



# PANDEMIA DE COVID-19: DESEMPEÑO HASTA LA FECHA DE LOS ACTORES HUMANITARIOS Y DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. CÓMO MEJORAR.

Síntesis de las primeras lecciones y los datos contrastados extraídos a partir de la respuesta inicial a la pandemia y los esfuerzos de recuperación desplegados

*La Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19*  
Junio de 2021



## Resumen

La Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19 ha sintetizado en este documento los primeros datos contrastados de las primeras lecciones extraídas a partir de la respuesta a la COVID-19 y los esfuerzos de recuperación desplegados, en el plano tanto bilateral como multilateral. Este trabajo puede contribuir al aprendizaje de los actores involucrados, de manera que adopten medidas para mejorar las actividades en curso y la respuesta a futuras crisis. El documento va dirigido a los responsables de las políticas y la toma de decisiones de organizaciones de desarrollo, ministerios y países asociados y, en particular, a órganos de coordinación y grupos de trabajo sobre la COVID-19.

Los conocimientos adquiridos se refieren a obstáculos y factores de éxito relacionados con los procedimientos y las medidas de organización desplegados para responder a la pandemia, entre otros estrategias de reprogramación y gestión de crisis, métodos de comunicación (internos y externos), recursos humanos, integración de cuestiones de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, e innovación y prácticas de gestión de riesgos.

En este examen se ponen de relieve algunas esferas de las que la comunidad internacional puede enorgullecerse, como son la rápida adopción de medidas para ajustar o reorientar las ayudas y la provisión de mayor financiación para responder a esta crisis sin precedentes. También han aflorado algunos problemas, como las insostenibles presiones a las que están sometidos los empleados, la limitada atención al fortalecimiento de los sistemas y la insuficiente capacidad de reacción para actualizar los enfoques a medida que se dispone de nuevas informaciones.

El informe se basa en datos contrastados disponibles desde el primer año de la pandemia (de marzo de 2020 a febrero de 2021) y engloba unas 200 evaluaciones y otros ejercicios de aprendizaje, como el seguimiento de resultados, el examen de las actuaciones llevadas a cabo y ejercicios de reflexión internos que el socio consideró creíbles y pertinentes. En futuras síntesis, cuando se disponga de más datos contrastados, se realizará un análisis de los resultados y la efectividad.

### Aviso legal

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el presente documento no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE ni de los participantes en la Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19. Las lecciones presentadas en este informe no son taxativas, por lo que se recomienda a los usuarios que las revisen cuidadosamente junto con los conocimientos extraídos de exámenes sistemáticos y exhaustivos en el contexto del país, el sector o las condiciones temáticas. Los autores no garantizan la exactitud de los datos y se eximen de toda responsabilidad en cuanto a las consecuencias de su uso.

Tanto este documento como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales y al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

-----  
Fotos de portada de izquierda a derecha: el Presidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, presidiendo una reunión virtual (foto del Gobierno de Sudáfrica -GovernmentZA-, mayo de 2020); personal preparando la 53ª Reunión Anual del Consejo de Gobernadores del Banco Asiático de Desarrollo, 16 de septiembre de 2020; Trabajar desde casa durante la pandemia de COVID-19 en Mozambique, abril de 2020 (Banco Mundial / Henitsoa Rafalia).

## Resumen de las conclusiones

Las conclusiones presentadas en este documento se basan en los datos contrastados y los aprendizajes comentados en este informe de síntesis. Estos mensajes clave se refieren a materias en las que los datos contrastados disponibles convergen y que se han clasificado como esferas que parecen tener un buen desempeño (verde), esferas en las que existen señales de alarma o ciertas preocupaciones (amarillo) y esferas que no parecen ir bien y podrían necesitar medidas correctivas.

Estas conclusiones iniciales se facilitan con ánimo de promover el aprendizaje en tiempo real para fomentar la reflexión sobre estos temas, aunque son necesarios más datos contrastados y análisis al respecto.

 <p>Esferas con buen desempeño:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo de alianzas fiables y el uso de los mecanismos de coordinación existentes para desplegar recursos a escala con gran rapidez.</li> <li>• La agilidad con la que se dieron las primeras respuestas, tanto en lo concerniente a nuevas medidas de apoyo específicas contra la COVID-19 como a ajustes de la programación, y la flexibilización de las formas de trabajo y los requisitos de los socios.</li> <li>• El aprovechamiento de innovaciones y el incremento de la tolerancia al riesgo, con el fin de impulsar ideas útiles para los trabajos de respuesta a la crisis.</li> </ul>
 <p>Esferas que preocupan:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desafíos en materia de funcionamiento y aplicación, entre otros los efectos de la COVID-19 en cuanto a desplazamiento, que inciden en otras prioridades, y el descenso de la capacidad de los organismos de ejecución, los interlocutores gubernamentales y los beneficiarios para participar plenamente en las actividades de los proyectos.</li> <li>• Las deficiencias en la recopilación, coherencia y fiabilidad de los datos financieros y de la información sobre los resultados y, en algunos casos, la reducida participación en el seguimiento, el suministro de información y la evaluación.</li> <li>• Las dificultades para una comunicación eficaz y constante (interna y externa).</li> </ul>
 <p>Esferas que podrían necesitar medidas correctivas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las presiones insostenibles sobre los empleados.</li> <li>• La atención insuficiente al fortalecimiento de los sistemas, inclusive de los sistemas de salud, y los preparativos para la vacunación a gran escala.</li> <li>• Las deficiencias en la capacidad de respuesta de las organizaciones y la lentitud en la revisión de las decisiones o la actualización de las estrategias conforme avanzaba la crisis, aparecía nueva información y se iba definiendo la magnitud y duración de la pandemia.</li> </ul>

Este análisis ofrece una visión inicial de los primeros resultados obtenidos por los actores de desarrollo y asistencia humanitaria durante la respuesta a la pandemia de COVID-19 en 2020. En él se ponen de relieve algunas esferas de las que la comunidad internacional puede enorgullecerse, como son la rápida adopción de medidas para ajustar o reorientar las ayudas y la provisión de mayor financiación para responder a esta crisis sin precedentes.

También han aflorado algunos problemas, que habrá que atender, y posibles medidas para garantizar la efectividad de los esfuerzos en curso en materia de COVID-19 y mejorar la respuesta a futuras pandemias. Entre los problemas encontrados estarían las insostenibles presiones a las que están sometidos los empleados, la limitada atención al fortalecimiento de los sistemas y la insuficiente capacidad de reacción para actualizar los enfoques a medida que se dispone de nuevas informaciones.

La repercusión a largo plazo de estas lecciones en el desarrollo general y la respuesta humanitaria, así como los resultados de estos esfuerzos para la población mundial tan solo están comenzando a percibirse y deben seguir investigándose en futuras evaluaciones y síntesis.

# SÍNTESIS DE LAS PRIMERAS LECCIONES Y LOS DATOS CONTRASTADOS EXTRAÍDOS A PARTIR DE LA RESPUESTA INICIAL A LA PANDEMIA Y LOS ESFUERZOS DE RECUPERACIÓN DESPLEGADOS

## Introducción

La pandemia de COVID-19 ha tenido consecuencias catastróficas en todo el mundo, ya que se ha cobrado más de tres millones de vidas. Incluso en los países en los que, por el momento, se han registrado escasas consecuencias para la salud, el impacto socioeconómico en materia de bienestar ha sido ingente. También ha dejado profundas secuelas en los niños y las niñas (que en términos relativos no se han visto afectados por la enfermedad en sí), como el aumento de la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza, el incremento de las amenazas de violencia y abuso, y el cierre de los centros escolares. Al menos 20 millones de personas más se enfrentan a una grave inseguridad alimentaria y las previsiones indican que otros 150 millones caerán en la pobreza extrema a consecuencia de la pandemia (PMA, 2021; BM, 2020). También se han observado cuantiosos descensos en las rentas del trabajo, superiores al 10% (lo que equivale al 5,5% del producto interno bruto (PIB)) (OIT, 2020). Los diferentes impactos en materia de bienestar observados en todo el mundo son innumerables y solo están comenzando a conocerse (Instantánea 1).

Ciudadanos, gobiernos, organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros socios llevan más de un año trabajando juntos para afrontar los singulares desafíos planteados por esta prolongada crisis sanitaria y las consecuencias que ha tenido tanto para la población como para las economías. La respuesta a la pandemia plantea un desafío sin precedentes —tanto por la escala como por la profundidad de sus consecuencias— para los esfuerzos desplegados en materia de desarrollo sostenible, lo que incluye la cooperación al desarrollo internacional, la asistencia humanitaria, la colaboración Sur-Sur y otras formas de cooperación internacional. Este informe, elaborado por la Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19 (véase el Anexo) tiene por objeto contribuir al aprendizaje de los actores involucrados, de manera que adopten medidas para mejorar las actividades en curso y la respuesta a futuras crisis.

