

# Mensajes claves del *Informe de la Acción Humanitaria de ALNAP*

## Índice

### Primer capítulo

Hugo Slim

#### **Bienestar mundial: ¿Una expectativa realista para el sistema humanitario internacional?**

Visión general	2
Mensajes claves	4

### Segundo capítulo

Tony Vaux

#### **Proporción y distorsión en la asistencia humanitaria**

Visión general	8
Mensajes claves	11

### Tercer capítulo

Peta Sandison

#### **La utilización de las evaluaciones**

La utilización en la literatura	14
Hechos derivados de estudios de casos, entrevistas y encuestas	14
Las limitaciones de la evaluación como agente del cambio	16
Observaciones finales	17
Mensajes claves	17

La serie de *Informe de la Acción Humanitaria* de ALNAP tiene la intención de avanzar el análisis y el entendimiento de las tendencias actuales en la acción humanitaria, como un medio para apoyar el mejoramiento de la actuación en todo el sector. Anualmente, el Informe ofrece reflexiones críticas sobre las tendencias en boga, mediante su síntesis de las deducciones sacadas de las evaluaciones; y su intención es determinar los puntos fuertes y los puntos débiles de la práctica de la evaluación.

Este *Informe de la Acción Humanitaria* es el sexto de la serie. Su primer capítulo presenta una visión general de lo que realmente podemos esperar para el sistema humanitario internacional. El capítulo de síntesis analiza la actuación del sistema humanitario en el 2005 y 2006, y éste ilustra y esclarece preguntas sobre la distorsión y la proporción dentro del sistema. Este año, en lugar de examinar la calidad de las evaluaciones, el tercer capítulo explora la utilización de las evaluaciones y sugiere respuestas a la cuestión de por qué son pocas las evaluaciones que son eficaces en introducir cambios o mejoras tangibles en la actuación.

El resumen de *Mensajes claves* intenta amplificar las deducciones principales del Informe de este año para una audiencia más vasta. Disponemos de ejemplares en castellano, inglés, y francés. Si desea obtener algunos de estos o la versión completa del *Informe* (inglés solamente), dirijase a la Secretaría de ALNAP en: [aln@odi.org.uk](mailto:aln@odi.org.uk)

# 1 — Bienestar mundial: ¿Una expectativa realista para el sistema humanitario internacional?

## Visión general

Las expectativas de la asistencia humanitaria internacional han cambiado de modo impresionante en los últimos veinte años. Los presupuestos de ayuda y las organizaciones de ayuda han crecido. La acción humanitaria ha pasado a ocupar un lugar más central en la política mundial, y ahora predomina una teoría de los derechos más bien que de beneficencia en la asistencia internacional y en la protección en tiempos de guerra y desastres. Si ha habido un desenvolvimiento tan sorprendente en el sistema humanitario en los últimos veinte años, ¿qué podemos esperar en los próximos veinte años?

Jan Egeland, el saliente Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, tiene claro lo que espera: 'Necesitamos un sistema humanitario capaz de responder con fiabilidad, eficacia y eficiencia en toda la gama de emergencias. Ahora más que nunca, la ayuda humanitaria debe ser la responsabilidad de todas las naciones para beneficio de todas las naciones'. La expectativa de Egeland no es nada menos que el bienestar mundial, y muchos otros humanitarios comparten su opinión. Los organismos humanitarios quieren crecer y mejorar porque desean llegar a todos aquellos en necesidad, y de manera concreta. Ya sea que las personas sufren como consecuencia de aluviones en Centroamérica o desmedidos desplazamientos en Darfur, el sistema humanitario desea ayudarlos. El bienestar mundial sugiere que puede, y la moralidad mundial dice que debe.

Estas son expectativas ambiciosas del sistema humanitario y no carecen de obstáculos reales, de orden político, técnico y de organización. Para hacerles frente, es inevitablemente necesario

enfocar la atención en dos esferas: la política y la práctica. Cualquier mejora global en el sistema humanitario depende, más que nada, de los cambios en el plano externo de la política, donde las aspiraciones humanitarias pueden permitirse, obstaculizarse o distorsionarse. El plano interno de la práctica del órgano humanitario, en el cual las organizaciones humanitarias pueden actuar con profesionalidad, innovación, coordinación o falla, es la segunda esfera que determina el mejoramiento. Los profundos problemas de la distorsión política y los problemas perennes de la actuación y la práctica de los organismos continúan comprometiendo el sistema humanitario mundial, imparcial y eficaz.

ALNAP ha venido examinando el progreso a lo largo de los últimos cinco años. A medida que ALNAP y otros comiencen a evaluar el funcionamiento del sistema en los próximos cinco años, es sensato retroceder un poco y con mayor perspectiva preguntarse si estas expectativas más exigentes son realistas dentro de la sociedad internacional o, por lo menos, cómo deberíamos calibrar nuestro progreso a medida que avanzamos hacia su logro. Los objetivos humanitarios deben definitivamente ser informados por un ideal de algún tipo pero, ¿es sensato esperar alguna vez, un sistema para todo lo relativo a los elementos importantes y en competencia como las guerras y los desastres, y la crisis ambiental que está surgiendo aceleradamente?

Un examen de las relaciones internacionales es importante en cualquier discusión sobre la actuación de los organismos humanitarios del mundo, porque la política internacional está implícita en casi todas las páginas del *Informe de la Acción Humanitaria*. La forma en que pensamos que funciona el mundo o que podría funcionar,

gobernará lo que podamos razonablemente esperar de la acción humanitaria mundial. Lo que creemos respecto de las perspectivas realistas para el orden en nuestro globo terrestre, el consenso internacional, la distribución equitativa de los recursos y la autoridad jurídica reconocida, determina cómo evaluaremos el sistema internacional actual de la acción humanitaria.

Breve, la medida en que creemos que el sistema humanitario puede cambiarse y mejorarse depende de lo que consideramos posible dentro de la sociedad internacional. Hay tres avenidas de progreso posibles en la sociedad internacional: el progreso optimista, el progreso cauteloso y el pesimista. Si nuestra mira política de la sociedad internacional es optimista y pensamos que el mundo está ahora dispuesto y capacitado para proveer ayuda humanitaria imparcial y eficaz, entonces juzgaremos la acción humanitaria actual muy severamente porque, como lo demuestra éste Informe y todos sus antecesores, obviamente no es ni justa ni eficaz.

Si tenemos una visión cautelosamente progresiva de la sociedad internacional y pensamos que está acercándose gradualmente a un orden mundial justo, entonces nos veremos alentados por el progreso firme, aunque imperfecto, que los ideales humanitarios están logrando en la conciencia mundial, y por los efectos prácticos de la acción humanitaria en las vidas de un número cada vez mayor de personas. Todos los Informes anteriores de ALNAP hasta la fecha han identificado problemas serios en la política y la práctica de la acción humanitaria, pero también mencionan el progreso en varios de estos aspectos.

Si miramos de modo pesimista la probabilidad de un orden mundial justo, podríamos evaluar la acción humanitaria actual de modo bastante favorable. Nos podría sorprender que algunos gobiernos incluso le dan prioridad – pese a la distorsión que dan de vez en cuando a sus ideales al hacerlo – y que tantos organismos están tratando de establecer labores humanitarias a modo de obligación internacional esencial y como profesión legítima. No es que esperaríamos marcados resultados de ningún proyecto que trabaje en estas condiciones, pero podríamos

alabar el espíritu casi imprudente de los humanitarios que siguen trabajando y tratando de mejorar.

