

# “La evaluación de la cooperación: nuevas realidades, nuevos enfoques”

## Seminario de actualización sobre evaluación de la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo

CaixaForum

Madrid, 28 de octubre 2010

Relatoría general del Seminario

### 1. PRESENTACIÓN

Los últimos años hemos vivido un aumento del interés por la evaluación en el ámbito de la cooperación en general y de la acción humanitaria en particular. Respondiendo al nuevo tipo de desastres, al aumento de la complejidad de las crisis, al incremento del número de actores que están presentes en las acciones de respuesta, entre otras variables, muchas instituciones y, en especial, los organismos donantes han comenzado a dedicar mayor atención a estas cuestiones. El caso de la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC en sus siglas en inglés) fue un hito que ha sido seguido por nuevas iniciativas que tratan de usar la evaluación para la mejora del conjunto del sistema internacional de respuesta a los desastres.

En el caso de nuestro país, tal vez más tarde que en otros, las cuestiones de evaluación se han ido abriendo paso y al calor de las posibilidades que establecen las nuevas formas de financiación por parte de los donantes –en especial los Convenios- y a la mayor sensibilidad de éstos hacia los temas de calidad, mejora continua, o rendición de cuentas, la realidad muestra que se han abordado muchas más evaluaciones que en años anteriores. Esto ha generado también un crecimiento del número de personas y entidades que se dedican a estas tareas y parece comenzar a existir una cierta masa crítica en la materia. En este proceso ha aparecido clara la diversidad de enfoques, la falta de homogeneidad metodológica y la propia necesidad del sector de ir definiendo su papel.

El Seminario de actualización sobre evaluación de la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo pretendió brindar un foro a las personas y organismos vinculados con el tema, para debatir y profundizar en algunas de las cuestiones más relevantes que han aparecido en los últimos años. Pretendió, al mismo tiempo, insertar los debates del ámbito español e hispanoparlante en el contexto de las reflexiones que a escala internacional se están proponiendo desde diversos foros como ALNAP, el CAD, las instancias académicas, las comunidades beneficiarias, etc.

El Seminario se desarrolló durante una jornada abierta al público general que se celebró en el CaixaForum de Madrid. La realización del seminario fue posible gracias al

apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Obra Social Fundación "La Caixa".

A continuación se adjunta el programa de la jornada y la relatoría de cada una de las mesas.

## 2. PROGRAMA 28 DE OCTUBRE 2010

10.00 – 10.15 Llegada y recogida de la documentación.

10.15 – 10.30 Inauguración y presentación de la Jornada.

- *Francisco Rey Marcos*. Codirector del IECAH.

10.30 – 12.00 Primera mesa. "La evaluación en su contexto: los retos de la mejora, la rendición de cuentas y la calidad en las políticas públicas".

- *María Bustelo*, experta en evaluación. Directora del Master de Evaluación. UCM. Madrid.
- *Carlos Rodríguez Ariza*, División de Evaluación de DGPOLDE-SECI-MAEC.
- *José María Larrú*, CECOD y Universidad CEU San Pablo.
- Modera: *Jose Ángel Sotillo*, IUDC.

12.00 - 12.30 Pausa café.

12.30 – 14.00 Segunda mesa. "La evaluación de la AH en perspectiva. Desde la evaluación de Ruanda hasta hoy ¿hemos aprendido algo?"

- *Jan Kellett*, jefe de programa de GHA, Development Initiatives.
- *Sylvie Robert*, consultora independiente.
- Modera: *Francisco Rey Marcos*, codirector del IECAH.

14.00 – 16.00 Almuerzo

16.00 – 17.30 Tercera mesa. "¿Hablamos de lo mismo? Evaluación, monitoreo, sistematización, calidad, evaluación en tiempo real...".

- *Cristina Fernández*, directora del Área de Proyectos de EPTISA.
- *Mary Tere Guzmán*, coordinadora del Área de Políticas y Redes e integrante del Grupo de Evaluación de ALBOAN.
- *Riccardo Polastro*, jefe de evaluación de DARA.
- Modera: *Camille Nussbaum*, responsable de formación, IECAH.

17.30 - 18.00 Pausa café.

**18.00 – 19.30 Cuarta mesa. “¿Y de los evaluadores? Perfiles, funciones, competencias, formación.”**

- *Josefina Piñón*, Directora de Cooperación y Medio Ambiente, Agroconsulting.
- *Juan Manuel Toledano*, IUDC.
- *Judith Herrera*, Consultora independiente.
- Modera: *Pilar Cirugeda*, IECAH.

**19.30 - 19.45 Cierre de la Jornada**

### **3. RELATORÍA**

Incluimos breves resúmenes de las mesas del Seminario. En la página web del IECAH [www.iecah.org](http://www.iecah.org) pueden verse algunas de las presentaciones.

**Inauguración.**

*Francisco Rey Codirector del IECAH* expresó su alegría por haber podido reunir a tantas personas interesadas en el ámbito de la mejora de la cooperación y la acción humanitaria y situó el Seminario dentro del trabajo del IECAH para impulsar estas tareas en nuestro país. Saludó las diversas procedencias de los participantes (universidad, académicos, evaluadores, miembros de ONG, Administración,...) y expresó su convicción de que la creación de foros y redes entre los y las interesados será muy conveniente en el futuro.