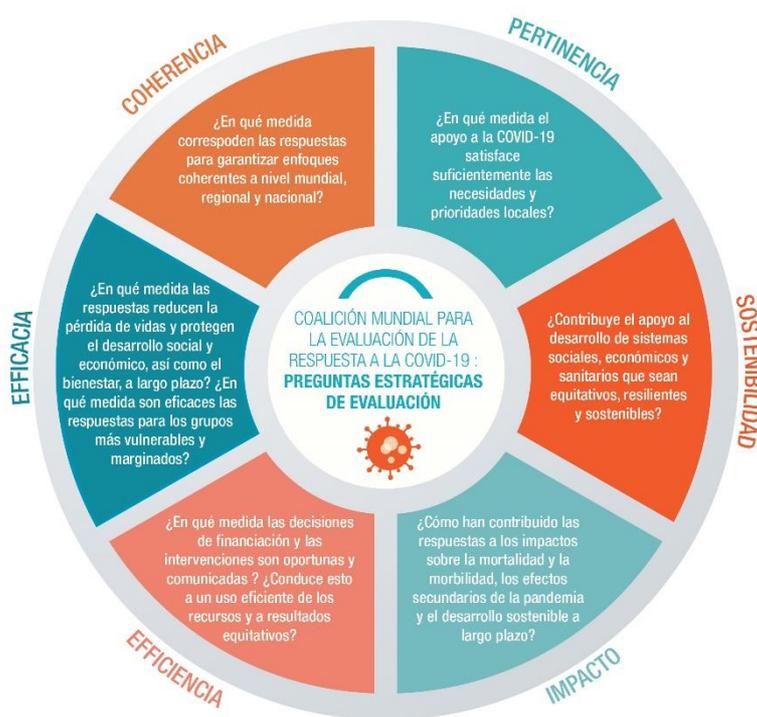
La Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19 es un proyecto de colaboración independiente de unidades de evaluación, con el apoyo de la Dirección de Cooperación al Desarrollo (la Secretaría) de la OCDE y la Secretaría de la ALNAP. Los participantes colaboran en la elaboración, el intercambio, el análisis y la comunicación de datos contrastados sobre la efectividad y los resultados de las actividades no clínicas emprendidas en respuesta a la pandemia.

El trabajo de la Coalición se estructura dentro de un marco de evaluación común (Gráfico 1) en el que se plantean seis preguntas de evaluación estratégicas respecto a las cuales los participantes generan datos contrastados. Estas preguntas tienen por objetivo recabar información para diseñar evaluaciones de alta calidad que analicen la ejecución y los resultados de las diferentes respuestas a la pandemia, así como el razonamiento lógico y los supuestos que las justifican. También pretenden promover la creación de una base de datos contrastados más coherentes, sólidos y completos que puedan sintetizarse —como en este análisis—, inclusive en el marco de análisis sectoriales y temáticos.

### Instantánea 1. Impacto de la COVID-19 en las mujeres que se dedican al servicio doméstico en Georgia

La organización ONU Mujeres llevó a cabo un estudio para analizar el alcance de la protección facilitada a las trabajadoras del servicio doméstico durante la pandemia, y las experiencias y actitudes de las personas para las que trabajaban. Su conclusión fue que la pandemia les había dejado profundas secuelas en cuanto a condiciones de trabajo y medidas de protección públicas. Algunas de ellas fueron la ampliación de sus horarios de trabajo sin el correspondiente incremento salarial o la pérdida de empleo por parte de trabajadoras informales sin acceso a prestaciones ni ayudas por desempleo, entre otras. La pandemia también incidió en las relaciones personales de estas trabajadoras domésticas con sus empleadores. Muchas afirmaron haber sufrido abusos psicológicos y negligencias. En otros casos, su relación excesivamente amigable con las personas a las que prestaban servicio supuso, en ocasiones, un obstáculo para exigir un salario justo o hacer valer sus derechos. La pandemia también incrementó el número de horas de trabajo no remuneradas de las trabajadoras domésticas (por ejemplo, sus responsabilidades en cuanto a prestación de cuidados). (Fuente: ONU Mujeres, 2020)

Gráfico 1. Preguntas estratégicas de evaluación de la Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19



### Finalidad y público objetivo de la síntesis inicial

En el presente documento se sintetizan los primeros datos contrastados y las lecciones extraídas a partir de la respuesta a la COVID-19 y los esfuerzos de recuperación desplegados, en el plano tanto bilateral como multilateral. Su objetivo es promover una reflexión crítica e identificar oportunidades para mejorar tanto las actividades en curso como la preparación para futuras emergencias. Con la información y los datos contrastados que se resumen en este documento se podrán adoptar medidas correctivas dentro de instituciones individuales, y también se facilitará la intervención y el aprendizaje colectivo. Este informe, que constituye la primera de una serie de síntesis previstas en relación con la COVID-19 (véase el Anexo), sirve además para documentar los conocimientos adquiridos a fin de facilitar análisis permanentes.

El público al que va destinado son los responsables de programas, los encargados de la formulación de políticas y la toma de decisiones de organizaciones de desarrollo y ayuda humanitaria, y de gobiernos, en particular, grupos de trabajo sobre la COVID-19 y similares que participen activamente en la respuesta a la pandemia llevada a cabo en países de ingreso bajo y mediano.

### *Alcance del presente informe*

Esta primera síntesis se basa en datos contrastados disponibles desde el primer año de la pandemia aproximadamente, y engloba evaluaciones y otros ejercicios de aprendizaje llevados a cabo por las instituciones que participan en la Coalición, como el seguimiento de resultados, el examen de las actuaciones y ejercicios de reflexión internos. Los primeros exámenes y evaluaciones se centraron primordialmente en los procesos, los sistemas y los problemas operativos de las instituciones. La mayoría no extrae ninguna conclusión sobre los resultados y las lecciones que aquí se describen se ciñen a dicho enfoque, aunque el informe sí pone de relieve algunas conclusiones iniciales en cuanto a pertinencia, coherencia, eficiencia y, en la medida de lo posible, efectividad. En posteriores informes de síntesis se analizarán los resultados y la efectividad de estos esfuerzos, y se facilitarán otras lecciones extraídas a partir de las seis preguntas estratégicas incluidas en el Gráfico 1.

Las conclusiones y los aprendizajes presentados se basan en los datos contrastados disponibles, los cuales no reflejan íntegramente ni son representativos del conjunto total de actividades de respuesta y recuperación. Cabe señalar, por lo tanto, que el presente informe no constituye un examen exhaustivo de la respuesta a la pandemia hasta la fecha.

### *Planteamiento de la síntesis y limitaciones*

Los equipos de evaluación identificaron cinco esferas en las que se extrajeron lecciones a partir de un análisis de los exámenes de aprendizaje interno de dos organismos bilaterales (y de conversaciones con otros socios bilaterales). La Secretaría de la OCDE trianguló dichos exámenes con el estudio realizado para el Capítulo 4 del informe *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, que comprendió un análisis de nuevas publicaciones y entrevistas con más de 20 responsables ejecutivos con facultades decisorias de organismos y/o ministerios miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). De estas aportaciones se extrajo una lista inicial de aprendizajes que la Secretaría de la OCDE utilizó para un examen estructurado del material facilitado por los participantes en la Coalición. A partir de esta lista inicial, la Secretaría invitó a los participantes de la Coalición a realizar sus aportaciones en abril y mayo de 2021, inclusive estudios, si los socios de la Coalición los consideraban creíbles y pertinentes. Aproximadamente un tercio del material se basaba en exámenes internos, de carácter confidencial. Las evaluaciones independientes más sólidas eran, entre otras, todas las realizadas en condiciones adversas, por ejemplo con limitaciones de capacidad y acceso restringido a datos y partes interesadas fundamentales.

