

# Global Leaders Empowered to Alleviate Poverty (LEAP) de Oxfam - Evaluación

## Resumen

Glenn O'Neil y equipo, Owl RE

Enero de 2015

El presente informe es una evaluación del proyecto Global Leaders Empowered to Alleviate Poverty (LEAP) de Oxfam. La finalidad de la evaluación era contribuir al conocimiento de Oxfam en dos áreas: las contribuciones relativas de Oxfam a los resultados de la promoción de políticas, y conocer hasta qué punto la vinculación de Oxfam entre la promoción nacional y la global por el cambio de políticas ha aportado un valor añadido cuantificable. La evaluación abarcó los tres primeros años del proyecto de cuatro años, desde junio de 2011 hasta junio de 2014. Financiada con una subvención de 15.75 millones de dólares de la Fundación Bill y Melinda Gates, el objetivo de LEAP es promover el liderazgo político para el desarrollo global. El programa apoya 27 iniciativas para tres líneas de acción distintas dentro de la confederación Oxfam.

Dado que LEAP es un proyecto amplio desde el punto de vista de su alcance geográfico y la implicación de los afiliados y las oficinas de Oxfam, la evaluación investigó en profundidad iniciativas seleccionadas para cinco casos de estudio, proporcionando una visión amplia del progreso general. Ocho consultores trabajaron durante un total de tres meses para llevar a cabo la evaluación. Las entrevistas se realizaron con 50 colaboradores de Oxfam y 87 actores externos, principalmente de Brasil, Francia, España, Suráfrica y EE.UU., además de las instituciones panafricanas y de la Unión Europea (UE). Todo ello se complementó con investigaciones adicionales en Haití, India y México.

## Conclusiones

Gracias a LEAP, Oxfam ha realizado contribuciones importantes a políticas en favor de la reducción de la pobreza y la mejora del desarrollo global. Estos logros fueron facilitados por el apoyo de LEAP para aumentar substancialmente la capacidad de promoción de Oxfam en el Sur, a pesar del clima económico y político adverso.

Las conclusiones se fundamentan en los 20 resultados de políticas y/o pasos identificados por la presente evaluación en los que Oxfam tuvo una influencia (detallados en el Anexo Dos).

### Línea de acción I - Mejorar y defender la ayuda para la lucha contra el hambre y la pobreza

- **El principal progreso se ha registrado en las políticas de ayuda europeas, francesas y panafricanas**  
*Importancia del cambio: los cambios en la UE influyen en la política de ayudas para el ciclo presupuestario de seis años y potencialmente a largo plazo en cuestiones fiscales; los cambios en Francia establecen normas/políticas a largo plazo, pero podrían ser anulados por futuros gobiernos; los cambios en África son a largo plazo y potencialmente dependen de su implementación.*

Oxfam y sus socios de coalición han alcanzado logros importantes a través de LEAP para defender y mantener los presupuestos de ayuda de la UE, especialmente en lo que respecta al apoyo presupuestario, el presupuesto de cooperación para el desarrollo y la influencia sobre la decisión de introducir una tasa sobre las transacciones financieras (FTT). En España, LEAP se centró en concienciar al público sobre la ayuda al desarrollo y presionar al gobierno para que no continuase reduciéndola mediante tácticas creativas y creando un nuevo grupo de defensores estimado en cientos de miles de personas. En Francia, LEAP ha permitido a Oxfam consolidar su posición como punto de referencia clave en ayuda al desarrollo y acelerar numerosos resultados de políticas clave, como la implementación de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda y una FTT, aunque en este momento sea simbólica. En Japón, gracias a LEAP, Oxfam y sus asociados de la sociedad civil (SC) han aumentado su promoción y creación de coaliciones, viéndose un

“Oxfam tiene acceso a ministros y sus asesores y conoce el contexto político, algo que nos ha dado la oportunidad de influir”  
OSC Francia

progreso gradual. A escala panafricana (PA), LEAP ha permitido que Oxfam fuese decisiva a la hora de dar más voz a la SC africana, reforzando sus capacidades para interactuar con las instituciones panafricanas y, en consecuencia, contribuir a varias políticas clave.

