Evaluación: midiendo los efectos, no el proceso

Existen tres poderosas razones por las que el impacto y la efectividad de las operaciones de socorro deben ser evaluadas regularmente En primer lugar, porque persiguen salvar vidas y reducir el sufrimiento. En segundo lugar, porque la comunidad internacional invierte cada año cientos de millones de dólares en ellas y los gobiernos y los pueblos en los países afectados cientos de millones más. En tercer lugar, porque las evaluaciones pueden, al menos potencialmente, cumplir una función de rendición de cuentas. Los mecanismos de responsabilidad financiera de las agencias y los donantes están bien desarrollados, no así aquellos que buscan rendir cuentas a la población a la cual sirven.

Hace una o dos décadas, muchas personas que trabajaban en las agencias de socorro consideraban las evaluaciones innecesarias. Su punto de vista podría resumirse en las siguientes expresiones: «nuestros motivos son bien intencionados, hicimos lo mejor que pudimos en circunstancias adversas, así que por qué debemos sometemos a un examen crítico. De cualquier manera, todos los desastres son diferentes. ¿Qué sentido tiene entonces aprender las lecciones de este desastre en particular?» Afortunadamente este tipo de actitudes son cada día menos frecuentes. La mayoría de las organizaciones donantes de carácter bilateral y multilateral establecieron unidades de evaluación durante la década de los 70 y, después de la emergencia en África, en 1.980, también empezaron a incluir dentro de sus planes de trabajo estudios sobre las respuestas de su organización a las emergencias En 1 980, algunas de las ONG más grandes establecieron unidades de evaluación para revisar su respuesta en situaciones de crisis

No obstante, y a pesar del cambio de actitud, la situación sigue siendo poco satisfactoria. Muchas agencias siguen sin evaluar sus programas. Incluso en aquellos casos en que sí lo hacen, cuando se trata de evaluar las acciones realizadas conjuntamente con otras organizaciones (ONU, donantes, gobiernos, ONG), esto no sucede. Es difícil comprender por qué se llevan a cabo tan pocas evaluaciones sobre todo si se considera la importancia de las asistencias para las poblaciones afectadas, el volumen de recursos que utilizan y la gran responsabilidad que implican. Este capítulo señala importantes factores que desestimulan las evaluaciones y limitan su eficacia. Muchos de ellos surgen de la naturaleza misma de los programas de emergencia y de las dificultades de tipo organizacional, técnico, metodológico y político que deben enfrentar los evaluadores.

Definiciones y técnicas

Por lo general, quienes evalúan los programas de socorro recurren a los métodos y modelos de trabajo aplicados en los de desarrollo.

Sin embargo, los principales enfoques utilizados en estos son inapropiados en aquellos.

La mayoría de las agencias parten de definiciones del concepto de evaluación similares, por ejemplo, al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). «examen, lo más sistemático y objetivo posible, del diseño, implementación y resultados de un programa o proyecto en curso o que ya haya concluido, con el propósito de determinar su eficiencia, efectividad, impacto, sostenibilidad y la relevancia de sus objetivos»

El control y la evaluación son procesos

que están intrínsecamente vinculados la segunda depende en gran medida de la información proporcionada por el primero Casely y Kumar definen el control como «la estimación permanente tanto del funcionamiento de las actividades del proyecto en el marco de la calendarización definida, como del uso que da la población meta a los insumos del proyecto y su relación con las expectativas del diseño Es una parte integrante del proyecto, una parte esencial de la buena práctica administrativa y, por tanto, una parte integral de la administración cotidiana»

Desde 1.960, cuando las organizaciones donantes empezaron a evaluar los programas de socorro, se han elaborado un conjunto de técnicas comunes Para el análisis de la eficiencia, el Análisis de Costo-Beneficio (ACB) ha sido el criterio predominante. El ACB requiere la estimación y la comparación de los costos y beneficios del proyecto durante todo su periodo de vigencia A pesar de las mejoras que se le han introducido, el ACB tiene una serie de limitaciones, particularmente para aquellos proyectos en donde la relación entre insumos y resultados es difusa o en donde existen importantes productos no cuantificables

El examen de los resultados de un proyecto necesita identificar cualquier cambio producido desde el inicio de la intervención y sus causas. También demanda una descripción detallada de la situación existente antes de la intervención. Por esta razón, muchos proyectos de desarrollo incluyen una fase de encuesta de línea base Idealmente los estudios de línea base se llevan a cabo para contribuir a la posterior evaluación. Pero cuando no existen es posible «construir» una línea base utilizando otros recursos como informes y estadísticas o, bien, mediante encuestas entre la población beneficiaria. No obstante, estas son menos exactas y no siempre calzan con las necesidades del evaluador.