Este documento se basa en el siguiente material:

- exámenes internos realizados por cuatro organismos bilaterales (no publicados)
- una evaluación en tiempo real de Enabel (Bélgica)
- conclusiones provisionales de una evaluación de procesos de las respuestas de tres proveedores en Bolivia (sin publicar)
- el examen por parte de la *Independent Commission for Aid Impact* (ICAI) (Reino Unido) de la contratación pública y el gasto relacionados con la ayuda en el Reino Unido
- un resumen de la evaluación en tiempo real del Departamento de Evaluaciones Independientes del Banco Asiático de Desarrollo (BAD)
- un resumen sin publicar de la evaluación acelerada de la respuesta inicial de la Unión Europea (UE) a la crisis de la COVID-19 en regiones y países asociados (está prevista la emisión del informe definitivo en septiembre de 2021)
- un examen de más de 150 evaluaciones llevadas a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 11 evaluaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las conclusiones iniciales de un análisis de síntesis de primera fase sobre la influencia y los resultados de la OIT
- un balance interno de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- una síntesis de cuatro evaluaciones de la región de América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), una evaluación en tiempo real de la región de Oriente Medio y África Septentrional de UNICEF y una evaluación de país de Malawi
- el informe de abril de 2021 del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (FFAM) titulado *Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery*
- el informe del Grupo Independiente de Preparación y Respuesta frente a las Pandemias (IPPR), *COVID-19: Hagamos que sea la última pandemia*
- un informe de lecciones extraídas de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

El presente documento se ha basado además en información obtenida del trabajo preliminar sobre la financiación de las medidas contra la COVID-19 realizado por el Departamento de Evaluación del organismo noruego para la cooperación al desarrollo, un sondeo de la opinión pública alemana llevado a cabo por el Instituto Alemán para la Evaluación del Desarrollo (DEval), una evaluación del impacto de la protección social en Colombia, un estudio de la OCDE sobre innovación, una evaluación de la repercusión de la COVID-19 en las vidas de las mujeres de Georgia realizado por ONU Mujeres y un análisis panorámico sobre la gestión del conocimiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

Las unidades de evaluación que facilitaron el material también suministraron comentarios al respecto posteriormente y, por último, validaron el borrador de la síntesis, de manera que confirmaron que su propia base de nuevos datos concluyentes corroboraba las lecciones presentadas en este documento y que podían refrendar las conclusiones de este informe. Este proceso de validación incrementa el nivel de confianza en la vigencia de los aprendizajes reflejados en este documento.

Puesto que la crisis continúa —y en el momento de redacción del presente se recrudece en muchos países—, los conocimientos aquí extraídos podrían analizarse de modo diferente con el paso del tiempo. Como próximo paso, los participantes en la Coalición están estudiando si las medidas que se están adoptando y los ajustes que se están realizando demostrarán, a la larga, haber sido "acertados". Este examen se centró en temas comunes de los datos contrastados disponibles. Podrían extraerse otras lecciones en relación con instituciones individuales o planteando preguntas diferentes. Aquí no se incluyen todos los aprendizajes e informaciones extraídas del material que sirve de base y, por lo tanto, las conclusiones podrían no representar íntegramente las experiencias de cada una de las instituciones que han contribuido al estudio.



Foto: ACNUR/Eduardo Weisberg, cocineros refugiados cocinan para personas vulnerables en el Día Mundial del Refugiado (Argentina, 13 de junio de 2020)

## Agradecimientos

Amanda DeSadeleer (Canadá) y Patrick Empey (Irlanda) identificaron el primer conjunto de lecciones extraídas. Ludhiya Johnson y Megan Kennedy-Chouane (OCDE) redactaron el informe, con una importante contribución de Amanda DeSadeleer.

Los participantes de la Coalición que aportaron conocimientos especializados e información para el presente examen fueron, entre otros, los siguientes: Winston Allen, David Domes, Jörg Faust, Kevin Andrews, Joanne Asquith, Konstantinos Berdos, Eric Bloom, Giulia Camilotti, Michael Francis Craft, Patrick Empey, Amélie Eulenburg, Mona Fetouh, Annalena Flury, Tom Hennessy, Christoph Jakob, Richard Jones, Isabelle Mercier, Susanna Morrison Metois, Olga Lucia Romero Londono, Camilo José Pecha Garzon, Riccardo Polastro, Veronique N. Salze-Lozac'h, Fabien Sordet, Carlos Tarazona, Romana Tedeschi, Guy Thijs, Miki Tsukamoto, Fredrik Uggla, Mathew Varghese, Patricia Vidal Hurtado, Cecilia De Decker, Anette Wilhelmsen, Adrian Rivera y Maya Vijayaraghavan. Entre los evaluadores de la OCDE se incluyeron Alison Pollard, Anita King, Mariana Gamarra, Rahul Malhotra, Benjamin Kumpf, Mags Gaynor, Elisabetta Gioffrè y Eleanor Carey. Los elementos gráficos fueron diseñados por Stephanie Coic y TFK. Autumn Lynch y Ola Kasneci prestaron apoyo administrativo. Susan Sachs editó el documento.

La Secretaría también desea transmitir su agradecimiento a los muchos equipos de evaluación cuyo trabajo se presenta en este documento, así como a las personas que realizaron un esfuerzo extraordinario para poner en marcha la respuesta inicial a la pandemia de COVID-19 que se aborda en este examen.

## Conclusiones: primeras lecciones sobre la respuesta a la COVID-19 y los esfuerzos de recuperación desplegados

Un examen inicial identificó cinco esferas funcionales en las que la base de datos concluyentes era suficiente para extraer lecciones aplicables con carácter general: **alianzas y operaciones, gestión, comunicaciones, recursos humanos y oportunidades de innovación**. Este informe se estructura en torno a dichas esferas.

**Estructura del presente informe.** En cada una de las cinco secciones se realiza una breve introducción del contexto y posteriormente se extraen lecciones aplicables con carácter general de las conclusiones de la evaluación, haciendo hincapié en las fortalezas o debilidades que afectaron al desempeño y los resultados. Para ayudar a explicar los conocimientos adquiridos, se ponen una serie de ejemplos. Pese a que es necesario analizar de manera más exhaustiva las lecciones extraídas, al final se destacan algunas cuestiones clave que deben seguir investigándose. En los cuadros con el título “Instantánea” se describen ejemplos y se analizan de forma más pormenorizada los datos concluyentes tomados como base.

**Todas las lecciones han sido extraídas del material anteriormente citado y están refrendadas por diversas fuentes de datos contrastados.** Si dichos datos concluyentes han sido publicados, se citan las referencias. Cuando los datos han sido recabados de exámenes de aprendizaje internos u obras no publicadas, no se incluyen referencias específicas. Esta forma de trabajar contribuyó al equilibrio entre la credibilidad y la integridad ética del presente informe.

### ALIANZAS Y OPERACIONES

**Contexto:** *en caso de emergencia, es importante responder con rapidez. La prestación de asistencia humanitaria y ayuda oficial al desarrollo depende de una red de socios de financiación y ejecución que trasladan una serie de conocimientos adquiridos y especializados del ámbito internacional al local. Las evaluaciones de emergencias ocasionadas por catástrofes naturales y crisis sanitarias en el pasado han demostrado la importancia que reviste encontrar la combinación adecuada de expertos, entidades de financiación y entidades de ejecución para el problema en cuestión a fin de prestar auxilio en el momento oportuno y ofrecer ayuda a largo plazo. Para hacer frente a los complejos desafíos que supone alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, resulta esencial plantearse la formación de alianzas nuevas y creativas. A medida que se incrementó la escala de las operaciones, el contexto de la pandemia de COVID-19 interpuso obstáculos sin precedentes a las alianzas nuevas y existentes.*



**LECCIÓN 1. El desembolso rápido y sin burocracia de nuevos fondos y la flexibilidad en cuanto a reprogramación de los fondos existentes agilizaron la obtención de financiación para atender las necesidades surgidas en las primeras fases de la crisis.**

- Muchos gobiernos facilitaron nuevos fondos de inmediato, en la mayor parte de los casos utilizando los canales establecidos e instituciones multilaterales. Por ejemplo, Suiza concedió rápidamente un préstamo de apoyo general para luchar contra la COVID-19 al Comité Internacional de la Cruz Roja, por un importe de hasta 222 millones de USD. Colombia enseguida amplió las ayudas a las familias mediante un programa de transferencias de efectivo para complementar su programa nacional de protección social existente (Instantánea 2). Los informes del FFAM concluyeron que, durante las primeras fases más acuciantes de la emergencia de desarrollo, se aprobaron y ejecutaron proyectos en el momento oportuno. Pese a que muchos informes destacaban la agilidad de la respuesta inicial, es necesario un análisis más exhaustivo para determinar si estas respuestas (la mayoría de las cuales tuvieron lugar entre finales de marzo y mayo de 2020) fueron lo "suficientemente rápidas" o todo lo rápidas que podían haber sido dadas las circunstancias.
- Las instituciones multilaterales actuaron sin dilación y, con frecuencia, desplegaron recursos sin precedentes a escala (BAD, 2021; FFAM, 2021; Norad, 2020). Los gobiernos y los organismos humanitarios y de ayuda al desarrollo reorientaron los proyectos existentes y los ajustaron, además de crear instrumentos de financiación rápidos y flexibles y prestar asistencia técnica para ayudar a los gobiernos a hacer frente a las necesidades sanitarias urgentes, incluso en relación con suministros y equipamiento (ICAI, 2020).