Cualquiera de estos puntos de vista del progreso internacional necesita de todos modos comenzar con un análisis del sistema tal cual existe hoy. ¿En qué estado se encuentra hoy el sistema? Una observación objetiva del sistema humanitario de hoy muestra que el sistema ‘formal’ es realmente una iniciativa bien organizada del mundo occidental, patrocinada por cerca de veinte estados. Este sistema tiene un alcance extraordinariamente vasto cuya legitimidad proviene de la autoridad política internacional de las Naciones Unidas, del Movimiento de la Cruz Roja y de los gobiernos que financian y aceptan su ayuda.

A pesar de su alcance mundial impresionante, el sistema formal está fundado en una base política estrecha, incluso provinciana. Junto al sistema formal opera una gama de otros sistemas humanitarios informales. Algunos de ellos son políticamente poderosos y políticamente resistentes al sistema formal occidental – como el sistema musulmán o las actividades bilaterales de reconstrucción y rescate de China y Rusia. El poder de otros es local, lo que implica que las respuestas a la crisis sean de primera línea basadas en la comunidad.

La acción humanitaria y la idea de bienestar mundial en los casos de guerra y desastres no es más que una de las varias iniciativas internacionales que trabajan para transformar los ideales, los intereses y la capacidad de la sociedad contemporánea internacional. Otras iniciativas abarcan las dedicadas al comercio mundial, la pobreza, el recalentamiento global, el desarme, la propiedad intelectual y los derechos humanos. La realidad de la competencia global, el surgimiento de nuevos poderes, la volatilidad de la política y el colapso potencial del medio ambiente, seguro requieren expectativas de progreso moderadas y sin compromiso en todas estas cuestiones. En consecuencia, los humanitarios debieran ser cautelosos y optar por un objetivo ideal de largo plazo del bienestar mundial, temperado por objetivos de mediano plazo muy prácticos para un mejoramiento realista.

## Mensajes claves

**Mensaje clave 1: La mayoría de los humanitarios sostienen que el momento es oportuno para fomentar un sistema de bienestar mundial para los casos de guerra y desastres, y que dado los recursos suficientes y la inminente crisis medioambiental, el bienestar mundial es tanto posible como imperativo.**

Al leer entre líneas en los cinco Informes que ALNAP ha producido hasta la fecha, y al escuchar las afirmaciones de líderes humanitarios como Jan Egeland, la mira optimista tiende a predominar en la autocrítica del sistema humanitario. Los optimistas están convencidos de que las condiciones son ahora más propicias que nunca para lograr un importante progreso en el sistema humanitario mundial. Para los humanitarios optimistas, éste es un momento único para concebir el ideal de bienestar mundial en casos de guerra y desastres, dada la suficiencia, sin precedentes, de recursos, comunicaciones, conocimientos y consenso moral.

**Mensaje clave 2: Si bien, las expectativas de los organismos son obvias, las de los receptores de ayuda no. Aún no está claro si los receptores reciben lo que necesitan, desean y esperan.**

Muchas personas reciben mucho menos asistencia y protección de lo que necesitan, a la vez que a otras ni siquiera se les pregunta si lo que han recibido ha sido útil. Un tema que se repite en el *Informe de Acción Humanitaria* este año, es que tenemos solamente una idea de las expectativas de los proveedores en el sistema. Todavía, tras muchos años de enfatizar su importancia, sólo tenemos una muy vaga percepción de las expectativas de los receptores de la protección y ayuda humanitaria – la gente que realmente sufre a consecuencia de guerras y desastres. Estas personas son los verdaderos

clientes o usuarios finales de la acción humanitaria. Toda actividad comercial o profesional sabe que no puede esperar tener éxito sin saber lo que sus clientes o pacientes necesitan y desean. Si los últimos cinco años han sido críticos para revelar lo que los humanitarios esperan del sistema, habrá que comparar ahora rigurosamente y rutinariamente sus expectativas con aquellas del lado receptor.

**Mensaje clave 3: El sistema humanitario internacional formal centrado en la ONU es operado por una pequeña minoría de estados occidentales, pero hay otros sistemas humanitarios informales poderosos para cuestionar o complementar este sistema occidental.**

Si nos distanciamos un poco para observar desde lejos el sistema humanitario formal, lo primero que vemos es el intento de casi veinte estados europeos y americanos del norte, moralmente honestos y empujados por un fervor político, de desarrollar un sistema de bienestar mundial rudimentario que pueda proveer medidas de protección social para aquellos que sufren las consecuencias de guerras y desastres en el mundo. Estos estados occidentales han logrado ya cosas extraordinarias. Casi todas las guerras o desastres naturales reciben hoy la atención de este naciente sistema de bienestar, habitualmente mediado de alguna manera por conducto de la autoridad internacional de las Naciones Unidas y el Movimiento de la Cruz Roja. La transferencia importante y rutinaria de recursos, equipo y expertos significa que millones de personas reciben diariamente ayuda de este sistema.

Pero, puede que el sistema humanitario formal sea considerado por estados y por individuos que no son parte del sistema – generalmente por elección propia no por discriminación – como un sistema relativamente cerrado y particularmente occidental. Muchos de estos otros estados obviamente prefieren proveer asistencia humanitaria por intermedio de otros sistemas proveedores de recursos políticos y altamente

organizados o redes sociales más abiertas. Entre tales: un sistema de ayuda musulmán altamente desarrollado y parcial; la importante práctica de remisiones en dinero efectivo y especies que pueden prestar apoyo a las personas durante tiempos de guerra y desastres; donaciones bilaterales importantes pero independientes de Rusia y China; y la importancia de los sistemas humanitarios locales de primera línea de rescate local, familias huéspedes y apoyo basado en parentesco.

Muchas personas dentro de los órganos humanitarios occidentales están asombradas por 'nuestro sistema' y su aparente importancia, pero otras fuerzas políticas siguen indiferentes ante este sistema o indignados por su pretensión. Algunas potencias verdaderamente importantes no tienen ningún deseo de ver que el sistema occidental se convierta en el sistema mundial de bienestar del mañana. Esto tiene serias implicaciones para aquellos que tienen expectativas mundiales del sistema formal.

**Mensaje clave 4: La política continúa dictando lo práctico de la acción humanitaria, de modo que los recursos humanitarios mundiales se aplican injustamente.**

Las elecciones políticas de la mayoría de los donantes humanitarios, las decisiones estratégicas de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y la obstrucción local, la discriminación y el favoritismo de los gobiernos y de los grupos armados significa que la acción humanitaria continúa siendo sesgada y bloqueada.

**Mensaje clave 5: La trayectoria de cinco años de los Informes de ALNAP, sugiere aún de modo consecuente que, pese a la política, los organismos podrían mejorar mucho sus prácticas cotidianas.**

Las deducciones de ALNAP confirman repetidamente no sólo los mismos flujos estructurales del plano político externo en la justicia mundial de la acción humanitaria, sino

que también los problemas perennes del plano interno en su práctica y eficiencia. Las evaluaciones del sistema humanitario formal continúan demostrando cómo el sistema combinado lucha en sectores altamente estratégicos de la respuesta operacional. El sistema formal continúa incorporando una carpeta de conocimientos expertos sectoriales – situación confirmada por el Análisis de la Respuesta Humanitaria de la ONU de este año. Sigue siendo un misterio el porqué, en un sistema aparentemente emprendedor y aún carente de regulaciones, tan pocos organismos innovadores y dinámicos han tenido presencia en respuesta a las muchas lagunas y oportunidades en la respuesta humanitaria.