El establecer la naturaleza de las causas es difícil. Medir la situación antes y después del proyecto y atribuir todos los cambios de esta al proyecto es algo inaceptable Se han desarrollado diversas

Recuadro 5.1 Escuchando a los beneficiarios

A Woldu Desta no le queda ningún buen amigo en el pueblo Como miembro del Comité de Socorro de Adigudum con frecuencia se ve en la obligación de decirles a los agricultores por qué no pueden recibir ayuda alimentaria de emergencia. «Ustedes no son lo suficientemente pobres» es la explicación más común en esta comunidad de Tigrayan donde solo los totalmente indigentes reciben ayuda.

«Si las personas son dueñas de un buey, de un burro o de un camello no son totalmente indigentes. Con frecuencia me peleo con algunos agricultores que dicen que van a vender sus animales con tal de calificar para el programa de distribución de ayuda de la Cruz Roja Etíope (SCRE). Yo les digo que no lo hagan, pero la mayoría no me pone atención», dice Woldu.

Del total de 52.000 habitantes de Adigudum, solo un 4 por ciento puede considerarse autosuficiente; 16 por ciento son pobres que poseen una pequeña parcela y tal vez un buey. El 56 por ciento son muy pobres, sin animales de labranza, y con frecuencia se ven obligados a permitir que otros agricultores en mejores condiciones exploten sus tierras a cambio de una tercera parte de la cosecha. El restante 24 por ciento está compuesto por indigentes que con frecuencia están incapacitados de trabajar como mano de obra.

La SCRE, a quien le corresponde distribuir la asistencia en esta área, está alimentando solo a los indigentes y a algunos pobres y dejando a muchos otros sobrevivir con el mínimo indispensable. Una política difícil aunque necesaria en un país donde son millones los que están en riesgo de morir de hambre

Woldu Desta, de 55 años, está entre aquellos que nunca recibieron ayuda de emergencia. El era una de las personas acaudaladas de Adigudum hasta que la gran sequía golpeó la región en 1.984-85 Del total de 15 cabezas de ganado y 110 ovejas que poseía, solo le quedó una pequeña vaca. En los últimos diez años nunca ha poseído más de cuatro animales de labranza y este año ese número se redujo a uno un viejo buey que le ayudó a cosechar 400 kg de trigo de media hectárea cultivada durante la ultima estación. Un cuarto de la cosecha se ha utilizado ya para pagar préstamos, dejando a Woldu Desta y a su esposa apenas lo indispensable para sobrevivir.

Los ojos de Woldu Desta se iluminan cuando habla del pasado, cuando se acuerda que tomaba leche, comía carne, tenía mantequilla y miel para el desayuno En la actualidad puede matar una gallina para algún evento especial, pero el menú diario consiste en pan con caldo de agua con especias y algunos vegetales.

Mientras los agricultores de Adigudum tratan de sacar el mayor provecho de la escasa tierra, los hijos de muchos de ellos han optado por irse Muchos trabajan en otras regiones de Etiopía, en Eritrea o Sudán, y envían dinero a sus familias. Hay una pequeña pero constante emigración. El evitar una emigración mayor es uno de los retos que enfrentan la comunidad y las agencias de socorro

Adigudum aún recuerda como en un solo día en 1.985 el pueblo enterró 1.500 personas. Las cosas son ahora un poco mejores, pero no mucho. ■

técnicas para separar influencia de los «factores de error» y efectos del proyecto Entre ellas están la comparación de la población-meta con grupos de control, el diseño de mediciones de intervalo de tiempo fijo mediante las cuales medir la población-meta antes, durante y después de la intervención, y técnicas econométricas para establecer el vínculo estadístico entre cambios observados y potenciales factores explicativos.

Se han hecho intentos por desarrollar técnicas menos costosas de evaluación que sirvan para juzgar mejor los objetivos de desarrollo social y presten más atención a las necesidades de la población-meta Muchos de estos intentos han sido impulsados por ONG. Otros han sido diseñados para satisfacer la evaluación de necesidades de proyectos pequeños de ONG que incluyen sustanciales componentes de desarrollo social. El Análisis de Marco Lógico (AML) y el Diagnóstico Rural Rápido (DRR) son dos recursos que están siendo utilizados de manera creciente no solo por ONG sino también por organizaciones donantes bilaterales y multilaterales. El AML implica la construcción de una matriz con los objetivos, resultados e insumos del proyecto, en el eje vertical, y los indicadores de logro, recursos de medición o estimación y supuestos y riesgos, en el eje horizontal. Esto, cuando se utiliza en el diseño de un proyecto, puede ser una gran contribución a la hora de realizar la evaluación pues establece claramente cuáles serán los objetivos del proyecto, cómo se espera que funcione y cuáles serán los indicadores para controlar y medir su progreso.

