

# ¿ZONAS PRIORITARIAS O ACCIONES PRIORITARIAS? DESDE QUÉ PERSPECTIVA UNA ZONA PRIORITARIA LO ES PARA CUALQUIER TIPO DE ACCIÓN DE AYUDA AL DESARROLLO

---

María Ángeles García Veiga<sup>1</sup> y Nieves Lagares Díez<sup>2</sup>

---

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad de Santiago de Compostela  
X Congreso AECPA 2011 (Murcia)*

## **Resumen:**

El recurso a herramientas de planificación y otras fuentes de verificación que ayuden a identificar y evaluar zonas prioritarias de cooperación resulta cada vez más importante para una mejor definición de las estrategias de acción.

Una de las mayores dificultades de la cooperación al desarrollo es la de identificar dónde es urgente intervenir y cómo empezar a hacerlo. Esto es, la priorización de las zonas debe ir acompañada de la priorización de las acciones, de tal modo que se optimicen los recursos a las singularidades tanto sectoriales como geográficas de las zonas identificadas como prioritarias.

**Palabras clave:** *planificación estratégica, distribución geográfica de la ayuda, evaluación de impacto, eficacia de la ayuda, acciones prioritarias.*

## **Abstract:**

The recourse to planning tools and other sources of verification to help identify and assess priority areas of cooperation is increasingly important for a better definition of the strategies for action. One of the greatest difficulties of development cooperation is to identify where urgent action is needed and how to start to do so. Then, the prioritization of areas must be accompanied by the prioritization of actions, in such a way that optimizes the resources to the singularities both sectoral and geographical areas identified as priorities.

**Key words:** *Strategic planning, geographic distribution of aid, impact assessment, aid effectiveness, priority actions.*

---

<sup>1</sup> María Ángeles García Veiga es investigadora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas e Sociais de la USC (mariaangeles.garcia@usc.es).

<sup>2</sup> Nieves Lagares Díez es decana y profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas e Sociais de la USC (mnieves.lagares@usc.es)

## **INTRODUCCIÓN**

El recurso a herramientas de planificación y otras fuentes de verificación que ayuden a identificar y evaluar zonas prioritarias de cooperación resulta cada vez más importante para una mejor definición de las estrategias de acción. Desde esta premisa, nuestro análisis se centra en tratar de delimitar qué tipo de indicadores son más adecuados para este fin. La información que estos instrumentos aportan facilitará la creación de un listado que ordene las zonas que requieran ayuda y presenten mayores necesidades, primando e impulsando acciones de cooperación en las mismas y focalizando esfuerzos y recursos.

Una de las mayores dificultades de la cooperación al desarrollo es la de identificar dónde es urgente intervenir y cómo empezar a hacerlo. Esto es, la priorización de las zonas debe ir acompañada de la priorización de las acciones, de tal modo que se optimicen los recursos a las singularidades tanto sectoriales como geográficas de las zonas identificadas como prioritarias.

Desde esta perspectiva, este tipo de planificación estratégica se perfila como instrumento del desarrollo, puesto que la diagnosis de los problemas e identificación de necesidades de cada zona facilitará la adecuación de las acciones, quedando garantizado el impacto positivo de las mismas, al tiempo que la eficiencia de las organizaciones se verá incrementada sustancialmente.

La ponencia hará un primer recorrido sobre la nueva agenda internacional y las bases sobre las que se asienta la nueva arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El segundo punto versa sobre la importancia de definir con claridad qué es y en qué consiste la evaluación de impacto de las acciones que se llevan a cabo. A continuación, en el tercer punto, nos adentraremos en la planificación estratégica y los criterios que actualmente vehiculan la distribución de la ayuda. El cuarto punto se centra en el estudio de las variables más utilizadas en la identificación de las de las llamadas zonas prioritarias y la influencia de los intereses de los países donantes en el reconocimiento de las mismas. Por su parte, el quinto punto recoge las líneas básicas del debate entre los intereses de los donantes y las necesidades de los receptores y en el que se desarrolla la idea de necesidad de adaptación y adecuación de las intervenciones a las necesidades

y características específicas de las zonas señaladas como prioritarias, redundando en una planificación de la ayuda verdaderamente más eficaz.

Para finalizar, en el sexto y último punto, proponemos la necesidad de construir e incorporar indicadores ligados a las acciones concretas para cada una de las zonas señaladas como prioritarias con el objetivo último de diseñar un catálogo de mediciones universalmente aceptado que tenga en cuenta, fundamentalmente, las necesidades y las características específicas de los receptores.

## **1. LA AGENDA INTERNACIONAL Y EL MARCO NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.**

La próxima cita prevista para este noviembre en Busan, Corea del Sur, reunirá a los representantes gubernamentales y de la sociedad civil más relevantes para examinar el estado de salud de la Ayuda al Desarrollo ante el reto de la consecución de los consabidos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Foro de Alto Nivel de Corea servirá, además, para comprobar si la comunidad internacional ha conseguido mejorar la eficacia de la ayuda desde que se aprobara la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en marzo de 2005.

Si bien el nacimiento de acuerdos internacionales se produjo en 1970 con la adopción de la Resolución 2626 (XXV) sobre la Estrategia del Segundo Decenio de las Naciones Unidas, en la que por primera vez se definían los objetivos de las transferencias de los recursos financieros y de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el inicio del nuevo milenio ha traído consigo una importante intensificación de esfuerzos y recursos para luchar contra la erradicación de la pobreza; unos esfuerzos que han ido plasmando en negro sobre blanco compromisos cada vez más ambiciosos en materia de desarrollo.

De este modo, pasada la década de los noventa, calificada por muchos como la “década perdida<sup>3</sup>” en la que se produjo una importante y evidente reducción de los recursos de la ayuda haciendo perceptible la “fatiga” de los países donantes, el compromiso adquirido con los 8 ODM (erradicar la pobreza, asegurar el acceso universal a la educación, mejorar el acceso a servicios básicos como la sanidad y el agua potable, entre otros) adquiere un papel crucial en el devenir de la propia ayuda, marcando un antes y un después en la actuación de los actores de la cooperación internacional al desarrollo a través de lo que se conoce como la nueva arquitectura de la cooperación.

### 1.1.La arquitectura de la AOD

En síntesis, el rasgo más característico de la nueva arquitectura de la ayuda reside en el giro que se produce en la distribución del poder, es decir, con la introducción de nuevos criterios y mecanismos de actuación se persigue dotar de más poder de decisión a los países del Sur (socios receptores de la ayuda) con el objetivo de adaptar lo máximo posible, las acciones a las necesidades y objetivos de desarrollo. La lógica de este proceso de reorientación de las sinergias entre los países del Norte y el Sur, todavía abierto, ha hecho posible el desarrollo del objetivo de redundar en eficacia de la ayuda al desarrollo, concretándose en cada uno de los acuerdos internacionales suscritos en los últimos años.

Como ya se ha dicho, el camino hacia la erradicación de la pobreza y la búsqueda en la mejora de la eficiencia de la ayuda tiene un punto de inflexión en la Declaración del Milenio, a la que han seguido el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Roma (2003), el Memorándum de Marrakech (2004), la Declaración de París (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y el Consenso Europeo sobre Desarrollo.

La crisis financiera internacional que estamos atravesando en la actualidad ha tenido y está teniendo influencia en la propia configuración de la arquitectura de la ayuda y cuyas consecuencias están encaminando las políticas de desarrollo hacia el fortalecimiento del enfoque multilateral en los foros de discusión de la problemática del

---

<sup>3</sup> Molina, N. ; La eficacia de la ayuda en una encrucijada (y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cambiar su destino en Busan. En *Eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano*. Fundación Carolina, 2011, pp.7-21.

desarrollo y la cooperación, junto a la necesidad de promover iniciativas que redunden en una rendición de cuentas conjunta. Además de la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en todos los ámbitos<sup>4</sup> como factor clave para la transparencia y responsabilidad mutua, haciéndolos más operativos e impulsores de los procesos de desarrollo.

## **2. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS ACCIONES.**

El debate acerca del impacto de la ayuda al desarrollo en los países receptores ha sido, y sigue siendo, prolijo en la literatura académica.

En el reciente trabajo de Larrú Ramos (2009)<sup>5</sup> se recoge una revisión de los principales enfoques desde los que se ha abordado el análisis de la eficacia, incidiendo en cuáles han sido las dificultades de dichos estudios para ofrecer respuestas claras acerca de los efectos que genera la ayuda al desarrollo. Las razones de esta indeterminación derivan de los problemas metodológicos de los estudios (en la mayoría de los casos de los problemas que presenta establecer una relación de causalidad entre ayuda y crecimiento y de las múltiples variables que intervienen), de los sesgos ideológicos y de las premisas de partida, además de la dificultad de medir la realidad de la pobreza y los niveles de desarrollo conseguidos.

