfam Novib y de contrapartes.

C. Eficiencia

Oxfam Novib ha apoyado en la Meta 5 a un total de 96 contrapartes entre el 2003 y 2009, incluyendo organizaciones que se enfocan en la temática de la diversidad étnica e indígena. El monto total de recursos públicos neerlandeses canalizados por Oxfam Novib del período 2003-2009 ha sido de €16.708.000 (cerca de USD 22 millones).

Tabla 6.2: Contrapartes y gastos para proyectos ON-LAC (2003 - 2009)

País/Región	Número de CP		Monto (en Euro, '000)	
	Muestra	ON-LAC	Muestra	ON-LAC
Regional Continente (ALA)	3	8	1,679	2,080
Amazonía (AMA)	0	3	0	266
Bolivia	4	9	2,384	2,705
Brasil	2	8	647	1,557
Colombia	3	4	428	246
Guatemala	2	13	718	1,720
México	7	24	1,831	3,753
Regional Centroamérica (MAM)	0	3	0	237
Nicaragua	4	12	2,062	2,511
Perú	3	12	1,156	1,632
Proyectos urbanos (URB)	--	--	--	--
Total	28	96	10,905	16,708

Fuente: Documentación Programa ON-LAC

Es complejo analizar la relación costo-beneficio de contribuciones financieras en temas como la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos de un programa heterogéneo en varios países. Es más, la amenaza de violencia y de limitaciones en materia de derechos sexuales, desvaloriza la contribución a la realización de otros derechos de las mujeres, por lo cual hay beneficios indirectos. Las evaluaciones externas realizadas en el período bajo evaluación no dicen mucho sobre el tema de la eficiencia. Los que refieren al tema tienden a apreciar que las organizaciones realizan mucho con pocos recursos.

Para poder decir algo sobre la medida en que los recursos e insumos (como fondos y tiempo) se han convertido económicamente en resultados habrá que ver al menos cuánto se ha gastado. En total, Oxfam Novib invirtió 16.7 millones de euros en el periodo 2003–2009 en la Meta 5, es decir, un poco más de la mitad de lo que se invirtió en la Meta 4 (32.9 millones de euro), y 43% de lo gastado en la Meta 1 (38.8 millones de euro). En la tabla 6.3 se puede ver la división del presupuesto total para LAC en los años bajo evaluación, y lo presupuestado para 2010. Estos datos muestran que en el período evaluado, el 18.9% de los recursos públicos neerlandeses canalizados por Oxfam Novib se destinaba a la Meta 5, y para el último año de presencia en la región Oxfam Novib tenía planeado incrementar esta contribución con 6 puntos porcentuales, en detrimento de la Meta 4.

Tabla 6.3: Gasto de Oxfam Novib en LAC para las tres Metas evaluadas (En millones de euro y porcentajes).

	Mln Euro	# CPs	Meta 1	Meta 4	Meta 5
Gasto total (2003-2009)	88.4	176	38.8	32.9	16.7
Porcentaje del total (2003-2009)	100%		43.9%	37.2%	18.9%
Gasto total 2005*	18.8	161	48%	32%	16%
Gasto total presupuestado para 2010	100%	120	45%	30%	25%

* Nota: los porcentajes de 2005 no llegan a 100% ya que hubo una inversión de 4% en Meta 2 y 3.

Fuente: Planes MPP 2007-2010 e información suministrada por Oxfam Novib para la evaluación.

Al dividir los 16.7 millones de euros sobre los 7 años, resulta que se gastó un promedio de 2.4 millones por año en la Meta 5. Con esto se lograron resultados significativos, y se llegó a una gran cantidad de mujeres beneficiarias. Solo en el 2007, según el informe de progreso del Buró LAC, se llegó a más de 3.1 millones de mujeres⁸². Es decir, según estos datos, se gastaron alrededor de 0.75 Euros por beneficiaria al año. Metodológicamente estas son afirmaciones difíciles de comprobar. En la muestra de contrapartes estudiadas en detalle para evaluar la Meta 5, se estima un gasto promedio de alrededor de 1 euro por año, lo cual todavía se considera bajo. El promedio esconde sin embargo que una organización como Puntos e Encuentro llegó a mucho más mujeres que la campana We Can (una actividad similar) o las contrapartes en Bolivia (con actividades muy distintas). Además, con esto fueron apoyadas y fortalecidas decenas de organizaciones y redes regionales y continentales con un alcance más allá de las personas beneficiarias directas.

Cabe destacar que las organizaciones contrapartes no solo reciben fondos de Oxfam Novib, lo cual hace difícil atribuir los resultados logrados. El hecho de que Oxfam Novib financiara no solo las actividades realizadas por las contrapartes, sino también hace una contribución importante a sus gastos institucionales ha sido importante para las organizaciones y, por ende, el logro de los resultados. Además, la estrategia de apoyar a organizaciones locales, que también cuentan con otros financiamientos, permitió alcanzar complementariedades

⁸² En específico: más de 2 millones de mujeres disfrutaron de un mejoramiento significativo en la información y transparencia respecto a la legislación y las políticas gubernamentales así como –en menos medida– la aplicación de la legislación respecto a los derechos de las mujeres (RES 5.1-1). Más de 1 millón de mujeres fueron informadas sobre sus derechos sexuales y reproductivos (RES 5.1-4). Más de 50,000 mujeres recibieron asesoría con respecto a la violencia contra la mujer y VIH/SIDA (RES 5.1-4). Y también más de 50,000 mujeres víctimas de violencia fueron acompañadas en el reclamo de sus derechos (RES 5.1-6).

importantes. Por esta razón las inversiones realizadas por Oxfam Novib para la mayoría de los proyectos, parecen haber sido modestas en comparación con los resultados logrados, lo que apunta a una buena relación costo-efectividad. La campaña We Can se considera como una excepción en este aspecto.

En cuanto a los recursos humanos invertidos, es aún más difícil decir algo, ya que no se cuenta con toda la información necesaria (entre otros porque no es algo que las evaluaciones externas suelen tocar). El conjunto de contrapartes estudiadas en la muestra emplea alrededor de 500 empleados, por lo que es muy plausible que no haya más de 600 personas cuyo empleo es asociado con el financiamiento de Oxfam Novib. Con pocas excepciones, el tipo de actividades emprendidas por las contrapartes bajo la Meta 5 es intensivo en mano de obra. Algunas personas entrevistadas indicaron que han tenido que disminuir el número de personal al terminar el financiamiento de Oxfam Novib. No hay claridad en cuanto al efecto que esto ha tenido o tendrá en la ejecución de las actividades y el logro de nuevos resultados, pero según varias de las personas informantes sí tuvo repercusiones para la actividad operacional (lo cual indicaría que la contribución financiera realizada al recurso humano fue justificada).

D. Sostenibilidad de los resultados y sostenibilidad institucional

La sostenibilidad de los resultados logrados depende de distintos factores. Actitudes individuales -por ejemplo respecto violencia y roles de género- cambian lentamente, pero estos cambios raramente se revierten. Por otro lado, la opinión pública, y en particular las agendas políticas son mucho más volátiles. Logros en legislación y jurisprudencia tienden a ser más duraderos que la asignación de recursos para realizar los derechos. Mujeres se transforman en lideresas y se identifican con sus causas,⁸³ pero información y destrezas que no se utilizan pierden su valor rápidamente. Sobre la base del estudio de escritorio no es posible hacer un planteamiento generalizado sobre la sostenibilidad de las inversiones de Oxfam Novib en promover un nuevo liderazgo femenino, en capacitar e informar mujeres sobre sus derechos, y en elaborar y disseminar herramientas para el cabildeo. Según la mayoría de las evaluaciones externas en la muestra para esta Meta que tratan este aspecto de manera seria, los resultados parecen ser sostenibles.

En términos de derechos civiles y económico-sociales las contrapartes observan una mejora en las políticas y recursos para implementar nuevas políticas favorables para la mujer, en particular en Brasil y México. A lo largo de la región se mejoró la legislación y la jurisprudencia, pero según datos externos y apreciaciones de las contrapartes, en la gran mayoría de los países continúa la impunidad respecto a la violencia contra la mujer. En materia de derechos sexuales se nota un estancamiento, y hasta un retroceso. Las estructuras patriarcales y religiosas no son manifestadas solo a nivel de hogares, si no que atraviesan y se arraigan en todas las estructuras del estado (incluyendo las jurídicas). La violencia que persiste afecta la posible sostenibilidad de efectos logrados por el programa LAC con respecto a los derechos de las mujeres.

La ayuda financiera y técnica de Oxfam Novib ha sido vital para la sostenibilidad financiera e institucional de muchas de las organizaciones contraparte. Específicamente, en el período bajo evaluación, Oxfam Novib promovía la autonomía financiera de las organizaciones, poniendo un mayor énfasis en disminuir el porcentaje de contribución de Oxfam Novib al presupuesto total de cada contraparte. En la práctica, esto ha resultado en que las organizaciones contraparte hayan diversificado su base de donantes, más que el

⁸³ Como decía Sofía mujer afro-colombiana desplazada del Choco Colombiana: “Estoy casada con el Auto 092”, un instrumento legal relacionado con los derechos de víctimas de desplazamiento forzado.

desarrollo de otras modalidades o estructuras de financiamiento, como la venta de servicios u otras estrategias de sostenibilidad financiera.

En el caso de México, Oxfam Novib apoyó la formación de Oxfam México, afiliada a la red de Oxfam Internacional. Sin embargo no todas las organizaciones contraparte tienen confianza en esta modalidad. El origen público federal de una parte de los recursos (que con el retiro de las agencias de cooperación internacional se incrementa cada vez más), y la canalización a través de canales posiblemente implicados en el conflicto con el movimiento zapatista en los años noventa generan estas dudas. Otra estrategia, examinada por numerosas contrapartes, es la de tener fuentes de financiamiento no externas. Sin embargo, son pocas contrapartes las que reportan tener ingresos significativos por la venta de servicios y otras actividades. Una de ellas es Gregoria Apaza (El Alto, Bolivia) que actualmente financia un 12% de su presupuesto de esta forma. La organización pretende incluso llegar a un 20% para ser más auto-sostenibles, y contrarrestar los problemas financieros inminentes. Puntos de Encuentro en Nicaragua también tiene algunos ingresos propios, pero es un bajo porcentaje (3%) del presupuesto institucional. Cuentan con una estrategia de venta de servicios en la cual también se propone cubrir gastos relacionados a la diseminación de su experiencia en otros países, dentro y fuera de Centroamérica.