El Diagnóstico Rural Rápido se creó como respuesta a las limitaciones de los cuestionarios a gran escala y a las visiones distorsionadas que podían producir las visitas breves al campo, realizadas por lo general por profesionales radicados en las áreas urbanas: el llamado «turismo de desarrollo» El DRR contempla, en lugar de los esquemas tradicionales, concepciones de aprendizaje flexibles, oportunos y adaptables para compensar los sesgos espaciales, estacionales, profesionales y personales que, con frecuencia, están involucrados en los enfoques menos estructurados y sensibles de recolección de información También implica la participación de la población rural en el proceso de aprendizaje, el control cruzado de información de una a otra fuente (dando prioridad solo aquella que es directamente útil) y promueve la toma de conciencia crítica por parte de quienes participan en el estudio. Una versión desarrollada la constituye el Diagnóstico Rural Participativo que transfiere la responsabilidad principal por la recolección, análisis y presentación de la información de los agentes «externos» a la propia población rural.

Estos métodos presentan tres problemas. Primero, para evaluar programas de asistencia se requiere que los productos sean claramente identificados, medidos y valorados. Segundo, la medición de la eficacia y el impacto conlleva el manejo de muchos datos, además de ser costosa en términos de tiempo Tercero, el cuerpo de conocimientos relacionados con la evaluación de la ayuda al desarrollo está actualmente en periodo de flujo. Se han creado «nuevas» técnicas para dar cuenta de los cambios en el contenido y objetivos de los proyectos. Por lo demás, no solo el papel de las ONG en el desarrollo es creciente, sino que existe mayor respeto por el punto de vista de las poblaciones a las cuales se sirve. Estas técnicas apenas se están empezando a utilizar para evaluar programas de socorro

Dificultades en la evaluación del socorro

Con frecuencia hay confusión con el término evaluación cuando se utiliza en programas de socorro. En sentido estricto, los estudios que no tratan directamente los cinco aspectos de la evaluación (relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad) no pueden ser considerados como tales. Debido a las dificultades técnicas y metodológicas que se presentan, muchas «evaluaciones» no miden los efectos del socorro ofrecido y se limitan a la valoración de la relevancia, la efectividad y la eficiencia. Más aún, estas evaluaciones «limitadas» presentan serias dificultades por la ausencia de objetivos mensurables y la presencia de datos inadecuados. Por tanto, la palabra «reexamen» puede ser la más apropiada para calificarlas

Las auditorías privadas se ocupan sobre todo del control de la probidad de la administración financiera de una organización, mientras que las públicas tienden a responder al objetivo más amplio de ponderar la congruencia entre las acciones de una agencia y sus objetivos y

procedimientos autorizados A menudo existe una importante superposición entre las auditorías y las evaluaciones. Las auditorías de programas específicos de emergencia o de tipos de socorro de emergencia han sido promovidas por oficinas gubernamentales de auditoraje como la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos y el Tribunal Nacional de Cuentas del Reino Unido. Con el rápido incremento de los recursos internacionales para programas de emergencia es probable que esos estudios sean cada vez más frecuentes. No obstante, los productos de las auditorías son mucho más restringidos que los de las evaluaciones pues aquellas se centran en el valor del dinero, los procedimientos legales y la rapidez del socorro Invariablemente, asuntos tales como lo apropiado de la respuesta y el impacto de esta se encuentran más allá del resultado esperado de las auditorías. Todos los evaluadores de socorro se encuentran con la carencia de datos adecuados. Con frecuencia no existe información confiable sobre indicadores claves, tales como el excedente de mortalidad. Entre las causas de esta carencia tenemos la presión del tiempo, la falta de precisión sobre el tipo de información que se va a necesitar para la evaluación y los factores éticos.

Presión de tiempo

Entre las repercusiones inmediatas de un desastre repentino está la necesidad de iniciar operaciones de búsqueda y rescate en las horas siguientes al acontecimiento y de proporcionar atención médica, alimentos, refugio y consejo a los sobrevivientes. En aquellos desastres de gestación lenta, como la sequía, la necesidad de acciones rápidas es solo un poco menos urgente si consideramos el largo tiempo que conlleva, invariablemente, la movilización y la entrega de la ayuda alimentaria. La estimación de las necesidades alimentarias tiene que hacerse durante o inmediatamente después de la cosecha para que exista suficiente tiempo de alcanzar los objetivos de la asistencia antes de que la estación lluviosa afecte la operación logística. Incluso en las emergencias crónicas «complejas» algunos aspectos, como por ejemplo, el desplazamiento de poblaciones y el acceso inmediato a una zona de conflicto, demandan, frecuentemente, una rápida respuesta.