- La ayuda presupuestaria demostró ser un medio ágil y eficaz para facilitar financiación a los gobiernos. Por ejemplo, en Filipinas, los fondos de la operación Opción de respuesta a la pandemia de COVID-19 del BAD se desembolsaron íntegramente en el plazo de dos meses desde su aprobación. Como consecuencia de su pronta actuación, el BAD pudo comprometer 16.100 millones de USD (97%) de los 16.600 millones de USD que había aprobado en 2020, de manera que prestó asistencia urgente a los sectores principales, incluidos el de la salud y la protección social (BAD, 2021).
- El *International Community COVID-19 Task Force* en Mozambique es un ejemplo de rápida coordinación bajo un firme liderazgo nacional con el objetivo de identificar prioridades y reprogramar fondos (OCDE, 2020). Dirigido por el Primer Ministro, este grupo de trabajo coordinó los trabajos de partes interesadas clave en Maputo y de todas las entidades de financiación principales del sistema de salud de Mozambique para reasignar fondos, de manera que se pusieron a disposición del Ministerio de Salud 13 millones de USD de fondos internacionales el día que se puso en marcha el plan inicial de Mozambique contra la COVID-19.
- Algunos estudios que analizaron cómo se incorporó la igualdad de género en las respuestas iniciales concluyeron que, en general, durante las primeras tareas de financiación y reprogramación, se habían desplegado un buen número de esfuerzos encaminados a paliar los desproporcionados efectos de la pandemia en mujeres y niñas, entre otros una iniciativa concertada para mitigar riesgos de abuso y explotación sexual (UNICEF, 2021b; BAD, 2021; Enabel, 2020). No obstante, parece que solo se hizo así en el caso de las organizaciones que ya disponían de estrategias, planteamientos y sistemas sólidos en la materia.
- La mayor parte de los fondos iniciales se destinaron a ayuda humanitaria, ya que en la mayoría de los sistemas de donantes resulta más sencillo desplegarla con rapidez y emplea mecanismos de respuesta ágiles, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia para prestar ayuda urgente y salvar vidas. Pese a que aún no se dispone de cifras oficiales completas sobre financiación, existen indicios de que la mayoría de los fondos se centraron inicialmente en insumos y necesidades inmediatas de material sanitario (equipos de protección, respiradores, etc.) y prestaron menor atención a respaldar la creación de capacidad de los sistemas o necesidades y respuestas a más largo plazo. Se seguirá investigación el uso de la asistencia humanitaria por medio de una evaluación interinstitucional de la ayuda humanitaria y de otras evaluaciones.
- En general, parece que hubo un menor afán por destinar fondos a las capacidades de los sistemas y las necesidades a más largo plazo. Tal como señala un informe, según se extrae del análisis de nueve países en casos prácticos, el fortalecimiento de los sistemas, inclusive de los sistemas de salud, sigue siendo el aspecto de la respuesta que mayores dificultades plantea (informe no publicado). En concreto, varios informes señalan la insuficiente atención a los sistemas necesarios para preparar la vacunación contra la COVID-19.

### *Instantánea 2. Evaluación de impacto sobre la intensificación de la protección social en Colombia*

Al inicio de la crisis, Colombia aumentó rápidamente las ayudas a familias vulnerables a través del programa de compensación del impuesto sobre el valor agregado (IVA), un programa de transferencias de efectivo sin condiciones que complementaba su programa nacional de protección social existente y del que se beneficiaron miles de familias en situación de pobreza durante la pandemia. Aprovechando sus alianzas existentes con la entidad de investigación Innovaciones para la Acción contra la Pobreza, Colombia evaluó el programa con el objetivo de identificar sus repercusiones en el bienestar económico de los destinatarios, el acceso a los alimentos y la seguridad alimentaria, las actitudes políticas y otros resultados, lo que facilitó datos contrastados de gran valor en los que basar la labor política permanente en materia de protección social.

Esta evaluación concluyó lo siguiente:

- Las posibilidades de que los beneficiarios vendiesen sus activos durante la cuarentena nacional se redujeron en un 15,5%.
- Más del 90% de los hogares beneficiarios utilizaron los fondos para comprar comida y el acceso a alimentos mejoró un 6,1%, aunque esto no se tradujo en una mayor seguridad alimentaria.
- Aumentaron las probabilidades de que los beneficiarios invirtiesen en la educación de sus hijos. Este resultado fue más notable en las zonas urbanas.
- Pese a que el apoyo de los beneficiarios a la respuesta dada por el Gobierno a la pandemia en materia de protección social era un 7,4% superior al de las personas no cubiertas por el programa, este no tuvo ninguna incidencia en la confianza de los ciudadanos en el Gobierno ni en el apoyo a las políticas de confinamiento (que contaron con un respaldo generalizado).

Fuente: Londoño-Vélez y Querubin (2020).

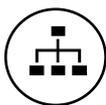


## LECCIÓN 2. La realización de los trabajos a través de socios de confianza con gran experiencia y el uso de mecanismos de coordinación existentes permitieron movilizar recursos rápidamente y posibilitaron un enfoque más coherente y mejor informado.

- La estrecha colaboración y las alianzas con socios institucionales centrales y descentralizados resultó útil para garantizar una rápida toma de decisiones interna, el refuerzo de las cadenas de ejecución, la resolución de problemas en los últimos tramos de los procesos y la rápida implementación de las respuestas durante la pandemia. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo y Níger, gracias al doble enfoque de afianzamiento adoptado por el organismo belga encargado del desarrollo, Enabel, y a sus sólidas relaciones con socios nacionales, regionales y locales, se pudieron emprender acciones inmediatas para acceder a recursos y equipamientos sanitarios (Enabel, 2020). Varios informes señalan además que la crisis consolidó alianzas existentes —con administraciones, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las instituciones de ejecución, entre otras—, ya que se reforzó la confianza al colaborar para superar dificultades acuciantes (UNICEF 2021a; UNICEF 2021b; OIT 2021e).
- Las alianzas también resultaron esenciales en relación con la generación de capacidad para dar seguimiento a los cambios en las necesidades de las comunidades locales, a fin de orientar la respuesta y reforzar la resiliencia socioeconómica (Enabel, 2020).
- Las OSC también reaccionaron de inmediato a la crisis y, cuando mantenían alianzas sólidas con donantes, se produjo una reasignación ágil y eficaz de los fondos de las ayudas permanentes para responder a la emergencia, promover la recuperación tras la pandemia y garantizar la protección de las mujeres y la población vulnerable (OCDE, 2020; informes no publicados).
- A nivel nacional y regional, los mecanismos de coordinación de alianzas ya existentes fueron de gran utilidad para que las administraciones nacionales y los socios internacionales pudiesen valorar rápidamente la situación, crear planes integrales y evitar la duplicación de esfuerzos (Enabel, 2020; UNICEF 2021a; UNICEF 2021b; OCDE, 2020). Aprovechar vínculos existentes desde hace tiempo y coordinar las prioridades entre los socios resultó esencial para facilitar una respuesta rápida y específica a la pandemia.
- Los mecanismos de coordinación de alianzas existentes contribuyeron a la organización de las informaciones y al emprendimiento de acciones concertadas. Por ejemplo, One Health es una iniciativa de colaboración que abarca diferentes sectores entre la FAO, la OMS y la Organización Mundial de Sanidad Animal, cuyo objetivo es expandir la gestión de emergencias y reforzar la prevención y la respuesta a enfermedades zoonóticas como la COVID-19. En abril de 2020, el *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19* estableció la estructura general de planificación y programación de la respuesta del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a nivel del país, a través de planes de respuesta y recuperación socioeconómica. Estos planes brindaron un foro muy útil para la coordinación y el intercambio de información en muchos países.

## GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA RESPUESTA

**Contexto:** las organizaciones tuvieron que ajustar sus formas de trabajar y sus estructuras de administración a esta crisis sin precedentes. Aunque muchos ya tenían planes de preparación y procedimientos operativos en caso de emergencia, no fueron suficientes para una crisis de carácter mundial y simultáneo que afectó a las líneas de negocio y también a las operaciones internas. La pandemia ocasionó importantes retrasos en la ejecución, lo que incrementó las posibilidades de no alcanzar las metas planificadas en cuanto a producción en este difícil contexto. Tuvieron que ampliarse muchos proyectos para llegar a nuevos grupos de beneficiarios y apoyar a las personas que habían quedado en situación de vulnerabilidad debido a la COVID-19.

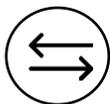


**LECCIÓN 3.** Para tomar decisiones de forma eficaz y efectiva, resultó útil formar y poner en funcionamiento de inmediato un grupo de trabajo de respuesta a la crisis centralizado, dotado de suficientes funciones e información de diferentes sectores y departamentos. Estos mecanismos se reputaron especialmente efectivos cuando se combinaron con una rápida delegación de atribuciones en las unidades que presentaban la especialización y los conocimientos contextuales necesarios.