Pasó a continuación a comentar algunas de las recientes experiencias del IECAH en esta materia. Comenzó por el Programa de formación para la mejora de la calidad de la AH que se realiza con la Obra Social de la Fundación “la Caixa” y que ha dado lugar a diversos cursos presenciales y virtuales sobre evaluación de proyectos y programas. Explicó la presencia del IECAH en la red ALNAP y en otras iniciativas internacionales como el proyecto Esfera, el Compás Qualité y otras. Por último explicó algunas acciones del área de Asistencia Técnica y Evaluación del Instituto.

Tras tratar otros aspectos finalizó expresando el compromiso del IECAH para dar continuidad a este tipo de eventos e impulsar mediante publicaciones y otras acciones estas tareas.

Primera mesa. “La evaluación en su contexto: los retos de la mejora, la rendición de cuentas y la calidad en las políticas públicas”.

*María Bustelo, experta en evaluación. Directora del Máster de Evaluación. UCM. Madrid.*

Este tipo de seminarios en que se unen especialistas con áreas de la cooperación no especializadas en el sector específico de la evaluación es importante ya que se trata de un intercambio que enriquece a todas las partes.

Las funciones de la evaluación son:

- Retroalimentación y mejora
- Rendición de cuentas
- Ilustración para acciones futuras

Estos tres ámbitos son complementarios y que no hay que olvidarlos (ni priorizar ninguno sobre otro). Hay autores que hablan de la tercera como “consecuencia” de las dos primeras, pero esta tercera función de comprensión general es clave, más aún en tiempos como los que ahora vivimos.

Para hacer una buena evaluación es básico conocer bien el trabajo y su contexto, ¿deben ser evaluadores o especialistas del sector que evalúan?

### **Sociedad Europea de evaluación: (web conferencia Praga)**

Se tratan temas como el género, contextos y culturas de evaluación, formación de evaluadores, implicaciones políticas y éticas, etc.

No solo en España, sino también en Europa, existe una mayor consolidación del sector evaluador en la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.

### **¿Qué hemos aprendido?**

Utilización de métodos mixtos: evaluamos políticas e intervenciones extremadamente complejas, y debemos explorar todas las diferentes cuestiones y enfoques. No solo centrarnos en aspectos técnicos, sino también en enfoques metodológicos distintos según la realidad.

A pesar de las guías del CAD debemos tener nuestros propios criterios y cuestionar los existentes. ¿Por qué la equidad, por ejemplo en el caso de Haití, no va a ser un criterio? La forma en que se operacionalizan los criterios e indicadores puede tener un efecto contrario, que hemos visto en más de una ocasión, y acabamos evaluando lo que podemos a través de los indicadores que nos marcan.

La idea es “tener la sartén por el mango” y no al revés. Hay que huir de la dictadura metodológica, necesitamos tener una amplitud de miras.

Es muy importante también la evaluación del diseño mismo de las intervenciones. Hay que ver qué estamos haciendo, y si es o no lo adecuado.

Ahora existe una “sana obsesión” por las evaluaciones de impacto: concepción amplia de impacto (buscar una más amplia): lo que cambia la vida de la gente frente a la idea exclusiva del efecto neto de la intervención. En un mundo tan complejo, ¿debemos realmente obsesionarnos por medir qué habría pasado si esto no hubiera ocurrido?

Aunque busquemos ese efecto neto, que también es importante, no debemos quedarnos sólo en él, sino ampliar al cambio progresivo de la vida de la gente.

*Carlos Rodríguez Ariza, División de Evaluación de DGPOLDE-SECI-MAEC.*

Actualmente nos enfrentamos a los retos de mejora, rendición de cuentas y calidad en las políticas públicas de cooperación y desarrollo.

Existen distintos roles del evaluador: desde un psicólogo hasta un evaluador.

La intervención se realiza desde la perspectiva de los donantes, entendiendo donantes como administraciones públicas españolas. En concreto, las áreas de planificación y evaluación (DGPOLDE).

Cada actor debería responsabilizarse de su responsabilidad en evaluación, la DGPOLDE puede coordinar pero no ser la responsable de todos los aspectos de la evaluación.

Existen retos para la evaluación en las políticas públicas: somos muchos agentes (por ejemplo, administración central, cooperación descentralizada, fondos, universidades...), por lo que el esfuerzo de coordinación entre todos los actores es muy grande.

En breve se va a publicar la memoria 2009 de la evaluación de la cooperación española: durante 2009 se realizaron más de 400 evaluaciones.

El mecanismo de los procesos educativos es el siguiente:

- **Calidad:** desde la DGPOLDE implica eficacia, que se realicen evaluaciones conjuntas, que se aplique el principio de división del trabajo, y que los estándares de evaluación sean comunes.
- **Mejora:** es aprendizaje y comprensión. Dentro de los propios actores se tienen que desarrollar determinadas dinámicas que redunden en ella.
- **Rendición de cuentas:** deben existir incentivos positivos y negativos. Importancia de la educación para el desarrollo ya que la sociedad civil debería apoyar y exigirla. Sin rendición de cuentas no hay aprendizaje y sin aprendizaje no hay rendición de cuentas.
- **Participación:** se usa de manera banal. Tiene que ver mucho con el poder, si se está abierto a procesos participativos, también hay que estar dispuesto a perder poder.
- **Utilidad y uso:** Se deben lograr equilibrios. Debe existir equilibrio entre el poder político y el uso del conocimiento.