La necesidad de actuar pronto tiene importantes implicaciones en la secuencia de actividades y en el tiempo disponible para cada una de ellas El ciclo de un proyecto típico de desarrollo c contiene las siguientes etapas:

- identificación
- diseño
- estimación
- aprobación
- recolección de información de línea base
- puesta en práctica
- conclusión
- operación (por ejemplo, integración de las actividades del proyecto en las de las instituciones locales)
- evaluación.

Entre la identificación y la puesta en práctica se consumen, por lo general, de 12 a 36 meses Durante la respuesta de socorro ante un desastre repentino o durante el desplazamiento de la población, esta secuencia se ve «colapsada» por la presión del tiempo:

- desastre/desplazamiento de población
- estimación de necesidades
- diseño de intervención/ preparación de las propuestas de financiamiento
- aprobación
- puesta en práctica (fase de socorro)
- diseño de actividades de rehabilitación
- implementación (fase de rehabilitación)
- conclusión
- evaluación.

Las agencias que se ocupan de los desastres de desarrollo rápido, muchas veces inician las operaciones tres días después de ocurrido el acontecimiento. La estimación de necesidades constituye la base para el diseño del proyecto y, debido a la urgencia, se omiten las fases de diagnóstico y de recolección de información para construir la línea base que se encuentran en el ciclo de los proyectos de desarrollo. Ante la ausencia de información de línea base, los evaluadores tendrán que depender de los datos recogidos durante la estimación de necesidades para determinar el impacto del socorro Sin embargo, es poco usual que esta estimación contenga información suficientemente detallada y global para satisfacerlos. El objetivo principal de una estimación de necesidades es determinar el tipo y el volumen de la asistencia que se requiere y no la recolección de información de línea base con la cual se pueda contrastar y medir

posteriormente el impacto del socorro

El personal de las agencias de socorro opera bajo grandes presiones de tiempo pues, a menudo, las agencias no cuentan con el necesario para hacer frente a la creciente carga de trabajo. Pocas disponen de suficientes recursos como para garantizar el desplazamiento adicional e inmediato de personal capacitado, el cual, ademas, casi siempre no está disponible para movilizarse rápidamente.

A lo largo de los años, se ha ido creando un registro de personal preparado con posibilidades de desplazamiento inmediato. Este registro opera actualmente con relativo éxito. Pero, incluso en aquellas situaciones donde la disponibilidad de personal idóneo no es una dificultad, se dan otros problemas que obstaculizan su movilización. Por ejemplo, las restricciones en la cantidad de funcionarios extranjeros permitidos en una operación o el retraso en la obtención de visas de ingreso o de permisos de trabajo. En estas condiciones, el personal disponible, invariablemente, se dedica a atender asuntos de carácter inmediato, entre los cuales la recolección de datos para una posible evaluación posterior es una de las menos prioritarias

A menudo los evaluadores carecen de cierta información básica, pese a que podría haber tomado poco tiempo acopiarla. Esto se debe a que no se pensó anticipadamente en la que podría necesitarse para el control y la evaluación. Por ejemplo, al no anotar el tiempo de vigencia de las semillas se desconoce cuál es la época apropiada para sembrarlas De igual manera, por no establecer la productividad de las cosechas, lo que permitiría determinar la efectividad de los esfuerzos de rehabilitación, las agencias que reciben camiones en donación no registran su tasa de uso, lo cual facilitaría a los evaluadores definir si el dinero podría haber sido mejor utilizado.

Gran cantidad de información recogida durante las operaciones de socorro se desperdicia porque los propósitos no fueron claramente determinados cuando se decidió recogerlos Una revisión hecha a los métodos utilizados por las ONG durante la emergencia en África de mediados de la década de los 80, identificó que una considerable cantidad de información sobre las condiciones y mecanismos de sobrevivencia de las poblaciones afectadas, recolectada con los escasos recursos humanos existentes, no fue aprovechada por las ONG ni puesta a disposición de los

Recuadro 5.2 Rwanda - evaluando el éxito y el fracaso

El más grande e integral análisis de una respuesta de las organizaciones humanitarias se está realizando actualmente con el fin de evaluar la efectividad de la asistencia ofrecida durante la emergencia de Rwanda. El principal objetivo es extraer enseñanzas aplicables a futuros conflictos. La evaluación, única en su género, con un costo de menos del 0,02 por ciento de valor total de la asistencia ofrecida hasta el momento, fue propuesta por la agencia de cooperación danesa, DANIDA, y cuenta con el respaldo de las principales instituciones donantes. Examinará la actividad de todas las agencias humanitarias, a lo largo de 1.995, con una perspectiva regional más que nacional. El informe final estará disponible en diciembre de 1.995.