- Los grupos de trabajo para la crisis o entidades similares que incluían a la dirección ejecutiva de la organización permitieron lograr una reflexión común y una comunicación coherente entre diferentes instituciones. Los exámenes bilaterales destacan que las unidades de crisis con un mandato claro y con representación de todas las unidades de negocio pertinentes pudieron dar una respuesta coordinada y puntual a las necesidades y prioridades que fueron surgiendo. Las evaluaciones de las Naciones Unidas muestran que las oficinas en los países que ya contaban con mecanismos de gestión de crisis (por ejemplo, aquellas que ya gestionaban emergencias humanitarias o epidemias) se encontraban en mejor posición para movilizar la respuesta de manera ágil y efectiva que otros contextos en los que se tuvieron que crear los mecanismos para responder a la COVID-19.
- Varias organizaciones indicaron que la pandemia había tenido el efecto positivo imprevisto de incrementar el intercambio de conocimientos y la inclusión en la toma de decisiones, una labor a la que contribuyó el nuevo entorno de trabajo virtual. La introducción de un modelo de gestión modular y el uso a gran escala de herramientas digitales promovieron la "desjerarquización" y la inclusión en las organizaciones.
- En muchos países, una gestión combinada de unidades de crisis centralizadas que trabajaban de forma cohesionada con equipos dinámicos a nivel local propició la rápida introducción de cambios. La estrecha colaboración con unidades descentralizadas permitió dar seguimiento a la situación local para obtener información en la que basar las decisiones centrales. Un alto grado de autonomía y una toma de decisiones de forma centralizada con respecto a los programas estimuló la asunción de estos como propios y el nivel de compromiso.
- Estos centros también facilitaron la incorporación de nueva información conforme fue evolucionando la pandemia. Muchos informes señalan tanto la importancia esencial de gestionar la interacción entre la información y la adopción de medidas, como la necesidad de reconsiderar las acciones emprendidas conforme surgen nuevos datos. Estas conclusiones se basan en la evaluación del IPPR sobre lo que funcionó a nivel del país, es decir, que para la capacidad de adaptación de los países a cambios en la información, resulta esencial disponer de órganos de coordinación de alto nivel efectivos.



*Foto: El Presidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, en calidad de Presidente de la Unión Africana, presidiendo una reunión virtual con Jefes de Estado y de Gobierno de los países vecinos de Sudáfrica para comentar las respuestas a la pandemia de coronavirus (COVID-19)". (Foto del Gobierno de Mozambique - GovernmentZA-, mayo de 2020. Con licencia CC BY-ND 2.0)*



**LECCIÓN 4. Las instituciones capaces de adoptar rápidamente formas de trabajo más flexibles, o que disponían de sistemas para propiciar una adaptación estratégica, pudieron responder a las necesidades incipientes y conciliar la atención a las nuevas prioridades surgidas de la pandemia con el cumplimiento de sus mandatos principales.**

- Los exámenes muestran que los proyectos que se encontraban en posición de ajustar sus actividades para responder directamente al nuevo contexto hicieron un buen uso de sus recursos y resultaron enormemente productivos pese a ver alteradas sus actividades y no alcanzar sus objetivos originales.
- Teniendo en cuenta la crisis, demostraron una ágil gestión y flexibilidad en el diseño de proyectos y las operaciones de los programas. Las modificaciones de menor calado, como un sistema de aprobación de préstamos acelerado, procesos de contratación pública más cortos, un mayor uso de herramientas tecnológicas digitales y ofrecer mayor flexibilidad a los socios de ejecución en términos de reparto de costos, dotación de personal y presentación de informes, resultaron esenciales para facilitar la ejecución de los programas sobre el terreno. Por ejemplo, la iniciativa *Partnership for a Tolerant and Inclusive Bangladesh* del PNUD, un proyecto de varios años para conocer y prevenir extremismos violentos, reajustó sus herramientas en redes sociales para frenar la desinformación sobre la COVID-19 en Bangladesh (PNUD, 2021). Su estructura flexible fue el factor clave que permitió a este proyecto variar su enfoque.
- Aunque la adaptación de las intervenciones en curso ayuda a garantizar la continuidad del trabajo, se concluyó que eran necesarias intervenciones específicas para llegar a las poblaciones vulnerables más afectadas por la pandemia.
- No cabe duda de que es necesario hacer un seguimiento de estas adaptaciones y, según indicaron varios exámenes, las estrategias creadas no se "actualizaron" a medida que se fueron conociendo más datos sobre las consecuencias de la pandemia y lo que realmente funcionaba —o no— para mitigar sus efectos.
- Es demasiado pronto para saber si las nuevas prácticas incrementaron la flexibilidad o cuáles de ellas lo hicieron, pero la capacidad de reacción seguirá siendo o pasará a formar parte de la "nueva normalidad". Algunas organizaciones indican que las experiencias positivas del año pasado —durante el cual estas modalidades de trabajo demostraron ser más eficientes y efectivas— incrementan las probabilidades de que esas buenas prácticas se incorporen por fin a los sistemas de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.



**LECCIÓN 5.** *En materia de planificación de crisis y continuidad empresarial, se obtienen mejores resultados cuando estos aspectos forman parte de las operaciones cotidianas y los sistemas de gestión, pues se garantiza el mantenimiento de los servicios principales al tiempo que se movilizan otros nuevos para responder a la crisis.*

- Habida cuenta del carácter sin precedentes de la crisis de la COVID-19, la mayoría de los estudios concluyen que un notable grado de adaptación acelerada garantizó la continuidad de los trabajos y (con frecuencia) la intensificación de estos cuando se desencadenó la pandemia. Obtuvieron mejores resultados las instituciones que ya disponían de marcos y sistemas flexibles, con capacidad de reacción y posibilidades de aumentar la capacidad para incrementar los recursos conforme iban surgiendo nuevas necesidades. Con todo, muchas concluyeron que los marcos de gestión del riesgo y planificación de la continuidad de las actividades con los que contaban eran insuficientes (en particular a medio plazo) y la mayoría no preveían una crisis de esta envergadura. No obstante, estas estructuras funcionaron bien cuando se complementaron con responsabilidades compartidas y actividades de continuidad de las operaciones periódicas e integradas en todas las unidades de negocio. Los resultados fueron aún mejores cuando dichas herramientas se incorporaban a actividades periódicas de planificación, elaboración de presupuestos y realización de exámenes. Resultó crucial que las organizaciones se ocupasen oportunamente de la gestión de riesgos y creasen estructuras de gobierno para la gestión de la crisis, con responsabilidades y funciones claras.
- Las distintas fases de la pandemia precisan planteamientos de gestión, atención e instrumentos diferentes. Las organizaciones que declararon haber adoptado efectivamente un planteamiento iterativo, cambiando lo que hacían en función de la aparición de nueva información y de los nuevos efectos de la pandemia, concluyeron que lo habían conseguido gracias a la adopción de una estrategia "sin remordimientos" combinada con mensajes de la dirección indicando que, durante la crisis, se diese prioridad a la "agilidad por encima de la perfección". Así lograron innovar (véase la Lección 9).
- Numerosos exámenes señalaron la necesidad de que los gobiernos y las empresas convirtiesen la generación de resiliencia en una parte integrante de su manera de trabajar. Tal como señaló una evaluación de la OIT de 2020, nunca va a ser posible que gobiernos y empresas resistan cualquier catástrofe posible ... pero la COVID-19 ha demostrado que son demasiados los países y las empresas que desconocen lo que hace falta para mantenerse firme ante una catástrofe (OIT, 2020e).
- Las evaluaciones de seguimiento activas resultan útiles para poder adoptar medidas a su debido tiempo. Varias organizaciones informaron de que los conocimientos adquiridos a partir de las evaluaciones de impacto de las actividades conferían ventajas de amplio alcance a la hora de iniciar y establecer procesos en relación con el trabajo por medios remotos, la movilización de recursos y la dotación de personal, etc. Las evaluaciones remotas, en tiempo real, basadas en planteamientos participativos, sondeos por teléfono e internet, análisis de datos secundarios y apoyo local específico se identificaron como metodologías prácticas para adaptar la programación de la respuesta a la COVID-19 y las operaciones sobre el terreno (OIT, 2021; UNICEF, 2020; OCDE, 2020; Enabel, 2021).
- La previsión de espacios para la reflexión interna y la documentación de las lecciones aprendidas de los interlocutores participantes en la estrategia de respuesta refuerzan la respuesta actual y pueden contribuir a la preparación para el futuro. Muchos países han llevado a cabo exámenes internos de los conocimientos adquiridos con el fin de identificar, diseccionar y reflexionar sobre su respuesta a la pandemia. Por ejemplo, Enabel ha creado "comunidades de prácticas" para facilitar una comunicación activa entre los expertos de la sede central en Bruselas y el personal de campo que recaba iniciativas y experiencias del terreno, publica información pertinente de organizaciones de referencia y comparte buenas prácticas y pruebas científicas (Enabel, 2020:17). Esto ayudó a motivar al personal para colaborar en la creación y mejora de nuevas soluciones, y mejoró las sinergias entre la sede central y el personal de campo.