Existen ciertas pistas sobre como motivar: explicar fracasos y éxitos –hay veces que el contexto no te lo permite-, identificar las barreras para el aprendizaje, fomentar el trabajo en equipo, desarrollar espacios para el aprendizaje...

El reto para pasar de la teoría a la práctica no es fácil, ni tampoco lo es el equilibrio entre la rendición de cuentas y el aprendizaje.

*José María Larrú, CECOD y Universidad CEU San Pablo.*

La situación de la evaluación en España no es la ideal, hay bastantes retos. Por ello, hay que trabajar en evaluación más en profundidad, y desde las diferentes perspectivas.

La evaluación nace cuando alguien con capacidad para incidir en una situación se hace una pregunta y reconoce que la quiere responder pero no sabe cómo.

Por ejemplo, en Haití, la epidemia de cólera que existe actualmente implica que la evaluación ex-ante ha sido pésima.

Hay 400 evaluaciones, pero ¿dónde están? Y si están, ¿para qué sirven?

Decálogo:

- Hay que difundir y publicar las evaluaciones.
- Avances: aunque hay una sesión de presentación de evaluaciones cada año, y este año ya vamos con retraso, sin haberse presentado aún, ya están los presupuestos para el año próximo.
- Agilidad: acortar los plazos de gestión. Hay que acotar las preguntas. Se tienen que poder atribuir cambios concretos a evaluaciones realizadas.
- Calidad: la calidad técnica es muy importante pero debe introducir cambios concretos.
- Coordinación: con políticas, es muy difícil.
- El evaluador debe ser realista al revisar los TdR, ser consciente de lo que se puede hacer y lo que se puede contestar.
- Resolutivas: es muy importante el tamaño de la pregunta, porque esta precede al método.
- Formación: qué es una evaluación.
- Transversalidad: conocimiento-evaluación-rendición de cuentas- toma de decisiones
- Contar con el terreno: ¿qué papel están teniendo las OTC?
- Centralizar propuestas concretas.

## Segunda mesa. “La evaluación de la AH en perspectiva. Desde la evaluación de Ruanda hasta hoy ¿hemos aprendido algo?”.

*Sylvie Robert, consultora independiente.*

La evaluación de la acción humanitaria, si es tan importante, ¿por qué se evalúa tan poco?

Hablamos de calidad cuando nos referimos mejorar los proyectos dirigidos a las víctimas. Se evalúa demasiado, se gasta mucha energía y dinero, se pone menos energía en poner en práctica las recomendaciones.

No se puede implementar un proyecto sin tener una línea de evaluación, y aunque tenemos los recursos y los evaluadores, es una herramienta que se utiliza poco. No se pone en práctica lo que hemos aprendido en los últimos procesos de evaluación.

Según las conclusiones de ALNAP de 2006 sobre la utilización de las evaluaciones se dice que si esta tendencia continúa existe el peligro de que se debilite la credibilidad de la evaluación. Igual que la fatiga del donante, hay peligro de que surja “la fatiga de la evaluación”.

Los resultados de la evaluación de la respuesta internacional tras el Tsunami, es un “copia y pega” de la de Ruanda. En Pakistán tras el terremoto, al igual que en Irán, hemos visto iniciativas innovadoras en torno a la calidad en unos entornos más positivos. Esto puede indicar que ha habido un giro positivo por parte de los actores, ya que en estos contextos se ha puesto más en práctica lo que hemos aprendido anteriormente. También ha habido unas respuestas más combinadas y coordinadas de los actores.

Analizando la respuesta internacional tras el terremoto de Haití, si hemos aprendido de otras veces, ¿por qué se da la situación que se está dando en Haití?

Lo que sucede muchas veces es que pero 20 años trabajando en evaluación es poco tiempo, y por eso estamos construyendo el análisis aún. Quizá sea el momento de mover las cosas.

Conclusiones:

- Hay que poner en práctica lo aprendido, no sirve con decir una conclusión, y que se quede ahí. De hecho, hay algunas conclusiones que son reiterativas en casi todas las evaluaciones.
- Compartir resultados y publicar, pero ¿compartir con quien? Si no está en el idioma de los habitantes del país significa que sólo estará dirigida al donante y se debería compartir el informe con la gente con la que trabajamos. Hay que trabajar en herramientas para poder mejorar este intercambio de información.
- Capacitar en evaluación.
- Favorecer la rendición de cuentas. Hacia los donantes ya lo hacemos, pero tenemos que aprender a rendir cuentas a la gente con la que trabajamos, a los beneficiarios.
- Promover los principios.
- Capitalizar las experiencias, para no repetir errores pasados.

Sin embargo, sigue habiendo algunas preguntas sin respuesta: la calidad, ¿es algo natural o anti-natural? ¿Por qué se repiten los mismos errores? ¿Por qué la calidad no es nuestro reto? ¿A caso se necesita más control?

### *Jan Kellett, jefe de programa de GHA, Development Initiatives.*

La intervención de Jan estuvo centrada en las principales conclusiones de su último informe *Global Humanitarian Assistance*. El Informe de Global Humanitarian Assistance (GHA) 2010 elaborado por Development Initiatives (DI) intenta analizar la respuesta a las necesidades, la disponibilidad de financiación, los actores que participan, los mecanismos de financiación utilizados y los países y proyectos a los que se otorga mayor prioridad.