DANIDA explicó que era necesaria una evaluación profunda de la asistencia humanitaria en Rwanda por cuanto «el sufrimiento humano es de un nivel incomprensible. La reciente escalada del conflicto y de la violencia ha atraído la preocupación e interés de todo el mundo. La comunidad internacional ha aportado asistencia sustancial para aliviar el sufrimiento humano y ha contribuido a los esfuerzos por encontrar una solución pacífica al conflicto».

Se esperaba que el apoyo de los donantes para la emergencia en Rwanda fuera en 1.994 de más de mil millones de dólares USA, aproximadamente un 2 por ciento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para DANIDA había, además, dos razones principales para llevar adelante la evaluación.

- Los donantes deben dar cuenta de la relevancia, efectividad e impacto de su ayuda.
- Es posible extraer valiosas enseñanzas para la planificación y puesta en práctica no sólo de futuras operaciones, sino también de las que se llevan a cabo en Rwanda y en la región.

Cuatro estudios separados, que después serán unidos para producir un solo informe, examinarán sendas áreas:

- Antecedentes históricos que permitan delimitar las raíces del conflicto en la sociedad rwandesa y la búsqueda de posibilidades para la reconciliación
- La efectividad y relevancia de los esfuerzos de prevención de emergencias, incluyendo los sistemas de alerta temprana y la administración de conflictos.
- Mecanismos para la preparación y coordinación de programas de socorro Este estudio se centrará en la eficacia de la acción concertada y sopesará qué tan oportuna y efectiva resultó la asistencia canalizada por distintas vías.
- Planificación y preparación para la repatriación, la rehabilitación de las capacidades de las personas afectadas, la reconstrucción de sus comunidades y el impulso de programas de desarrollo sostenible que garanticen niveles de vida más seguros que los existentes antes. ■

investigadores. Es frecuente que las agencias lleven a cabo dos o tres encuestas en una población afectada, durante un cierto lapso, pero que en cada una de ellas utilicen técnicas de muestreo diferentes debido a cambios en el personal o a objetivos distintos de cada encuesta. Los datos así obtenidos no pueden compararse, lo que impide a los evaluadores construir una «imagen» longitudinal de encuestas cruzadas.

Es posible aumentar considerablemente la efectividad de las evaluaciones con una mayor concientización acerca del tipo de información requerida por los evaluadores y si se pone más cuidado en el diseño y selección de los indicadores de control. Con una adecuada planificación, esto no debe demandar un aumento de personal.

Consideraciones éticas

Los objetivos de salvar vidas y de reducir el sufrimiento humano presuponen que las consideraciones éticas juegan un papel importante en el diseño y la puesta en práctica de los programas de socorro. Estos muchas veces se superponen a otras consideraciones que juegan un importante papel en la provisión de asistencia al desarrollo. Los socorristas, por ejemplo, ven con disgusto las cuestiones relacionadas con el análisis de costo-beneficio. La alimentación intensiva de niños que padecen desnutrición severa tiene un costo por beneficiario muy alto, además de que demanda mucho tiempo del personal especializado, desviando posiblemente personal y fondos de otros programas que tal vez podrían salvar las vidas de muchos otros niños. Sin embargo, la posibilidad de proporcionar ayuda a los que se encuentran cerca de la muerte es justificación suficiente para que la mayor parte de los programas de alimentos incluyan componentes de alimentación intensiva. Si las decisiones se adoptan basándose solo en factores no económicos, las técnicas de evaluación con marcos de referencia económicos resultan superfluos o difíciles de emplear. El uso de grupos control es un importante instrumento para analizar el impacto de las intervenciones. No obstante, las técnicas de diseño experimental y de diseño de grupos inequivalentes son éticamente inaceptables. La selección de personas o de hogares para que sean excluidos deliberadamente de un programa de socorro, causándoles así un sufrimiento innecesario y posiblemente poniendo en peligro sus vidas, solo para posibilitar una evaluación del impacto, es algo inaceptable.

Cambio e incertidumbre

Los programas de socorro operan en medio de cambios rápidos y gran incertidumbre. Randolph Kent ha dicho que: «la mayor parte de los desastres están marcados por la incertidumbre, la información contradictoria y la ambigüedad. La carencia de información fundamental (las poblaciones afectadas, estimación de daños y las necesidades) provoca serias distorsiones y evidencias contradictorias».