A pesar de las reducciones en planilla, gran porción de las contrapartes son organizaciones con mucha experiencia y estabilidad, por lo que la mayoría probablemente sigan funcionando. No obstante se espera un período de menores actividades, y para algunas organizaciones una reducción drástica de las mismas. Muchas seguirán con su agenda medular, en función del acceso a otras fuentes de cooperación, que en su mayoría se limita a financiar proyectos sin un componente institucional. Esto debilitará la concertación, coordinación y el trabajo efectivo en los proyectos con los resultados esperados. Se ha observado un estancamiento de recursos externos canalizados directamente a ONG, mientras que entre ellas hay mayor competencia, tanto con agencias y organizaciones del norte como con las propias organizaciones de las Naciones Unidas.⁸⁴

E. Conclusiones preliminares

Pertinencia

Abarcar la Meta 5 en su dimensión de género en la región LAC con un enfoque en la violencia de género, y los derechos sexuales y reproductivos es considerado por el equipo de evaluación como pertinente. Se fundamenta en un análisis que indica que la inseguridad física y la falta de autonomía sexual impiden el ejercicio de otros derechos, mientras que al inicio del siglo XXI continúa la violencia contra mujeres y la limitada realización de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

En su diseño del programa LAC, Oxfam Novib refleja prioridades pertinentes y las estrategias prioritarias identificadas parecen acertadas. Sin embargo, en su formulación, el diseño del programa tiene debilidades que disminuyen su pertinencia: los resultados son pseudo-SMART y no queda muy claro la relación entre los resultados (LAC RES) y las estrategias (LAC STRAT).

La selección de contrapartes ha sido pertinente y efectiva respecto a las prioridades y estrategias de Oxfam Novib. En su mayoría han sido contrapartes con las cual Oxfam Novib ha tenido una larga relación y no hubo cambios fuertes en el portafolio de contrapartes durante el período de evaluación.

⁸⁴ Observación de Lina María Pinilla, Jefe Oficina de Planeación y Gestión de CCJ (Comunicación personal).

El esfuerzo –desde el 2007– de involucrar hombres y organizaciones mixtas en la lucha contra la violencia hacia la mujer (por ejemplo, a través de la campaña We Can) fue pertinente, considerando las dificultades encontradas en años anteriores de cambiar prácticas culturales muy arraigadas pero aún no ha dado impactos.

Eficacia

Los logros principales del programa LAC de Oxfam Novib son:

- a. Una incidencia decisiva sobre la legislación y jurisprudencia a favor de la equidad, en particular en relación con la violencia basada en género;
- b. El desarrollo –probablemente sostenible– de las capacidades de mujeres, vulnerables y en general, que reclaman derechos y equidad;
- c. El desarrollo –no necesariamente sostenible– de capacidades y modelos de atención directa en aspectos jurídicos y psicológicos a mujeres vulnerables cuyos derechos son violados, en particular su derecho a la integridad física (víctimas de agresión sexual y violencia). Son más sostenibles en la medida en que hayan podido acompañar la atención con la construcción y difusión de metodologías que se utilizan en instancias públicas y de base social a nivel de los países (como en Nicaragua, Bolivia y Perú);
- d. El impacto amplio –aunque no necesariamente profundo– sobre actitudes y estereotipos a través de la innovación en comunicación y campañas masivas de sensibilización en temas de derechos de las mujeres, repudio a la violencia, VIH/SIDA, discriminación e inequidad de género

En cuanto a la efectividad del programa y del portafolio en lograr los resultados programáticos previstos se puede observar lo siguiente:

- De manera generalizada, no se observan climas sociales y políticos mucho más favorables para que las mujeres ejerzan sus derechos y tengan acceso a la justicia (LAC RES 5.1-1), y no es posible comprobar si un millón más de mujeres gozan tal clima.
- Efectivamente, en cinco países (MEX, GUA, BOL, COL, NIC) un nuevo liderazgo femenino influye sobre políticas (mayormente locales) para que sus intereses sean incluidos, y se desarrollaron prácticas más igualitarias (LAC RES 5.1-2).
- Organizaciones y redes apoyadas por Oxfam-Novib han jugado un papel decisivo sobre el mejoramiento de legislación, crucial para las mujeres. Han capacitado y proporcionado herramientas a mujeres para demandar sus derechos. Sin embargo, el efecto sobre la implementación de la legislación ha sido reducido. Posiblemente el cabildeo enfatizaba principalmente el reclamo jurídico de los derechos, y no necesariamente se alcanzaron la implementación de estrategias políticas y prácticas para su realización (LAC RES 5.1-3).
- Se proporcionó información y asistencia a mujeres a fin de ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. En lo que se refiere a “información”, muy posiblemente se haya llegado a más de dos millones de mujeres. Pero no queda comprobado que tal número de mujeres acceda a servicios de calidad respecto a la información, prevención y asesoría sobre VIH/SIDA y violencia (LAC RES 5.1-4)
- No se ha comprobado ni es generalizado que haya un mayor rechazo de violencia [contra la mujer] ni un reconocimiento político y público de sus derechos, mucho menos los sexuales por incidencia sobre políticas públicas, y sobre la opinión pública por parte de organizaciones y redes apoyados por Oxfam Novib (LAC RES 5.1-5). En Perú y México D.F. se tuvo impactos sobre políticas, en Nicaragua sobre la opinión pública.
- Hay algunos casos en los que se mejoraron las prácticas de instituciones gubernamentales con respecto a la protección de derechos de mujeres, pero en la región aún no se sanciona de manera efectiva la violencia contra la mujer. A pesar de que aumentaron considerablemente el número de casos judiciales continúa la situación de impunidad. En varios países las OSC apoyadas por Oxfam Novib o sus

contrapartes han aumentado su capacidad de monitorear prácticas gubernamentales (LAC RES 5.1-6)

Eficiencia

En total fueron gastados 16,9 millones de euros en la Meta 5 durante los siete años evaluados (2003–2009), con un promedio de 2,4 millones anuales. Es un monto relativamente pequeño si se consideran los resultados logrados en ese período, así como la gran cantidad de organizaciones y redes fortalecidas y mujeres beneficiadas (3,1 millones de mujeres en el 2007). Por lo general las inversiones realizadas por Oxfam Novib para la mayoría de los proyectos, parecen haber sido modesto en comparación con los resultados logrados, lo que apunta a una buena relación costo-efectividad. La campaña We Can probablemente es una excepción en este aspecto.

En cuanto a recursos humanos invertidos se pudo observar que el tipo de actividades emprendidas por las contrapartes de la Meta 5 es intensivo en mano de obra. En términos de tiempo: por lo general, los proyectos fueron ejecutados en períodos relativamente cortos (unos 3 a 4 años), pero en muchos casos fueron prolongados. Cabe mencionar que muchas contrapartes han tenido que disminuir el número de personal al terminar el financiamiento de Oxfam Novib, lo cual puede perjudicar la ejecución de futuras actividades y el logro de nuevos resultados.

Sostenibilidad

Existe una buena probabilidad de que los resultados logrados sean sostenibles. Al mismo tiempo es inevitable que algunas contrapartes tengan que ajustar y reducir fuertemente sus operaciones ante la salida de Oxfam Novib.

La injusticia de género continúa. La incidencia y el cabildeo para los derechos de las mujeres en América Latina todavía requerirán apoyo financiero externo (no es actividad que genere ingresos en el mercado). Con el retiro financiero de Oxfam Novib se perderá un actor que siempre ha contribuido de manera significativa a la capacidad de incidencia en la región, lo que se va sentir. Más aún porque Oxfam Novib no es el único donante para temas de género que se retira de la región. Algunas contrapartes encontrarán soluciones, pero no todas. La perspectiva de que los gobiernos brindarán recursos a una sociedad civil independiente es limitada, con la excepción de Brasil y México (Ver Apéndices D y G).

VII. Transversalización de género

Además de evaluar los objetivos de las Metas 1, 4 y 5 del Programa LAC, la evaluación ha investigado cómo el programa ON-LAC refleja y cumple con las políticas generales acerca de género de Oxfam Novib. En otras palabras, la transversalización de género. En este capítulo esbozamos primeramente algunas líneas generales de esta política antes y durante el período de investigación. Después presentamos información relevante –tanto sobre el portfolio completo para la Meta 1, 4 y 5, así como sobre la muestra de contrapartes analizada– para comprobar si es posible esperar un alcance de los objetivos y metas de la política vigente de equidad de género de ON.

Líneas Generales de las Políticas de Género en Oxfam Novib

Empezando con un Grupo de Trabajo en 1981, seguido en 1989 por una nota técnica, y en 1991 por una Política de Mujer y Plan de Trabajo a Nivel de la Organización, Novib –en el contexto neerlandés– empezó lentamente a trabajar y desarrollar el tema de género y de las mujeres en específico (Brouwers y Meertens, 2001). No obstante, algunas contrapartes de esta época consideran que Novib demostró mucho dinamismo en el apoyo del tema en la región.⁸⁵ En la segunda mitad de los años noventa se implementó el “*Proyecto de Ruta de Género*” (GRP, por sus siglas en inglés) que buscaba el empoderamiento de recursos por parte de mujeres pobres y marginalizadas, y conllevaba una inversión en actividades, capacidades y cambios a nivel de las contrapartes, y a nivel del mismo Novib.