Foto: La Semana Verde de la OIT de 2021 se celebró íntegramente a través de internet y estuvo abierta a todo el mundo. Ofreció un panorama general del trabajo de seguimiento y la creación de modelos para que la recuperación económica de la COVID-19 sea más respetuosa con el medio ambiente (OIT, 2021)

## GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

**Contexto:** puesto que la COVID-19 ha sido una crisis sin precedentes, conocer la evolución de los efectos de la pandemia y las medidas de respuesta ha supuesto todo un desafío. Muchos actores indicaron que carecían de la información necesaria para coordinarse con otros. Varias instituciones tuvieron dificultades para reunirse y analizar datos sobre la evolución de la situación, las respuestas y las prioridades para la acción. A lo largo del año, se puso de manifiesto la importancia que reviste una comunicación clara y transparente (interna y externa) sobre la pandemia y las actividades de respuesta. Tanto la población como las instituciones tuvieron que gestionar olas de nueva información sobre la pandemia de COVID-19, inclusive datos erróneos y también desinformación.



**LECCIÓN 6. La coherencia y la adecuada orientación de los mensajes públicos facilitaron las tareas de seguimiento de la pandemia y sus consecuencias, la lucha contra la difusión de información errónea, la sensibilización de la población y la promoción de la transparencia y la credibilidad de las actividades de respuesta a la crisis.**

- Una estrategia de comunicación pública clara y transparente sobre la respuesta a la COVID-19 de las entidades humanitarias y de cooperación al desarrollo sirvió para sensibilizar e implicar al público, además de incrementar su confianza, en países socios y donantes (Instantánea 3).
- Muchos interlocutores afirmaron que les resultaron útiles las actividades de comunicación destinadas a ofrecer un acceso equitativo a la información a todos los niveles (por ejemplo, sobre medidas de seguridad y contra la violencia de género). Los informes demostraron también la utilidad de una serie de canales de comunicación (sitios web, redes sociales, infografías, seminarios web, etc.) para garantizar una amplia cobertura y la transmisión de un mensaje uniforme a todo el mundo. No obstante, la sobrecarga de información y la multiplicación de los mensajes, en ocasiones incluso contradictorios, en especial al inicio de la pandemia, pueden haber incidido en el nivel de aceptación e influencia de las tareas de comunicación.
- Se probaron varias estrategias para frenar la difusión de información errónea. Una de las lecciones clave extraídas fue que debían tenerse en cuenta los diferentes contextos de los distintos países, en los que la pandemia había tenido consecuencias dispares y, por ello, se percibía de distinta manera. La confianza

del público en el Gobierno se identificó como un factor especialmente importante, que afectaba a las opiniones y los comportamientos en relación con la pandemia (DEval, 2020; UNICEF, 2021c).

- Varios informes indicaron que los mensajes públicos funcionaban mejor cuando se hacía hincapié en que los esfuerzos de respuesta se basaban en pruebas científicas y en información obtenida a partir de los conocimientos adquiridos.

### *Instantánea 3. La opinión pública alemana se manifiesta a favor de la ayuda mundial para hacer frente a las secuelas de la COVID-19*

Deval, que recabó datos basados en opiniones del público alemán hasta mediados de 2020, llegó a las siguientes conclusiones:

- El público se manifestó a favor de una mayor solidaridad mundial para luchar contra la pandemia de coronavirus, en especial de medias relativas al suministro de alimentos y apoyo a los sistemas de atención sanitaria.
- El apoyo fue menor en el caso del alivio de la deuda y mayor respecto a las ayudas económicas de carácter general y la asistencia a los refugiados.
- Los indicadores relativos a las “preocupaciones por la propia salud” presentaron una correlación ligeramente positiva con el apoyo a la cooperación al desarrollo, es decir, cuanto mayor era la preocupación por la salud de familiares y amigos o de uno mismo, mayor era la aprobación de que se incrementase el gasto en labores humanitarias y de desarrollo.
- La confianza en el propio Gobierno alemán guarda una correlación positiva con el respaldo a una mayor solidaridad mundial, lo cual puede dar lugar a riesgos si la confianza desciende. Este hallazgo es coherente con estudios anteriores en los que se concluyó que la confianza en el propio Gobierno incide positivamente en el respaldo de la cooperación al desarrollo.

Fuente: DEval, 2020



## *LECCIÓN 7. El intercambio constante de información interna sobre decisiones y problemas operativos entre departamentos fue muy útil para evitar confusiones y mantener una respuesta coherente.*

- En numerosas contribuciones se hacía hincapié en que, a fin de superar la sensación de incertidumbre, era importante establecer canales de comunicaciones oportunos con todas las partes interesadas, incluidas todas las misiones regionales, para informar sobre la crisis y actualizar los datos sobre la respuesta. Los miembros del CAD afirmaron utilizar los sitios web de la intranet, boletines informativos semanales, reuniones periódicas, etc. para compartir análisis y estudios actualizados y divulgar información puntual a todos los niveles (Enabel 2020; OCDE 2020; exámenes no publicados). El examen de la OIT señaló una intensificación de la colaboración interna y mejoras en la comunicación en varios programas (próxima publicación).
- También se identificaron obstáculos planteados por la rápida evolución de la situación y los grandes volúmenes de información —denominados “infodemia”—, unidos a una capacidad de absorción limitada. Varios estudios indicaron que se había sobrestimado la capacidad de la población para actuar con arreglo a nuevas instrucciones y directrices que se actualizaban constantemente. Pese a que la comunicación entre la sede central y el personal de campo sobre la adaptación de las modalidades operativas y sobre cuestiones organizativas fue efectiva en términos generales, en algunos casos no fue suficientemente clara (por ejemplo, sobre los procedimientos de contratación) o no bastó para orientar la adopción de decisiones en las oficinas en los países (Enabel, 2020).
- Varios exámenes describieron la forma en que las deficiencias en materia de transparencia y una mayor jerarquización de las comunicaciones durante la crisis socavaron la coherencia de las respuestas en toda la institución.
- Las organizaciones indicaron que, en un contexto de enorme incertidumbre y escasa información sobre el nuevo virus, para lidiar con la pandemia de COVID-19 y prestar una asistencia más efectiva, resultó útil extraer aprendizajes de intervenciones y actividades de respuesta a crisis anteriores. Las unidades de evaluación solían tener una importancia crucial en el aprovechamiento de la experiencia adquirida en el pasado. En un ejemplo anterior, de febrero de 2020, el Departamento de Evaluaciones Independientes

del BAD publicó 13 lecciones extraídas de evaluaciones para responder a la nueva crisis del coronavirus (BAD, 2020). Entre muchos otros ejemplos, la ALNAP elaboró un informe con las lecciones extraídas de respuestas a brotes de Ébola; la serie *Reflections* de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD se basó en evaluaciones del trabajo de la organización en respuesta a crisis para extraer aprendizajes fundamentales que se tuvieron en consideración al diseñar el programa contra la COVID-19; y la Evaluación Independiente del Desarrollo del Banco Africano de Desarrollo recabó las lecciones aprendidas con las ayudas presupuestarias y creó un foro de intercambio de conocimientos con el objetivo de compartir información pertinente para la respuesta a la COVID-19. Asimismo, la experiencia analítica adquirida por la OIT en materia de trabajo decente durante la crisis económica mundial de 2007 resultó útil para apoyar a los socios cuando tuvieron que comenzar a lidiar con los efectos de la pandemia.



Foto: 16 de septiembre de 2020. Personal preparando la 53ª Reunión Anual del Consejo de Gobernadores del BAD (BAD, 2020)

## RECURSOS HUMANOS Y OBLIGACIONES DE PRESTACIÓN DE CUIDADOS

**Contexto:** a diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, más concentradas geográficamente, en esta ocasión se vieron afectadas las propias organizaciones encargadas de responder a la crisis de la COVID-19. El carácter mundial de la pandemia supuso que pocos lugares (que podrían haber aportado medios adicionales) se librasen de sus consecuencias. Un elevado porcentaje de la plantilla estaba "en su casa intentando trabajar" y encargándose además de la prestación de cuidados y de otras responsabilidades relacionadas con la crisis. La pandemia y los confinamientos afectaron a la población de diferentes formas y tuvieron una repercusión en materia de equidad.