### Línea de acción II - Liderazgo en el G20/BRICSAM en la pobreza global

- **El principal progreso se ha registrado en el proceso de la SC en el G20 y los compromisos en políticas**

*Importancia del cambio: los compromisos del G20 tienen un impacto entre moderado y alto sobre los gobiernos; el proceso de la SC es importante dado que actualmente es una estructura formal, pero todavía es pronto para evaluar su influencia sobre el G20.*

“Oxfam ha desempeñado un papel estratégico en su planteamiento BRICSAM - involucrarse con antelación y anteponer los actores y personas locales” Académico

LEAP generó una mayor capacidad de promoción en Brasil, India, México y Suráfrica, permitiendo a Oxfam y sus asociados de la SC desarrollar un diálogo más intensivo y coordinado con los gobiernos. Entre 2011 y 2014, el G20 ha adoptado compromisos políticos que se alinean con las “peticiones” de promoción de Oxfam, sobre todo en materia de desigualdad, la agenda de desarrollo posterior a 2015, los problemas financieros, la justicia fiscal y la seguridad alimentaria. A través de LEAP, Oxfam ha apoyado a organizaciones de la SC (OSC) de

estos países para consolidar su posición en los foros de políticas nacionales, regionales y globales. Uno de los logros decisivos fue la creación del C20, un mecanismo formal de implicación de la SC para el G20. Oxfam también ha sido activa a la hora de establecer un papel más formal de la SC para la cumbre anual de los BRIC, logrando una aceptación gradual de un papel más destacado para la SC. Se observaron ejemplos en los cuatro países, donde se han hecho progresos en distintas políticas domésticas, aunque esta era una prioridad secundaria dada la focalización en las políticas regionales y globales.

### Línea de acción III - Convertir los EE.UU. en líderes del desarrollo global.

- **El principal progreso se ha registrado en las políticas de ayuda de EE.UU. y apropiaciones de protección**

*Importancia del cambio: compromisos garantizados a medio plazo, pero podrían ser anulados por el congreso dominado por los republicanos o la administración republicana.*

“Oxfam cuenta con experiencia técnica que se gana el resto de los expertos políticos en los gobiernos, pero también está dispuesta a llamar la atención a los gobiernos si no dan la talla”. Experto en política exterior

Oxfam fue considerada uno de los actores principales en apoyar la prioridad de la administración Obama de garantizar financiación y compromiso con la ayuda alimentaria y la pequeña agricultura, concretamente apoyando el compromiso de los EE.UU. con el Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP) y la iniciativa Feed the Future (FtF). A Oxfam se le atribuyó la contribución a las iniciativas de reforma de la agencia USAID, siguiendo la línea de su ambicioso objetivo de aumentar la participación de los países al 30 % en 2015. Parte central de su estrategia ha sido el apoyo bipartidista y ha tenido un efecto decisivo, por ejemplo, en la lucha contra el texto de

la Ley de Asignaciones del Departamento de Estado, Operaciones Extranjeras y Programas Relacionados que habría limitado drásticamente el porcentaje de financiación destinado a organizaciones locales, y en el avance de la Ley de Transparencia y Responsabilidad en la Ayuda Exterior en la Cámara y el Senado, sentando las bases para futuras iniciativas de aprobación de la ley. A pesar del sinnúmero de problemas a los que debe hacer frente EE.UU., el país ha demostrado tener dotes de liderazgo en la ayuda al desarrollo en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo de Busan y, en menor medida, en otros encuentros multilaterales de alto nivel, con el apoyo de Oxfam.

Los factores que facilitaron el éxito de LEAP fueron principalmente internos, e incluyen la financiación flexible y a largo plazo, la capacidad y credibilidad de Oxfam y el enfoque de colaboración planteado. Los factores que dificultaron el éxito fueron principalmente externos, e incluyen la capacidad de las OSC,

percepciones de Oxfam, crisis externas y bloqueos políticos que provocaron un progreso político muy lento.

**Entre las estrategias y tácticas** que demostraron ser efectivas destacan la colaboración con socios y actores de la SC, y a escala interna para influencia política; el hecho de facilitar los intercambios de Sur a Norte y de Norte a Sur, y adaptar los mensajes. Las estrategias menos efectivas no fueron tan evidentes, pero determinadas estrategias resultaron poco efectivas con el tiempo. El uso estratégico de las redes sociales y el intercambio de historias de éxito entre iniciativas también fue limitado.