En 1998, Novib adopta una nueva Política de Género y Desarrollo, e introduce el semáforo de género. El semáforo es un instrumento que analiza el avance –o no– de las CONTRAPARTES en cuanto a la equidad de género, y es utilizada para que los oficiales analicen a estas organizaciones. Brouwers y Meertens observan que en América Latina, aunque Oxfam Novib ha sido importante para impulsar el diálogo sobre el tema de género, el semáforo no se ha utilizado como instrumento de diálogo con las contrapartes.⁸⁶ Pero consideran que el GRP ha sido innovador en la región LAC en cuanto a los aspectos de organización interna de las contrapartes, y constatan que los procesos de planeación son más sensitivos a las necesidades de las mujeres. Además, notaron un aumento en la participación de mujeres en actividades con beneficiarios. A su vez, observaron una mayor eficacia y eficiencia en la transversalización en el programa en América del Sur, comparado con América Central.

A partir del 2001, la política de género de Novib parte del enfoque de derechos. Se introduce “el derecho a una identidad” -la Meta 5- que articula una vinculación entre la igualdad de género y el concepto de diversidad. Ellen Sprenger (2006), al evaluar el avance, plantea que en los primeros años de la década, el tema de género recibió menor prioridad. Esto lo que atribuye a la integración en la red Oxfam, las demandas de las nuevas políticas de gerencia para obtener resultados medibles, y las reorganizaciones internas correspondientes. La autora plantea que la transversalización de género no ocurre automáticamente por haber un mecanismo como el semáforo, y se ve como una nueva dinámica. Sprenger recomienda más coherencia entre los objetivos y las políticas, control, mayor capacidad, más intercambio de conocimientos y mayor aprendizaje de las propias experiencias de Oxfam.

⁸⁵ Como referencia: la primera Década de la Mujer empezó en 1975 con la Conferencia de NNUU en México, en 1978 Heleith Saffioti publicó “A Mulher na Sociedade de Clases” y Magdalena León editó en 1982 tres volúmenes de ensayos importantes sobre una variedad de aspectos económico-sociales de la opresión de mujeres en América Latina.

⁸⁶Comentario personal, septiembre 2010.

En el 2007, Oxfam Novib lanza su nueva Política de Justicia de Género que contiene tres estrategias importantes: Alto, que implica dejar de promover actividades que perjudican la justicia de género. Muévase, para dar un nuevo empuje a la transversalización de género en particular la justicia de género (en términos de derechos de la mujer y equidad de género). Por último se plantea la estrategia de liderazgo, que busca invertir en organizaciones de mujeres y mujeres líderes (Kloosterman, 2007).

La Meta 5 se relaciona con la primera de estas tres estrategias de justicia (“Alto”), ya que se enfoca en cuestionar y disminuir la aceptación social de la violencia contra la mujer, en todas sus formas. Busca garantizar que la violencia no quede impune, con el objetivo de fortalecer y promover el papel de las mujeres como actores y empoderarlas para que sean autónomas al ejercer sus derechos. Hay un enfoque específico en garantizar que la mujer pueda ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. El incumplimiento de estos derechos resulta un obstáculo fundamental para combatir la violencia contra la mujer. Se presta atención específica a la importancia de estos derechos en la lucha contra la propagación del VIH/SIDA.

La segunda estrategia, “muévase”, se refiere a la transversalización de género en todas las organizaciones contrapartes con el fin de lograr una distribución equitativa de los recursos (nivel práctico), poder y la toma de decisiones (nivel estratégico). La tercera estrategia, “liderazgo transformativo”, intenta crear agentes de cambio, y se vincula tanto con la Meta 4 como la 5, al promover la democracia inclusiva con respecto para la diversidad, una mayor participación de las mujeres y otros grupos marginados, y estructuras de poder transparentes.

Para apoyar a la nueva política, Oxfam Novib introduce en el 2008 el semáforo de género revisado. El semáforo revisado, agrega dos preguntas para la fase de pre-evaluación, cuando se hace la selección de CP nuevas. Algunas variables y preguntas del semáforo revisado desaparecen o implican normas menos específicas, otras se afinan (véase el Apéndice A).

Prácticas de Transversalización de Género en la región LAC

De las contrapartes de la región LAC financiadas entre el 2003 y el 2009 con fondos MFP solamente 6 calificaron “rojo” utilizando el viejo semáforo. Dos de ellas dejan de recibir financiamiento en 2004 y 2006 respectivamente. No menos de 71 contrapartes califican como amarillo, es decir que la transversalización de género requiere de atención: la mayoría son contrapartes de la Meta 1 (69), seguido por la Meta 4 (55). Con el nuevo semáforo, en 2008 un total de quince (15) pasan de amarillo a verde, y uno (1) pasa de rojo a amarillo con el nuevo semáforo. Por otro lado, del mismo grupo nueve (9) pasan de verde a amarillo y uno de amarillo a rojo. En 2008 a unas 67 contrapartes ya no se califican con el nuevo instrumento. El criterio menos cumplido entre las contrapartes de la región LAC es el de tener una (buena) política interna de Justicia de Género. A su vez, hay un número considerable que no dispone de pericia suficiente y apropiada en género y/o no aplican un análisis de género en su trabajo.

A nivel programático las contrapartes clasifican mejor, pero todavía hay muchas que no cuentan con objetivos ni indicadores específicos de género. Donde parece haber poca dificultad es en desglosar los datos del proyecto (y sus beneficiarios) según sexo. Llama la atención que en más de la mitad de los proyectos -por lo menos en parte- las mujeres desempeñan papeles de liderazgo, aspecto importante para cumplir con la tercera estrategia de la política de justicia de género de Oxfam Novib.

A nivel del equipo LAC se dieron discusiones respecto a si organizaciones, promoviendo la participación y la incidencia política de las mujeres, pertenecían a la Meta 4 o la 5. A partir del 2006 hubo un cambio del enfoque, cuando Oxfam Novib empezó a centrarse nuevamente en las mujeres por no estar satisfecho con los resultados logrados en el tema de género. Es por esto que se decidió destinar los fondos disponibles más hacia las mujeres y no diluirlos tanto enfocándose también en hombres. En el caso de México, ya no se financiaban organizaciones de hombres que trabajaron masculinidad, pero sí organizaciones mixtas o solo de mujeres.

El trabajo con hombres sobre el tema de género se limita al tema de violencia. También en la campaña We Can (Punto Final), a partir del 2007, de nuevo se enfatiza en los hombres como agentes de cambio en la lucha contra la violencia hacia la mujer. Al elaborar el programa 2007-2010 se plasma esta decisión de enfocar las actividades bajo la Meta 5 aún más en los derechos sexuales y reproductivos, violencia contra la mujer y liderazgo femenino. Otras actividades con mujeres entraron en las Metas 1 y 4. Pero no es un cambio drástico: de las 164 contrapartes financiadas con fondos MFP, solamente ocho (8) se refirieron a la Meta 5 únicamente, y no menos de 61 tuvieron resultados conectados con las tres Metas.

Uno de los puntos de preocupación de Oxfam Novib ha sido que sus contrapartes asumieran e integraran en sus políticas la equidad de género. En algunos países se identifican avances y políticas elaboradas. Por ejemplo en Brasil, donde cuatro de catorce organizaciones tienen una persona encargada de promover la transversalización de políticas de género a nivel institucional, y casi todas las organizaciones tienen políticas de equidad de género formuladas. En Perú, las contrapartes presentaron un mejor desempeño en este punto, ya que contaban desde el inicio de su vínculo con Oxfam Novib con personal dedicado a la temática y acciones con orientación específica. Además, capacitaron a su personal en el enfoque de género, lo cual permitió que en el transcurso de los años incrementaran su desempeño y transversalización de actividades, abordando puntualmente el rol de los varones en el apoyo a la participación de las mujeres, e incorporando la dimensión de género en las actividades formativas, o la defensa de los derechos de las mujeres del mundo rural.

En Centroamérica el panorama se presenta menos desarrollado. Políticas institucionales a este respecto están en formulación, y a veces pasan años en ese estadio sin llegar a concretarse. Por ejemplo en una contraparte de esta región, el Memorandum de Políticas (Bemo, 2000) encuentra favorable que la organización ya haya formulado su política de equidad de género, pero la evaluación realizada siete años después constata de que si existen políticas no siempre se implementan, y el personal no las conoce. Se podría decir que las contrapartes de Centroamérica en promedio han alcanzado un estadio de sensibilización sobre el tema, pero aún falta tiempo para que se pueda hablar de políticas institucionales, apropiadas por la organización y en implementación.

La nueva política del 2008 implica más que pasar el semáforo. Para empujar la implementación de la nueva política de Justicia de Género del 2007, Oxfam Novib lanza la Trayectoria de Transversalización y Liderazgo de Género (*Gender Mainstreaming and Leadership Trajectory, GTML*). La GMLT es una versión 2.0 del *Proyecto de la Ruta de Género* de los años '90. Es un proyecto de Acción y Aprendizaje, que utiliza el espacio web KIC (plataforma web de ON). La trayectoria incorpora temas nuevos como liderazgo femenino y justicia de género con conceptos existentes como igualdad, y herramientas como el instrumento de autoevaluación adaptado del "nine-box" (*caja nueve*). El GMLT pretende incidir sobre el portafolio de proyectos, así como vincularlo con las campañas de Oxfam Novib y de Oxfam Internacional.

No obstante, es en este momento que surgen dudas acerca de la continuidad de Oxfam Novib en la región de América Latina. Sin embargo, en los talleres de intercambio dentro del marco del GMLT participan activamente representantes de tres contrapartes (CIPCA-Bolivia, FASE-Brasil y GAM-Guatemala) bajo la modalidad de un proyecto piloto GMLT. GAM y CIPCA inclusive desarrollaron e implementaron un plan de actividades bajo este proceso. Además de estas acciones, no se han dado actividades significativas relacionadas al GMLT en la región de LAC (contrario a otras regiones), ni se pudo extender a otras contrapartes después del piloto ante la salida de Oxfam Novib de la región. El espacio web KIC no parece utilizarse activamente para el intercambio de experiencias cual aplica también para regiones fuera de LAC.