Dentro de la agenda de desarrollo, el debate sobre la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda, ha sido planteado en tres planos:

- a) En el estratégico: desde el que se han abordado los problemas sobre la asignación de la ayuda, la articulación de los donantes con las estrategias nacionales y el apoyo directo a los presupuestos de los países en desarrollo.
- b) En el nivel de instrumentos y procesos: los temas giraban en torno a la calidad de la ayuda, la desvinculación de la ayuda y la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas de los donantes.

---

<sup>4</sup> Local, estatal y global.

<sup>5</sup> Larrú Ramos, J.M.; La ayuda al desarrollo: ¿reduce la pobreza?, Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2009, pp. 108-115.

- c) En el ámbito de la práctica sobre el terreno: el asunto fundamental se circunscribe a la coordinación entre donantes.

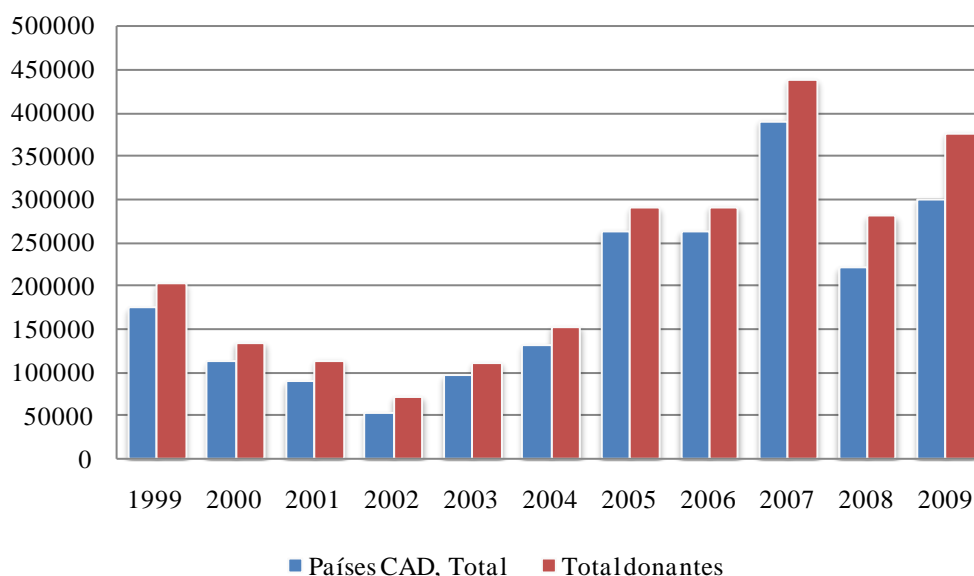
Al mismo tiempo, está la pregunta acerca del significado sobre la eficacia de la ayuda. En este punto, como reconoce Larrú Ramos<sup>6</sup>, el objetivo viene marcado por el contexto internacional, explicitado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Declaración del Milenio de Naciones Unidas, Declaración de París y el Programa de Acción de Accra), y que no es otro que la reducción de la pobreza. Aún así, entre los incentivos de los donantes, no está sólo la reducción de la pobreza, sino que existen intereses comerciales y político-estratégicos que acompañan la implementación de las políticas de cooperación; cuestiones que incidirán, como veremos, en el (des)ajuste entre los intereses de los donantes y las necesidades de los receptores.

Es por ello que a pesar del esfuerzo financiero de los países del Norte por mantener e incrementar los niveles de ayuda, una de las cuestiones más relevantes reside en saber si en realidad se consiguen los objetivos de desarrollo que se proponen. Esto es, conocer si realmente este esfuerzo en tiempos de crisis resulta realmente eficaz allá donde se destina la ayuda.

---

<sup>6</sup> Larrú Ramos, J.M. op. cit., pg. 121.

**Gráfico 1. Evolución de la cuantía de AOD.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Demasiado a menudo se tiende a confundir el resultado de una política con los recursos empleados en ella, lo que lleva a asumir erróneamente que lo uno es sinónimo de lo otro; cuestión de la que también adolecen las políticas de cooperación en general, dándose más relevancia a la cantidad de recursos destinados que a los objetivos o efectos que se derivan de sus acciones. He aquí el sempiterno dilema entre cantidad y calidad.

Desde esta perspectiva y más allá de los flujos destinados a la ayuda al desarrollo y de la cantidad que representan, en la búsqueda de mejorar la eficacia de las acciones resulta indispensable responder a la siguiente pregunta: ¿se ajustan realmente las acciones a las necesidades de sus destinatarios?, o según el planteamiento del mismo Larrú<sup>7</sup>, ¿es más ayuda traducible como menos pobreza y más desarrollo en los países receptores?.

En definitiva, buscamos aportar luz sobre los cambios que producen las acciones de ayuda al desarrollo en las poblaciones objetivo, o lo que es lo mismo, conocer su impacto.

<sup>7</sup> Larrú Ramos, J.M.; Más, ¿es mejor?. Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo español. Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. Universidad de San Pablo, nº12, 2010.

El Comité de Ayuda al Desarrollo incluye en sus “Principios para una ayuda eficaz” (CAD 1991 y 1998) el impacto junto a cuestiones como la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones.

Sin embargo, tal y como se puede esperar, la evaluación de impacto de las acciones de ayuda al desarrollo no está exenta de dificultades que inciden en la falta de calidad de las propias evaluaciones. Algunos de los problemas presentes a la hora de realizar una evaluación de impacto de la calidad de las acciones son la atribución y la agregación. Por su parte, el problema de la atribución consiste en asignar de forma rigurosa los cambios destacados (directa e indirectamente observables) a la acción que se evalúa y no a otras acciones desarrolladas en la misma zona o sobre los mismos “beneficiarios”. Por la otra, el problema de la agregación consiste en averiguar cómo conjugar acciones con diferentes efectos con el objetivo de encauzarlas hacia una misma dirección. Esto es, vigilar que las acciones diseñadas no produzcan, ya no efectos contradictorios, sino contrarios.

### **3. DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA. CONSTRUCCIÓN DE UN MAPA ESTRATÉGICO DE ACCIÓN.**

La nueva arquitectura de la ayuda sienta las bases sobre las líneas principales que han de regir las políticas de cooperación internacional en cuanto a la distribución geográfica de la ayuda, puesto que desde la Cumbre de Roma (2004), junto a las directrices de la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Acra (2008) queda manifiesta la necesidad de una concentración geográfica para reducir costes de transacción de los receptores.

Sin embargo, la realidad de las políticas de los países donantes deja patente no sólo una alta fragmentación de la ayuda, sino también una elevada volatilidad en sus programas de acción. En otras palabras, no sólo se ha incrementado el número de receptores a los



que los países donantes destinan ayuda sino que la continuidad de las acciones o de los flujos de ayuda no está garantizada.

**Tabla 1. Principales receptores de AOD**

	1988-89		1998-99		2008-2009	
<b>Australia</b>	Papua N. Guinea	23,3	Papua N. Guinea	20,9	Indonesia	11,7
<b>Austria</b>	China	10,0	Bosnia-Herzegovina	6,4	Iraq	23,3
<b>Bélgica</b>	Congo, Dem. Rep.	17,4	Tanzania	4,8	Congo, Dem. Rep.	6,9
<b>Canadá</b>	Bangladesh	4,0	China	2,4	Afganistan	5,0
<b>Dinamarca</b>	Tanzania	8,2	Tanzania	4,3	Tanzania	4,0
<b>Finlandia</b>	Tanzania	9,3	Mozambique	3,9	Tanzania	4,0
<b>Francia</b>	Polinesia francesa	5,4	Polinesia francesa	5,7	Cote d'Ivoire	9,7
<b>Alemania</b>	Turkey	4,6	China	6,0	Iraq	6,5
<b>Grecia</b>	-		Albania	12,1	Albania	9,6
<b>Irlanda</b>	Tanzania	6,8	Etiopia	7,5	Uganda	6,2
<b>Italia</b>	Etiopia	5,5	Madagascar	3,0	Iraq	10,0
<b>Japón</b>	Indonesia	13,1	Indonesia	12,4	Indonesia	8,1
<b>Korea</b>	Nigeria	2,7	China	7,9	Viet Nam	7,1
<b>Luxemburgo</b>	-		Cape Verde	6,7	Senegal	5,4
<b>Países Bajos</b>	Indonesia	8,2	Antillas holandesas	3,8	Indonesia	2,4
<b>Nueva Zelanda</b>	Islas Cook	9,8	Papua N. Guinea	5,7	Islas Salomón	7,4
<b>Noruega</b>	Tanzania	7,2	Serbia	4,0	Afganistan	3,0
<b>Portugal</b>	Mozambique	17,1	Mozambique	31,3	Cabo Verde	10,9
<b>España</b>	Venezuela	5,4	Morocco	3,2	Guatemala	2,6
<b>Suecia</b>	India	7,8	Tanzania	3,3	Tanzania	2,4
<b>Suíza</b>	Indonesia	4,2	Serbia	4,4	Togo	3,7
<b>Reino Unido</b>	India	5,3	India	4,4	India	5,5
<b>EEUU.</b>	Israel	12,5	Egipto	8,6	Afganistan	8,9
<b>Total</b>	<b>Indonesia</b>	<b>4,2</b>	<b>Indonesia</b>	<b>4,0</b>	<b>Iraq</b>	<b>4,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE

¿Zonas prioritarias o acciones prioritarias?