Fijar objetivos antes de que comience una operación es difícil. Durante alguna de ellas las agencias pueden alterar sus programas en respuesta a cambios en las circunstancias que no fueron, ni pueden haber sido, anticipadas en la fase de estimación, diseño y puesta en práctica. Un atraso en el arribo de ayuda alimentaria, por ejemplo, puede obligar a establecer un programa de alimentación complementario con el fin de impedir un mayor deterioro en el nivel nutricional de los niños.

En otras circunstancias, el incremento en el número de agencias que trabajan en un área específica puede (o debería) conducir a una racionalización geográfica de actividades. Ante la incertidumbre, muchas agencias describen sus objetivos de manera muy general, impidiendo así que los evaluadores ponderen bien el desempeño de una acción de auxilio en relación con objetivos claramente definidos. Rara vez son insatisfactorios los resultados cuando las agencias se han fijado objetivos específicos y cuando han identificado los indicadores que emplearán para medir la labor. Por ejemplo, el programa de socorro, implementado por CARE en 1.992 en tres provincias del norte de Kordofan, fijó metas específicas y ambiciosas para su Programa Complementario de Alimentación (PCA). Uno de los objetivos intermedios fue «aumentar el nivel nutricional de todos los niños menores de cinco años registrados en el PCA hasta alcanzar una razón de 85% peso/altura antes de permitir su salida del programa». El informe final del proyecto señala: «nadie salió del programa ya que los beneficiarios no recibieron una cuota regular de alimentación complementaria y a que el control

irregular del crecimiento significó que la información obtenida era inadecuada para determinar si los beneficiarios podían dejar o no el programa».

Naturaleza de las relaciones institucionales

Muchos programas de desarrollo involucran acuerdos formales solo entre dos o tres participantes (donantes, departamentos del gobierno central y tal vez autoridades locales). Por su parte, las operaciones de socorro, aunque se desarrollen en áreas geográficamente limitadas, generalmente abarcan una gran cantidad de organizaciones y agencias (donantes, ONU, gobiernos, uno o dos componentes del Movimiento y ONG).

Acuerdos formales «verticales» existen entre organizaciones donantes y agencias implementadoras. Las relaciones «horizontales» entre las organizaciones son por lo general informales y, según el contexto, las particularidades de las personas y los tipos de agencias, significan muchas veces malos entendidos y rivalidades. La carencia de acuerdos formales, especialmente cuando las agencias asumen solo partes de un programa más amplio, reducen los «puntos de referencia» de que disponen los evaluadores para comparar el desempeño con las funciones y responsabilidades esperadas.

Los papeles de las diferentes agencias y organizaciones son complementarios. Por ejemplo, los donantes bilaterales participan en la provisión de fondos y de recursos en especie, mientras las agencias de la ONU lo hacen en la estimación y coordinación, en la provisión de recursos y en la aplicación de los programas. Por su lado, las agencias gubernamentales pueden intervenir en la estimación, la coordinación, la provisión de recursos y la implementación de programas. Hay dos cuestiones importantes en esto. Primeramente, la efectividad de los arreglos de coordinación son un área que los evaluadores deben examinar. En segundo lugar, resulta difícil determinar la contribución relativa de actividades tan diferentes aunque complementarias de las agencias, en el resultado de indicadores tales como la morbilidad, la mortalidad y la desnutrición.

En este contexto existen limitaciones obvias sobre el valor de evaluaciones que se refieren solamente a las actividades de una agencia en particular. Hasta el momento, no se han llevado a cabo evaluaciones colectivas de los esfuerzos conjuntos de socorro, con la notable excepción de Rwanda, donde hay un compromiso de realizar una valoración entre los diversos donantes que participaron en la operación de socorro (véase el Recuadro 9). La necesidad de realizar evaluaciones conjuntas se vio claramente ilustrada en el sur de África, en 1.993 y 1 994, cuando por lo menos una docena de agencias realizaron evaluaciones individuales de su respuesta a la sequía de 1.991/92 En este caso, una global, multiagencial, que incluyera algunos estudios de casos particulares, habría sido muy probablemente menos costosa y más importante para el sistema internacional de socorro.

Otra limitación es el hecho de que la ONU es la única entidad autorizada para evaluarse a sí misma y evaluar a sus agencias especializadas. Mientras aumentan las probabilidades de que el socorro proveniente de donantes bilaterales, canalizado a través de ONG, sea auditorado y evaluado, los donantes se han visto impedidos de llevar adelante sus propias evaluaciones de la asistencia que entregan a través de la ONU o de sus agencias especializadas.