**Mensaje clave 6: La actitud de los organismos humanitarios es parte importante del problema de la práctica. Las reformas humanitarias de la ONU y muchas de las otras mejoras de las iniciativas necesitan desafiar la cultura del sistema así como también su organización y técnica.**

El principio de *estar ahí* es más importante que el de *tener éxito* para la imaginación humanitaria y su ideal de solidaridad. Rara vez se nos exige rigurosamente una práctica fructuosa. Habitualmente, no nos pasa nada si cumplimos mal nuestro trabajo. Los contratos de corto plazo significan que los incumplimientos individuales se dejan desvanecer con el fin del contrato y rara vez se abordan firmemente con acción disciplinaria o despido. Cuando las operaciones van mal, las ONG pueden refugiarse en la afable retórica de la lucha compartida, mientras las Naciones Unidas permanecen en su propio mundo. Gran parte de la ONU comparte aún la cultura nefasta del nepotismo donde el gran burócrata perdura. La comunidad humanitaria necesita reforma tanto cultural como organizacional – perturbación que no ha sido propiamente captada por el proceso de reforma de la ONU.

**Mensaje clave 7: Todavía no hay una visión común, una línea de fuerza coherente o un informe de conjunto de las muchas e importantes iniciativas para mejorar la calidad y la práctica en todo el sector humanitario.**

Muchas personas en el sistema humanitario ponen mucho esmero en su práctica. Varios aspectos problemáticos comunes (que han sido identificados previamente y rutinariamente en los *Informes de Acción Humanitaria* anteriores) han sido abordados enérgicamente en varios proyectos e iniciativas entre organismos. La *Humanitarian Accountability Partnership* (Asociación para la responsabilidad en el ámbito humanitario) y el Grupo de Trabajo Interinstitucional están trabajando duro sobre la rendición de cuentas de los organismos, particularmente ante aquellos que la necesitan y reciben ayuda. El proceso de reforma de la ONU y su nuevo enfoque de grupo es una actividad de peso y con mucho apoyo para abordar los problemas perennes de coordinación y la distribución óptima de recursos y conocimientos expertos.

Por su parte, los gobiernos donantes están comprometiéndose a un mayor encauce hacia su definición de Buena Donación Humanitaria que, entre otras cosas, toma importante cuenta del principio de necesidad asentada en la imparcialidad. Esfera continúa consolidando y desarrollando lo que constituye estándares técnicos buenos de trabajo profesional en los sectores claves, y *People In Aid* está estableciendo un sentido claro de buena práctica en la contratación, retención y desarrollo de personal – una de las debilidades crónicas de la profesión.

Sin embargo, no hay una unidad en particular a la que le incumba la responsabilidad de supervisar y de informar sobre todas estas iniciativas separadas, el progreso que se pueda estar logrando en el sistema y su efecto en el terreno. Fuera de lo que sabemos por medio de ALNAP, aún tenemos poca idea de cómo se desempeña el

sistema en su conjunto. Aún carecemos de medidas comunes y simples de la necesidad y el éxito mundiales. Aún no hay una oficina u organización independiente a cargo de la supervisión y con el mandato para juzgar, criticar y alabar el sistema desde fuera.

**Mensaje clave 8: La profesión humanitaria debería examinar de manera práctica un período de cinco años de sus posibilidades y su actuación, y fijar diez objetivos realistas e intermedios para el progreso de las labores humanitarias.**

Cinco años es un horizonte práctico y factible para un examen provisional. Un sistema de bienestar mundial no es inminente, de modo que si continúa siendo un objetivo a largo plazo, una esperanza inspiradora o muy improbable en las mentes de diferentes humanitarios, no es algo crítico en cuanto a dónde necesita enfocar el sistema sus esfuerzos en los próximos cinco años. La exhortación para un bienestar mundial es una visión motivadora importante pero el sistema y la sociedad internacional están todavía distantes de alcanzar ese objetivo. Sería más útil tal vez dar pasos más medidos hacia una mejora que guardar grandes aspiraciones en cuanto a las personas que los organismos puedan alcanzar. El enfoque en expectativas realistas en este período significa concentrarse en lo que es viable. Esto podría abarcar diez objetivos centrales para el sistema, que podrían consistir de una combinación de mejoras en el plano político externo y mejoras en el plano interno para la práctica de los organismos.

**Mensaje clave 9: Para monitorear su progreso de los diez objetivos centrales, el sistema necesita establecer un mecanismo supervisor independiente y eficaz con poder para evaluar mejoras a lo largo de los próximos cinco años.**

Este mecanismo de supervisión puede ser el tablero de mando y sala de control para medir el éxito, que aún no existe dentro del sistema humanitario. ALNAP podría ampliar su experiencia para encargarse de esta función de monitoreo y determinar cómo los esfuerzos colectivos del sistema están progresando. Además de continuar sus indagaciones retrospectivas regulares, ALNAP podría también ser más progresista y medir la actuación contra los objetivos centrales del sistema. Pero, para que se le tome en serio, ALNAP necesitaría algún alto nivel de poder detrás de sí. Un grupo de expertos independientes con alto grado de actuación nombrado por el sistema, podría investigar, considerar e informar activamente sobre el progreso y la actuación individual y colectiva.

**Mensaje clave 10: Una cultura de mejora en todo el sistema debe ser lo que guíe el progreso hacia estos objetivos de los cinco años, y debe combinar consolidación, innovación, pensamiento positivo, sanción y halago.**

La forma en que se aborde este plan de los cinco años será crítica y deberá generar una cultura de mejora en todo el sistema; la que debe ser motivadora y de propiedad amplia, así como incorporar halago a la vez que sanción. En particular, cualquier cultura de mejora en el ámbito humanitario necesita ser positiva, habilitadora y no burocrática, y debe valorar una combinación de creciente profesionalismo con descubrimiento e innovación continua. Para alentar esto, por lo menos dos de los diez objetivos centrales deben dar prioridad a la innovación y a la toma de riesgos en la política y práctica humanitaria. Si, en los próximos cinco años, el sistema humanitario sólo se ha consolidado, habrá fallado en aprovechar las nuevas ideas y no se adaptará a las nuevas oportunidades.

# 2 – Proporción y distorsión en la asistencia humanitaria

## Visión general

Si bien, para los trabajadores de ayuda, la necesidad humanitaria podría ser su enfoque central, no lo es así para aquellos que proveen los recursos. El interés político y el sentimiento público juegan un papel sumamente importante en la adjudicación de la ayuda, y hay poca semejanza de proporción en la distribución entre los países. El interés de los medios de comunicación, las estructuras de prestación de asistencia y los intereses personales añaden más 'distorsión' en todos los niveles. Este capítulo explora las consecuencias de la distorsión en la prestación de ayuda humanitaria fundamentado en 43 evaluaciones depositadas con ALNAP. Presenta una visión general del funcionamiento del sistema humanitario y considera los problemas que subyacen al definir y abordar el tema de la necesidad humanitaria.

El predominio de la agenda de seguridad mundial ha llevado al uso muy difundido de ayuda humanitaria como un 'dividendo de paz', no solamente en países de marcado interés político, como Iraq y Afganistán, sino que también en países como Somalia y Sri Lanka donde los donantes tratan de 'manejar' conflictos mediante una combinación de incentivos y amenazas. Los informes indican que existen pocas pruebas para demostrar que tales teorías se justifican, y cuestionan si los donantes han dedicado suficiente análisis como para seguir las con eficacia.

Aunque los donantes tratan de que sus enfoques sean más estratégicos en relación con los conflictos, las ONG internacionales han sido reacias a ocuparse en ello y, a falta de su propio análisis, se encuentran atrapadas en tales políticas desprevénidas. Las amenazas a la

seguridad han incrementado donde las ONG se perciben como instrumentos de los intereses occidentales. En Iraq, las ONG internacionales han dado un ejemplo especialmente malo a las ONG locales. El hecho de que no se distancien de los intereses de los donantes, puede desacreditar la noción de las ONG independientes y contribuir al fracaso en el fortalecimiento del estado.