**LECCIÓN 8. Como respaldo a las actividades de respuesta prolongadas, resulta esencial crear políticas de organización y formas de trabajo que den prioridad a la salud mental y al bienestar de los empleados.**

- Muchas instituciones formularon políticas y adaptaron las formas de trabajar rápidamente para poder mantener su actividad, promover el bienestar y prestar apoyo a los empleados en relación con la COVID-19 (por ejemplo, acceso a pruebas y a atención médica, aplicación de protocolos sanitarios y de salud en los lugares de trabajo y mecanismos de intercambio de información).
- Varios exámenes concluyeron que únicamente se pudo seguir prestando servicios gracias al alto nivel de dedicación y resistencia del personal, pero que esos niveles de esfuerzo no podían mantenerse en el tiempo y no se había prestado suficiente atención a la salud mental. Para muchas personas, el rápido surgimiento de nuevos trabajos en relación con la COVID-19 vino a sumarse, en muchos casos, a las cargas de trabajo que ya asumían durante los confinamientos, lo que incrementó su nivel de estrés. Las expectativas de que el personal desempeñase su labor "con normalidad", exigencias como la disponibilidad en régimen 24/7 y la larga duración de llamadas relacionadas con el trabajo, así como la carga añadida que suponía conciliar el trabajo con las responsabilidades de prestación de cuidados (al incrementarse las cargas por tener que atender a otras personas y verse alterada la organización habitual de prestación de cuidados) plantearon retos que incidieron en la respuesta y ejercieron una presión añadida sobre el personal. La repatriación de empleados y familiares afectó a la plantilla y los compañeros que se quedaron en el país.
- Según se informó, algunas estrategias con las que se obtuvieron buenos resultados fueron la agilización de los procedimientos de designación de personal y la contratación y creación de capacidad en el ámbito local para liberar a los empleados de carga de trabajo; prestar apoyo psicológico y/o psicosocial; ofrecer horarios de trabajo flexibles, más vacaciones, días libres, reducción de la jornada laboral o un regreso gradual al trabajo; y promover el sentido de compañerismo entre departamentos (por ejemplo, compartiendo cargas de trabajo).
- Los organismos que contaban con planes de intensificación de la capacidad indicaron que su funcionamiento en la práctica había arrojado resultados contradictorios. Según se informó, a la hora de sumar manos que ayudasen, resultó más útil contratar personal en el ámbito local que movilizar o trasladar a empleados internacionales.

## RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA LA INNOVACIÓN

**Contexto:** una crisis puede constituir un estímulo para replantearse el orden establecido y también la forma de trabajar y colaborar de los socios y proveedores de cooperación al desarrollo. Innovar supone trabajar con diferentes sectores y niveles jerárquicos, adaptar una programación a largo plazo de eficacia demostrada e intensificar el uso de soluciones probadas para acelerar el ritmo de cambio. La enorme magnitud de esta crisis ha obligado a las organizaciones a adaptarse a gran velocidad, inclusive a adoptar rápidamente el uso de plataformas digitales. Aunque no pueden subestimarse las dificultades que han encarado las organizaciones, la crisis también despertó la creatividad en la resolución de problemas.



**LECCIÓN 9. La crisis ha provocado una mayor apertura de las organizaciones a la innovación, inclusive a una asunción de riesgos calculados que podría no haberse tolerado en circunstancias normales y que permitió adoptar las medidas oportunas a su debido tiempo.**

- Se ha intensificado el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como de herramientas digitales. Todos los organismos indicaron que la pandemia había agilizado las reformas en curso para promover un mayor uso de las TIC y de herramientas digitales, internamente y también por parte de la administración y los socios de OSC, además de impulsar el despliegue de mecanismos de recopilación de datos a gran escala para mejorar la evaluación de las necesidades y dar seguimiento a su trabajo. Los informes también ponían de relieve la aceleración del uso de herramientas digitales por parte de las administraciones para garantizar la continuidad de las operaciones del gobierno y la prestación de los servicios. Al mismo tiempo, se reconoció que no todo el apoyo se había prestado de manera efectiva por medios remotos, que algunas instituciones y comunidades no estaban en condiciones de usar tecnología virtual y que algunas personas vulnerables podían quedar, por lo tanto, excluidas (OIT, 2021).
- Las innovaciones de la población local han tenido una importancia vital durante la pandemia de COVID-19. Algunas de ellas permitieron dar con soluciones y enfoques totalmente nuevos a las consecuencias de la pandemia, por ejemplo el rastreo y seguimiento de casos por medios digitales en el sistema de transporte público de Kenia. Otras innovaciones proporcionaron mayor protección y seguridad y resolvieron importantes carencias, entre otras la colaboración entre colectivos de fabricantes y el Gobierno de la India para producir equipos de protección personal (OCDE, 2021).
- En otro ejemplo de innovación relacionada con la pandemia, voluntarios de Jordania se ocuparon de conseguir los medicamentos prescritos a personas vulnerables que estaban confinadas en su hogar. Pese a que una respuesta tan novedosa podría haber sido complicada de organizar en otro contexto, el carácter urgente de la necesidad y la confianza en la dirección permitieron que tanto los empleados como las autoridades pertinentes actuaran de manera rápida y decidida (UNICEF, 2021c).
- Al mismo tiempo, el contexto de la emergencia restringió el alcance de las innovaciones actuales, pues con frecuencia no hubo tiempo para experimentar con nuevas ideas. Durante la emergencia ocasionada por la pandemia, resultó más útil la adaptación a los nuevos contextos de innovaciones probadas — sometidas a ensayo durante la crisis del Ébola, por ejemplo— que probar conceptos y soluciones totalmente nuevos (Enabel, 2020).
- Varios informes destacaron que la pandemia había agravado el entorno de riesgos, por lo que hubo que prestar mayor atención y realizar un trabajo más analítico para conocer los riesgos y la evolución coyuntural (BAD 2021). La mayoría de las instituciones concluyeron que, ante la crisis ocasionada por la pandemia, hubo poco tiempo para evaluar el riesgo y realizar la debida diligencia necesaria para trabajar de manera responsable con nuevos socios, así como garantizar que la ayuda no agravase la crisis ni otras desigualdades. Sin embargo, hubo casos en los que una relajación de las exigencias operativas y una mayor tolerancia al riesgo permitió facilitar fondos a nuevos socios (locales), entre ellos algunas administraciones locales que estaban bien situadas para incrementar el alcance y la efectividad de la respuesta.

## Problemas encontrados y esferas que deben seguir investigándose

Se plantean algunos problemas que requieren mayor atención y pueden afectar al aprendizaje, la gestión y las evaluaciones de cara al futuro.

- La coherencia y coordinación de los esfuerzos se perfilan como las esferas que plantean más dificultades y deberán seguir investigándose. Los primeros informes apuntan a cuestiones relacionadas con la ventaja comparativa de actores individuales. Muchos exámenes señalan además dificultades para hacerse una idea clara de lo que están haciendo otros interlocutores, a fin de priorizar y coordinar sus contribuciones.
- El seguimiento del gasto por la COVID-19 varía tanto dentro de las administraciones e instituciones como entre estas. Varios exámenes señalan dificultades en la elaboración de informes financieros, como la falta de claridad de las funciones y responsabilidades y el diferente uso de las etiquetas "COVID". Casi todos los informes destacan problemas para recabar datos en relación con el seguimiento de la financiación, las actividades y los resultados. Todavía no se sabe bien cuáles serán los efectos del reducido seguimiento y la disminución de las visitas presenciales, ni del aumento en el uso de informes digitalizados en relación con la ejecución, supervisión, auditoría, vigilancia y evaluación de los programas. Podría no bastar con documentar las decisiones adoptadas y los motivos que las justifican, incluidos los objetivos que pretenden alcanzar y las pruebas que refrendan las decisiones.
- Las evaluaciones tan solo están comenzando a valorar las contribuciones de los gobiernos nacionales y de los organismos bilaterales y multilaterales para mitigar los efectos de la COVID-19 en la salud, la seguridad alimentaria, el bienestar y los medios de vida de la población. Sin embargo, a partir de las primeras conclusiones que se sintetizan en este documento, entre otras las extraídas de las evaluaciones de Enabel, la UE, la evaluación de país de Bolivia, el BAD, UNICEF y la OIT y de exámenes de proveedores bilaterales, ya ha quedado claro que la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitaria han tenido una importante repercusión a la hora de ayudar a los gobiernos y la población a responder a la crisis. También resulta patente que existen desafíos reales y concesiones mutuas que habrá que gestionar entre la consecución de los objetivos de los programas y las prioridades estratégicas definidas antes de la pandemia, su adaptación a esta y su ajuste con el paso del tiempo conforme surjan nuevas necesidades y prioridades (en la Instantánea 4 puede consultarse un ejemplo). En futuras síntesis de la Coalición se analizarán estas cuestiones.

### *Instantánea 4. Efectos de la pandemia de COVID-19 en el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones de la OIT*

La evaluación independiente de alto nivel realizada en 2020 por el Departamento de Evaluación de la OIT del Programa de Trabajo Decente de la organización en los países andinos del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela examinó las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y recabó información pormenorizada sobre la forma en que la pandemia afectó a dicho programa. Según sus conclusiones, la pandemia no solo está incidiendo en los sistemas de salud y protección social sino que también afecta a las previsiones económicas, los precios internacionales de los recursos naturales y los mercados de trabajo, como demuestra el aumento del desempleo y del trabajo informal, ha reducido el margen fiscal de las administraciones y está provocando un mayor deterioro del diálogo social. En general, la pandemia ha obligado a las administraciones a poner sobre la mesa de negociación cuestiones de máxima prioridad.