9 de septiembre de 2011

**Tabla 2. Evolución de Distribución Regional de la Ayuda Oficial al Desarrollo de cada uno de los estados donantes.**

	África Subsahariana			Sur y Centro de Asia			Resto de Asia y Oceanía			Mital este y Norte de África			Europa			Latin America and Caribbean		
	1998-99	2003-04	2008-09	1998-99	2003-04	2008-09	1998-99	2003-04	2008-09	1998-99	2003-04	2008-09	1998-99	2003-04	2008-09	1998-99	2003-04	2008-09
Australia	10,9	9,2	8,4	11,2	13,8	16,5	70,1	68,6	64,5	2,5	5,2	9,4	3,5	2,1	0,4	1,7	1,1	0,8
Austria	28,1	42,6	29,1	9,3	9,7	9,1	8,5	6,5	5,5	15,7	13,6	34,4	26,7	19,9	16,9	11,7	7,7	5,0
Bélgica	55,8	72,5	57,7	5,4	4,3	10,1	8,6	4,2	6,0	10,0	7,3	11,2	5,2	3,6	5,2	15,1	8,2	9,7
Canadá	39,8	50,5	48,6	17,6	10,3	18,6	14,7	11,9	9,4	5,7	9,1	6,9	3,9	2,9	2,1	18,2	15,4	14,4
Dinamarca	52,0	53,4	55,6	17,4	13,9	16,7	10,7	11,8	8,8	7,7	7,6	7,6	2,0	4,5	4,1	10,2	8,7	7,1
Finlandia	41,1	45,2	50,5	13,8	13,8	15,5	15,8	10,2	9,6	9,1	10,5	7,7	10,6	11,1	7,8	9,6	9,3	8,9
Francia	42,2	56,9	52,3	4,0	6,9	7,6	22,7	7,8	10,7	20,1	15,0	15,6	4,6	6,8	8,3	6,5	6,5	5,6
Alemania	35,4	46,4	37,0	12,7	13,4	16,3	19,1	9,4	9,4	12,1	10,9	19,1	7,2	7,6	9,2	13,4	12,2	9,0
Grecia	17,2	19,7	28,2	8,9	10,4	12,9	3,3	2,5	5,0	13,3	15,1	15,5	48,8	48,5	33,0	8,4	3,8	5,4
Irlanda	68,6	73,0	69,4	6,1	7,5	9,2	4,4	4,1	7,7	5,9	6,5	5,0	8,0	3,7	3,8	7,0	5,2	4,9
Italia	47,7	51,1	40,6	12,5	8,3	14,2	7,5	3,9	3,6	8,6	17,0	23,7	11,5	10,1	10,2	12,1	9,6	7,7
Japón	14,3	21,6	32,9	20,2	25,0	28,2	49,5	34,2	14,2	6,1	9,7	14,6	1,2	2,3	5,4	8,7	7,2	4,8
Korea	18,3	16,2	21,5	38,4	25,4	19,0	29,0	32,3	30,8	5,6	19,1	6,7	1,7	2,3	5,0	7,0	4,8	17,0
Luxemburgo	41,8	45,5	49,9	7,7	9,2	8,9	10,2	15,1	12,7	9,6	9,3	6,6	10,0	7,1	7,6	20,7	13,7	14,2
Países Bajos	39,4	53,1	53,0	13,3	11,2	14,7	7,9	8,9	7,6	7,9	9,8	8,5	9,3	6,6	6,5	22,1	10,3	9,5
Nueva Zelanda	9,3	14,2	11,4	7,2	12,4	10,3	78,7	64,3	72,3	0,9	5,5	2,3	1,0	0,7	0,8	2,8	2,9	2,9
Noruega	46,3	49,0	52,2	14,2	18,2	19,6	8,1	6,8	7,5	9,7	9,8	8,5	11,9	9,3	5,4	9,8	6,9	6,8
Portugal	72,9	80,8	48,5	1,8	3,0	8,4	16,1	7,0	10,0	3,3	4,7	18,5	3,2	3,0	10,9	2,7	1,6	3,8
España	27,5	27,8	33,9	4,9	7,5	9,2	8,3	6,6	5,4	14,4	15,0	15,4	9,1	10,2	8,1	35,8	33,0	28,0
Suecia	45,6	50,1	51,0	14,2	12,2	14,9	11,8	9,7	8,6	7,6	8,1	8,4	7,2	8,8	8,6	13,7	11,1	8,5
Suiza	38,7	40,4	42,0	20,0	22,1	19,8	8,1	8,6	8,7	6,5	5,3	9,0	12,8	11,3	10,7	14,0	12,3	9,8
Reino Unido	44,4	50,4	47,5	20,2	23,5	25,4	9,4	6,0	8,0	6,2	10,8	10,0	6,1	4,2	4,7	13,6	5,1	4,3
EE.UU.	26,7	35,3	38,9	15,3	13,7	22,8	12,3	6,2	5,7	21,2	27,5	20,6	11,3	4,6	2,6	13,3	12,7	9,4
<b>TOTAL CAD</b>	<b>32,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,1</b>	<b>14,5</b>	<b>14,5</b>	<b>17,9</b>	<b>23,8</b>	<b>12,1</b>	<b>9,9</b>	<b>11,3</b>	<b>14,9</b>	<b>15,3</b>	<b>6,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,0</b>	<b>11,9</b>	<b>10,0</b>	<b>8,8</b>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE

En las Tablas 1 y 2 anteriores se pueden apreciar la no continuidad de los flujos de ayuda dentro del comportamiento de cada uno de los países donantes, así como la discrepancia entre los “targets” o zonas geográficas respecto del total.

Especialmente relevante resulta el cambio producido en los últimos años, donde países como Irak figuran como el principal receptor de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD<sup>8</sup>) en general, así como para países como Austria, Alemania e Italia en particular. Esta nueva tendencia responde a lo que se ha llamado “securitización<sup>9</sup>” de la ayuda. Junto Iraq, Afganistán aparece también como el principal receptor de AOD para Canadá, Noruega y Estados Unidos.

A la vista de la Tabla 1 de evolución del la AOD se observa un claro crecimiento en la cantidad de fondos destinados para la consecución de los ODM, sin embargo es necesario relativizar este incremento, pues se debe, principalmente, a operaciones de condonación de la deuda de Irak y Nigeria, así como al incremento de los fondos destinados a ayuda de emergencia para paliar las consecuencias de desastres como el tsunami de Indonesia.

Desde esta perspectiva, el panorama actual indica cómo han irrumpido e influido de forma determinantes en la planificación geográfica de la ayuda al desarrollo la necesidad de mantener niveles de seguridad tras los atentados a las torres gemelas el 11-S, la lucha contra el terrorismo islámico y las guerras de Irak y Afganistán. En consecuencia, la agenda del desarrollo se ha ido subordinando a estas nuevas exigencias durante la última década alejándose de las prioridades establecidas por los ODM.

Este giro en la planificación geográfica se hace palpable no sólo ante el destino de importantes flujos de ayuda a Irak o Afganistán, sino que países como la República Democrática del Congo y, o, Nueva Guinea también ven notablemente incrementado el

---

<sup>8</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es una organización multilateral, inserta en el sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, y Comisión Europea.

<sup>9</sup> Sanahuja, J.A.; ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo.

monto de ayuda recibida ante la preocupación de los países del Norte de que en estos países puedan convertirse en posibles amenazas a la seguridad.