La vinculación de la escala **local a la global** aportó valor añadido amplificando las voces del sur (locales), facilitando la asistencia de SC del Sur a foros de alto nivel (HLF) y trabajando “entre bambalinas” en el desarrollo de políticas. La vinculación de la escala global a la local aportó valor añadido a los HLF trasladando los asuntos de interés global de Oxfam a la esfera local en el Sur, y las investigaciones realizadas como parte de FtF a escala nacional fueron una forma de ver cómo se aplicaban las normas globales localmente y, a su vez, de conocer qué aprendizaje puede conllevar (para uso tanto local como global).

**Gestión de proyectos:** el personal de Oxfam se mostró positivo sobre la gestión del proyecto LEAP, que se centralizó en Oxfam América y fue gestionado por distintas personas en cada línea de acción. El procedimiento sencillo de financiación e información fue valorado muy positivamente con respecto a otros proyectos similares. La naturaleza relativamente a largo plazo del proyecto (cuatro años) permitió una mejor planificación y el consiguiente compromiso del personal y su capacidad para realizar un seguimiento de los procesos a más largo plazo. Para algunas iniciativas, LEAP empezó con casi un año de retraso, lo que conllevó retrasos en el inicio de las actividades.

**Coordinación:** Dado que la Línea de acción II y la Línea de acción III tenían temas en común que unificaron al personal, fueron más fáciles de coordinar en comparación con la Línea de acción I, que contaba con personal disperso en África, Europa, Japón y Brasil. Los retos identificados en materia de gestión y coordinación fueron:

- Cierta superposición con otros proyectos, especialmente con el proyecto “Empowering CSO Networks in an Unequal, Multipolar World”
- Algunos retos en la coordinación con otros programas y proyectos relevantes
- La ausencia de una visión común de LEAP con la que el personal se pudiese identificar
- Falta de seguimiento uniforme de los resultados de las políticas entre las distintas iniciativas y dentro de ellas
- Falta de una teoría global de cambio y de una simple presentación visual que ayudase al personal a comprender cómo encajaba LEAP

## Conclusiones y consideraciones

La conclusión general de la evaluación sería que LEAP permitió a Oxfam contribuir a un importante progreso político, que se prevé que con el tiempo reduzca la pobreza y mejore el desarrollo global. ¿Pero qué habría ocurrido si LEAP no existiese? Parece razonable concluir que algunas cuestiones no se habrían incluido en la agenda política; no se habrían defendido posturas políticas clave y algunos presupuestos de ayuda probablemente se habrían visto menguados todavía más; también se habrían adoptado políticas pro-pobreza menos coherentes. Seguramente la diferencia más notable habría sido que la SC habría estado en una posición más débil en los debates sobre desarrollo a escala nacional, regional y global.

Oxfam también fue considerada como una organización adecuada para LEAP: podía aprovechar su experiencia previa en promoción; fue considerada como un socio creíble por los gobiernos y otras partes interesadas gracias a su experiencia técnica en los temas prioritarios; posee una red global y presencia en la mayoría de países del G20; tiene capacidad para colaborar con la SC y otros actores; estaba dispuesta a “liderar desde detrás” y poner delante a otras organizaciones; y tenía acceso a financiación adicional

para impulsar LEAP. A continuación se presentan las seis conclusiones y consideraciones generales sobre LEAP para Oxfam.

1. **Influencia política:** La evaluación encontró ejemplos positivos de la influencia de Oxfam y sus socios en los procesos y resultados políticos. En general, la mayor parte de influencia política se realizó en un entorno de colaboración mutuamente beneficioso para Oxfam y los gobiernos. Pero ¿cuáles son los riesgos de este planteamiento? ¿Podría un día Oxfam “quemarse” por su proximidad a los gobiernos? Los políticos agradecieron a Oxfam y sus socios de la SC el know-how técnico y la experiencia política que aportaron a los temas. Sin embargo, ¿los socios de la SC son capaces de ofrecer la experiencia técnica necesaria? ¿Y cómo garantizar que los políticos seguirán ofreciendo un espacio para las aportaciones de la SC? Además, Oxfam ha sido astuta seleccionando los entornos políticos en los que centrar sus esfuerzos, pero ¿hasta qué punto Oxfam puede identificar y aprovechar estos entornos a medida que emergen?