#### Datos destacados:

DI calcula que la ayuda humanitaria se redujo un 11% entre 2008 y 2009, pasando de 16.900 a 15.100 millones de dólares. Siguen siendo 2.500 millones más que en 2006 y 2007. La ayuda de los gobiernos, que había crecido hasta los 12.800 millones de dólares en 2008, cayó aproximadamente hasta los 11.000 en 2009, la mayor caída de la década. No obstante, sigue siendo una cantidad bastante mayor que la ayuda humanitaria de los gobiernos tanto de 2006 como de 2007. Los datos de DI sugieren que las contribuciones privadas a las agencias humanitarias han aumentado en un 50% aproximadamente desde 2006, hasta alcanzar al menos los 4.100 millones de dólares en 2008.

La ayuda humanitaria ha supuesto una media del 8,3% de la AOD desde 2000, y los volúmenes de AOD se han incrementado. En 2005, las respuestas al terremoto-tsunami del Océano Índico y al terremoto de Cachemira incrementaron el porcentaje de la AOD que representaba la ayuda humanitaria hasta el 11,3%, y gracias a unas mayores cantidades de ayuda humanitaria alcanzó el 11,8% en 2008.

La ayuda humanitaria es más volátil que la ayuda al desarrollo; hay aumentos y descensos bruscos cuando la comunidad internacional responde a crisis concretas.

Los mayores incrementos en ayuda humanitaria durante 2008 se atribuyen al aumento del gasto en Afganistán y Etiopía. Y las aportaciones a Sudán, el mayor receptor de ayuda humanitaria, también aumentaron en 2008, pero a un nivel mucho menor (50 millones de dólares).

#### DONANTES Y RECEPTORES

Al menos 112 países aportaron ayuda humanitaria en 2009.

En grupo del CAD-OCDE, que representa a algunos de los donantes de ayuda humanitaria gubernamental más grandes del mundo, sigue obteniendo de los gobiernos la mayor parte de la financiación humanitaria: entre un 90,1% y un 98,7% de la cantidad total ha procedido de los gobiernos en los últimos 10 años. Sin embargo, no tienen el monopolio de la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria procedente de gobiernos que no pertenecen al CAD ha resultado significativa en algunos años, como

en 2005 (con el terremoto del Océano Índico y el de Cachemira), pero prácticamente no se menciona en los informes.

Los datos desafían la percepción de que la ayuda sólo se basa en un grupo constante formado por países ricos que dan a un grupo de países pobres. Algunos de los 112 gobiernos que contribuyeron como respuesta a las crisis humanitarias de 2008 también eran receptores de ayuda humanitaria.

La ayuda humanitaria procedente de los gobiernos sigue estando dominada por un grupo de donantes relativamente pequeño, y en el que los 10 mayores contribuyentes en 2008 (el año más reciente del que disponemos datos definitivos) aportaban 11.600 de los 12.800 millones de dólares (un 91%) del total aportado por gobiernos. La ayuda humanitaria de Estados Unidos, Reino Unido y la Comisión Europea (financiada con las aportaciones de todos los países de la UE) equivale prácticamente a la suma de las aportaciones a la ayuda de todos los demás donantes. No todos los donantes del grupo más importante pertenecen al CAD. Arabia Saudí ha aportado 2.000 millones de dólares a la ayuda humanitaria en los últimos diez años, lo que la sitúa en el número 13 en la lista de gobiernos que más aportan a la ayuda humanitaria, justo por detrás de Canadá (2.300 millones de dólares) y por delante de Dinamarca (1.800 millones de dólares).

Si se observa desde la perspectiva del país receptor, la ayuda de países no pertenecientes al CAD puede resultar enormemente importante. Los donantes que no pertenecen al CAD tienen un perfil de participación distinto al de los miembros del CAD, ya que, al menos aquellos países que hacen pública su ayuda, la aportan a países más cercanos geográficamente y con los que tienen lazos culturales especialmente estrechos.

## MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Han surgido a medida que los actores humanitarios han tenido problemas para encontrar formas de obtener dinero que fluyera de manera más equilibrada entre las distintas crisis y de forma más efectiva durante ellas. La financiación común, aunque en cierto sentido es un estrato adicional dentro del sistema humanitario, está diseñada para proporcionar una respuesta rápida y una financiación flexible, para reducir los costes totales y para adjudicar la toma de decisiones sobre la financiación a aquellos que están mejor situados en el terreno. Se ha ampliado considerablemente en los últimos cuatro años.

La financiación se produce tanto a nivel mundial como a nivel nacional. A nivel nacional existen dos tipos distintos de fondos humanitarios comunes. Hay algunos para emergencias complejas más grandes que van asociados a procesos de planificación anuales (como en Sudán, la República Democrática del Congo y más recientemente la República Centroafricana). También hay 14 países que tienen fondos para respuestas a emergencias que pueden financiar las necesidades inmediatas, como las relacionadas con los desplazamientos repentinos de población, los efectos de un desastre natural o el brote de una enfermedad.

Mientras tanto, a nivel mundial, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) administra más de 400 millones de dólares al año, procedentes principalmente de donaciones. El CERF aporta financiación partiendo de otra base distinta a los fondos a

nivel nacional, comprobando si hay emergencias que quedan olvidadas o crisis que no reciben suficientes fondos.

Algunos países reciben una cantidad considerable de financiación procedente de los distintos mecanismos de financiación común. Por ejemplo, entre 2006 y 2009, Sudán recibió más de 700 millones de dólares a través de estos fondos, mientras que la RDC recibió algo más de 600 millones de dólares.