En situaciones en que los medios de comunicación dan prominencia a la divulgación de hechos como el desastre del Tsunami, las evaluaciones han demostrado que lo que más preocupa a los organismos es la velocidad, y enfocan su atención en éxitos minúsculos. En este caso, el personal de expatriados y la capacidad de gestión fueron extraídos de otras áreas, socavando otras respuestas. En el apuro por velocidad y protagonismo, se pasó a llevar la capacidad local, y la consulta con las personas afectadas fue insuficiente. Esto dificultó el progreso del socorro al rescate. Las relaciones con la sociedad civil se deterioraron, especialmente en Sri Lanka donde esto puede ser un factor contributivo en la renovada violencia.

En los casos más descuidados, de destacar, la República Democrática del Congo (RDC), el número de muertos fue de gran escala debido a la falta de recursos. Hasta cierto punto, los organismos compensaron por la falta de recursos externos estrechando las relaciones con las comunidades locales, lo que llevó a lo que pudieran ser soluciones más sostenibles. Pero la falta de equidad y la distorsión en el sistema humanitario costaron vidas en la RDC. Mientras que se gastaron 7.000 dólares USA en apoyo a cada persona afectada por el desastre del Tsunami, una persona en la RDC puede morir por falta de unos pocos dólares para servicios de salud. El sistema humanitario mundial responde ante las necesidades solamente en una cierta



medida. El efecto de los medios de comunicación, en particular, es dirigir la atención a sucesos espectaculares. Esto socava los intentos del sistema humanitario de dirigir la atención en la prevención de los desastres y en abordar las ‘emergencias olvidadas’.

Para las ONG internacionales (y el Movimiento de la Cruz Roja), el Código de Conducta de la Cruz Roja es el ‘estándar de la industria’, pero se transgrede en escala de gran envergadura. El Principio Cuatro prescribe que los organismos no actúen como instrumentos de políticas gubernamentales extranjeras. Pero, en vista que las políticas extranjeras constituyen un elemento fundamental en la adjudicación mundial de la ayuda, y que las ONG dependen fuertemente del financiamiento institucional para sus labores humanitarias, la intervención humanitaria sigue la política. El Principio Uno del Código de la Cruz Roja requiere que las organizaciones dirijan su atención a la ‘necesidad’ por sobre todas las otras consideraciones, y éste lleva el respaldo de la Carta Humanitaria y Normas Comunes de Esfera. Pero las organizaciones humanitarias tienen aún que verdaderamente desafiar el sistema distorsionado en el que están sumergidos.

A lo largo de los años, el sistema humanitario ha desarrollado estructuras que reflejan el interés y el sentimiento político más bien que la necesidad. Asimismo, ha establecido una arquitectura de organismos que, especialmente en el caso de la ONU, divide los problemas y las personas de maneras no convenientes. Esto no sólo confunde la respuesta sino que la distorsiona y la encamina, más que nada, hacia la ayuda alimentaria y los refugiados, y no hacia las distribuciones de efectivo y las personas desplazadas en el interior. Las estructuras en pie crean inercia en el sistema, lo que dificulta el cambio y la adaptación. El sistema es mejor para abordar las necesidades que son más fáciles de satisfacer, de preferencia a evaluar la vulnerabilidad. En consecuencia, es deficiente en la prevención y devota mayor energía a los problemas que ya han pasado. Extrae personal de todas partes del mundo para enfrentar las

consecuencias del desastre del Tsunami, cuando hay pocas vidas que salvar, pero descuida los millones de muertes innecesarias en la RDC.

En la respuesta a los desastres, el sistema humanitario aún tiende a favorecer el socorro y descuidar el rescate, y es especialmente deficiente en prestar apoyo al sustento. Los donantes tienden a saltar del socorro a la reconstrucción física sin prestar apoyo a las personas afectadas en sus intentos de poderse ganar su propio pan. Esto refleja la falta de respuesta en el sistema a las demandas de las personas afectadas. Sólo rara vez se escuchan sus voces, a menudo a través de las ONG locales, pero esto se traduce en acción solamente si las ONG tienen suficiente poder como para ejercer influencia dentro del sistema humanitario – como en el caso de Bangladesh.

En el nivel local, los actores en la prestación de asistencia, tienden a verse ellos mismos como los iniciadores de las decisiones y las intervenciones, cuando en realidad ellos pueden ser los instrumentos de los intereses locales. Algunas veces ellos persiguen sus propios intereses y preferencias, confundiendo los derechos con las necesidades y, en el proceso, pasando por alto los grupos vulnerables. Por ejemplo, el sistema tiene un enfoque general sobre las mujeres, y esto puede llevar al descuido relativo de los varones.

La evaluación de las necesidades sigue siendo el desperfecto fundamental del sistema humanitario. Los donantes a menudo utilizan los llamamientos de la ONU como base para sus adjudicaciones de ayuda, las que tienen poca semejanza con las necesidades. Algunas veces no son más que una lista de las cosas que los organismos de la ONU pueden proveer fácilmente. Extraordinariamente, no hay ningún método de evaluación de las necesidades como tampoco ningún método detallado de comparar las necesidades mundiales sobre una base mundial. Las distorsiones son aparentes sólo cuando están en su máximo destello, como en el caso de la descuidada RDC. El sistema humanitario es incapaz de tener una postura o siquiera definir la noción de ‘necesidad’ en la adjudicación de ayuda.

La ‘vulnerabilidad’, especialmente en la forma de protección contra las amenazas a la seguridad, es la que ha sufrido una seria negligencia. La vulnerabilidad constituye una mejor base para la evaluación que la necesidad porque incluye amenazas futuras y, por tanto, tiene una cualidad preventiva. Pero, el sistema humanitario sólo está comenzando a definir este término y encontrar maneras de medirlo y responder ante tal. ECHO enfoca ahora su atención en las ‘crisis olvidadas’ con el uso de un Índice de Vulnerabilidad. La ONU busca también mejorar sus métodos de evaluación actuales. Aún queda por desarrollar y aplicar nociones más amplias, como la seguridad humana.

Muchos de estos problemas están reconocidos, pero los esfuerzos por abordarlos son insuficientes. Los donantes en la iniciativa de Buena Donación Humanitaria han respaldado el principio de imparcialidad en relación con la necesidad, pero no han concebido un mecanismo común para medir la necesidad o acometer la cuestión de vulnerabilidad. Entretanto, la ‘Guerra Mundial contra el Terrorismo’ continúa llamando la atención hacia la seguridad mundial más bien que hacia la seguridad humana y ha triunfado por encima de todas las otras consideraciones. No

hay señales que las adjudicaciones mundiales de ayuda sean menos distorsionadas en los tres años desde que se lanzó la iniciativa de Buena Donación Humanitaria. Del mismo modo, la ONU no da señales de abordar los problemas estructurales que minan el enfoque amplio y objetivo a la ayuda humanitaria. Las ONG internacionales han observado las distorsiones en el sistema humanitario, pero no es mucho lo que han hecho al respecto.

El Análisis de la Respuesta Humanitaria de la ONU, centra su atención en la relación entre los diferentes elementos dentro del sistema humanitario. Pero el problema subyacente es el vigor en la dinámica descendiente, conducida por los intereses políticos y de los medios de comunicación. La respuesta a largo plazo es fortalecer los procesos ascendentes que proveen mejor representación para los países y las poblaciones afectadas por los desastres. Más inmediatamente, hay necesidad de mejor análisis de las situaciones de conflictos, de esfuerzos energéticos para defender la noción de imparcialidad y un intento vigoroso de todas las partes para definir de qué se trata el sistema humanitario. Sólo entonces se puede hacer un esfuerzo concertado para abordar cuestiones de proporción y distorsión.