Como consecuencia, a medio plazo, algunos de los estándares laborales centrales de la OIT han llegado a considerarse menos urgentes. La experiencia y los conocimientos de la OIT en cuanto a tendencias laborales actuales en el contexto de la pandemia son fundamentales para orientar las futuras políticas de empleo y respaldar los principios de trabajo decente. La OIT podría influir de forma considerable en la mitigación de la destrucción de empleo. Asimismo, esta organización tiene la oportunidad de sentarse con sus integrantes, analizar su programación y ajustar su lista de intervenciones para adaptarla a las necesidades del momento actual y de sus integrantes. De este modo, estará en mejores condiciones para reorientar sus relaciones con donantes nacionales e internacionales y con interlocutores sociales.

Fuente: OIT, 2020e

## Referencias

- Banco Mundial (2020), [“COVID-19 to add as many as 150 million extreme poor by 2021”](#), Banco Mundial (Washington).
- Departamento de Evaluaciones Independientes del BAD (2020): [Responding to the Novel Coronavirus Crisis: 13 Lessons from Evaluation](#), BAD, Filipinas.
- Departamento de Evaluaciones Independientes del BAD (2021): Evaluación en tiempo real de la ayuda del BAD para la COVID-19, basada en un resumen y una perspectiva general sin publicar.
- DEval (2020), Public Opinion on International Solidarity in the Coronavirus Pandemic, Resumen de políticas de DEval 4/2020, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.
- Enabel (2020), [Results of the evaluation of Enabel's response to the Covid-19 pandemic](#), Enabel, Bélgica.
- FFAM (2021), [Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery](#).
- FSIN y Global Network Against Food Crises (2021) [Global Report on Food Crises 2021](#), Roma.
- ICAI (2020), [UK aid spending during COVID-19: management of procurement through suppliers](#), (consulta del 2 de junio de 2021).
- IFRC (2020), Real Time Learning (RTL) COVID-19 global operation: *How are National Society needs being addressed through the prioritization and allocation of funding to allow it to better rebound from the effects of COVID-19?*, IFRC, Ginebra.
- IPPR (2021), [COVID-19: Hagamos que sea la última pandemia](#), IPPR, Ginebra.
- Londoño-Vélez Juliana y Querubin Pablo (2020), [The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia](#), Innovaciones para la Acción contra la Pobreza.
- NORAD (2020), [Responding to the Covid-19 Pandemic - Early Norwegian Development Aid Support, Norway](#).
- OCDE (2020), *“Development Co-operation Tested and Responsive”* en el Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience, Publicaciones de la OCDE (París) <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>.
- OCDE(2021), *COVID-19 innovation in low and middle-income countries: Lessons for development co-operation*, Documentos de política de desarrollo de la OCDE, N.º 39, Publicaciones de la OCDE (París), <https://doi.org/10.1787/19e81026-en>.
- OIT (2020a), [Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo](#). Sexta edición (Nota informativa), OIT, Ginebra.
- OIT (2020b), *Addressing Education and Skills Gaps for Vulnerable Youths in Haiti*, OIT, Ginebra.
- OIT (2020c), *Employment for youth in Egypt (EYE): Working together in Qalyoubia and Menoufia*, OIT, Ginebra.
- OIT (2020d), [Extending social protection access and portability to migrant workers and their families through selected RECs in Africa \(EC through ICMPD\)](#), OIT, Ginebra.
- OIT (2020e), [High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in the Andean Countries of The Plurinational State of Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and the Bolivarian Republic of Venezuela 2016-2019](#), OIT (Ginebra).
- OIT (2020g), [High-level independent evaluation of ILO's research and knowledge management strategies and approaches, 2010–2019](#), OIT, Ginebra.
- OIT (2020h), [High-level independent evaluation of ILO's strategy and action for promoting sustainable enterprises, 2014–19](#), OIT, Ginebra.
- OIT (2020i), *Proyecto Migrants Rights and Decent Work (MIRIDEW) combinado con un componente relativo a la migración laboral en el marco del programa Skills for Employment Programme (SEP)*, OIT, Ginebra.
- OIT (2020j), *Strengthening the Resilience of Syrian Women and Girls and Host Communities in Turkey*, OIT, Ginebra.
- OIT (2020k), *Support efforts to combat child labor and improve working conditions in agriculture in Dominican Republic*, OIT, Ginebra.
- OIT (2020l), *Proyectos financiados en el período 2018-2020 por el Korea Partnership Programme/la OIT en la ASEAN, Tailandia, Camboya, la República Popular Democrática de Lao, Myanmar y Vietnam*, OIT, Ginebra.
- OIT (2021), COVID-19 one year on: What have we learned about ILO's influence & results in rebuilding the world of work. A synthesis review of evaluative evidence. Oficina de Evaluación de la OIT, Ginebra. (próxima publicación)
- ONU Mujeres (2020), [Assessment of COVID-19's Impact on Women Employed as Domestic Workers in Georgia](#), ONU Mujeres, Nueva York.
- PNUD (2020) [Serie Reflections](#)
- PNUD (2021), Synthesis of evaluations (próxima publicación)
- UNICEF (2021a), [Real-Time Assessment \(RTA\) of UNICEF's response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean \(LAC\) Synthesis Report](#), UNICEF, Nueva York.
- UNICEF (2021b), Arqués, R.S., Thakwalakwa, C. y Durand, J. [Real Time Evaluation of UNICEF's Response to the COVID-19 Outbreak Crisis in Malawi](#), UNICEF, Nueva York.
- UNICEF (2021c), Chazaly, C. y Goldman, E., [MENA Real Time Assessment: COVID 19 Response](#), UNICEF, Nueva York.

## Anexo. Sobre la Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19

La Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19 (la Coalición) es una red de las unidades de evaluación independiente de los países, organizaciones de las Naciones Unidas, ONG internacionales e instituciones multilaterales que proporciona datos contrastados fiables en los que fundamentar la cooperación internacional en respuesta a la pandemia de COVID-19. De este modo, vela por la adquisición de conocimientos a partir de la experiencia práctica y por que la comunidad mundial de desarrollo cumpla sus promesas. La Coalición cuenta con 52 participantes (a fecha de junio de 2021) y está encabezada por un grupo central compuesto por las unidades de evaluación del BAD, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Suiza, la OMS (observador), el PNUD y UNICEF. La Dirección de Cooperación al Desarrollo de la OCDE (Secretaría de EvalNet) y la Secretaría de la ALNAP prestan apoyo a la Coalición en materia de investigación, comunicación y facilitación.

La Coalición ha adoptado un enfoque modular y gradual para promover síntesis y evaluaciones individuales y en colaboración, y para dotar de información en tiempo real los esfuerzos desplegados en respuesta a la COVID-19 y para la recuperación. La Coalición promueve varios tipos diferentes de trabajos de evaluación, de carácter tanto individual como colectivo. La primera fase del trabajo se centró en extraer datos contrastados de evaluaciones anteriores para basar en ellos la respuesta a la COVID-19 y los trabajos de recuperación; la Coalición publicó cinco resúmenes con lecciones extraídas de evaluaciones. A principios de 2021, el trabajo pasó a una nueva fase, centrada en la evaluación de los esfuerzos de respuesta y recuperación en curso y en el fomento del aprendizaje en tiempo real.

Los participantes en la Coalición están planeando realizar más de 150 evaluaciones específicas sobre la COVID-19. Los futuros trabajos que se llevarán a cabo en 2021 y posteriormente evaluarán la respuesta global, agruparán los conocimientos adquiridos y facilitarán información para la respuesta a futuras pandemias. También incluirán otras síntesis en las que se resumirán las lecciones extraídas sobre temas clave.

### Coalición **MUNDIAL** para la Evaluación de la Respuesta a la **COVID-19**

Este documento ha sido elaborado por los evaluadores de la Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19. Sírvase enviar cualquier comentario al respecto a la Secretaría EvalNet del CAD: [COVID19evaluation@oecd.org](mailto:COVID19evaluation@oecd.org), Development Co-operation Directorate, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16 (Francia).

Este documento debería citarse del siguiente modo: Johnson, L. y M. Kennedy-Chouane (2021) Coalición Mundial para la Evaluación de la Respuesta a la COVID-19, "Pandemia de COVID-19: Desempeño hasta la fecha de los actores humanitarios y de cooperación al desarrollo. Cómo mejorar. Síntesis de las primeras lecciones y los datos contrastados extraídos a partir de la repuesta inicial a la pandemia y los esfuerzos de recuperación desplegados". OCDE, París, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/documents/COVID-19-global-evaluation-coalition-early-synthesis.pdf>.