De acuerdo con las metas generales de Oxfam Novib, un 70% de la población beneficiaria de las actividades correspondientes a todas las Metas –en el caso de LAC 1, 4 y 5- debería estar compuesta por mujeres. En el Programa LAC esto se enfatiza de manera particular, en que el cumplimiento de la meta se debe alcanzar al menos en Bolivia y Brasil. Según la información que se pudo recabar de los informes de evaluación externa y documentos internos sobre las contrapartes en la muestra (un 50% de los fondos MFP) no se logró realizar esta meta (Tabla 7.1).

Adicionalmente, Oxfam Novib aspira a que un 30% de las organizaciones contrapartes se enfoquen de alguna manera en el tema de derechos y empoderamiento de mujeres. Sin embargo, en el programa de monitoreo desde el 2007 no se registra si una contraparte se califica como tal. Es notable, no obstante, que de las 164 contrapartes financiadas con fondos MFP no menos de 87 (53%) tuvieron algún resultado previsto relacionado con la Meta 5. Según establecen los resultados estratégicos, un 15% de las contrapartes debería ser una organización de mujeres. Sin embargo, no se pudo verificar si se logró esta meta.

Tabla 7.1: Cobertura Programa ON-LAC por género

	Total grupo meta ('000)	Mujeres en grupo meta ('000)	% Mujeres
Toda la muestra	3,500	1,700	49%
Brasil	870	480	55%
Bolivia	150	70	47%
Guatemala	55	24	44%

Fuente: Sistema información ON-LAC

Oxfam Novib busca en el Plan 2007-2010 condiciones económicas justas para hombres y mujeres (tomando en cuenta horas laborales formales e informales, igualdad de salario, iguales condiciones laborales, control y acceso de los recursos, seguridad alimentaria, etc.). Así como igualdad y justicia en la participación civil y política, con el objetivo de lograr un liderazgo de transformación en los diferentes niveles de la sociedad por y para hombres y mujeres (Kloosterman, Justicia de Género 2007: 11).

El equipo evaluador ha analizado la medida en que el tema de igualdad y justicia de género ha sido transversalizado en la organización contraparte y en sus actividades, sin tomar en cuenta su calificación según el semáforo. El análisis se realizó sobre la base de las evaluaciones y otra documentación disponible acerca de estas contrapartes y utilizó dos indicadores con su calificación (ver Apéndice A). También se verificó si las evaluaciones externas han analizado la transversalización de género en las actividades programáticas, y en términos de aspectos organizativos, y se calificó la calidad de este análisis.

Considerando que más del 50% de los proyectos tenían de alguna manera resultados previstos acerca de derechos de mujeres o aspectos de justicia de género, fue importante

investigar la calidad de las evaluaciones. Observamos que hay un número muy elevado de evaluaciones externas en las cuales no se hace ninguna referencia a la (in)equidad de género, donde no hay información o análisis de impactos distintos sobre mujeres y hombres, ni un análisis de políticas de género de la organización o su funcionamiento y liderazgo. Esto incluye evaluaciones de contrapartes importantes como IBASE (Brasil), CEDLA (Bolivia), MUNIK'AT (Guatemala), y CENIDH (Nicaragua). Esto mientras que hay también contrapartes de las cuales se realizó una evaluación con particular énfasis en el aspecto de la transversalización de género, como en el caso de FASE (Brasil) y CCAJAR (Colombia).

A nivel las operaciones programáticas hemos visto que en casi dos tercios de los casos, el tema de género ha sido transversalizado.⁸⁷ Mientras que en realidad todas han pasado el semáforo en verde o amarillo, sobre la base de evaluaciones y otras fuentes de información, apreciamos que en tres cuartas partes de los casos, la institución contraparte tiene una adecuada política y práctica de transversalización de género.

Tabla 7.2: Calificación de aspectos de género en Programa ON-LAC⁸⁸

	Meta 1	Meta 4	Meta 5	Total	Total %
Evaluación Externa					
Ningún o insuficiente tratamiento de género	5	11	3	19	26%
Calidad adecuada de transversalización de género	8	17	7	32	44%
Calidad bueno/excelente de transversalización	7	8	6	21	29%
Contraparte - Organización					
Insuficiente transversalización	1	9	1	11	15%
No hay información	3	11	2	16	22%
Calidad adecuada de transversalización de género	10	12	5	27	38%
Calidad bueno/excelente de transversalización	6	4	8	18	25%
Contraparte - Actividades					
Insuficiente transversalización	1	9	0	10	14%
No hay información	3	6	0	9	13%
Calidad adecuada de transversalización de género	9	17	6	33	45%
Calidad buena/excelente de transversalización	6	4	10	20	28%

Fuente: Elaboración propia.

Con base en la información disponible por medio de evaluaciones externas y la revisión de documentación adicional, consideramos plausible que organizaciones como GAM, CeNIDH, Luis Freire, CAPINA y CAATINGA⁸⁹ -por prestar insuficiente atención al tema de género en

⁸⁷ Buenos ejemplos de transversalización son FASE, FOVIDA y ADDAC. Las evaluaciones externas de UNITAS – que tratan bien o al menos adecuadamente el tema– demuestran una mejora de las prácticas de UNITAS en el tiempo.

⁸⁸ Corresponde a la calificación del tratamiento de género a nivel de programa en el análisis de 72 evaluaciones externas, con un análisis que corresponde a los rubros Evaluación, Organización y Actividades (con subtotales sumando al 100 %). A nivel de análisis de la misma institución contraparte no menos de 37% de estas evaluaciones externas tenía ninguna o insuficiente información acerca del tratamiento del tema de género.

⁸⁹ La evaluación externa de 2008 concluye que GAM tiene capacidades para incluir el enfoque de género, pero no se ha implementado y en el 2010 lo constatado sigue en la misma línea. A CENIDH en el bemo de Oxfam Novib lo pone en 2000 en “amarillo” y la evaluación de 2007 concluye que hay políticas de género pero el personal no las conoce ni las implementa. Para los demás aquí listados también se encontraron evidencia en

la práctica de sus operaciones- no han contribuido a una mayor justicia de género en la medida en que lo pudieron haber hecho. Cabe señalar que de ellos solamente GAM buscó activamente mejorar su desempeño en cuanto al tema de género por participar en el GMLT.

El Plan 2007–2010 también contempla capacitación para el personal de todas las regiones. No hay registro de los resultados, pero según Jeanette Kloosterman, hubo participación por parte de LAC en los cursos. Judith Mol, el último punto focal por el tema de género en Oxfam Novib, indica que la falta de pericia especializada fue una limitante: “En algún momento un colega buscaba alguien para ayudarlo en tratar el tema de género en relación con las cadenas de valor, un enfoque que utilizaron en la Meta 1. No logré encontrar alguien en la casa para asesorarlo”. Esto también refleja que a partir del 2007 en el departamento de LAC el personal se redujo significativamente. Quienes quedaron tenían que manejar más proyectos y más contrapartes, y se dio menor seguimiento a los objetivos de transversalización de género.

Concluyendo con las palabras de Norma Enríquez – ex coordinadora de CLADEM: “... el aporte de Oxfam Novib lo reconozco: la violencia intrafamiliar en espacios públicos, laborales ya no se considera completamente normal. Como mujeres, ya no somos cosas. Pienso también que no las conozco a todas, pero sí creo que las mujeres dentro de Oxfam Novib se dieron su propia lucha. Se dieron su propia lucha para posicionar a la mujer, y es importante que también Oxfam Novib lo reconozca, que la organización se transformó porque las mujeres dieron su lucha y porque mujeres muy importantes han hecho debates muy serios. Yo no creo que las agencias cambian per sé por lo que viene de afuera; es crítico la lucha que se da adentro”.

ON-LAC eliminó entre 2004 y 2006 del portfolio algunas pocas contrapartes que no cumplieron con los requisitos mínimos del semáforo. Con el GMLT y la modificación del semáforo, Oxfam Novib cambió su estrategia de transversalización, volviendo a la forma que enfatiza las “zanahorias y la voluntad”, en vez del “control y el palo”. Pero en el GMLT participaron pocas de las contrapartes que más podían beneficiarse (aquellas con una calificación en “amarillo”).

En parte por el GMLT, y por las evaluaciones externas dedicadas al tema, pero tal vez más importante por los esfuerzos realizados anteriormente, en la década de las noventa, hay un número de contrapartes importantes que lograron transversalizar efectivamente aspectos de justicia de género, y por ende llegan a poblaciones de mujeres y contribuyen a una mayor justicia de género. Al mismo tiempo:

- a. ON-LAC no logró prevenir que se financie con montos significativos a algunas contrapartes y programas que sufren innecesariamente de “ceguera de género”. Es decir que sus programas no consideraban adecuadamente a las mujeres o temas de género. Esto se debe a una generosa calificación del semáforo y a la ausencia, o la poca calidad del tratamiento del perspectiva de género en las evaluaciones.
- b. ON-LAC no logró la meta de que un 70% de la población meta del portfolio fueran mujeres. Para lograr esta meta se hubieran requerido cambios mucho más drásticos en el portfolio o en las prácticas de algunas contrapartes.

las evaluaciones externas que indica que la transversalización de género en las operaciones de las mismas no era adecuada.

VIII. Relacionamiento e interacción Oxfam Novib y sus contrapartes

Este apartado presenta el proceso de interacción y de relación entre Oxfam-Novib y sus contrapartes. Si bien el análisis toma en cuenta la revisión de la estrategia del Programa ON-LAC y de los documentos disponibles, la mayor parte de la información se basa en las entrevistas y grupos focales llevados a cabo por el equipo evaluador con las contrapartes. La sección se centra en aspectos de acompañamiento en la preparación de propuestas de proyecto, seguido de evaluaciones y la retroalimentación con los departamentos especializados que se fusionaron a mediados de la década. Si bien la evaluación se enmarca en el período 2003-2009, el ejercicio de analizar la relación con una perspectiva más antigua podría brindar bases más amplias. Esto dado que esta última etapa parece estar marcada por las tendencias del retiro de la cooperación de Oxfam Novib, a pesar de que su concreción se dio solo a partir del 2009. Los estudios de caso y el de Guatemala en particular,⁹⁰ permitieron echar una mirada al período de al menos veinte años de cooperación.