Junto al imperativo de la seguridad y de lucha contra el terrorismo, la Tabla 1 deja ver el escaso protagonismo de los países de África subsahariana en la planificación geográfica de los flujos de la ayuda, zona en la que el ritmo hacia a la consecución del ODM 1 (la erradicación de la pobreza) es especialmente lento, puesto que las previsiones para 2015 indican que será precisamente ésta, la zona con más pobres. Asistimos, por tanto, a una nueva orientación de la planificación geográfica de la ayuda en donde áreas “tradicionalmente” identificadas como receptoras ven mermado el monto final de los flujos de ayuda que reciben, de modo que, en virtud de una agenda renovada de intereses propios de los países donantes, sus necesidades más urgentes quedan insatisfechas

### 3.1. Los límites al ODM 8 para la distribución de la ayuda.

Uno de los objetivos centrales dentro del catálogo de ODM planteados en la Declaración del Milenio es el objetivo 8, que establece que todos los países, pobres y ricos, deben trabajar conjuntamente para la erradicación de la pobreza. Para que la ayuda sea realmente efectiva es imprescindible que los distintos actores que trabajan en la cooperación (la administración central, las ONG, los gobiernos locales, y organizaciones de la sociedad civil en general) trabajen de forma coordinada y complementaria.

No obstante, los esfuerzos por mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda no sólo tendrán que afrontarlos los países donantes, sino que por su parte, los países más pobres han de caminar hacia el fortalecimiento de sus instituciones y diseñar unas políticas de desarrollo que garanticen servicios sociales básicos y adecuados a sus ciudadanos.

Sin embargo existen importantes desafíos a los que los países donantes tendrán que hacer frente para caminar hacia la consecución de este ODM 8:

- En primer lugar se debe avanzar hacia una coherencia de las distintas políticas del Estado. Buscando el consenso entre los distintos actores implicados. No se trata de trabajar en una política de desarrollo sino de que todas las políticas trabajen para el desarrollo, ya sean políticas comerciales, de migraciones, financieras, o de cualquier otra índole.

En definitiva, la coherencia de políticas hace referencia a la necesidad de buscar un adecuado equilibrio entre las políticas (no sólo de cooperación, sino también financieras, comerciales, agrícola, etc.) que afectan al desarrollo de los receptores de la ayuda, para alcanzar los objetivos específicos que presentan cada uno de los receptores, consiguiendo el máximo apoyo al desarrollo en estas zonas. Conseguir coordinar las distintas actuaciones de los estados hacia la búsqueda de mayores niveles de desarrollo.

- En segundo lugar, es necesario seguir avanzando en la mejora de la calidad de la ayuda para que los recursos destinados a cooperación contribuyan de manera eficaz a la consecución de los ODM. Por ello, es también importante que esta ayuda se destine a aquellos países que actualmente presentan mayores dificultades para alcanzar los ODM, garantizándose un mayor impacto en los sectores desfavorecidos.

#### **4. ¿CUÁLES SON LAS VARIABLES Y LOS INDICADORES DETERMINANTES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA?**

Existen distintos modelos teóricos que tratan de explicar cuáles son las variables que tienen mayor incidencia en las pautas de comportamiento de los países donantes en cuanto a la distribución geográfica de la ayuda. Las diferencias entre ellas radican en los propios condicionantes de la asignación de la ayuda. En primer lugar, se situaría aquella corriente centrada en que la asignación responde únicamente a las necesidades de los receptores, por lo que su patrón de comportamiento responde a los indicadores que

expresan características específicas sobre el subdesarrollo en estas zonas. Una segunda corriente se centra en que la asignación de la ayuda responde a los intereses de política exterior de los donantes y, una última, que mantiene que el reparto de los flujos responde un modelo “ecléctico” en el que se combinan ambas dimensiones.

Bajo esta perspectiva, el patrón de comportamiento de los países donantes en la actualidad está escorado hacia una “geopolítica de la ayuda” en la que, sin dejar de lado que la ayuda ha de suponer una respuesta a las necesidades de los países receptores, en palabras de Tezanos (2010), el mapamundi de la AOD se dibuja de manera “ecléctica”.

De este modo, el mapa de la ayuda responde a cuestiones no sólo de necesidades de las poblaciones en desarrollo sino también, a cuestiones ligadas a los países donantes: afinidades políticas, culturales e históricas, además de los ya citados intereses de política exterior, económicos-comerciales, así como cuestiones relativas a políticas de inmigración y de seguridad.

Esta patrón en la actuación y distribución de la ayuda supone un importante límite a la capacidad de decisión de los países receptores, viendo limitadas sus posibilidades de influir en la ayuda que reciben de unos Estados que no rinden cuentas ante ellos y, que por lo tanto, no rectifican posibles fallos en la gestión de las acciones que desarrollan.

En palabras de Tezanos, esta nueva estrategia de la geopolítica de la ayuda actual en la que se simultanean los intereses de los países que ofrecen la ayuda con los objetivos del desarrollo de los países receptores, está ralentizando una reforma de ayuda que busque incidir en la eficacia y en la calidad de las estrategias y las acciones.

Encaminar esfuerzos que dibuje un mapa de distribución estratégica de la ayuda que incluya la identificación de una estrategia de actuación coordinada de los países donantes resulta pues, indispensable si queremos avanzar hacia una planificación de la ayuda verdaderamente eficaz y eficiente. Una necesidad que ya quedó evidenciada en el texto de la Declaración de París, y Programa de Acción de Accra en las que se apostaba de forma decidida por una “armonización” de la ayuda para aumentar su impacto

mediante la necesaria coordinación y complementariedad de los donantes, sobre la base de la especialización geográfica.

Además, con la elaboración de un mapa de distribución estratégica de la ayuda se podrá identificar más claramente cuáles son los países “sobre asignados”, también llamados “países mimados<sup>10</sup>” e “infra asignados” o también llamados “países huérfanos<sup>11</sup>”, incidiendo por tanto, en la necesidad de un reparto más racional de los flujos de la ayuda.

Con ello, se hace patente la necesidad de un Código de Conducta global que entrañe un mayor diálogo entre los donantes sobre la necesidad de concentrar recursos y sinergias que promueva criterios comunes para la asignación geográfica de la ayuda, alejándose del modo de actuar actual, en que cada donante decide individualmente sobre sus prioridades en cuanto a países beneficiarios.

#### *4.1. Déficits de las variables e indicadores empleados para la planificación geográfica de la ayuda.*

A menudo, los indicadores más utilizados para estudiar cómo es la distribución geográfica de la ayuda contienen importantes sesgos que pueden llevar a establecer conclusiones erróneas o precipitadas.

Tal y como se ha visto, resulta evidente el incremento que en los últimos años han experimentado los fondos de la AOD, sin embargo, este incremento responde en buena medida a la condonación y alivio de la deuda de algunos de los países receptores, por lo que erróneamente se está computando como AOD.

---

<sup>10</sup> En inglés *darling countries* que, según un análisis por parte de la OCDE y el Banco Mundial, incluyen Mozambique, Tanzania, Ruanda, Ghana y Burkina Faso. En el caso de la UE, cabe destacar que adicionalmente Etiopía, los Territorios Palestinos, Uganda y Vietnam son países prioritarios para los principales países donantes.

<sup>11</sup> “Aid orphans”, países que Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) engloba dentro de los denominados como Estados frágiles, que insiste en que estos países necesitan ayuda internacional concertada debido a su especial vulnerabilidad social (Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD, sobre PIB) y política (régimen político e institucional). Su reciente informe sobre los flujos de ayuda a los Estados frágiles de noviembre de 2006 ha identificado los siguientes países “marginados” del sistema de ayuda internacional: Burundi, República Democrática del Congo, Guinea, Nigeria, Uzbekistán y Yemen.

Pero no sólo esto, sino que los flujos de AOD también están sirviendo para atender la provisión de los denominados como “bienes públicos globales” (Sanahuja, 2007), como seguridad, protección de bienes comunes, etc. Es decir, entre los compromisos de los países donantes ha surgido una creciente atención a problemas considerados “globales”, incrementándose considerablemente la cantidad de AOD para su resolución. Si bien es cierto que, a priori, ésta podría parecer una estrategia de actuación positiva, lo cierto es que la distribución de los fondos hacia cuestiones de carácter marcadamente “global”<sup>12</sup> y que responden más a la satisfacción de necesidades de los países del Norte están provocando que el gasto no se centre en la satisfacción de necesidades más específicas y prioritarias de las poblaciones receptoras.