Alto perfil en la política y en los medios de comunicación

Las agencias de socorro que llevan a cabo programas de asistencia en zonas de conflicto deben tener en consideración aspectos tales como la soberanía, el derecho internacional, el «equilibrio» del socorro entre bandos opuestos y, tal vez, los intereses nacionales en política exterior, los cuales habitualmente no se toman en cuenta cuando se efectúan operaciones en zonas pacíficas. Las evaluaciones de este tipo de operaciones realizan el examen de aspectos que a menudo se mantienen fuera del dominio público Asimismo, la mayor parte de los programas de socorro, ya sean provocados por desastres naturales o por conflictos, tienen un alto perfil en los medios de comunicación lo que puede influir en la calendarización, volumen y naturaleza de la respuesta. Esos aspectos políticos y de repercusión en los medios de comunicación convierten las evaluaciones en algo mucho más delicado que las que se realizan en la mayoría de los programas de desarrollo

Como consecuencia de lo anterior, muchas evaluaciones de programas de socorro no llegan a ser de dominio público, lo cual, aunque resulta útil para la agencia contratante, limita mucho la función de rendición de cuentas que posee. Si los contribuyentes (fundamentalmente en el caso de las agencias donantes bilaterales), los donantes privados y el público en general, en el caso de las ONG, desconocen los resultados de esas evaluaciones, se reduce la presión sobre la agencia para que actúe según esos resultados.

Los informes de evaluaciones son por lo general propiedad de las agencias contratantes, incluso una mayoría de las «externas», llevadas adelante por especialistas «independientes». Cuando algunos llegan a ser del dominio público es porque se considera que contienen valoraciones positivas o porque son resúmenes del informe original, de los cuales se han suprimido o reescrito las partes «delicadas».

¿Cómo se deben evaluar las operaciones de socorro? Como punto de partida hay que establecer que las evaluaciones son cruciales para aprender de la propia experiencia y mejorar el trabajo futuro. Por eso deben tener más prioridad que hasta ahora. Si las agencias de socorro realmente se sienten comprometidas con el mejoramiento de su labor, deben impulsar evaluaciones más regularmente. Una alternativa sería que definan una proporción entre el total de operaciones y aquellas que deben ser valoradas. Por ejemplo, evaluar el 50% del gasto en operaciones de socorro.

La efectividad de las evaluaciones podría ser mayor si las agencias de socorro y las organizaciones donantes diseñaran estrategias sobre el tipo de información que requieren para llevar adelante el control y la administración de sus programas y para su posterior valoración. Considerando la posible confluencia de múltiples fuentes en el financiamiento de operaciones y programas, se debe promover un acuerdo entre las agencias y los donantes sobre los indicadores que deben ser controlados y el «mínimo básico» de información que debe ser recogida.

Un camino para alcanzar este objetivo podría ser el nombramiento de un grupo de trabajo entre las principales organizaciones donantes y las agencias de socorro con el fin de identificar los factores claves que estas últimas deben controlar. Ellas podrían, entonces, incorporar la serie de indicadores acordados a sus métodos de Análisis de Marco Lógico, lo cual facilitaría las comparaciones y valoraciones interagenciales sobre la efectividad y el resultado de sus programas. Al mismo tiempo, ayudaría a fomentar la realización de evaluaciones conjuntas, a reducir los costos de cada una y a proporcionar un mecanismo colectivo para extraer aportes y enseñanzas de sus actividades.