Una tendencia general y compartida se aprecia en la mayoría de los países ON-LAC. Interlocutores en representación de sus organizaciones, en Bolivia, Perú, Colombia, México y Guatemala,⁹¹ indicaron que en las décadas de los '80 y '90 había un "sistema de apoyo de Novib a las contrapartes", sobre todo en los países de Mesoamérica. Consistía de una red de consultores de los países que le proveían a Novib información actualizada sobre el contexto y la coyuntura en la política social de cada país. A su vez, identificaban organizaciones que pudieran ser contrapartes y asesoraban a las que ya lo eran. La presencia de Novib, si bien no era física, en esta perspectiva se sentía en toda la región en un trabajo muy de cerca con las contrapartes.

En la última media década, contrapartes y otros observadores percibieron un cambio innegable en la política de Oxfam Novib. En contraste con el período anterior, cuando compartía la ideología de sus contrapartes y les apoyaba políticamente, entre otros a través de un cabildeo internacional, paulatinamente se fue circunscribiendo su papel. Desde el 2005 a través del continente, Oxfam Novib se enfocaba cada vez más en el apoyo técnico y más aún en el financiero, al anularse "el sentido político de la relación". La relación con las contrapartes dependía mucho de la coyuntura interna de Oxfam Novib que sufrió cambios organizativos internos a mediados de la década.⁹² Con un cambio de directores se produjeron variaciones en la relación con contrapartes.⁹³ Tales variaciones pueden haber estado vinculadas a cambios políticos o estratégicos en la dirección general, pero también a causa de una opinión personal diferente.

⁹⁰ Véase Apéndice F (Estudio de caso Guatemala) y Apéndice H (Percepciones de salida).

⁹¹ La primera etapa de la cooperación de Oxfam Novib con Guatemala se inicia en 1977, con posterioridad al terremoto que azotó la parte central del país. Esta primera etapa tuvo un carácter de apoyo político al proceso de cambio en Guatemala. A fines de los 80 se inicia otra etapa en la que Oxfam Novib apoya las estrategias para la reconstrucción del tejido social desarticulado por la guerra. Una estrategia que ya encierra el fortalecimiento de actores sociales locales, como forma de dotarlos de capacidades para participar en el proceso posterior a la firma de la paz (lo que ocurre en 1996). Durante los '90, Oxfam Novib apuesta también al fortalecimiento institucional de sus contrapartes, por medio del fortalecimiento de capacidades en la gestión de proyectos, sistema de PME y otros aspectos administrativos. Una quinta etapa se abre con posterioridad a los Acuerdos de Paz, cuando Oxfam Novib apoya decididamente proyectos que favorecieran la pronta aplicación de los Acuerdos. Se crea incluso un fondo de micro proyectos que era administrado por SERJUS. Una última etapa se abre alrededor del 2002-2003, llamada por un observador la etapa "burocrática" y "tecnocrática". Acá se disipa el compromiso político con estos procesos, las expectativas sobre la eficacia de la cooperación van tomando poco a poco su lugar, hasta que comienzan a sentirse los vientos de retiro de la cooperación.

⁹² El departamento LAC se creó en 2005 como amalgama de las oficinas para Suramérica (ZAM) y Centroamérica (MAM).

⁹³ Según comunicación personal en los Países Bajos y en Guatemala.

Un cambio en el relacionamiento con las contrapartes se nota, con la introducción del instrumento de la Caja de Herramientas (“*Toolbox*”) en el 2005, para analizar las oportunidades y los riesgos de los proyectos considerados para financiamiento. En años anteriores, la responsabilidad recaía mayormente sobre las contrapartes, lo cual se sustituyó por la modalidad de una responsabilidad conjunta entre ambas partes. Según fuentes consultadas, la introducción del *Toolbox* no se realizó sin problemas. En primer lugar, algunas contrapartes lo sintieron como una imposición, ya todas estaban obligadas a completar todas las preguntas, sin mucha flexibilidad para reflejar las diferencias entre las contrapartes y sus proyectos. En segundo lugar, la aplicación del *Toolbox* se hacía en algunos casos bajo la subjetividad del(a) responsable de Oxfam Novib, con cierto grado de discrecionalidad en las respuestas. En tercer lugar, contrario a la idea de prepararse el *Toolbox* por parte de la contraparte de manera interactiva con Oxfam Novib, en la práctica fue muchas veces al revés: luego de la sumisión de la propuesta, la contraparte se enteró después del resultado.

No obstante, el *Toolbox* también apoyó en la identificación de problemas, riesgos y a escoger vías para su manejo y solución. El instrumento permitió evidenciar la coherencia entre el contexto del país, la lógica de trabajo de las contrapartes y los objetivos planteados. Sin embargo, los objetivos planteados por las contrapartes y el apoyo a las instituciones no siempre se cruzan en el *Toolbox* de manera explícita con los resultados estratégicos en las Metas respectivas. Dentro de Oxfam Novib el vínculo entre la Caja de Herramientas y el Sistema de Registro de Desempeño (PRS) es complejo, expuesto a insumos discrecionales. Además, no está siendo compartido con las contrapartes. En todo caso, estas no están conscientes de las complejidades adicionales que Oxfam Novib enfrenta en los requisitos externos (ante el Ministerio de Asuntos Exteriores).⁹⁴

Evaluaciones de las contrapartes y la afiliación de Oxfam Novib

Las evaluaciones que fueron consideradas corresponden con la política de Oxfam Novib (2004), de acuerdo a la categoría de evaluaciones lideradas por las contrapartes. Se dividen típicamente en (1) evaluaciones de proyecto, con medición del cumplimiento de objetivos, actividades y resultados logrados.⁹⁵ (2) Evaluaciones institucionales, centradas en la solidez organizativa y gubernamental de la contraparte y (3) evaluaciones de impacto, orientadas a registrar los cambios producidos en los grupos meta. La proporción numérica entre evaluaciones de proyecto y evaluaciones institucionales ha sido globalmente de uno a dos. Solo en dos casos (Puntos de Encuentro en Nicaragua e IDESI en Perú) se realizaron evaluaciones de impacto.

En la mayoría de la primera categoría, las evaluaciones abordan el contexto y la relevancia de las acciones programadas de las contrapartes. En el desarrollo de métodos de evaluación, destaca la creación de un conjunto de indicadores de efecto por una dimensión. En otro caso se utilizó el método del Cambio Más Significativo, y en algunas evaluaciones se hizo un análisis detenido del diseño de la intervención, aunque también se ha observado una falta intrínseca de indicadores de efecto. La tercera categoría de evaluaciones se pone en la agenda cuando se trata de programas de mayor envergadura financiera.

Las evaluaciones no se llevan a cabo para todo financiamiento y sobre cada período. A pesar de la regla interna de Oxfam Novib que con el mínimo de € 250.000 para un

⁹⁴ Desde 2007, al menos la tercera parte (es decir más de 30 páginas) de los informes presentados al Ministerio Neerlandés de Asuntos Exteriores ha consistido de enumeraciones anexadas, basadas en algún tipo de Cuadro de Mando Integral.

⁹⁵ Solo tipo 1 de evaluación parece haber sido contemplado en la política de evaluaciones vigente (Oxfam Novib 2004, Anexo 1).

proyecto de un año, o €400,000 para un proyecto multi-anual, en la práctica no se la aplica sistemáticamente.⁹⁶ De realizarse una evaluación, el trabajo no necesariamente cumple con los requisitos incorporados en la política vigente. Pese a que numerosas evaluaciones aportan elementos de contexto y descripción de los procesos, en su mayoría son más narrativas que analíticas. Solo parte de ellas ofrecen alcances e impactos en el marco comparativo de resultados esperados ex ante y los producidos ex post. En otras áreas relevantes de acuerdo a las políticas de OCDE-DAC, como la eficiencia, no se presenta información desglosada⁹⁷, debido a que ésta se recopila previo al Proyecto con la Caja de Herramientas.

Más importante que lo prescrito o recomendado en las políticas de evaluación, en la hora de ejecución importan los criterios de imparcialidad, distancia e independencia del/de la evaluador(a), con respecto a tanto la contraparte como Oxfam Novib. En un principio, debe contar con la confianza de ambas partes, pero a la vez mantener un enfoque externo y lo más objetivo posible. Dos casos llamaron la atención en la revisión de las evaluaciones pasadas: en uno se realizó la evaluación externa por medio del miembro del propio Consejo de la contraparte evaluada. En otro caso la evaluación de una red regional se llevó a cabo por una persona vinculada a otra organización muy afín a la esta red. La independencia de personas evaluadoras no siempre está por encima de la duda, lo cual produce riesgos ni previstos ni controlados.

Por más que los criterios de calidad y profesionalidad puedan haberse cumplido en la evaluación, su resultado no necesariamente se utiliza de manera efectiva en el seguimiento de la evaluación. En varias ocasiones se observó que el financiamiento de un proyecto –o de una fase del mismo– no se basó en consideraciones técnicas sino en función del “*interés estratégico*” que se atribuyó a la contraparte. Una vez aplicado, el concepto no siempre tuvo su motivación desde el nivel ejecutivo de Oxfam Novib.

El desarrollo del portafolio de contrapartes en esta evaluación final no se ha podido analizar a profundidad, en vista de que la muestra de contrapartes se centró en el segmento de mayor volumen de operaciones. El nivel de gastos de Oxfam Novib en América Latina (reportado en el Apéndice B, Tabla 3) demuestra un descenso absoluto entre 2003 y 2004, mediante una contracción por casi €3 millones. Posteriormente, el volumen de desembolsos mantuvo un nivel estable por el orden de €18 millones por año hasta 2009. La indicación de un estancamiento en la rotación de contrapartes se desprende de la participación disminuida de América Latina en comparación con las transferencias de Oxfam Novib a otros continentes.