Por otra parte, el hecho de que los países donantes no faciliten indicadores que proporcionen una información más desagregada sobre las cifras correspondientes a la procedencia de los flujos en general, y de la condonación de la deuda en particular, hace que cada vez sean mayores las dudas acerca de la veracidad, no sólo de las cifras, sino también de los distintos partícipes en el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

No olvidemos que para efectuar análisis internacionales consistentes resulta indispensable disponer de una gran variedad de datos debidamente actualizados de todos los países; cuestión que restringe, en gran medida, el número de indicadores disponibles. De esta perspectiva, las evaluaciones se realizan únicamente en función de indicadores “comunes”, lo cual no garantiza en ningún caso que sean los más pertinentes para la evaluación de aquello que se busca medir.

## **5. IDENTIFICACIÓN DE LAS ACCIONES PRIORITARIAS. ELEGIR ENTRE INTERESES Y NECESIDADES.**

El carácter prioritario de las acciones viene, en buena parte, marcado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la necesidad de premura en la consecución de sus logros. La

---

<sup>12</sup> Retos globales que aparecen también reflejados en el III Plan Director de la Cooperación Española y que se identifican como un problema para el desarrollo, en la medida en que sus efectos se hacen sentir, especialmente, en los países más pobres (hablamos del cambio climático, crisis de alimentos y crisis financiera, entre otros).



Declaración del Milenio del año 2000, adoptada por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, estableció los conocidos como ODM para la promoción del desarrollo humano. Estos ODM se concretan en un catálogo de 8 objetivos, concretados en 18 metas:

- ODM 1: Erradicar la pobreza
- ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y autonomía de la mujer
- ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- ODM 5: Mejorar la salud materna
- ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Por tanto, la identificación de las acciones y tipos de intervenciones a desarrollar en los países receptores están, inevitablemente, ligados a la consecución de dichos objetivos. Pero más importante aún que conocer cuáles son las acciones que se derivan para la promoción del desarrollo, es saber hasta qué punto el conjunto de acciones señaladas como prioritarias están consiguiendo realmente lo que inicialmente se proponen. En otras palabras, determinar la eficacia de dichas acciones.

El mejor medio para ser eficaces es seleccionar y ejecutar acciones de alta calidad, así como actuar bajo sistemas de seguimiento y evaluación que permitan corregir errores y generar aprendizajes sobre las causas de los éxitos obtenidos. No sólo se trata de implementar acciones de desarrollo sino de generar conocimiento que permita identificar lo que funciona y lo que no.

Sin embargo, las intervenciones y acciones de desarrollo que sean ejemplo de buenas prácticas en determinadas zonas no pueden copiarse sin más, sino que deben adaptarse a cada contexto siendo ésta una variable esencial en toda investigación evaluativa (Larrú, 2007). Dicho de otro modo, el diseño de las acciones de ayuda al desarrollo ha de estar basado no sólo en criterios de buenas prácticas anteriores sino también en base a criterios de pertinencia, puesto que un mismo proyecto, pese haber pasado ciertos controles de calidad

antes de su financiación será poco coherente con la problemática de la zona en la que se desarrolla si no se tienen en consideración cambios derivados del propio contexto de actuación.

Algunos estudios ya apuntaban a la importancia de una serie de factores que nada tenían que ver con la política del receptor y que sin embargo podían influir en la eficacia de la ayuda en general, y de las acciones en particular. Hablamos de factores climatológicos y geográficos (Guillaumont y Chauvet, 2001); pero junto a ellos, y más relevantes para esta ponencia, son los factores que relacionan la eficacia con las características de los flujos de ayuda. Según Wane (2004) la calidad de las acciones y de la ayuda es un factor endógeno que viene determinado, sobre todo, por el tipo de relación que se da entre receptor y donante.

Otros estudios mantienen que la ineficacia de la ayuda se debe, en buena medida, por la inestabilidad de los flujos (Lensink y Morrissey, 2000); idea que se vislumbraba a la luz de los datos contenido en la Tabla 1, pudiéndose apreciar que solo 4<sup>13</sup> del total de países pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo mantienen sus flujos de ayuda estables desde 1989.

Otras propuestas (Roodman, 2004) ofrecen un listado de factores y elementos que dependen del comportamiento<sup>14</sup> de los países donantes y que también influyen en la eficacia de las acciones diseñadas. Este mismo planteamiento coincidiría con los postulados de la propia OCDE sobre la eficacia de la ayuda, que pone de relieve que las “malas prácticas” de los donantes pueden frenar o mermar el impacto de las acciones de ayuda al desarrollo, entre las que destaca, fundamentalmente, las consecuencias derivadas de la descoordinación de los donantes (cuestión que ya se ha mencionado), la proliferación de pequeños proyectos y acciones aisladas y la “imprevisibilidad” que, en ocasiones, caracterizan los flujos de la ayuda. Este hecho hace referencia a que en los últimos tiempos se está produciendo un notable incremento en el número de actividades, que junto al problema de fragmentación de la ayuda dificultan el diseño de una estrategia coordinada y conjunta entre donantes y receptores.

---

<sup>13</sup> Dinamarca, Grecia, Japón y Suecia.

<sup>14</sup> Nos referimos a los problemas que se derivan de la ayuda ligada vs. ayuda no ligada y programas vs. proyectos, entre otros.

Pero no podemos olvidar el papel que han de jugar los países receptores en la gestión de las propias acciones, pues ellos también serán responsables de la coordinación de las diferentes ayudas que reciben de los países donantes, de forma que aseguren de la mejor forma posible, la adecuación de las acciones a las necesidades que presentan. Dicho de otro modo, tendrán que liderar su propio proceso de desarrollo logrando que encajen las estrategias de actuación de los distintos países de los que reciben la ayuda. Sin embargo, esto requiere que muchos de los receptores reciban aportes para su fortalecimiento institucional, de modo que puedan establecer estrategias de actuación conjuntas con los donantes para planificar acciones basadas en criterios de viabilidad real orientadas a la satisfacción de necesidades de desarrollo.

De esta forma, resulta fundamental una participación amplia y de abajo arriba<sup>15</sup> tanto para la definición de las prioridades como para el logro de resultados de desarrollo, especialmente en términos de responsabilidad mutua y rendición de cuentas. En definitiva, más allá de la búsqueda de eficacia de la ayuda resulta indispensable la participación conjunta tanto de los países en desarrollo y receptores de la ayuda como de los países donantes en el proceso de toma de decisiones.

Resulta evidente que para que las intervenciones y las acciones de desarrollo produzcan los cambios esperados y tengan efectos positivos en el logro de los ODM en 2015, el seguimiento de su desarrollo y la evaluación es un paso ineludible; pero evaluación no sólo de tipo ex post que hable de los resultados de las intervenciones, sino que también será necesario incorporar indicadores que informen acerca del grado de cumplimiento de los objetivos durante el desarrollo de la propia intervención. Indicadores que han de cumplir criterios de calidad y consistencia que permitan establecer estimaciones cruzadas y sectoriales para asegurar su fiabilidad.

Dentro del catálogo de soluciones contemplado en el seno del “Consenso Europeo para el Desarrollo”, la armonización de las estrategias nacionales de intervención es el instrumento clave para idear acciones eficaces, pertinentes y de calidad.

---

<sup>15</sup> Es decir, que los procesos de desarrollo estén liderados por los países socios, y que se desarrollen y armonicen de forma coordinada con los países donantes.

Pero además de la correcta programación de las acciones e intervenciones de ayuda se recomienda implantar un sistema de monitoreo y evaluación que aglutine información proporcionada por los países socios de vital importancia para asegurar el éxito de las acciones:

- Información geográfica.
- Información temática o sectorial como instrumento útil para la selección de los sectores prioritarios para el desarrollo, asegurándose así, la lógica y la coherencia de cada acción. De este modo, el valor de este tipo de información servirá también para la identificación de acciones que no producen los impactos o efectos esperados, facilitando la introducción de medidas correctivas que permitan reconducir el desarrollo de las intervenciones.

Estas mismas ideas aparecen recogidas en la conocida como línea de base y los estudios que la comprenden, en tanto en cuanto ofrecen un conjunto de evidencias y apreciaciones sobre la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, y del contexto en el que se interviene, para que esta información pueda utilizarse en evaluaciones posteriores, tanto durante la realización de una determinada acción como una vez finalizada. La información que aportan no sólo servirá para la valoración de la eficacia e impactos de las acciones de cooperación para el desarrollo, sino también para dotar de un mayor realismo a las proyecciones que se realizan durante su programación.