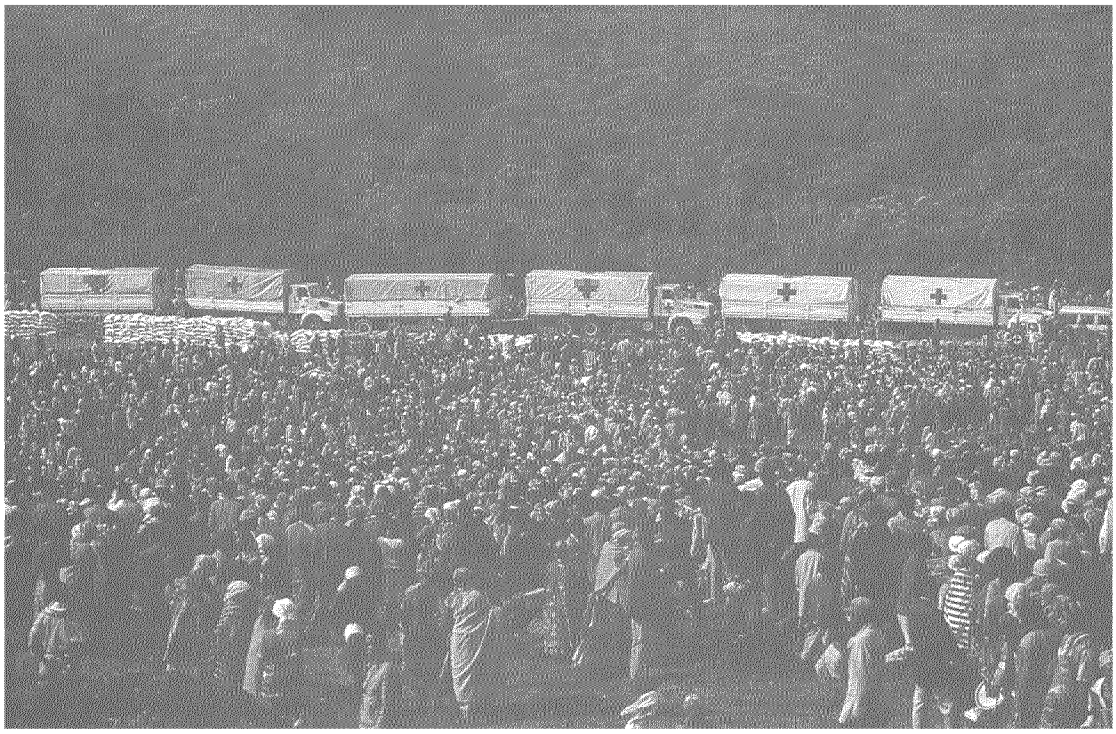
Las perspectivas de contar con evaluaciones que muestren el impacto de los programas de socorro son limitadas, por cuanto la mayoría de ellas serán cualitativas. Las agencias deben reconocer que la búsqueda de «pruebas» positivas de los resultados en programas integrados por múltiples componentes brinda pocas recompensas. En vez de ello, las agencias deberían concentrar sus esfuerzos en proponerse objetivos más explícitos que permitan valorar más acertadamente los resultados. El contexto altamente dinámico en el cual se efectúa la mayoría de los programas demandará, con toda probabilidad, que las agencias preparen sucesivas concepciones de Marco Lógico.

Otra área que podría mejorarse es la de los esfuerzos realizados por los evaluadores para recoger los puntos de vista de las personas afectadas. No siempre será posible hacer encuestas extensivas que arrojen datos estadísticamente válidos. No obstante, sí es posible recoger de una muestra de personas sus opiniones acerca de lo apropiado, efectivo y oportuno del socorro, del grado como este contribuyó a reforzar los mecanismos de sobrevivencia y recuperación y de la efectividad de los métodos de priorización utilizados. Lo anterior es posible hacerlo simplemente conversando con un grupo preseleccionado de beneficiarios.

La preparación de una lista de control garantizaría que se hagan las mismas preguntas en todos los hogares, aunque debe estimularse también la discusión sobre puntos específicos. Una discusión grupal más amplia sobre el programa de socorro sería también útil Cuando se trata de programas de asistencia con sectores meta priorizados, la entrevista a beneficiarios y a no beneficiarios puede contribuir a valorar qué nivel de conformidad existe entre lo logrado y la priorización. Este tipo de métodos ha proporcionado una rica información sobre la efectividad de programas específicos.

Finalmente, queda aún mucho espacio

para seguir realizando evaluaciones conjuntas entre donantes bilaterales, agencias multilaterales y ONG con el propósito de valorar de manera efectiva la labor. Aunque persisten importantes barreras institucionales, resulta cada vez más difícil defender la asignación de recursos para evaluaciones independientes pero que son cargadas a un mismo programa global. Los programas de socorro son ejemplos de la respuesta común de la comunidad internacional frente a grandes necesidades de diversos grupos humanos y deben evaluarse como tales. ■



¡Qué diferencia puede existir entre un año y otro! El impacto de la guerra en la antigua Yugoslavia y el descenso económico en la región del Cáucaso atrajo la atención y los fondos de asistencia hacia los desastres en Europa. Un año después, la matanza en Rwanda y el éxodo forzado de millones de personas volvió a atraer el foco de atención hacia África donde la Federación Internacional se haya comprometida en la atención de muchas situaciones de crisis. Los dos millones de refugiados rwandeses necesitan diariamente 1 000 toneladas de alimentos y 20 millones de litros de agua y esta es una crisis que puede durar por muchos años. Fallas en algún punto de la linea de distribución pueden causar escasez de alimentos. Algunas veces las causas de estas fallas la tiene la rivalidad interagencial, la competencia por el transporte, el aumento de los precios y la creación de problemas innecesarios para ellas mismas y, más importante aún, para las personas que necesitan su ayuda

Convoy de asistencia. Zaire, 1 994 Chris Steele-Perkins/Magnum.