La disminución se hizo sentir en la planificación interna a partir del año 2004, al hacerse una categorización de contrapartes de mayor y menor duración, con bandas de más de quince años, de cinco a diez años, y de menos de cinco años. La categoría de contrapartes con una trayectoria mayor a quince años fue considerada de mayor importancia relativa.⁹⁸ A raíz de la introducción del enfoque temático que sustituyó el enfoque país, el énfasis se fue poniendo en la continuación del partenariado con contrapartes de mayor alcance temático, cobertura regional y capacidad de cabildeo en políticas nacionales.⁹⁹

⁹⁶ En casos como el Colectivo de Mujeres de Matagalpa (CMM Nicaragua) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ, Colombia), las contrapartes llevaban muchos años sin ser evaluadas.

⁹⁷ Información sobre número de empleados, de ambos sexos, no siempre se encuentra disponible ni en el *Toolbox* ni en los informes de desempeño (PRS).

⁹⁸ En el Contrato Interno de Oxfam Novib entre la Dirección y el entonces Departamento de Suramérica (ZAM), las contrapartes con duración de financiamiento mayor a diez años eran consideradas como “Estratégicas” (Contract South America Desk 2004, p. 6).

⁹⁹ Comunicación personal (Diciembre 2010).

El margen limitado de renovar el portafolio de contrapartes también se debe a la presión de gastar por el lado de Oxfam Novib. Ello significaba que el mencionado patrón de gastos de un monto mínimo significativo debería de ser transferido en el transcurso de tres años. En el contexto de una ocupación de staff en descenso en el departamento ON-LAC, esto se agregó a la presión de obtener aprobación para propuestas de proyectos, sometidas por organizaciones contrapartes (potenciales). En consecuencia, las contrapartes con una trayectoria establecida y una estrategia de fondeo en ‘canasta’ (con múltiples donantes) claramente tuvieron acceso preferencial al fondeo por Oxfam Novib. Tal práctica les dificultó a nuevas contrapartes, en mayor cercanía con grupos meta (femeninos), posiblemente mayor potencial en demostración de resultados visibles y atribuibles, en lograr acceso al fondeo. Se observa que una política de rotación e innovación del portafolio de contrapartes no pudo ser implementada. No obstante, cada año sí entraron unas cuantas nuevas contrapartes en la estrategia (entre ellas en 2003 PLADES en Perú).

Al respecto, durante la evaluación no se pudo evitar la estrategia de afiliación global de Oxfam Novib en el marco de Oxfam Internacional, aunque este elemento tampoco fue objeto directo de la evaluación. En al menos un país (México), no todas las contrapartes encontradas parecieron estar cómodas con la opción de llegar a depender en una fuente nacional, encargada de representar la red internacional de Oxfam. La diferenciación (unas en una fase acelerada de finalización del partenariado, otras como socios en la ‘familia’ global de Oxfam) en cierta forma luce como riesgosa con respecto al tejido y la fuerza de relaciones entre contrapartes nacionales.

Otra duda se relaciona con el mandato institucional de las afiliadas de Oxfam Internacional en América Latina. Agencias nacionales en representación de Oxfam no necesariamente continuarán su vínculo con la estrategia global de Oxfam Novib (por ejemplo sobre Responsabilidad Social Empresarial), luego del retiro efectivo de la última del continente.

En tercer lugar surge la pregunta sobre los aspectos transnacionales del empoderamiento en América Latina luego del retiro por parte de Oxfam Novib. Sus ex-contrapartes que operan en el país A, ¿estarán preparadas para cooperar con una institución representante de Oxfam en un país B, cuando esto requiera campañas y cabildeo para poder acabar con malas prácticas (medio-ambientales y sociales) en el país A? ¿Podrán cooperar ambas partes en particular cuando tales prácticas se ejercen en nombre de una compañía transnacional que legalmente reside y opera desde el país B? Ello supone la existencia de una estructura de alianzas cuya existencia –a pesar de las malas prácticas que sí fueron observadas en esta evaluación– no se ha visto hasta la fecha.

Valoración de la relación con Oxfam Novib: percepción de las contrapartes

Más allá de la documentación oficial disponible, las principales fortalezas de Oxfam Novib radican en su respeto por las contrapartes como instituciones y en sus enfoques de trabajo. A esto se agregaba el apoyo técnico, que establecía relaciones horizontales, y el diálogo sobre la base de confianza mutua y de reciprocidad (a la que se refirió en la Introducción, igual como Apéndice H (Percepciones ante la salida de Oxfam Novib). En la Tabla 8.1 se plasman una serie de adjetivos que las contrapartes de Sur y Centroamérica utilizaron para caracterizar su relación con Oxfam Novib.

Los aportes de Oxfam Novib a sus contrapartes radican en el apoyo en abrir nuevos espacios de intervención, un acompañamiento técnico y financiero con la apuesta por el fortalecimiento institucional. Fuentes consultadas indican que hasta el año 2006 el partenariado caminaba, con el compromiso de Oxfam Novib con las agendas de trabajo de sus contrapartes, lo cual en materia de derechos humanos y de mujeres representaba un apoyo fundamental. La transferencia de metodologías de trabajo, las plataformas que

propiciaron el intercambio y aprendizaje entre las contrapartes han sido elementos que siguen siendo altamente apreciados.¹⁰⁰

Tabla 8.1: Relación con Oxfam Novib desde la óptica de las contrapartes

Relación con ON	Explicación
Estimulante	Oportunidad de trabajar seriamente y de forma creativa el género.
Corresponsabilidad	Hemos tenido una corresponsabilidad en contribuir a una sociedad respetuosa de un marco de derechos.
Política	Relación política hacia la transformación social.
Aliado	ON respeta la autonomía de las contrapartes y comparte nuestra visión y misión.
Colaboración	Cada parte (Oxfam-Novib y contrapartes con sus propios recursos y con intereses comunes.
Diálogo franco	Hemos logrado sostener un diálogo franco sobre la organización y el país para plantear necesidades, demandas y sugerencias.
Autocomplaciente	Ha sido una relación autocomplaciente en las dos vías.
Respeto	Oxfam Novib ha respetado nuestra autonomía como organización y nosotros hemos respetado los lineamientos de ON.
Horizontal	Siempre ha establecido relaciones de iguales.

Fuente: Grupos focales encontrados en Guatemala y Lima, Octubre 2010.

En los grupos focales (Guatemala y Lima, Octubre 2010) se pudo constatar que a pesar de no estar de acuerdo con la decisión de retiro, todas las organizaciones valoran altamente la relación que han mantenido con Oxfam Novib. Principalmente por su respeto acerca de sus procesos, apertura siempre a escuchar sobre sus dificultades y un apoyo incondicional en materias que ameritaran acciones en el plano internacional. Una relación marcada por mucha confianza y transparencia. También fue valorada por sus efectos: "... nos ayudó en gran manera para acompañar, desarrollar procesos diferentes con las comunidades, según la necesidad de cada un...", "los programas que hemos desarrollado con su cooperación han contribuido a mejorar la conciencia ciudadana de que somos sujetos de derechos y a cambiar las prácticas violatorias" (según contrapartes de Guatemala).

La contribución brindada por Oxfam Novib se desglosa en distintos aspectos estratégicos, como la realización de las plataformas, el apoyo político, y el enfoque en el fortalecimiento institucional. Incluyen además herramientas de sistematización, la realización de evaluaciones externas y el *Toolbox*, que ayuda a analizar la organización y formular sus planes estratégicos. Pero como las relaciones son multidireccionales, las contrapartes también le ofrecieron elementos a Oxfam Novib. Las contrapartes consideran que han aportado a Oxfam Novib: experiencia, conocimientos, metodologías y visión. Además destacan el compromiso que tuvieron en apoyar a Oxfam Novib con el cumplimiento de los objetivos, el fortalecimiento de sus organizaciones, su trabajo en redes, su experiencia con temas difíciles como la violencia y los derechos de mujeres. Así como su conocimiento de la gran variedad de culturas locales en América Latina, que representa una base de trabajo ya construida con presencia en las regiones y cercanía con los beneficiarios (Tabla 8.2).

¹⁰⁰ En las palabras de Josefa Xiloj Tol y Zoila Evelina Calel, directoras de ASDECO (Guatemala) en octubre 2010: "**Oxfam Novib ha trascendido la relación de cooperación y contraparte.** Ha sido un aliado que nos permitió lograr lo que hemos logrado, incluso a nivel organizativo. Oxfam Novib ha respetado mucho nuestra autonomía y al mismo tiempo ha sido de mucho apoyo. El 'Toolbox' ha ayudado a conocer mejor la organización y como mejorarse. Desde el inicio Oxfam Novib nos ha estimulado en buscar la sostenibilidad. Oxfam Novib ha sido un amigo y aliado que comparte la visión e ideología de ASDECO. Ha sido con nosotros desde que nació ASDECO. Oxfam Novib era importante para ASDECO por las exigencias contables que Oxfam Novib le solicitaba. Oxfam Novib ha sido respetuoso pero pidió los requerimientos necesarios. Sin Oxfam Novib hubiéramos caminado el mismo camino pero mucho más despacio." Por su parte, un representante de una contraparte sudamericana refirió por escrito con nombre y apellido a quince funcionarios de Oxfam Novib con quien había tenido relaciones profesionales de gran cercanía (Comunicación personal, Enero 2011).

El aprecio encontrado entre las contrapartes por el papel de Oxfam Novib ha sido significativo, en particular con respecto al financiamiento flexible, incluyendo la adecuación de los proyectos a las realidades de los países. Oxfam Novib tendió a enfocarse en el fortalecimiento de las organizaciones de base y las de la sociedad civil, tanto al destinar fondos al funcionamiento de la organización como al fortalecimiento de las capacidades del personal. Los fondos se emplearon, en muchos casos, en asesorías y capacitaciones, como también para el desarrollo de sistemas para la contabilidad, control y el monitoreo.