**Consideraciones para Oxfam:** Oxfam debería plantearse a fondo los riesgos de su enfoque colaborativo para la influencia política, hasta qué medida debería seguir apoyando a más socios de la SC en su experiencia política y cómo puede mantener su credibilidad/confianza de los políticos dentro de un entorno cada vez más “competitivo”. Una opción para Oxfam sería también mantener una “vigilancia estrecha” sobre foros y procesos políticos potenciales que puedan erigirse como decisivos para contribuir al desarrollo (p.ej. agrupaciones subregionales; foros de la ONU latentes; BRICS u otras iniciativas).

2. **Tácticas LEAP:** La evaluación ha ilustrado que se desplegó un amplio abanico de tácticas para LEAP, siendo las más comunes el uso de coaliciones y alianzas, mensajes basados en la investigación y consultoría directa con gobiernos y sus aliados. Sin embargo, pareció producirse poca fertilización mutua de tácticas entre distintas líneas de acción. Por ejemplo, un calendario de investigación común, o un intercambio y una reutilización de tácticas recién probadas. La evaluación demuestra que el uso de herramientas multimedia online fue muy limitado. Sin embargo, éstas tienen un gran potencial y ofrecen más oportunidades para llegar a actores clave. Simultáneamente, la financiación de LEAP permitió a Oxfam ser ágil en sus tácticas, por ejemplo, creando puestos temporales en países anfitriones en vísperas de HLF que demostraron su efectividad, dada la influencia que los anfitriones parecían tener sobre la agenda y los procesos. La decisión de ubicar el banco de los BRICS en China es un ejemplo que merece especial atención y que ya ha sido marcado por Oxfam.

**Consideraciones para Oxfam:** Oxfam debería plantearse cómo puede crear más intercambios entre líneas de acción sobre las tácticas, con la finalidad específica de ahorrar recursos a través de la adaptación/reutilización de tácticas y estrategias cuando sea procedente. Además, LEAP debería plantearse revisar su uso de las herramientas multimedia online y aprovechar mejor su capacidad de mover recursos humanos con rapidez para adaptarse a nuevas oportunidades (p. ej. cesión de personal en países anfitriones de desarrollos y reuniones/HLF).

3. **El equilibrio global en la práctica:** LEAP ha demostrado que Oxfam ha hecho grandes avances en los últimos tres años para ser un mejor colaborador e invertir realmente en capacidad de promoción en el Sur. LEAP apoyó una estrategia real para la implicación del sur en lugar de un planteamiento esporádico como se había visto habitualmente en el pasado. Sigue habiendo retos que abordar, pero la inversión en la Línea de acción II y los vínculos realizados con las Líneas de acción I y III han sido coherentes con la estrategia World-wide Influencing Network (WIN) de Oxfam y un ejemplo concreto de reajustar el “equilibrio global”, una prioridad clave de la visión 2020 de Oxfam. Esta evaluación estimó que lo que se necesitaba era crear la misma base de conocimientos sólida que Oxfam tiene en la promoción en el Norte, un conocimiento de lo que ha funcionado y lo que no en la promoción en el Sur.

**Consideraciones para Oxfam:** Oxfam debería plantearse cómo podría crear una base de conocimientos más sólida sobre promoción en el Sur; esto implicaría más intercambios entre Oxfam en el Sur, y crear y documentar las estrategias y tácticas de promoción que se aplican.

4. **Papel de la SC en la política de desarrollo global:** La colaboración con la SC fue el denominador común de todas las iniciativas de LEAP. La evaluación cree que hay suficientes pruebas que demuestran que la SC tiene una influencia sobre los resultados de las políticas de desarrollo. Oxfam ha tomado una decisión estratégica de trabajar dentro del sistema de desarrollo. Pero ¿cuáles son los riesgos de esta decisión? ¿Cómo puede Oxfam asegurarse de no alienar a aquellas OSC que quedan “fuera”? ¿Cómo puede Oxfam contrarrestar las debilidades observadas en algunos socios de la SC cuya contribución es clave pero que sufren una inestabilidad financiera? ¿En qué momento se sentirá cómoda Oxfam para dar un paso atrás y dejar que las OSC del Sur sigan dirigiendo?