Los fondos suponen ahora alrededor del 7% de la financiación humanitaria total y ha aumentado sustancialmente tanto la participación total en ellos como su alcance. En 2006 existían 52 países donantes en todos los fondos, y 35 países receptores; en 2009 se había ampliado hasta los 82 donantes y los 51 receptores. Al mismo tiempo, hay cada vez más pruebas de que la variedad de mecanismos comunes ofrece un canal de ayuda humanitaria para aquellos donantes que quizá no tienen una estructura propia para la toma de decisiones. Esto se puede observar en el CERF, donde la cifra de donantes se amplió desde los 54 en 2006 hasta los 91 en 2009, y también en el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) de Haití, en el que las contribuciones para la respuesta al terremoto de 24 donantes no pertenecientes al CAD supusieron el 82,6% del total recibido por el fondo.

## GASTO POR SECTORES

El sector alimentario ha experimentado la mayor subida en términos de volumen, ya que la cifra que se presentó en 2009 se acerca a los 4.500 millones de dólares, más de cuatro veces mayor que el nivel del año 2000. El apartado multisectorial, que incluiría proyectos y programas intersectoriales que son bastante difíciles de atribuir a un sector en concreto, supuso más de 1.500 millones de la ayuda en 2009. En este apartado se incluirían la distribución inmediata de ayuda no alimentaria y la prestación de búsqueda y salvamento mediante programas humanitarios mucho más complejos, como es el caso del apoyo multisectorial a los refugiados y desplazados internos en retorno. La recuperación económica, sector en el que la línea entre el gasto humanitario y el gasto para la recuperación está menos clara que en otros, resulta bastante diferente, ya que su aumento en la última década ha sido bastante leve. Llegó a uno de sus máximos en 2003, cuando alcanzó los 929 millones de dólares, de los que un 85% (796 millones) se dedicaron a Irak en el primer año tras el conflicto. También creció después del terremoto-tsunami del Océano Índico en 2004.

Entre los sectores que menor financiación suelen recibir se encuentran la acción contra minas, la coordinación y los servicios de apoyo, y el sector conocido como “de protección/DDHH/Estado de Derecho”.

## QUIÉN PROPORCIONA LA AYUDA

La arquitectura de la ayuda humanitaria hace que muchas agencias actúen como receptoras, donantes y ejecutoras de la ayuda y, en muchas ocasiones, todo al mismo tiempo y durante la misma crisis.

La cantidad de dinero que pasa a través de las agencias humanitarias supone un amplio porcentaje de la ayuda humanitaria: 15.000 millones del total de 16.900 millones de dólares (un 89%) en 2008. De los 15.000 millones, al menos 4.100 procedían de contribuciones privadas (que en su mayoría son de la población en general).

De esta situación surgen dos cuestiones importantes. Primero, que mientras Naciones Unidas recibe una cantidad considerable de dinero procedente de los gobiernos, a la vez transfiere un amplio porcentaje a ONG internacionales que son las que realmente se encargan de proporcionar la ayuda en el terreno, normalmente en coordinación con socios locales. La segunda es que no toda la financiación procede de los gobiernos. Development Initiatives estima que al menos 4.100 millones de dólares del dinero que se transfiere mediante agencias humanitarias proceden de contribuciones privadas, y la mayoría proceden del público en general. Esto otorga un considerable poder a las organizaciones que recaudan estos fondos, ya que algunas controlan presupuestos humanitarios procedentes únicamente de fuentes privadas que son mucho mayores que los presupuestos que manejan algunos gobiernos.

Las agencias humanitarias de todo tipo combinan y adaptan las distintas fuentes de financiación. Combinan las contribuciones específicas para destinos o actividades concretas con sus propios fondos y aportaciones no específicas y con las aportaciones del público en general. Y a medida que el dinero va fluyendo por los distintos estratos de la organización, estas fuentes de financiación se suelen mezclar al mismo tiempo que se decide dónde, cómo y cuándo gastar ese dinero. Cada decisión afecta no sólo al "quién hace qué y dónde", sino a lo que realmente se consigue en el terreno.

#### RESPUESTA A NIVEL NACIONAL

Es totalmente imprescindible no olvidar que un elemento de la ayuda humanitaria fundamental y bastante desconocido hasta ahora, es aquel que tiene sus orígenes en la comunidad y el país afectado por la crisis humanitaria. La respuesta a nivel nacional, que en su mayoría queda fuera del sistema humanitario de enfoque internacional, y que no se suele tener en cuenta por esto mismo, está formada por diversos actores, gobiernos, individuos, comunidades y por la sociedad civil, que se encargan de proporcionar ayuda, normalmente en forma de bienes en especie. Esta respuesta raramente se cuantifica o monitoriza, razón por la cual no se suele tener en cuenta.

Pero la respuesta a nivel nacional es claramente significativa: incluso las cifras parciales con las que cuenta Development Initiatives muestran cantidades de dinero considerables. Por ejemplo, mientras que Indonesia recibió la considerable cantidad de 243 millones de dólares en ayuda humanitaria en 2007, también gastó 269 millones de sus fondos propios en la respuesta al desastre.