Tabla 8.2: Transferencia entre Oxfam Novib y las contrapartes

Cosas que Oxfam Novib brindó	Cosas que la CONTRAPARTES brindó
<ul style="list-style-type: none"> - Una plataforma que posibilitó generar alianzas y trabajo en redes. - Recursos para fortalecer y apoyar una estrategia política a favor de las mujeres. - Apoyo a la innovación. - Tomar riesgos conjuntamente. - La oportunidad de cumplir con una parte de nuestros objetivos. - Herramientas de sistematización. - La oportunidad de realizar evaluaciones externas. - Fortaleza: con el apoyo a la estructura institucional se ha desarrollado el trabajo a nivel nacional en los sectores sindical, urbano-popular y economía social. - Voto de confianza y respeto como contraparte. - Financiamiento. - Apoyo técnico. - Instrumento de trabajo. - Mirar conjuntamente el aporte al país. - Construir modelos de intervención. - Apoyo en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad en la ONG - Oportunidad de remirar posicionamiento en los países. - Construcción y análisis de indicadores de género y de efecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - El trabajo y el cumplimiento de compromisos y acciones. - Nos profesionalizamos y seguimos formando para cumplir nuestros objetivos. - Conocer la misión de nuestra organización. - Nuestras redes organizacionales para impulsar los objetivos comunes. - Consolidación e impacto en trabajo de derechos sexuales y reproductivos. - Experiencia. - Conocimiento de nuestra cultura. - Lecciones aprendidas. - Nuestra amistad. - Producción de conocimiento con perspectiva feminista. - Innovación. - Nuevas comprensiones de la realidad de AL. - Financiamiento para la “<i>osadía</i>”. - Resultados contundentes en la lucha contra la impunidad. - Innovación temática de metodologías. - Nos consideramos parte del cumplimiento de sus metas. - Resultados contundentes. - Innovación temática. - Fortalecimiento de agenda de género. - Eficiencia en el trabajo. - Respeto y mutua confianza.

Fuente: Grupos focales realizados en Guatemala y Lima, Octubre 2010.

IX. Conclusiones

La contribución de Oxfam Novib al desarrollo en América Latina, analizada sobre la base de una contribución limitada durante el período 2003-2009, ha excedido largamente su valor en términos monetarios, y probablemente está siendo subestimada en Los Países Bajos. Esta sección pretende retomar los principales desafíos de la estrategia de Oxfam Novib durante el período de la evaluación, ponderando los resultados según los criterios delineados de pertinencia, eficacia, impacto, sostenibilidad (en su conjunto) y eficiencia, con los aspectos transversales de género y partenariado. La atribución de los resultados al período 2003-2009 solo en parte es posible, por el hecho de que antes del período evaluado y desde los años '70, la agencia se había involucrado en iniciativas relacionadas con la equidad socio-económica, democratización, identidad cultural y equidad de género. A esta trayectoria se agrega que los resultados logrados durante los últimos siete años son sujetos a influencias de la coyuntura del continente y al problema de 'evaluabilidad' analizado en sección II (Metodología).

En la evaluación no quedó analizado el aspecto que desde el sur al norte del continente americano, la imagen de Oxfam Novib ha sido enmarcada en su papel de pionero, catalizador y la espina al costado de poderosas élites, regímenes autoritarios y fuerzas retrógradas que retenían el surgimiento de fuerzas emancipadoras. El rol de la agencia siempre fue bien percibido como un exhibidor de la cooperación internacional neerlandesa. Las sociedades en América Latina son ahora más abiertas, vistas desde el exterior, tolerantes y 'permisivas', una evolución en la cual la contribución de la agencia ha sido substancial, aún cuando su rol histórico no es parte de esta evaluación.

Según el criterio de *pertinencia*, el posicionamiento de Oxfam Novib ha sido oportuno por tres razones de fondo. La primera surge del desarrollo humano que si bien genéricamente ha avanzado en el continente, se caracteriza por desigualdades en las áreas definidas de ingresos, salud y educación. Sobre todo la desigualdad endémica en ingresos y desarrollo de género ha justificado la cooperación brindada durante la década. Segundo, el posicionamiento de la agencia se ha definido con creciente apuesta a fuerzas internas de la sociedad civil con la capacidad de incidir precisamente en la reducción de desigualdades en las áreas que conforman sus Metas emblemáticas. Además, el enfoque transnacional a través de redes y alianzas, cristalizándose en el siglo pasado, ha sido la base legítima para abarcar las problemáticas de manera articulada.

La evidencia disponible apunta, con un juicio sobre la *eficacia*, a un progreso materializado en numerosas esferas donde Oxfam Novib ha brindado su apoyo. La agencia procedió, probablemente no tanto a través de una estrategia bien planteada a inicios de la última década sino que por medio del trabajo conjunto con un extenso y distinguido grupo de instituciones contrapartes. Dichas instituciones han generalmente jugado un papel clave en el éxito del enfoque basado en derechos, especialmente para la *Meta 4 (Derecho a ser escuchado)*. Las organizaciones de la sociedad civil, contrapartes de Oxfam Novib, han preparado el camino para mejorar los niveles de participación política, conciencia social y justicia cumplida, muchas veces conscientes de un pasado doloroso. Los sistemas de gobierno y los marcos legales han mejorado, los canales de comunicación se abrieron e incontables, antes ciudadanos no escuchados, especialmente mujeres, encontraron su camino hacia foros a los que previamente no tenían acceso.

Los resultados logrados bajo la Meta 4 se produjeron mayormente en el sur del continente, en particular en Brasil, donde las contrapartes tuvieron el viento en popa con la evolución favorable de las políticas públicas y la coyuntura de la gobernación nacional. El contexto para los logros en la Meta 4 fue moderadamente favorable en los países andinos, pero más

complejo en los países centroamericanos, donde los sistemas democráticos son menos robustos. En su conjunto, la cooperación entre Oxfam Novib y sus contrapartes en los siete países atendidos en la Meta 4 ha sido altamente fructífera.

Las lecciones aprendidas, bajo la *Meta 5*, sobre violencia basada en género y derechos sexuales y reproductivos son mixtas. El mejoramiento de los marcos legales es una condición necesaria para lograr justicia de género, lo cual se logró sobre todo en los países en el sur del continente. Pero por sí mismos, estos son insuficientes para que las mujeres que han sido víctimas de toda clase de injusticias tengan una vida mejor. Se ha dejado abrumadoramente claro que mientras la dependencia económica social y cultural persista, la posición de las mujeres en la región no mejorará estructuralmente. Los progresos realizados por las contrapartes de Oxfam Novib son, por consiguiente, parciales y no siempre parecen irreversibles. Tampoco se producen por una vía predeterminada – según replicación de un modelo – de un a otro continente. Las principales políticas de género entre las instituciones contrapartes y sus proyectos también se mantienen como asuntos pendientes. Estos incluyen la integridad física de mujeres, su autonomía en materia sexual y salud reproductiva, sobre todo en torno a los efectos de enfermedades transmisibles.

La equidad socio-económica, en la *Meta 1*, ha sido un tema intensamente trabajado en los sistemas de producción y comercialización en toda la región Latinoamericana atendida. Los productores rurales de ambos géneros, grupos meta característicos de Oxfam Novib y sus contrapartes, son ahora más integrados y están más dispuestos a participar en los mercados locales, regionales e internacionales. Las campañas y asistencia provistas con respecto a titulación (de tierra), tecnología (producción), capacitación (humana) y comercialización (de productos) ha mejorado ciertamente las vidas de cientos de miles de pequeños productores. Sin lugar a duda se han alcanzado los resultados estratégicos medulares, definidos en seguridad alimentaria, acceso a recursos productivos, apoyo a la actividad micro-empresarial, mientras que el enfoque globalizador ha permitido que productores organizados incursionaran en sistemas de comercio justo, con beneficios directos y probablemente duraderos.

Apoyo significativo como en este enfoque ha sido proporcionado a comunidades rurales e individuos. El énfasis de Oxfam Novib, a la vez, ha cambiado gradualmente hacia el cabildeo e influencia transnacional en las políticas de los sectores público y privado. La reducción directa de la pobreza ha ido perdiendo peso, pues se fue articulando con una agenda de contrapartes, en el sentido que incidieran nacional y regionalmente en la formulación y puesta en marcha de políticas públicas de mayor equidad. El reajuste del posicionamiento puede dar lugar a varias interrogantes, no solo de índole metodológica¹⁰¹ sino más bien de relevancia. Pues, no es evidente que en un entorno político ya favorable, se logre crear un valor agregado a esfuerzos orientados para definir políticas públicas que, como el caso de Brasil, de todas maneras ya pretenden mejorar las condiciones de segmentos marginados. El apoyo a contrapartes con una agenda de incidencia en un entorno menos favorable sería más pertinente, mientras que contrapartes con proyectos en el terreno no necesariamente pierden validez.

En las áreas no medulares de la Meta 1, tales como derechos laborales, Responsabilidad Social Empresarial, medio ambiente y cambio climático, los resultados logrados no tuvieron el mismo grado de amplitud que en el ámbito productivo. Esto no significa que tales resultados hayan sido marginales, puesto que a través de redes de información y alianzas (inter-)nacionales el desarrollo institucional de las organizaciones y sus bases,

¹⁰¹ El grado de medición de resultados logrados (como efecto directo) en incidencia política no resulta mayor que en el caso de proyectos de alivio directo de pobreza, que al menos en papel se prestan para un análisis de impacto.

aunque menos visible, ha sido más intenso. La sostenibilidad de tales logros dependerá mucho de la capacidad de estas organizaciones – igual como en el caso de contrapartes operando en el ámbito de la Meta 5 – de consolidarse con menor acceso a la cooperación externa.

La *eficiencia* del Programa ON-LAC se contempla desde la perspectiva de no uno sino varios beneficios de la duda. En la evaluación se ha podido evidenciar las contribuciones de Oxfam Novib y sus contrapartes incluidas en la muestra, sobre la mayor parte de los resultados estratégicos. Esto implica que de haberse evaluado la totalidad de la muestra, los resultados logrados habrían rebasado con alta probabilidad el conjunto de los resultados planteados de acuerdo a las Metas. Otro factor a favor del Programa es que el gasto anual del mismo, según el segmento evaluado por el orden de € 8 millones (USD 11 millones) por año, aparece muy modesto en comparación con la intensidad, amplitud y profundidad de los resultados encontrados a nivel de las 77 contrapartes estudiadas.¹⁰² La duración de la presencia de Oxfam-Novib habrá seguramente contribuido al buen uso de los recursos.