**Consideraciones para Oxfam:** Oxfam debería plantearse el papel de la SC dentro de LEAP; cómo puede hacer más por consolidar su capacidad de promoción y convertir a estas organizaciones en co-estrategas, consciente de los riesgos asociados teniendo en cuenta la necesidad de Oxfam de dirigir su propia agenda de prioridades.

5. **Apoyo público a los temas de desarrollo global:** El esfuerzo por movilizar un amplio apoyo público alrededor de las cuestiones de desarrollo global fue limitado. En líneas generales, se teorizó la necesidad de cambiar el apoyo público en estos contextos con el fin de fomentar el apoyo político a la ayuda, que sido apoyada por la investigación. Cuando el apoyo público no era un foco, no se estimó necesario – es más, el apoyo público podría ir en contra del apoyo político. Los contextos nacionales sin duda influyen en el papel del apoyo público a los temas de desarrollo global. Entre las distintas iniciativas de LEAP quizás había más potencial para plantearse el papel del público.

**Consideraciones para Oxfam:** Oxfam debería plantearse a fondo el papel del apoyo público y su vinculación con el apoyo político en las cuestiones de desarrollo global; la iniciativa actual en España podría ser una oportunidad para hacerlo.

6. **Identidad, estrategia y prioridades de LEAP:** Las iniciativas de LEAP tenían relativa libertad a la hora de seleccionar sus prioridades para contribuir al objetivo global. A la vista de los resultados observados por esta evaluación, podría ser necesaria una mayor reflexión acerca de cómo encajan todas las piezas; cuáles son las lecciones comunes aprendidas; dónde están las mayores flaquezas, aunque sean complicadas de abordar (p. ej. reducción de la ayuda oficial al desarrollo -ODA- de Europa); cómo se integra LEAP con otros programas; y cuál es la estrategia de salida prevista en aquellas áreas donde terminará la financiación. De este modo también se podría lograr una visión general de lo que es LEAP y ofrecer una identidad más clara para el proyecto y el personal implicado. Finalmente, teniendo en cuenta que la agenda de ayudas podría descarrilar por eventos mundiales como al crisis de Siria, el brote de ébola y la mayor tensión Oriente-Occidente, LEAP quizás deba plantearse posibles escenarios futuros con supuestos apropiados, ya que la ayuda humanitaria puede superar en importancia a la ayuda al desarrollo.

**Consideraciones para Oxfam:** Oxfam debería revisar los resultados de la evaluación con varias opciones (no excluyentes mutuamente) propuestas en relación con la identidad, la estrategia y las prioridades de LEAP:

- Perfeccionar las prioridades y estrategias para LEAP
- Establecer una “visión general” más clara para la comunicación interna relacionada con LEAP
- Definir posibles estrategias de éxito según sea necesario
- Realizar planificación de escenarios sobre el futuro de la ayuda.

## Problemas a largo plazo

A continuación se exponen tres problemas amplios con implicaciones a largo plazo que han sido identificados para la reflexión de Oxfam como resultado de la evaluación.