Por tanto, los estudios de base son un tipo de investigación aplicada dirigida a obtener los referentes básicos de la “evaluabilidad” del proyecto y contribuir así a una mejor toma de decisiones. En definitiva, se configuran como una primera evaluación de la situación de partida del contexto en el que se pretende actuar.

A modo de resumen, podemos decir que la evaluación de los estudios de base se centran en:

- a) Mostrar evidencias que caractericen a la población objetivo al inicio de la intervención.
- b) Analizar la dinámica del contexto y, de manera especial, de aquellos factores externos que afectarían al logro de los resultados del proyecto para su posterior seguimiento

c) Determinar la situación de partida de los indicadores de efecto e impacto del proyecto, levantando su primer valor mediante técnicas propias de la investigación social.

Sólo así, incorporando al diseño de las acciones todos estos elementos que acabamos de citar, conseguiremos, dentro del camino iniciado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adaptar adecuadamente las acciones prioritarias a las necesidades y características de las zonas prioritarias, lo cual, a su vez, servirá para perfilar un mapa estratégico de acción en el que no sólo se visualicen las zonas que presenten mayores déficits de desarrollo sino que incluya, además, un listado de acciones prioritarias para cada una de ellas.

*5.1. Uso de los datos para la determinación de las acciones y toma de decisiones.*

En la “carrera” por la consecución de los ODM marcados para 2015 y el análisis de seguimiento de cada uno de ellos, la OCDE ha identificado 18 metas y 48 indicadores en los que recaen no pocas críticas. Estas críticas proceden tanto del los que mantienen que los ODM son excesivamente ambiciosos y poco realistas, como por aquellos que denuncian que este listado de metas e indicadores no son capaces de recoger información específica sobre cuestiones tan relevantes para el desarrollo como los derechos humanos, la situación de los países, etc.; cuestiones clave y que han se han de tener en cuenta si se quiere mejorar en la eficacia y calidad de la ayuda.

Junto a ello, las limitaciones de los datos de los que se dispone actualmente para evaluar la eficacia de la ayuda no sólo se circunscriben a criterios de heterogeneidad de los indicadores, sino que además, evaluar de la pertinencia de las acciones y sus efectos en la población receptora resulta complejo ante la falta de indicadores estables que permitan medir la acción en curso, tanto por problemas financieros como de tiempo.

Al hilo de lo que ya se ha adelantado, en la determinación de las acciones e intervenciones que realmente son eficaces, hemos de conocer cuáles son los efectos que producen en la población(es) en las que se implementan. Para ello se pueden emplear

indicadores de impacto que describen los cambios en la vida de las personas y en sus condiciones de desarrollo a nivel global, regional y nacional. El recurso a este tipo de indicadores proporciona una imagen general de si se están dando realmente los cambios de desarrollo que importan a los beneficiarios de la ayuda.

Aunque hay que tener presente, que avanzar en el estudio sobre los efectos de las intervenciones, implica analizar periódicamente en qué medida se están logrando realmente los impactos o efectos deseados. Cuestión que no está exenta de importantes límites pues precisa un seguimiento del contexto del país y de los acontecimientos políticos, económicos, sociales y en otras áreas que tienen lugar de forma simultánea, y que puedan estar estrechamente vinculadas a las propias acciones.

Para el acceso a este tipo de información por parte de los países donantes de la ayuda, el propio PNUD ha dado luz verde a un sistema de recolección de datos, llamado Sistema de Información Participativo a través de un proyecto de desarrollo institucional en la provincia de Baluchistán, Pakistán. Este sistema tiene dos características importantes: la comunidad recaba información sobre hogares y servicios a través de Comités de Información Comunitarios, compuestos por miembros de la comunidad, y el sistema proporciona a la comunidad una radiografía de su estatus económico y social; ayuda a los planificadores y proveedores de servicios a llenar lagunas de información sobre el contexto particular de cada zona, y hace que las acciones se adecúen a sus necesidades y características y sean, por tanto, más acertadas. El tipo de información recabada facilita también el seguimiento de los avances en el logro de los ODM.

La universalización de este tipo de sistema de recopilación de datos e indicadores no sólo aportaría una valiosa información que facilitaría la creación de un listado de acciones prioritarias para cada una de las zonas, sino que además, la capacidad de acción de los países receptores también se vería incrementada.

**6. MONITOREO DE LOS FLUJOS DE LA AYUDA. LA NECESIDAD DE UN CATÁLOGO UNIVERSAL DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS ACCIONES Y CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE CALIDAD DE LA AYUDA.**

Las cuestiones acerca de la medición de la eficacia y el impacto de la ayuda en la lucha contra la pobreza tienen, como uno de sus requisitos, el rigor en la identificación y diseño de aquellas intervenciones que operan y concretan ese compromiso de justicia social. La evaluación de los efectos y mejoras previstos en programas y proyectos queda en entredicho si los actores responsables de su gestión no aportan un sistema de información fiable que permita contrastar los cambios generados.

El objetivo de una evaluación debe ser, según Riddell (1987, pp. 192) "derivar un sistema universal (...) que reduzca los juicios subjetivos al mínimo al tiempo que analice todos los aspectos relevantes de la relación ayuda-desarrollo de manera que se puedan obtener conclusiones fiables e indiscutibles" (para explicar la necesidad de crear un catálogo de indicadores de impacto de acciones universalmente aceptables, estables, de calidad y cuya interpretación permita idear líneas básicas para la mejora constante de la planificación estratégica de la ayuda).

Si bien existen a disposición pública numerosos informes con indicadores cuantitativos del seguimiento de los ODM, son menos los estudios realizados sobre los resultados de las acciones de ayuda al desarrollo y, menos aún, sobre el método o métodos para "medir" su calidad o eficacia.

El último informe presentado por Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2010, pone de manifiesto uno de los problemas más importantes a la hora de rendir cuentas sobre las acciones realizadas, y es que nos encontramos ante la falta de encuestas fiables realizadas a intervalos regulares, así como el retraso en difusión de sus resultados. El no haber podido superar estos límites está obstaculizando la monitorización completa de la pobreza, y con ello, crear instrumentos que permitan comprobar si el diseño de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) actuales es

realmente eficaz, o si las promesas de la Declaración de la Declaración del Milenio se convertirán en realidad dentro del límite prefijado.

Así, el análisis de los datos actualmente disponibles puede llevar a conclusiones erróneas si, en virtud de lo que se acaba de exponer, lo que estamos analizando son mediciones cuya calidad es cuestionable y que, además, no permiten establecer comparación temporal.

El problema es particularmente agudo en África subsahariana, donde más de la mitad de los países carece de suficientes datos para hacer comparaciones en todo el rango del ODM. Lo mismo sucede en los pequeños estados insulares del Pacífico y del Caribe.

Junto a ello es importante señalar que muchos de los indicadores propuestos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio no presentan estadísticas que permitan conocer el grado de avance en el verdadero impacto de las acciones de manera discriminada en función de cuestiones como el género, de las necesidades de las poblaciones indígenas o minoritarias, etc. Por ello, al planificar la evaluación se deben establecer los principales indicadores tanto de resultados como de efectos, como parte de un enfoque de marco lógico. El establecimiento de una jerarquía de indicadores que contemple la introducción de indicadores de impacto a corto plazo (que permitan conocer el logro durante el proceso de la intervención), indicadores a largo plazo e indicadores que tengan en cuenta posibles efectos o factores exógenos que puedan tener alguna incidencia en el resultado de las acciones.

Asimismo, una de las críticas más insistentes en cuanto a la medición de los ODM se refieren particularmente a su pertinencia, en el sentido que los Objetivos se basan en indicadores de cantidad que, necesariamente, no tienen por qué redundar en una mejora de la calidad de los logros obtenidos<sup>16</sup>. La preponderancia del carácter cuantitativo de los indicadores que se emplean para hacer el seguimiento a los ODM no bastan para comprender el estado real de las necesidades de las diferentes sociedades; por lo que la información que proporcionan, aunque valiosa de gran utilidad, puede llevar a

---

<sup>16</sup> Puerto, L. M. y Echart, E.; Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Algunos apuntes críticos. Revista Pueblos, 2005.



conclusiones erróneas y sesgadas si lo que pretendemos medir es el impacto de las acciones. Resulta, pues, indispensable, completar la evaluación con una aproximación cualitativa que permita recoger información sobre elementos tan determinantes como aspectos geográficos, sociales y culturales, además de la propia opinión de los destinatarios de la ayuda, de forma que en la evaluación de impacto se reflejen también, sus niveles de satisfacción con las acciones y programas de ayuda.