Los estudios de país elaborados por DI muestran que las personas afectadas valoran más algunas formas de asistencia que se aportan a nivel local que otros tipos de respuesta que cuentan con enormes sumas de dinero. La ayuda que se origina a nivel local se considera especialmente receptiva, rápida y culturalmente adecuada, y quizá más responsable a la hora de rendir cuentas, ya que aquellos que proporcionan la ayuda viven y trabajan en el mismo país que los receptores.

#### ¿SE CORRESPONDE LA FINANCIACIÓN CON LAS NECESIDADES?

En 2008 se dedicaron al menos 16.900 millones de dólares a la ayuda humanitaria. ¿Significa esto que la necesidad humanitaria era de 16.900 millones de dólares?

La comunidad humanitaria aspira a que su financiación sea proporcional a las necesidades. Los esfuerzos se han centrado principalmente en la financiación equitativa: la idea de que la financiación humanitaria se debe asignar en función de las necesidades, para que se dé preferencia a las necesidades más graves. Pero también se plantea la cuestión de la adecuación: ¿resulta adecuada la ayuda humanitaria para responder a las necesidades humanitarias mundiales?

Ninguna de estas cuestiones se puede responder con la información de la que se dispone actualmente. Las necesidades se calculan mediante una serie de métodos opuestos y que en ocasiones están en competencia. Algunas medidas informan sobre el número total de personas afectadas, pero sin un punto de referencia claro que determine qué significa "afectadas". Otras medidas sólo dan información sobre las personas a las que pueden acceder las agencias humanitarias. Las necesidades también se pueden expresar en términos de volumen total de financiación necesaria para responder a las necesidades que se han identificado, o simplemente las necesidades de financiación de las organizaciones que trabajan en un lugar determinado; también pueden referirse a todos los elementos necesarios para la vida al mismo tiempo o solamente a las necesidades en un sector concreto como la sanidad, la educación o la alimentación.

No disponemos de ninguna cifra completa de la necesidad total que hubo en 2008 o en ningún otro año. El proceso de llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas, aunque valora los requisitos de los proyectos en lugar de las necesidades generales, nos sirve como marco de referencia. Aunque las solicitudes y la financiación dentro del proceso de llamamientos se han incrementado en un periodo de diez años, casi todos los años ha quedado sin financiar un 30% de las necesidades.

¿Por qué no se han respetado estas prioridades? ¿Eran los 4.100 millones de otro tipo de ayuda humanitaria de 2009 para necesidades igual de graves?

Lo que sí sabemos es que existen serias desigualdades en el gasto que hacemos en las distintas crisis, desigualdades que no se pueden explicar fácilmente con las herramientas de las que disponemos. ¿Era realmente necesario que se gastaran 993 dólares por persona en Haití tras el terremoto? ¿Por qué se gastó muchísimo más que después de los ciclones en este mismo país? ¿Y por qué la cantidad de dinero empleada por persona en la emergencia compleja de la RDC fue de sólo 58 dólares, 935 menos que la de Haití tras el terremoto?

Tercera mesa. “¿Hablamos de lo mismo? Evaluación, monitoreo, sistematización, calidad, evaluación en tiempo real...”.

*Ricardo Polastro, jefe de evaluación de DARA.*

Su intervención estuvo centrada en la llamada “evaluación en tiempo real” (ETR).

Hace años los recursos para AH eran escasos, y por lo tanto, la evaluación también tenía muy pocos recursos. Sin embargo, ahora se han incrementado los recursos de manera exponencial, así como los actores que intervienen en las mismas. La evaluación de la AH ha incrementado con el concepto de la gestión total de la calidad de la AH. La evaluación de la AH es una subcategoría de lo que es la evaluación de la AOD, y la ETR es una subcategoría de la evaluación de la AH.

La evaluación de la AH es una evaluación con características particulares, problemas de seguridad, de acceso, etc., lo que complica su realización. Este tipo de evaluación se estructura de una manera distinta que la evaluación de cooperación al desarrollo. Normalmente nos encontramos ante una falta de línea de base.

### ¿Que es una ETR?

Lo que pretende reflejar una ETR es una instantánea. Se trata de una evaluación formativa, cuyo objetivo es el aprendizaje en la acción, que sirve para ajustar la planificación y el desempeño humanitario. Es una herramienta dinámica que nos permite alinear la política con la acción.

Veamos algunas características de la ETR: el equipo va a terreno desde las 4-6 semanas hasta los 6 meses si es una emergencia. Los tiempos se pueden alargar en crisis complejas o en algunos desastres como donde haya desplazamiento de la población.

La ETR es muy interactiva ya que el propio evaluador actúa como un facilitador. La ETR mira lo que pasa en la actualidad. Este tipo de evaluación suele exigir entregar un informe antes de salir del país, por lo que no suelen durar más de 2 o 3 semanas.

Es fundamental saber adaptarse a las circunstancias ya que se trabaja en ambientes difíciles.

Estas evaluaciones deben ser ligeras. No pueden suponer un peso para la gente que está en la respuesta de emergencia.

El valor añadido de las ETR es que da un *feedback* inmediato cuando las decisiones se están tomando, y es positivo ya que todavía se puede reorientar el curso de dichas decisiones.

Se interactúa desde la población afectada hasta el más alto cargo de la ONG.

La inmediatez de la respuesta es que hay que presentar inmediatamente los hallazgos, para así poder influir en la respuesta.

Hay que involucrar a los actores clave en todos los niveles.