## Mensajes claves

### **Mensaje clave 1: El sistema humanitario no se basa en un entendimiento común de la ‘necesidad’ y no refleja proporción en la adjudicación mundial de la ayuda.**

Existe una seria falta de proporción en la distribución de la asistencia humanitaria mundial. Algunas situaciones reciben financiamiento casi exagerado mientras que por otras partes se pierden vidas por falta de los recursos más básicos. El volumen total de ayuda humanitaria ha aumentado considerablemente y – si se distribuye debidamente – podría abordar una mucho mayor proporción de las necesidades. Los problemas principales son la influencia de los factores políticos, de destacar, la agenda de seguridad mundial, las presiones de los medios de comunicación, los problemas estructurales en el sistema humanitario y varias predisposiciones locales y preferencias personales. En la ausencia de un entendimiento común de las necesidades, la influencia de estos factores no está debidamente combatida.

### **Mensaje clave 2: En situaciones de divulgación de primera plana y financiamiento, la capacidad local podría dejarse de lado; en áreas donde el financiamiento es menor, el nivel de ocuparse de la capacidad local puede ser más alto. Podrían eliminarse los extremos con una distribución más proporcionada de la ayuda.**

El contraste entre la respuesta al desastre del Tsunami y la respuesta en la RDC es impresionante. En el caso del Tsunami, la fuerte financiación llevó a malas relaciones con las organizaciones locales mientras que en la RDC, las organizaciones locales tuvieron que participar porque los organismos y el personal internacionales tenían presencia muy limitada. La respuesta al desastre del Tsunami fue relativamente desperdiciada, mientras que en la RDC ocurrieron muertes innecesarias.

### **Mensaje clave 3: El sistema humanitario no está dirigido debidamente para salvar vidas.**

El sistema humanitario enfoca en situaciones que son espectaculares y atraentes como noticias, como el caso del desastre del Tsunami, pero estos no necesariamente presentan amenaza seria a la vida humana. El sistema descuida aquellas situaciones donde hay serios riesgos a la vida humana, pero se mantiene en un plano discreto, como con la RDC. Esencialmente, el proceso está guiado por los recursos, y la adjudicación de los recursos no es sistemática.

### **Mensaje clave 4: Los organismos necesitan mejores métodos para apoyar la seguridad humana, especialmente en situaciones de conflicto.**

En el contexto de la Guerra Mundial contra el Terrorismo, la agenda de seguridad mundial ha tomado precedencia sobre la seguridad humana. Hay necesidad de reforzar el concepto de protección humanitaria. Las ONG internacionales deberían observar que el modelo de sociedad civil que ellas proyectan a las ONG locales podría tener implicaciones trascendentales para la forma de gobierno.

Hay necesidad de cautela en el uso de incentivos y frenos en situaciones de conflictos. El deseo creciente del occidente de intervenir en otros países ha llevado a su disposición de ‘manejar’ los conflictos mediante intervenciones de ayuda. Si se utilizan estos enfoques, deberían fundamentarse en análisis más extensivo, hacerlos más explícitos y con cuidadoso monitoreo para que sean eficaces. Dado que estos enfoques están siendo más comunes, los organismos ejecutores como las ONG internacionales también deben llevar a cabo análisis de los conflictos, con el fin de proteger su independencia y reducir los riesgos de seguridad.

**Mensaje clave 5: Abordar las deficiencias de los Llamamientos Consolidados con el establecimiento de índices de la necesidad, que tomen en cuenta la vulnerabilidad y la seguridad humana.**

En la actualidad no hay un método común para evaluar y comparar las necesidades humanitarias sobre una base mundial. Esto dificulta la identificación del impacto político, la seguridad y las influencias de los medios de comunicación. Sin tal método, el sistema humanitario no rinde cuentas ante aquellos que proveen los recursos y aquellos que los reciben. En colaboración con la ONU y otros actores del ámbito humanitario, los donantes deberían buscar establecer un entendimiento y método común que refleje las nociones de vulnerabilidad. Debería darse importante consideración a un enfoque de seguridad humanitaria. La iniciativa de Buena Donación Humanitaria podría ser un foco útil para tal actividad, especialmente por su compromiso con la imparcialidad.

**Mensaje clave 6: Centrar mayor atención en la fase de rescate de la respuesta a los desastres.**

En la respuesta a los desastres, los donantes, el Banco Mundial y otros actores del ámbito humanitario deberían centrar más la atención en la fase de ‘transición’ o rescate; ésta tiende a descuidarse. En algunos casos, se puede deber a la división entre las estructuras de ayuda que enfocan en la respuesta humanitaria y aquellas que enfocan en el desarrollo. En particular, el rescate mediante apoyo al sustento requiere un nivel mayor de financiamiento y debería ser reconocido en una etapa temprana. Si bien, las ONG podrían encargarse de esta actividad, el financiamiento de los donantes sigue siendo necesario.

**Mensaje clave 7: Minimizar los problemas que surgen de los desequilibrios en el sistema humanitario.**

Lo ideal es que el sistema de división de la ONU en organismos separados debería volverse a examinar a la vez que introducir mejores estructuras. En su defecto, los donantes deberían asegurar que los Llamamientos de la ONU no representen intereses personales, sino que representen necesidades reales. No debería permitirse que la predisposición hacia la ayuda alimentaria socave el caso de distribuciones de efectivo y otros enfoques no alimentarios donde estos son más adecuados. La separación de las poblaciones en grupos designados como refugiados o personas desplazadas internamente (PDI), por ejemplo, no debería permitirse que añadiera más distorsión al sistema humanitario. Es especialmente importante en tales casos que la ‘necesidad’ se conciba en términos de la ‘vulnerabilidad’.

El ‘Enfoque de Colaboración’ de la ONU en relación con las PDI no debería minar el caso para un liderazgo fuerte dentro de la ONU a fin de superar sus distorsiones inherentes. Un estilo vigoroso de liderazgo, basado en la representación de los intereses humanitarios será mejor para el sistema en su conjunto.

**Mensaje clave 8: Las ONG internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja deberían hacer uso de los principios del Código de Conducta de la Cruz Roja y de Esfera para sostener los valores humanitarios frente a la distorsión.**

Tanto los códigos como los principios son esenciales para la defensa contra la distorsión. El Código de la Cruz Roja y las Normas Comunes de Esfera constituyen la mejor protección disponible contra tales influencias y lo más cercano que hay a una declaración de los ‘derechos’ para los beneficiarios. Esfera reconoce que, aunque hay muchas formas diferentes de rendición de cuentas, ‘nuestra responsabilidad fundamental debe ser para aquellos a quienes buscamos prestar asistencia’ (Proyecto Esfera, 2004). En los tiempos actuales, es necesario que esto se afirme

con vehemencia. Los organismos deberían unirse a fin de atacar las distorsiones del sistema humanitario mundial en el que están sumergidos. De otro modo, fracasarán en el cumplimiento del primer principio del Código de la Cruz Roja: ‘el imperativo humanitario’, que requiere que primero esté la necesidad.

Las ONG internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja deberían usar la abogacía para aumentar la presión en busca de un sistema humanitario más equitativo. Deberían trabajar juntos con los donantes en la difícil tarea de definir la necesidad humanitaria. Asimismo, deberían ayudar a los medios de comunicación en su entendimiento de lo que implica la proporción y la distorsión mundial en la ayuda humanitaria.

**Mensaje clave 9: Crear mecanismos para asegurar que la ‘rendición de cuentas ante los beneficiarios’ tiene precedencia a la ‘rendición de cuentas ante los donantes’.**

Las ONG internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja han enfrentado fuertes críticas de las evaluaciones de la respuesta al desastre del Tsunami, por no establecer mecanismos suficientes para la consulta, información y participación de las poblaciones afectadas por los desastres humanitarios. Esto repite la crítica hecha en muchas otras evaluaciones a lo largo de un extenso período de tiempo. Tales organismos deberían definir su papel en relación con los donantes: como el de representantes de los ‘beneficiarios’. En el debate actual respecto de la definición de la ‘necesidad’, los organismos deberían buscar asegurar que las opiniones de los beneficiarios estén debidamente representadas. Esto puede significar el uso más amplio de

mecanismos de ‘opinión pública’, como las encuestas entre beneficiarios. Asimismo, deberían asegurar mejor rendición de cuentas de sus propias actividades mediante la conducción de ‘auditorías públicas’ de todas las actividades humanitarias. Las ONG internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja deberían también publicar más de sus evaluaciones.