Si bien, tal y como manifiesta Zabala, las metas planteadas por los ODM son simplistas y muy cuantitativas que promueven un desarrollo fundamentalmente “eurocentrista” y con un marcado carácter “ahistórico”, pues no contemplan las causas históricas que han desencadenado situaciones de desigualdad y subdesarrollo.

Para dar solución a todos estos límites que presentan los indicadores que actualmente se emplean para la evaluación de la eficacia de la ayuda al desarrollo deberíamos, en primer lugar, dar respuesta a las siguientes preguntas:

- Los indicadores ¿presentan una definición precisa?
- ¿Cómo se evalúa el nivel de fiabilidad de los indicadores?, ¿qué criterios de consistencia de los datos se utiliza?
- ¿Son suficientemente sensibles a las características y contextos particulares de las poblaciones receptoras?. Y si lo son, ¿cómo incorporan estas especificidades en la construcción de los indicadores?. Planteándolo de otro modo, ¿qué proporción de los flujos de ayuda al desarrollo responde a las características propias de la zona en la que se desarrollan las intervenciones?
- ¿Cuál es el nivel de consistencia de estos indicadores?, ¿permiten establecer comparaciones geográficas o mediante series temporales de evolución de las mediciones?
- ¿Aportan información sobre cuál era la situación de partida de las zonas a las que se destina la ayuda?. ¿Ayudan a cuantificar los cambios producidos tras la intervención?

6.1. Índice de calidad de la ayuda.

A pesar de que todavía no se ha llegado a consenso acerca de cómo evaluar la calidad de la ayuda mediante un índice agregado, existen algunas aproximaciones que aunque insuficientes, han servido y sirven para continuar en el empeño de construir un índice complejo de calidad a partir de indicadores de impacto que engloben tanto dimensiones observables como no observables (directamente) de las acciones desarrolladas.

Una de estas aproximaciones es el Índice de Compromiso con el Desarrollo (Commitment to Development Index, cuyas siglas son CDI) desarrollado por Roodman (2009) del Center for Global Development. En la elaboración de este índice se tienen en cuenta el mayor o menor esfuerzo de los países donantes en 7 dimensiones de políticas que son importantes para los países en desarrollo: cooperación, comercio, inversión, migración, medio ambiente, seguridad y tecnología.

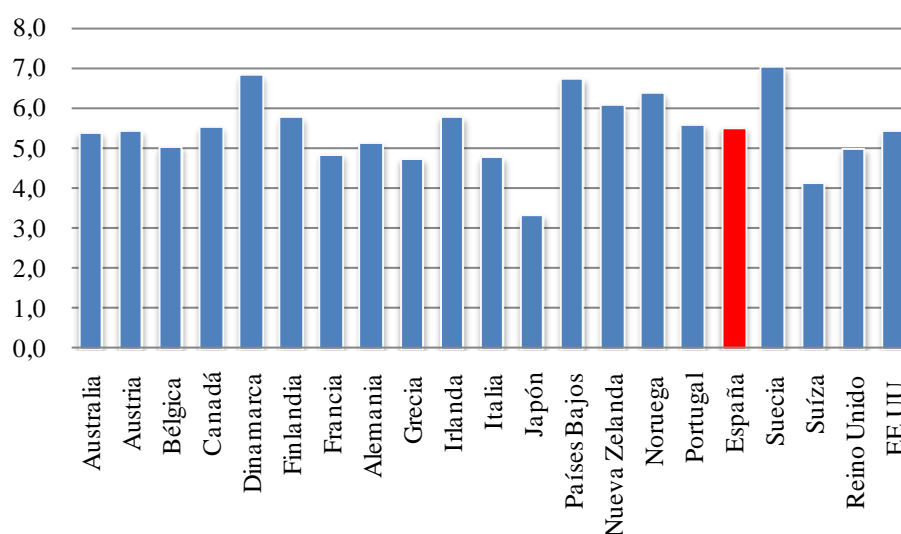
**Tabla 3. Evolución del Índice de Compromiso con el Desarrollo.**

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cambio 2003-10
<b>Australia</b>	5,4	5,2	5,2	5,1	5,1	5,3	5,3	5,4	0,0
<b>Austria</b>	5,1	5,1	5,2	5,3	5,3	5,2	5,4	5,4	+0,3
<b>Bélgica</b>	4,4	4,5	4,8	5,0	4,9	4,9	5,0	5,1	+0,7
<b>Canadá</b>	4,9	5,0	5,3	5,3	5,4	5,3	5,3	5,5	+0,6
<b>Dinamarca</b>	7,0	7,0	6,7	6,6	6,6	6,5	6,7	6,8	-0,2
<b>Finlandia</b>	4,9	5,1	5,3	5,3	5,2	5,3	5,5	5,8	+0,9
<b>Francia</b>	4,5	4,6	4,7	4,9	4,7	4,8	4,9	4,9	+0,4
<b>Alemania</b>	4,8	4,9	5,2	5,1	5,0	5,0	5,1	5,1	+0,3
<b>Grecia</b>	3,7	4,0	4,3	4,2	4,2	4,4	4,5	4,7	+1,0
<b>Irlanda</b>	5,0	4,7	4,8	5,0	5,3	5,8	5,8	5,8	+0,8
<b>Italia</b>	4,2	4,3	4,5	4,4	4,4	4,3	4,5	4,8	+0,6
<b>Japón</b>	2,4	2,5	2,4	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	+0,9
<b>Países Bajos</b>	6,4	6,4	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,7	+0,3
<b>Nueva Zelanda</b>	5,6	5,6	5,5	5,4	5,5	5,4	5,7	6,1	+0,5
<b>Noruega</b>	5,9	6,0	6,3	6,2	6,1	6,1	6,3	6,4	+0,5
<b>Portugal</b>	4,4	4,8	4,8	4,7	4,6	4,9	4,9	5,6	+1,2
<b>España</b>	4,2	4,0	4,4	4,4	4,7	5,1	5,5	5,5	+1,3
<b>Suecia</b>	6,1	6,6	6,7	6,5	6,6	6,9	7,0	7,0	+0,9
<b>Suíza</b>	4,5	4,7	4,9	4,6	4,3	4,4	4,4	4,1	-0,4
<b>Reino Unido</b>	5,2	5,1	5,5	5,4	5,1	5,4	4,8	5,0	-0,2
<b>EEUU.</b>	4,1	4,3	4,5	4,5	4,4	4,6	4,7	5,4	+1,3

Fuente: Datos del Commitment Development Index 2010.

A modo de ejemplarizar cuál es la situación de España en su compromiso con el desarrollo se presentan los gráficos 2 y 3. El primero de ellos sirve para visualizar rápidamente la situación de España en términos de ICD en comparación con el resto de los países donantes. Por su parte, el gráfico 3 muestra la evolución del índice español desde el año 2003.

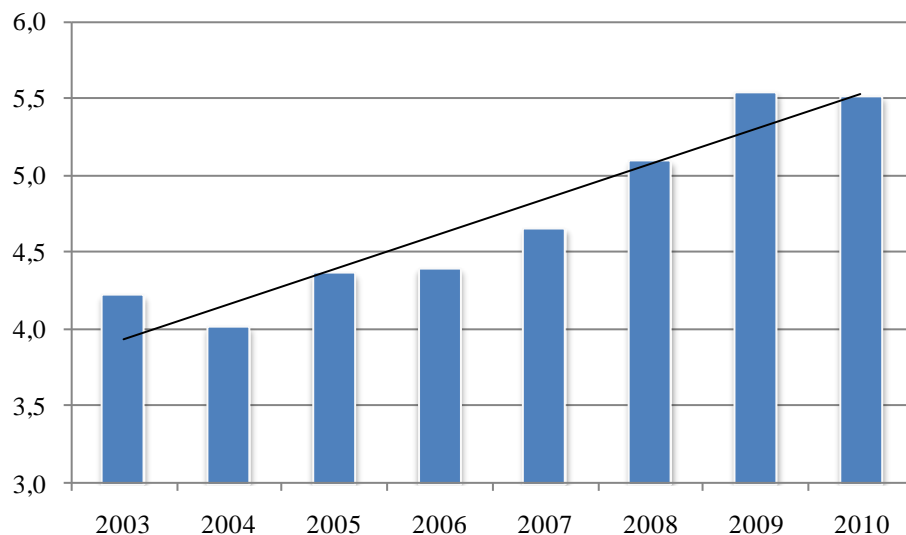
**Gráfico 2. Índice de Compromiso con el Desarrollo de los principales países donantes.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Central for Global Development*: Recuperado de:

<http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/inside>

**Gráfico 3. Evolución del Índice de Compromiso con el Desarrollo de España (2003-2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Central for Global Development*. Recuperado de:

<http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/inside>

## 7. CONSIDERACIONES FINALES.

La mayoría de los planes de actuación e intervenciones en destino responden a estrategias nacionales desarrolladas por los países donantes, el Banco Mundial y, en ocasiones, también por las élites locales, por lo que resulta cuestionable en qué medida dichas estrategias reflejan las necesidades específicas de las capas de población más pobre de los receptores.