Por supuesto, las ETR también presentan sus retos: en Haití, por ejemplo, se han realizado 10 ETR de forma simultánea, lo que supone un número demasiado elevado. En Filipinas se realizó una ETR cuando la respuesta ya había terminado. Por ello, esto puede implicar que se termine por desvirtuar la ETR.

El tiempo que hay para recopilar información, interactuar con actores clave es muy escaso, lo que hace de la ETR una evaluación más complicada.

Un problema es la apropiación, ¿quien la inicia? ¿Cuáles son las preguntas clave y quien las define?

## Conclusiones

La ETR es uno de los pilares más importantes de la evaluación. Es un puente entre el monitoreo y la evaluación.

Uno de los desafíos más grandes es fomentar el aprendizaje en tiempo real, es decir, que los informes sirvan y se apliquen, que no se queden en una estantería y se utilicen.

*Cristina Fernández, directora del Área de Proyectos de EPTISA.*

Su intervención estuvo centrada en el monitoreo externo orientado a resultados (ROM) como herramienta para la calidad de las intervenciones de la cooperación al desarrollo.

## Que es el monitoreo?

Una fotografía de una intervención concreta en un momento concreto, esa foto se hace de una manera precisa para poder comparar con otras o en otro tiempo. Al ser homogéneo permite contrastar datos. El coste es relativamente bajo y el tiempo es corto.

Tiene una gran vinculación con la GCP.

La evaluación es un análisis con mayor profundidad.

A nivel micro, el objetivo es proveer de recomendaciones a los usuarios de la comisión, a los gestores del proyecto, y, a nivel macro, proveer una visión global.

Actores del monitoreo: servicio externalizado a consultoras. Es un servicio externo e independiente dividido por áreas geográficas, es transparente y participativo. Se destacan los puntos fuertes y las debilidades, dándose recomendaciones para estas últimas. Es un sistema de alerta precoz.

Qué no es el monitoreo: es el seguimiento interno de la Comisión Europea, está externalizado y lo socializan, pero es interno. No es una evaluación, no es un rediseño del proyecto. No es una auditoría.

El monitoreo es periódico y también se puede hacer al terminar el proyecto.

El monitoreo ex-post permite contrastar las recomendaciones anteriores con las del mismo. Se centra más en la sostenibilidad. Tiene que hacerse de proyectos ya monitoreados, siendo los proyectos mayores de 1 millón de euros.

*Mary Tere Guzmán, coordinadora del Área de Políticas y Redes e integrante del Grupo de Evaluación de ALBOAN.*

Su intervención estuvo centrada en la sistematización de experiencias.

Sistematización: Hay muchas formas de entenderlas y hacerla, en ALBOAN han adoptado la que se expone.

ALBOAN ha empezado a trabajar con esta metodología porque ofrece formación e información, potencia organizaciones, e influye en políticas públicas y privadas. Se vincula lo que hacen en el sur con lo que hacen en el norte para ver el desarrollo de una manera más integral. Les preocupa mucho lo que hacen pero también CÓMO lo hacen.

La metodología de la sistematización es importante porque es coherente con lo que quieren hacer. Horizontalidad, participación comprometida y largo plazo, más allá del tiempo de los proyectos. Además es una herramienta práctica que les permite responder a determinadas preguntas.

Cómo entienden la sistematización: es una metodología que han traído de los socios latinoamericanos. Es un proceso en el que se da una interpretación crítica. A partir de ordenar y reconstruir esa experiencia, tratan de comprender qué ha salido de ese proceso y por qué.

Es una revisión conjunta y compartida, es un aprendizaje nuevo, donde la apropiación es fundamental, y donde se dan pistas para seguir caminando, además de generar conocimiento para seguir aprendiendo.

¿Cómo dialoga la sistematización con la evaluación? Se apoyan para la toma de decisiones y mejora de su trabajo.

## Cuarta mesa. “¿Y de los evaluadores? Perfiles, funciones, competencias, formación.”

*Juan Manuel Toledano, IUDC.*

De modo provocador comenzó diciendo que “en España no conoce nadie que se dedique a tiempo completo a ello”. Normalmente un evaluador es una persona que se dedica fundamentalmente a otra cosa, y cuando tienen algo de tiempo, hace una evaluación.

Hace tiempo había algunas agencias europeas que en plantilla tenían evaluadores, esto en España no ha existido nunca.

La trayectoria de la cooperación española en estos temas ha llevado a este modelo de no profesionalización de la evaluación, además de estar bastante mal pagada.

Hace años el tipo de evaluación que existía eran para ayudar a tomar posiciones. Las primeras evaluaciones de cooperación al desarrollo se realizaron en el año 1998 por la introducción de la Ley de Cooperación Internacional. A partir de ahí se empezó a preguntarse lo que se evalúa y quién evalúa. Aquí se decidió hacer una evaluación conjunta con la UE. Por eso la evaluación que se da ahora sigue el modelo de la UE en cuanto a la selección de perfiles, pero no en cuanto a fondos, es decir, se generaron evaluadores europeos, pero con el problema de que aquí no se paga como en Europa.

La evaluación se paga tan mal en España porque los decisores no tienen real interés en la evaluación. En la cooperación española rara vez las evaluaciones sirven para tomar decisiones, en la mayor parte de las evaluaciones las decisiones ya están tomadas y no se trata más que de cerrar un proceso.

Los informes de evaluación suelen decir lo que ya sabes porque las preguntas de la evaluación tienen unas respuestas que ya se saben y, además, el que encarga la evaluación no sabe muy bien lo que quiere.