1. **Defender la ayuda:** LEAP se basa en gran medida en la noción del valor de la ODA como planteamiento para aliviar la pobreza y apoyar el desarrollo. Sin embargo, este concepto está siendo cuestionado cada vez más, y la ODA es un componente cada vez menos importante dentro de los presupuestos de los países en desarrollo (actualmente el 6 %), aunque otras voces aleguen que la ODA sigue siendo muy relevante, sobre todo en los países menos desarrollados. ¿Hasta qué punto se ha alineado Oxfam, a través de LEAP, con un concepto desfasado? Hay muchas alternativas que se merecen la atención de Oxfam, incluyendo remesas, la movilización de recursos domésticos y las asociaciones público-privado para proyectos de desarrollo. Oxfam ya se está planteando algunas de estas alternativas y quizás deba seguir ahondando en esta dirección.
2. **El impacto de los HLF:** Existe un debate más amplio sobre la relevancia y el impacto de los HLF, como el G20 y el G8, del que Oxfam es muy consciente y ha tenido en cuenta en sus planteamientos. Sin embargo, existen pocas reflexiones documentadas por Oxfam (a conocimiento del equipo de esta evaluación) sobre el impacto y la implementación de los compromisos políticos de los HLF que Oxfam defiende, como para informar mejor a Oxfam sobre sus futuras prioridades y asignación de recursos (p. ej. promover acciones de seguimiento de HLF y controlar su implementación). En este sentido, Oxfam debería plantearse usar estudios independientes ya existentes (p. ej. un estudio encontró una alta tasa de implementación (90 %) para un problema de seguridad alimentaria que Oxfam ha estado defendiendo, el Sistema de Información de los Mercados Agrícolas, AMIS). Además, aunque podría ser demasiado pronto para evaluarlo, ¿cuál es el impacto del C20 en los compromisos políticos del G20? Este quizás no sea un foco de interés de LEAP, pero vale la pena plantearse esta cuestión cuando se analicen resultados y se establezcan prioridades de futuro.
3. **Más allá de los países BRICSAM:** Tal como ha demostrado esta evaluación, LEAP ha ayudado a Oxfam a sentar un vínculo sólido en los países BRICSAM. La reciente estrategia WIN reconoce que Oxfam debe pensar más allá de los países BRICSAM y los siguientes “en la cola”, especialmente Indonesia y Turquía. Sin embargo, aunque se menciona brevemente, los países de Oriente Medio parecen estar ausentes de esta reflexión, lo cual resulta sorprendente dado su papel cada vez más importante en la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo. Cabe destacar que el promedio ODA/GNI más alto no está en el Norte, sino que pertenece a los Emiratos Árabes Unidos.
4. **Alineación con la promoción global de Oxfam:** En calidad de esfuerzo global para Oxfam, LEAP ha demostrado que una iniciativa multiafiliado puede lograr hitos importantes. Muchas de las “peticiones” de políticas en ayuda al desarrollo promovidas por LEAP aparecen en las investigaciones llevadas a cabo por Oxfam GB, por lo que ambas están bien alineadas. Pero desde un punto de vista más amplio, ¿hasta qué punto las prioridades de promoción de los componentes claves de la confederación (p.ej. Oxfam GB, Novib y OI) se alinean con los de LEAP? Este aspecto adquirirá aún más importancia el año próximo ya que Oxfam en Brasil y Suráfrica se transforman en afiliados y necesitarán ayuda (financiera) de la red de Oxfam para garantizar la sostenibilidad de proyectos como LEAP.
5. **Aumentar los socios y el apoyo público a la promoción de Oxfam:** Las iniciativas en España han demostrado el potencial de las campañas para llegar a un público más amplio interesado por las cuestiones de desarrollo global. Otros afiliados de Oxfam, como Oxfam Francia, cuentan con una cartera de socios que hasta la fecha no estaba demasiado implicada en las iniciativas de LEAP. En los países del Sur, se critica a Oxfam su falta de raíces en las comunidades y representatividad de sus ciudadanos. Sin embargo, la experiencia de LEAP y campañas como GROW y su proyecto Behind the Brands ilustran que Oxfam puede crear interés y una base de apoyos alrededor de los problemas globales – llegando potencialmente a millones de personas – pero rara vez se coordina o se le da un uso extensivo. ¿Cuáles son las oportunidades y riesgos para que Oxfam aproveche sus miembros y cree/movilice un movimiento social global online para el cambio que pueda dar aún más legitimidad a sus iniciativas de promoción?

*Como parte de nuestro compromiso con la responsabilidad y el aprendizaje, Oxfam compartirá las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones. A escala interna, las compartiremos con los actores relevantes, asegurándonos de que tienen la oportunidad de participar en el debate de los resultados de forma positiva. También publicaremos los informes de evaluación en nuestro sitio web en un lenguaje accesible.*

*Como organización centrada en los derechos, para Oxfam es especialmente importante la responsabilidad, especialmente hacia las comunidades a las que servimos. Para Oxfam, la responsabilidad exige evaluar de forma periódica y honesta la calidad del trabajo, compartir y aprender de los resultados con los actores primarios, y aplicar lo aprendido en trabajos futuros.*