**Mensaje clave 10: Hacer uso de la investigación para minimizar los efectos de los desequilibrios en los intereses institucionales, locales y personales.**

El sistema humanitario no ha sido muy eficiente en cuestionarse a sí mismo, lo que da cabida para que los intereses institucionales y personales persistan. La investigación ha desempeñado una función importante en cuestionar el predominio de la ayuda alimentaria en el sistema humanitario. Asimismo, sirve para revelar la influencia de los intereses políticos locales en la ayuda humanitaria. Los organismos deben hacer mejor uso de la investigación, especialmente en casos en que determinadas predisposiciones emanan de las estructuras humanitarias o intereses locales. También deben reconocer que el enfoque en un grupo o asunto específico, como los refugiados y las mujeres, podría llevar a la negligencia de otros, como las personas y los niños varones desplazados internamente.

Un examen entre pares podría ofrecer un mecanismo informal para cuestionar las propensiones locales. La evaluación tiene también una función que cumplir, pero debe diseñarse para examinar el contexto más amplio y hacer las preguntas fundamentales. Hay necesidad de buscar sistemáticamente las consecuencias negativas no intencionadas, mediante la investigación.

# 3 — La utilización de las evaluaciones

## Visión general

ALNAP encargó este estudio porque, aunque las evaluaciones generalmente tienen éxito en identificar las lecciones y en el fortalecimiento de la memoria institucional, sólo muy pocas evaluaciones son eficaces en introducir cambios o mejoras evidentes en el funcionamiento. Si esto sigue así, existe el peligro de que la continuada utilización deficiente socavará la credibilidad de la evaluación como herramienta para la rendición de cuentas y aprendizaje en el sector humanitario.

## La utilización en la literatura

El cuadro de utilización que emerge de otros estudios es complejo. Utilización significa diferentes cosas para diferentes usuarios, y depende en gran parte del contexto. Algunos estudios describen un historial de uso bastante deprimente; otros uno más optimista. En todos los casos, la utilización es mucho menos predecible que lo que se anticipa generalmente.

Asimismo, hay muchos tipos diferentes de utilización. Es relativamente raro que los usuarios implementen directamente las recomendaciones de la evaluación. Es mucho más probable que una evaluación se utilice indirectamente – para estimular debate, ayudar a ganar o perder un argumento, añadir a la cosecha de conocimientos, así como intensificar el entendimiento de los participantes. Una evaluación puede llevar a una conjunción de usos, a la vez que al uso parcial o selectivo. Las evaluaciones pueden también encomendarse como una especie de ritual, ‘marcan tarjeta’ en un medio administrativo o de relaciones públicas, sin verdadero compromiso de utilizar los resultados.

Una de las pocas deducciones comunes entre todos los estudios examinados es que, la forma y el porqué se lleva a cabo una evaluación, afecta en gran medida la probabilidad de que se use. Varios factores promueven (o inhiben) la utilización. Como podría esperarse, muchos de los factores están relacionados con la calidad de la evaluación. Pero la utilización no está simplemente vinculada con la credibilidad y el estándar de la investigación y la documentación de una evaluación, sino que también está fuertemente relacionada con el proceso. El grado de participación de todos los interesados principales antes, durante y después de la evaluación, y la medida en que el propósito y el enfoque se diseñan con el uso y los usuarios que se tienen en mente, son determinantes igualmente, si no más, importantes que la utilización. La intención sería de que se va a utilizar la evaluación se indica mediante una planificación cuidadosa, el tiempo suficiente y los mecanismos apropiados para el seguimiento adecuado y que sirva a los usuarios.

La mejor evaluación, sin embargo, es solamente tan útil como lo permite el contexto político y de organización. Su utilización se ve grandemente afectada por la presencia de una cultura positiva de aprendizaje y responsabilidad, la capacidad de absorción de cada persona participante y la calidad de la relación entre los evaluadores y los usuarios.

## La utilización en la práctica: hechos derivados de estudios de casos, entrevistas y encuestas

Las deducciones sacadas en este estudio corroboran en gran parte aquellas en la literatura. Éstas sugieren que cuando se planifica una evaluación y se conduce en formas que intensifican la participación, la propiedad y la fuerte pertinencia a las necesidades de los

usuarios, es mucho más probable que sea útil y por ello utilizada. Las evaluaciones de estudio de caso ‘utilizadas’ tienden a exhibir muchos de los factores positivos descritos anteriormente, lo que demuestra que es viable y vale la pena invertir en un enfoque pro uso.

Las deducciones sacadas también sugieren que la adopción de enfoques que promueven el uso sigue aún en pañales. Por ejemplo: la planificación de última hora, las contrataciones apuradas y el hecho de no adjudicar suficiente tiempo para la evaluación, parecen ser aspectos habituales, y pueden constituir una barrera más infranqueable para la utilización que lo que se reconoce. El sector está aún aprendiendo cómo establecer mecanismos significativos y dinámicos para el seguimiento. Hay algunos buenos ejemplos de enfoques innovadores, pero generalmente pocas señales de métodos de diseminación adaptados y creativos, con diseños adecuados para los diferentes interesados. La norma continúa siendo un informe estándar y un resumen ejecutivo.

Demasiadas evaluaciones se implementan sin la suficiente participación de los presuntos usuarios primarios. El propósito de la evaluación no siempre es claro, y es posible que las evaluaciones no se hayan diseñado con ese propósito claramente en mente. La mayoría de las evaluaciones tienen más que un propósito estipulado o uso presunto, tales como una combinación de aprendizaje organizacional y en el terreno, además de la rendición de cuentas ante un donante. En algunos casos, estos se socavan o desplazan entre sí.

Según muchos usuarios, los informes de evaluaciones a menudo son demasiado largos y emplean un lenguaje inaccesible, en especial una jerga de evaluación. Y la calidad de las recomendaciones, con frecuencia se cuestiona. Los usuarios se quejan de que no son lo suficiente viables, específicas, constructivas o pertinentes.

Dado que la información sobre cómo optimizar la utilización está claramente disponible, ¿por qué el sector humanitario de manera constante no está adoptando un enfoque en favor del uso? Pareciera haber varios obstáculos comunes.

- Se encomiendan demasiadas evaluaciones por razones simbólicas o rutinarias, sin considerar seriamente su utilización o justificada propiedad por parte de los usuarios finales.
- Los usuarios están abrumados por el creciente número de demandas de rendición de cuentas (ascendentes) o generalmente demasiada carga de trabajo, que excede su paciencia y capacidad de absorción.
- La comunidad en el ámbito de la evaluación, no tiene noción de la práctica enfocada en la utilización.
- La función de rendición de cuentas formal de la evaluación exige rigor, estándares comunes e independencia. Esto puede haber llevado a la resistencia de ejercer el enfoque adaptable, colaborador y específico al contexto requerido por el enfoque en el uso y los usuarios.

El mero número y la distribución geográfica de las partes interesadas que caracterizan la respuesta humanitaria significa que el enfoque de la evaluación basado en el usuario exige mucho más tiempo y dedicación que lo que normalmente se le adjudica. La imposición, sea real o percibida, de una evaluación, que un grupo de interesados tenga sobre otro, puede significar una sentencia de muerte de la utilización y, según las deducciones sacadas aquí, podría ser algo bastante corriente. Una participación de peso y una atención mucho más centrada en los presuntos usuarios, ayudaría también a revelar la práctica como ritual o inapropiada de la evaluación; lo que impediría que la evaluación contribuyera más a la actual desconfianza y saturación en el sector. Implica un cambio de cantidad a calidad – y menos evaluaciones.