Se hacen porque hay una ley y un plan director que obliga, pero en general no se sabe lo que se quiere saber con la evaluación, y esto que deja el papel del evaluador en un mal lugar.

Hoy en día la evaluación en la cooperación española está distorsionada, se hace por tradición, porque es lo que toca hacer, pero no porque se crea en ella. Se debe evaluar lo que no se sabe, pero no es la tónica general.

Perfil del evaluador: se prima el que una persona tenga experiencia y no sus capacidades, por tanto, si alguien ha tenido la suerte de hacer una evaluación, seguirá.

*Josefina Piñón, Directora de Cooperación y Medio Ambiente, Agroconsulting.*

Su intervención está basada en la experiencia desde Agroconsulting.

Agroconsulting hace evaluaciones de la cooperación española, de la Comisión Europea, pero al ser ejecutores también son evaluados.

¿Cómo se garantiza que los evaluadores no deben poseer intereses creados y deben ser imparciales? Deben tener capacidad de libertad de expresión.

Cuando se inició, las ONG no sabían hacer los TdR, ni los informes, ni tampoco cómo se hace la evaluación. La DGPOLDE ha mejorado la calidad con modelos de informes gracias a la descentralización de la evaluación, facilitando la participación de los actores. Ahora se empiezan a demandar perfiles de evaluadores muy genéricos.

Las exigencias profesionales que estamos demandando no las queremos pagar porque no se cuenta con un presupuesto para ello.

Josefina muestra ejemplos reales de los expertos que se solicitan con los requisitos y el perfil. Son perfiles genéricos, pero con una experiencia muy grande. En la cooperación española se suelen requerir especialistas pero muy genéricos.

También existe el problema de los expertos locales: cada vez solicitan más expertos locales, pero esto es necesario complementarlo con los expertos concedores del donante. Debe haber un equilibrio entre ambos. A veces, los expertos locales no son fáciles de encontrar o están trabajando en otros ámbitos que pondrían en peligro la independencia de la evaluación.

Ejemplo del convenio AECID: 18.000 euros, si quitamos gastos de cada experto quedarían 1.850 euros para los tres. Es factible llevar a cabo la evaluación con los recursos existentes.

Por tanto, se deberían incorporar si se cuentan con recursos financieros para cubrir los gastos de la evaluación, y además, se debe centrar más la evaluación, ya que si no, se corre el riesgo de querer evaluar todo.

Cada vez hay recursos más formados, y aunque es difícil incorporarse, sí es cierto que cada vez hay más información. Algunas organizaciones avanzan, pero otras no tienen interiorizado que la evaluación es para aprender.

Apostar por la evaluación es apostar por una mejora en la calidad de la ayuda, los evaluadores deben seguir mejorando su trabajo, los costes deben ser proporcionados y las evaluaciones cada vez más útiles.

### *Judith Herrera, consultora independiente.*

Su intervención se centró en las expectativas que se generan sobre los evaluadores. ¿Qué es y qué no es un evaluador?

Pregunta a la sala: ¿cuántos de los presentes han sido alguna vez evaluadores de proyectos? ¿A cuántos les han evaluado un proyecto? ¿Cuántos han contratado una evaluación y cuáles han sido beneficiarios?

¿Qué es lo que han esperado del evaluador?

Contratantes: que el evaluador no confunda el mandatario con el cliente, que aporte unos conocimientos técnicos que no posee la institución.

Personas que han sido evaluadas: que escuchen al evaluador, que sepa mostrar algo que el gestor, como gestor, no es capaz de ver, una perspectiva distinta.

Los evaluadores: ¿Qué ha esperado usted? La fórmula mágica para mejorar la intervención.

Los "ni lo uno ni lo otro": lo que se esperaría de un evaluador: que sea objetivo, que vea algo que los gestores no son capaces.

¿Qué esperamos que sean?

La competencia tiene 4 aspectos: competencia técnica, metodológica, social y personal, casi siempre se esperan sólo las dos primeras.

Competencia técnica: base de conocimientos que nos dan la base para realizar el ejercicio de manera adecuada. Conocer el medio, el contexto, las cuestiones de gestión, la planificación y el ciclo del proyecto, el campo técnico y la materia específica que se va a evaluar.

Competencia metodológica: El cómo hacemos las cosas. Metodología de la investigación, técnicas y herramientas de investigación, saber sistematizar y analizar la información que se recoge.

Competencia contextual: que se genere la confianza adecuada para que la gente comunique.

Competencia social: que tenga la capacidad de usar la comunicación de manera efectiva, sobre todo en la escucha. Considerar también la comunicación no verbal.

Competencias personales o habilidades para la vida: que el evaluador sea capaz de gestionar todo el proceso, el trabajo en equipo, el liderazgo, el sentido común, la competencia ética, la competencia adaptativa e integrativa.

La persona evaluadora no es maga, ni una santa que hace milagros, ni adivinadora, ni solucionadora, ni asesora, ni criptóloga, y tampoco una supermujer o un superhombre.

No existe una cultura de evaluación, se hace por obligación.

¿Como sabemos que alguien es un buen evaluador? Por la formación, la experiencia, ya la certificación. Sin embargo, la formación de evaluadores es escasa o puntual.

Pero... ¿quién evalúa al evaluador?

La ayuda no es algo que realmente impacte, habría que hacer que la ayuda sea para que la ayuda desaparezca.