La *transversalización* de género hasta la fecha es un capítulo no cerrado: los lineamientos formulados por Oxfam Novib (en políticas de justicia y semáforo de género, seguido de la Trayectoria de Transversalización y Liderazgo de Género) fueron pertinentes, aunque su seguimiento a nivel de las contrapartes resultó globalmente moderado. En términos de atención a grupos meta, la cobertura actual (cerca de la mitad compuestos por mujeres) queda atrás con respecto a la meta formulada para llegar a una población meta femenina en un setenta por ciento. Tanto la selección como las políticas internas de contrapartes juegan ahí un papel decisivo.

Las *relaciones con las contrapartes* han sido sujeto de frecuente revisión en el transcurso de la década, crecientemente marcadas por dispositivos de preparación y monitoreo de proyectos, rendición de cuentas y verificación de resultados, no necesariamente conductivos a la optimización de estos últimos. El abandono del enfoque país, sustituido por el enfoque temático – al cual se agregó la presión de concentrarse en países, áreas y contrapartes – ha contribuido a que la calidad de cobertura y la riqueza temática se ha ido en descenso. La contracción relativa del Programa ON-LAC en buen parte explica la disminuida atención institucional brindada. No obstante, las contrapartes existentes han recibido impulsos altamente valorados por parte de sus bases de mujeres y hombres, como también sus mandos directivos.

La cooperación de Oxfam Novib y sus contrapartes en los países latinoamericanos, finalizándose al terminar la década, les deja desafíos a las últimas que serán difíciles de superar. La pertinencia de cooperación sigue presente de acuerdo a las condiciones económicas, políticas y sociales existentes, agravadas por problemas de seguridad ciudadana y estado medio-ambiental crecientemente crítico. La misión iniciada por Novib hace décadas por un desarrollo más equitativo del continente queda aún por cumplirse; aún así el balance del pasado Programa ON-LAC hace más que pasar la prueba.

¹⁰² Como duda de la evaluación, no emanan tendencias o señales de que los resultados logrados se deban a una mayor *focalización temática* o *concentración geográfica*. Más bien surgieron indicaciones (en la Meta 1) de que la cooperación de Oxfam Novib hubiera podido surtir aún mayor efecto si se hubiera llevado a cabo en menor densidad con la presencia de otras agencias cooperantes, independientemente de su origen.

Referencias

- ASDECO. 2010. "Informe de Avance del proyecto ASDECO", Chichicastenango, Guatemala.
- Barros, R., Carvalho, M., Franco, S., Mendonça, R.M. 2009. **The State and the Dynamics of Inequality**: Brazil's case study, IPEA.
- Bebbington, A., R. Rojas y Leonith Hinojosa. 2002. "El Programa de Cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo de las zonas rurales altas de Perú y Bolivia", Boulder, Colorado,
- Boer, F. y J. Brouwers. 2005. "Evaluación de la política y las prácticas de Novib en materia de seguridad alimentaria". Informe de síntesis. IAC-WUR. Centro Internacional de Agricultura de la Universidad de Wageningen.
- Brouwers, Ria en Donny Meertens. 2001. **En Route. Evaluation of the Gender Route Project**, Novib.
- CDRO. 2007. "Documento del Programa de Empresarialidad Rural" en Totonicapán, Guatemala.
- CDRO. 2009. "Documento de Diagnostico". Totonicapán, Guatemala.
- CDRO. 2010. **Los Bosques de Totonicapán**. Hacia una Juventud Rural participativa.
- CLADEM. 2007. "Insumos para el Informe alternativo al Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer CEDAW". La Paz, Bolivia.
- Collier, P. 2007. **Why the poorest countries are failing and what can be done about it**. The Bottom Billion. Oxford University Press.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007. "Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas". <http://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm> (visto 23-12-2010).
- Cooperativa Integral de la Unión Chiquense (COJNACH) . 2010. "Acceso al crédito y a la Comercialización de la producción agrícola de Quiché", Guatemala.
- De La Torre, A., Fajnzylber, P., y Nash J. 2009. **Latin American Responses to Climate Change**. An Overview. World Bank. High Growth.
- De La Torre, A., Fajnzylber, P., y Nash J. 2010. **Latin American Responses to Climate Change**. World Bank. High Growth.
- Economist Intelligence Unit (EIU), 2010. **Democracy Index. Democracy in Retreat**. The Economist.
- Esquivel, G. 2008. **The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA**.
- FRAYBA. 2010. "Derechos Humanos en Chiapas". Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C. Balance Anual, Chiapas, México.
- Hochstetler, K. 2008. **Organized Civil Society in Lula's Brazil, in Kingston & Power: Democratic Brazil Revisited**, Pittsburgh.
- Htun, Mala. 2005. "Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America". En: IDEA, Women in Parliament: Beyond Numbers (revised editions). http://www.idea.int/publications/wip2/upload/Latin_America.pdf
- IDEAS, CNDH y SIPAM. 2009. **Historias de VIHDA Mujeres**, Ciudad de México.
- Informe Sombra ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2010. [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MINE-87UTAC-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MINE-87UTAC-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)
- Jubb, Nadine y Wânia Pasinato Izumino. 2003. **Women And policing latin America: A revised background paper**. Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) del York University, Toronto, Canadá y Núcleo de Estudos da Violência de la Universidade de São Paulo (NEV/USP): Brasil.
- Klein, Naomi. 2007. **The Shock Doctrine**. Knopf, Canada.

- Kloosterman, Jeanette. 2007. **Posición de Oxfam Novib con respecto a la justicia de género. Derecho a una identidad: Género y Diversidad. Justicia de Género.** Oxfam Novib, La Haya, junio 2007.
- Lucero, Catrina. 2010. "Next Generation Network Evaluation". [http://www.scalingimpact.net/files/IDRC Network IPARL Paper Final 0.pdf](http://www.scalingimpact.net/files/IDRC_Network_IPARL_Paper_Final_0.pdf)
- Molyneux, Maxine. 2007. **Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region.** In: *Gender Justice, Citizenship and Development.* Editado por Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh. Publicado por Zubaan: New Delhi, India e IDRC: Ottawa: Canadá.
- Morrison, A., Ellsberg, M., Bott, S. 2004. **Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions;**
- Oxfam Novib, 2000. Bemo sobre Políticas de Género a nivel de contrapartes. Den Haag.
- Oxfam Novib. 2004. "Novib's Evaluation Policy". The Hague.
- Oxfam Novib. 2007. "El derecho a unos medios de vida rurales sostenibles: Estrategias, lecciones aprendidas y acciones (2008-2010)".
- Oxfam Novib. 2007. "Posición de Oxfam Novib con respecto a la justicia de género El derecho a una identidad: Género y Diversidad". La Haya, Países Bajos.
- Oxfam Novib. 2007. "Planes MPP 2007-2010, America Latina y el Caribe". Oxfam Novib: La Haya, Países Bajos, enero 2007 ("Latin America and the Caribbean, Strategic Plan 2007 - 2010"), actualización en Octubre 2008.
- Oxfam Novib. 2008. "El semáforo de género revisado de Oxfam Novib". Oxfam Novib, La Haya, junio 2008.
- Pearce, J. y Vela, G. 2005. Informe sobre Colombia. "Evaluación del apoyo de Cordaid, Hivos, Novib y Plan Netherlands a la participación de la sociedad civil, 1999-2004". CFP Evaluation Series 2003-2006: no 4, setiembre 2005, p.25.
- Pedro Nikken y Ana Barrios. 2009. "Informe de Evaluación Proyectiva de la Comisión Colombiana de Juristas" - CCJ, 2009, p.25.
- Perlman, J., 2008. **Favela**, New York, Oxford.
- PNUD. 2010. "Informe de Desarrollo Humano". En particular: Cuadros estadísticos de Desarrollo Humano ([http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010 ES Tables reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Tables_reprint.pdf)).
- Polman, L., De Crisiskaravaan. 2008. **Uitgeverij Balans.**
- Renzi, M. R., responsable del área de los ODM del Programa de las Naciones Unidas (PNUD). "http://www.conexiones.com.ni/files/33.ppt es la ponencia de Renzi". Sin fecha
- Sánchez, B., Paloma, y Barrera, D., Aguirre, I. P. 2008. **Los Espacios Conquistados: Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas de México**, PNUD.
- Sánchez Gutiérrez, G. "El Programa Participación Social Chiapas: ¿un caso de cooperación internacional descentralizadas?", Sin fecha.
- Solórzano, Irela., Amy Bank, *et al.* 2008. "Catalyzing individual and social change around gender, sexuality, and HIV: Impact evaluation of Puntos de Encuentro's communication strategy in Nicaragua," *Horizons Final Report.* Washington, DC: Population Council. http://www.puntos.org.ni/sidoc/descargas/marketing/materiales/investigaciones/SDSI_impact_evaluation.pdf
- Sprenger, Ellen. 2006. Oxfam Novib's Organizational Assessment: towards effective promotion of women's rights and gender Equality.
- Stuurgroep Effectrapportage Medefinancieringsprogramma. 2001. The Contribution of the Dutch Co-Financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua, Synthesis Report.
- Tekelenburg, A., B.J.E. ten Brink, M.C.H. Witmer. 2009. **How do biodiversity and poverty relate? An explorative study.** Netherlands Environmental Assessment Agency.

Toolbox. 2010. "Informe de Diagnostico de ASDECO".

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2009. **Het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben**, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Ontwikkelingssamenwerking. Vergaderjaar 2008-2009, no. 29653, Feb. 2009.

Vásquez Sotelo, Roxana e Inés Romero Bidegaray. 2001. "Diagnóstico sobre la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos", CLADEM.

WHO. 2010.

(http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/summary_report_English2.pdf)

Wilson, Goya. 2010. "El Aporte de la Cooperación Holandesa al Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Nicaragua 2000-2008". Informe Síntesis de Estudios de Caso Enfocados en Género.

WRR, Minder pretentie, meer ambitie. 2010. **Ontwikkelingshulp die verschil maakt**. Amsterdam University Press.