Hay un argumento para experimentar con los enfoques que reducen la división artificial entre los evaluadores y los usuarios potenciales. Algunos consideran que los evaluadores (y los gestores de la evaluación) están remotos de las realidades de las operaciones de la labor humanitaria, demasiado preocupados con la independencia de la evaluación, dados a la jerga y protectores de su propia

reputación. Por ejemplo, con la intención de preservar la independencia del informe, es común entre los evaluadores, producir recomendaciones en relativo aislamiento; sin embargo, las recomendaciones no son las deducciones. Esencialmente, son propuestas formuladas por los evaluadores y diseñadas para remediar debilidades o ampliar las fortalezas identificadas durante la evaluación. Uno de los estudios de caso demostró que la relevancia y la viabilidad de las recomendaciones de la evaluación pueden realizarse en gran medida, mediante un proceso colaborador que tome en cuenta el contexto y las restricciones de la organización y del programa sin distorsión de las deducciones (o conclusiones) alcanzadas.

La naturaleza de la evaluación tradicional misma puede también predisponer inadvertidamente a los evaluadores a emitir críticas negativas y no constructivas. La naturaleza comercial de la relación con los evaluadores externos podría también ser un problema, particularmente en las organizaciones más pequeñas y con personal de campo de las ONG, que pueden muy probablemente considerar los honorarios de consulta como excesivos y el trabajo como mercenario. Asimismo, es relativamente insólito que los evaluadores tomen parte en el seguimiento o que reciban reacciones sobre la manera en que se utilizaron sus evaluaciones; lo que invita la pregunta de cómo pueden los evaluadores optimizar el uso y la calidad general de su trabajo.

## La evaluación en contexto: las limitaciones de la evaluación como agente del cambio

La eficacia de la evaluación como un medio para realizar la actuación humanitaria, está sólo controlada en parte por su calidad y proceso. Esto significa que, incluso si la comunidad de evaluación estuviese más predispuesta a la aplicación de un enfoque centrado en la utilización, [como debería claramente hacerlo], hay límites reales en cuanto a la extensión de su efecto. Hay muchos competidores por la atención de una organización, una evaluación a menudo pierde su grado de prioridad en favor de otras prioridades. La mayoría de los entrevistados dijeron que la evaluación era

importante, pero que era sólo uno de los tantos factores influyentes. Los decisores la valoran con una clasificación general de nivel medio.

Los imperativos de organización tales como la necesidad de mantener el protagonismo, competir por fondos y cumplir con los varios imperativos burocráticos pueden, y lo hacen, dejar a un lado el compromiso de una organización en el sentido de aprender y realzar su actuación. Algunos consideran que el sector humanitario es cada vez más hostil al riesgo y que sus principios están progresivamente más enterrados en el protocolo. La estructura organizacional de muchas organizaciones de ayuda no conduce a traducir el aprendizaje generado por una parte de la organización, en un proceso de aprendizaje que se propague por todos los departamentos o sectores; o viceversa.

El hecho que una política se cambie o no en respuesta a las evaluaciones, a menudo depende de las convicciones de las personas interesadas. Las estructuras de gestión y la cultura de los organismos de ayuda son típicamente poco rígidas y descentralizadas; la traducción de una nueva política en práctica es muy restringida debido al alto giro del personal y dependencia pragmática en personal de campo relativamente autónomo. La traducción de una política en acción en el terreno puede ser difícil.

Para este estudio no ha sido muy evidente que la evaluación conduzca a sanciones o que las partes interesadas externas, como los donantes y el público, la utilicen a modo de fuerza para el cambio: de hecho, esto brilla por su ausencia. Las evaluaciones se consideran potencialmente dañinas para la reputación y el financiamiento de una organización; y el *temor* de las repercusiones, debidas a la publicidad que reciben las críticas, es verdaderamente real. Sin embargo, leve reprimenda aparte, la mayoría de los estudios concluyen que las repercusiones para una organización de una evaluación crítica son limitadas o incluso no existentes.

Por otra parte, las organizaciones humanitarias y de desarrollo tampoco están guiadas por el poder del cliente como una fuerza para el cambio. El cuestionario de respuestas muestra que era muy



poco usual que las deducciones principales de una evaluación se comunicaran a los beneficiarios del programa en el terreno. La ausencia de participación y voz de los beneficiarios en el proceso de evaluación significa que ellos no pueden utilizar las deducciones sacadas de la evaluación como un medio para hacer cabildeo y responsabilizar a un organismo.

La utilización de la evaluación, y cualquier otra herramienta de aprendizaje, es esencialmente un estudio de la naturaleza del cambio. Esto no está bajo el control de una sola persona o proceso. Mientras más complejo el uso, más es así. Podría decirse, que la evaluación no es más que un catalizador que influye en el inicio de un proceso y que progresivamente va cediendo el control a la impresión que causen otros actores y otras fuerzas. La comunidad de evaluación tiene la responsabilidad de asegurar que pone todo de su parte para facilitar la utilización, pero no es responsable de las acciones y los compromisos de los usuarios.

## Observaciones finales

Este estudio comenzó con la preocupación de que la credibilidad de la evaluación podría ser socavada si su récord deficiente de influencia en la actuación humanitaria continúa. De algún modo entonces, las deducciones apuntan a un panorama menos gris; el pesimismo resulta en parte de una percepción estrecha de la utilización que no hace justicia al uso y la influencia valiosos, y a menudo indirectos, de la evaluación.

## Mensajes claves

### **Mensaje clave 1: Las formas más comunes de utilización de la evaluación son indirectas y, con frecuencia, intangibles.**

Los usos de la evaluación pueden ser abundantes, diversos y altamente específicos a organizaciones

El poder de conjunto de la evaluación como un agente del cambio es relativamente modesto. La función que esperamos que cumpla la evaluación, con frecuencia no es clara y es demasiado ambiciosa. Pareciera que la evaluación se ha convertido en un comodín para una gama de objetivos de responsabilidad y aprendizaje, que pueden o no pueden ser compatibles.

Es esencial que la tarea que esperamos que realice la evaluación sea realista, mejor diferenciada de otros objetivos y diseñada como corresponde. Puede que para ciertos usos no sea necesariamente lo más rentable. Eso sí, no es ampliamente utilizada para responsabilizar a las organizaciones, pese su reputación de ser una herramienta para la rendición de cuentas ascendente. El aprendizaje, otro objetivo primario, depende en gran parte de la participación genuina – que no necesariamente es una característica de las evaluaciones de gran alcance y poco tiempo.

Aunque la comunidad de evaluación puede hacer mucho más para promover la utilización de la evaluación, la prioridad mayor yace en mejorar nuestro entendimiento de cómo generar el cambio organizativo y de aprendizaje, con la adopción de una gama de herramientas creativas e innovadoras adecuadas para este objetivo. La evaluación debe constituir sólo una herramienta dentro de una gama para uso en el aprendizaje y la rendición de cuentas; algunas veces será la herramienta correcta, otras no. De cualquier modo, no puede realizar esta labor sola.

y a individuos. La expectativa de que debe haber un vínculo linear entre las recomendaciones de la evaluación y la subsiguiente acción significa que muchos tipos de utilización no están reconocidos. Habría que definir la utilización en términos más cualitativos que reflejen las percepciones de uso que tiene el usuario; y el grado en que verdaderamente se han comprometido con el proceso.

**Mensaje clave 2: Lo que se ha aprendido de la evaluación es complejo y sólo parcialmente relacionado con la evaluación.**

La utilización está condicionada sólo parcialmente por la calidad y el proceso de la evaluación. El proceso de utilización refleja la naturaleza compleja del cambio; es transformado por los mismos usuarios, y se ve afectado fuertemente por el contexto y, a menudo, es imprevisible. A medida que los usuarios se apropian de la evaluación, aumenta progresivamente su influencia en sus resultados, mientras que la evaluación misma pasa a ser menos importante. Podría darse que los ‘usos’ finales no son aquellos pronosticados o propuestos.

**Mensaje clave 3: El enfoque a la evaluación debería ser más creativo y adaptado a las diversas necesidades.**

El enfoque en la utilización significa que la metodología de una evaluación podría apartarse sustancialmente de lo que se considera creíble. La evaluación podría ser más estratégica, y no necesariamente estar arraigada en la investigación social. El enfoque se adaptaría a las necesidades emergentes, sería menos reacia al riesgo y más creativa; y la función del evaluador también cambiaría. Si el enfoque de la evaluación se dirige a los objetivos ‘blandos’ como el aprendizaje, entonces los evaluadores y usuarios deberían actuar en asociación, uniendo la experiencia y las habilidades al servicio de una mejor actuación. Las habilidades interpersonales para fines de comunicación, facilitación y gestión del cambio organizacional, serían más importantes.

Podrían fortalecerse los conductores externos para el cambio. Las auditorías podrían servir mejor a los objetivos ‘duros’ de la rendición de cuentas ascendente, ligadas a los órganos reguladores diseñados para tal propósito. La evaluación participativa y de los efectos, diseñada con y para las comunidades afectadas, fortalecería la rendición de cuentas descendiente.

**Mensaje clave 4: La comunidad de evaluación puede incrementar en gran medida la utilización de las evaluaciones con el enfoque en el uso y los usuarios.**

El enfoque general de la evaluación debería ahora mudarse fundamentalmente lejos de la metodología a la utilización. Hay cantidades de información y asesoría pro utilización para los evaluadores y gestores de evaluación, pero su adopción es inconstante. Puede ser que los evaluadores y los usuarios no tengan noción de los ejemplos de buena práctica, dispersos entre numerosos estudios o descritos en gruesas publicaciones que tal vez los profesionales no tengan tiempo de leer. Sería útil y valioso establecer directrices fáciles de usar, prácticas y breves.

La proforma de calidad de ALNAP podría hacer mayor hincapié en estimar el proceso que el contenido de una evaluación, mediante el monitoreo de los factores de promoción del uso y la inclusión de la participación a modo de criterio primario de actuación. Esto implicaría ampliar el criterio para introducir en la base de datos de ALNAP, y continuar con las medidas alentadoras ya tomadas de incluir a los evaluadores y a los usuarios como parte de la estimación.

**Mensaje clave 5: En el ámbito institucional se puede hacer más para cerrar la brecha entre la evaluación y sus usuarios.**

Se presta insuficiente atención al efecto que causan las relaciones y las redes. Tanto los evaluadores como los gestores necesitan generar mayor confianza y cerrar la brecha entre usuarios y evaluadores. Los profesionales en evaluación deberían poner todo de su parte para ser constructivos y realistas, extinguir el mito de la evaluación y resistir la jerga. El uso de evaluaciones no sólo es una cuestión de incumbencia técnica sino que también atañe a las personas o, incluso, más a éstas.

**Mensaje clave 6: La decisión de evaluar debería ser el resultado de un proceso considerado y de negociación, en el que participan las principales partes interesadas y, especialmente, los presuntos usuarios.**

Para que la comunidad de evaluación realce la utilización, los usuarios tendrán que tener como condición previa, la firme intención de su uso. Si se lleva a cabo un número importante de evaluaciones como un tipo de ritual administrativo, entonces significa que los recursos y el entusiasmo están siendo desviados y socavados. La descentralización de las evaluaciones hacia el terreno, o la delegación de la gestión de una evaluación al organismo pertinente, constituyen enfoques prometedores para aumentar la propiedad. Las partes interesadas, incluyendo a los evaluadores, tienen el derecho de cuestionar el presunto uso, donde tiene que quedar en claro quiénes en realidad son los usuarios primarios y si los costes financieros y de oportunidad de una evaluación serán justificables. La calidad es más importante que la cantidad.

**Mensaje clave 7: La habilidad de la evaluación de efectuar el cambio en el contexto de obstáculos poderosos al aprendizaje de las organizaciones y otros conductores, es relativamente modesta.**

Se valora en mucho la evaluación como la herramienta principal de rendición de cuentas y aprendizaje del sector humanitario. Al mismo tiempo, las deducciones sugieren que la evaluación juega un papel modesto en la corriente más amplia de información e influencia que conduce a la toma de decisiones. La diferenciación cuidadosa entre los cambios que están claramente dentro del control del sector y aquellos derivados de factores políticos y estructurales más amplios, incrementarían la credibilidad de la evaluación e intensificarían su uso.

Este estudio no ha penetrado mucho en los factores y las fuerzas más influyentes que generan cambio, bien sea en un nivel organizacional o individual. Esto se debe en parte porque no parece ser un tema de investigación entre los elaboradores de estrategias del sector. Podría ser de gran valor que los organismos conduzcan – los que son referidos como – estudios de seguimiento, que comienzan con un cambio y luego trabajan retrospectivamente para identificar los factores que lo llevaron a tal.

**Mensaje clave 8: La evaluación es solamente una de las varias herramientas para rendición de cuentas de aprendizaje.**

El efecto de la evaluación es realizado, o habilitado, si forma parte integrada de un menú más amplio de enfoques para realzar la actuación. El monitoreo, por ejemplo, sigue siendo un primo pobre de la evaluación y tiene aún que recibir igual atención por parte de los decisores. Existen una serie de enfoques (como el análisis de pares y participativo, el monitoreo y la evaluación de base comunitaria, y las comunidades de prácticas) que son candidatos prometedores para una inclusión más establecida en una gama de métodos.

**Mensaje clave 9: El cambio organizacional y el individual requieren tiempo suficiente como para absorberlo.**

Ningún instrumento de aprendizaje generará cambio a menos que el sector encuentre el tiempo y el espacio para permitirlo. Debería prestarse muchísima más atención al creciente problema de la pesada carga laboral y la aparente inhabilidad del sector para establecer prioridades. Parte de la gama de herramientas de aprendizaje podría simplemente implicar darle al personal el tiempo necesario para absorber la información y la oportunidad para considerar lo que es importante más bien que urgente, así como para generar nuevas ideas fuera de los parámetros acostumbrados para resolver problemas.

**Mensaje clave 10: El enfoque debería estar dirigido a traducir el aprendizaje basado en la evaluación a la actuación fiable sobre el terreno.**

La evaluación ha identificado ya muchos aspectos de la actuación sistémica. Está claro que ahora es prioridad enfocar la energía en el aprendizaje sobre el terreno. El reciente interés en innovaciones de aprendizaje despertado fuera del sector (como la actividad de mentor o formador) es prometedor. La participación de personal de campo en el desarrollo de mejores herramientas de aprendizaje intensificaría enormemente su efecto.



# ALNAP

LEARNING · ACCOUNTABILITY · PERFORMANCE  
IN HUMANITARIAN ACTION

Para mayor información, diríjase  
a la Secretaría de ALNAP:

ALNAP at ODI  
111 Westminster Bridge Road  
London SE1 7JD, UK

Tel: +44 (0)20 7922 0300  
Fax: +44 (0)20 7922 0399

[alnap@odi.org.uk](mailto:alnap@odi.org.uk)  
[www.alnap.org](http://www.alnap.org)

ALNAP: Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y  
resultados de la acción humanitaria