Si bien los esfuerzos encaminados hacia la mejora de la eficacia de la ayuda han contribuido a que los países donantes reconozcan la necesidad de una política de cooperación al desarrollo coordinada, conjunta y coherente en su empeño por la consecución de los ODM para 2015, no son suficientes para asegurar el logro de los resultados.

La necesidad de un análisis y monitoreo periódico y constante permitirán asegurar que las acciones de ayuda al desarrollo se adecúan a las necesidades específicas de los socios, sin desviarse de sus objetivos persiguiendo los objetivos planteados. En otras palabras, asegurar la existencia de un catálogo universalmente aceptado de indicadores correctamente medidos será el mejor instrumento para asegurar el éxito y la pertinencia de las acciones de ayuda al desarrollo. De este modo, sin estas mediciones objetivas y comúnmente aceptadas no será posible asegurar la calidad de las acciones. Indicadores que también han de poder medirse durante el curso de la propia intervención.

El propio conocimiento generado a partir del estudio de la evolución de estos indicadores permitirá no sólo incorporar el benchmarking y las comparaciones entre países sino que también servirá para evitar problemas de duplicidad de las acciones, incidiendo en una distribución de los flujos más eficiente. Asimismo podrán identificarse cuáles son los países más eficaces para la implementación de determinadas intervenciones; esto es, se facilitará la construcción de un ranking temático en el se señalen aquellos países cuyas intervenciones hayan sido más eficaces.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ALCALDE, A.R. (2008); Repolitizando la gestión: Los debates sobre la calidad y eficacia de la ayuda. En *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, pp.305-318.
- ALESINA, A. y DOLLAR, D. (2000) "Who gives foreign aid to whom and why?", *Journal of Economic Growth*, 5(1), pp. 33-63.
- ALONSO, J. A. (1999) "La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas" en ALONSO, J. A. y MOSLEY, P. (eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, pp. 69-123.
- ALONSO, J. A. y SANAHUJA, J. A. (2006); Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo. Intermon Oxfan, Barcelona, pp. 179-204.
- BAKER, J.L. (2000); Evaluación de impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1998) *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press, New York.
- BEYNON, J. (2001) "Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity", Paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers, OECD, enero, Paris.
- CANESSA, R. (2006); El papel de la evaluación en la maduración de ayuda al desarrollo. I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano, Madrid.
- CERVERA FERRI, J. L., (2005). El seguimiento de los ODM: Oportunidades y retos para los sistemas nacionales de estadística. Serie Estudios estadísticos y prospectivos, número 39, (LC/L. 2458-P). CEPAL, Santiago de Chile.
- COLLIER, P. y DOLLAR, D.; Can the world cut poverty in a half?. How policy reform and effective aid can meet the international development goals. Development Research Group. World Bank.
- CÓRDOBA J., et al.(1991); Geografía de la Desigualdad y la Pobreza, Editorial Síntesis.

- DUARTE, P. Y MILENA, A. (2009); El surgimiento de nuevos donantes y sus implicaciones para la arquitectura de la ayuda al desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol.4, nº1, pp. 69-88.
- FRIDE, (2007); La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*.
- GODED SALTO, M. (2003); El papel de la UE en las recientes cumbres internacionales. *Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo*, Madrid.
- GÓMEZ GALÁN, M.(2008); La cooperación al desarrollo ante el futuro: ¿hacia dónde nos dirigimos?. En *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, pp.15-35.
- GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A. (1999); El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos, CIDEAL, Madrid.
- GONZÁLEZ-GULLÓN, M. (2011). Eficacia de la ayuda y Organizaciones de la Sociedad Civil: la perspectiva de la cooperación española de la cooperación española. En *Eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano*. Fundación Carolina, pp.93-103.
- III PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2009-2012.
- INTERMON (varios años); La realidad de la ayuda, Edita Intermon. Barcelona.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS, (2002); La realidad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea desde la perspectiva española. Recuperado de: [http://www.idee.ceu.es/access.php?file=/secure/docs/publicaciones/informes/Documento\\_Cooperacion.pdf](http://www.idee.ceu.es/access.php?file=/secure/docs/publicaciones/informes/Documento_Cooperacion.pdf).
- LARRÚ, J.M. (2010); Más ¿es mejor?. Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo español.. Ed. CEU. Fundación Codespa, nº12, Madrid.
- LARRÚ, J.M. (2007); La evaluación de impacto: qué es, cómo se mide y qué está aportando en la cooperación para el desarrollo. En *Evaluación en la Cooperación para el Desarrollo*. Colección Escuela Diplomática, nº12, Madrid, pp. 109-133.
- LENSINK, R. y WHITE, H. (2000): "Asignación de la ayuda y reducción de la pobreza: el informe "Evaluación de la Ayuda", en ALONSO, J. A. y FRERES,

- Ch. (eds.) *Los Organismos Multilaterales y la Ayuda al Desarrollo*. Civitas. Madrid, pp. 217-240.
- MANRIQUE, M. (2011); España y el futuro de la cooperación. ¿Hacia la verdadera eficacia del desarrollo?. *Fride*, nº52.
  - MARTÍNEZ OSÉS, P.J., MARTÍNEZ-GÓMEZ LÓPEZ, R., APERADOR, F. Y HERNÁNDEZ PARRA, V. (2006). *AOD Hoy. Discurso y realidad*. Coordinadora de ONG para el desarrollo-España, Madrid.
  - MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2007)
  - MOLINA, N. (2011). La eficacia de la ayuda en una encrucijada (y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cambiar su destino en Busan). En *Eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano*. Fundación Carolina, pp. 7-21.
  - MORRISEY, O. (2002); *Aid Effectiveness for Growth and Development*. ODI Opinions 2.
  - MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1999); ¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda?. *Información Comercial Española* 778, pp. 13-30.
  - NACIONES UNIDAS (2000); Declaración del Milenio. A/RES/55/2.
  - OCDE (2010); *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. Serie: directrices y Referencias del CAD.
  - OLIVIÉ, L. y GARCÍA, C. (2010); ¿Dónde debe ir la ayuda?. Propuesta de un índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda. *Revista de Economía Mundial*, nº24, pp. 131-162.
  - PACI, (2010). *Plan Anual de la Cooperación Internacional 2010*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Gobierno de España, Madrid.
  - PNUD; ¿Qué se necesita para alcanzar los Objetivos del Milenio?. *Evaluación Internacional*. Resumen. Recuperado de: [http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset\\_id=2614808](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=2614808).
  - PNUD, (2009); *Manual de planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados del Desarrollo*. Recuperado de: <http://www.undp.org/eo/handbook>.
  - PNUD, (2010). *Destrabando el progreso: aceleración de los ODM en la recta final hacia 2015. Lecciones aprendidas de los países piloto en el Marco de Aceleración de los ODM*. Recuperado de: [http://undp.org/go/cms-service/download/asset?asset\\_id=2778641](http://undp.org/go/cms-service/download/asset?asset_id=2778641).



- PREVAL, (2007); Los estudios de base. Fundamentos de una gestión por resultados. Recuperado de:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033885.pdf>.
- RIECHMANN, J. (1998); Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad. Ed. Catara, Madrid.
- ROGERSON, A. y STEENSEN, S. (2009); Aid Orphans: Whose Responsibility?. OCDE. Recuperado de:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/34/43853485.pdf>.
- ROODMAN, D.; C. PRIETO y E. LAZARUS; “España”, Índice de Compromiso al Desarrollo 2009. Center of Global Development, 2009.
- SANAHUJA, J. A. (2007); ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. Recuperado de:  
<http://www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf>.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2008); Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), nº10.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2008); Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española. Ed. Biblioteca Nueva, Madrid.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2010); Mapas estratégicos para la ayuda oficial al desarrollo en el siglo XXI. Fundación Carolina.
- TOLEDANO, J.M.; GUIMARAES; ILLÁN, C. y FARBER, V. (2008); Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia. Ed. Catarata, Madrid.
- UNICEF, (2011); Estadística y Vigilancia. Recuperado de:  
[http://www.unicef.org/spanish/statistics/index\\_24304.html](http://www.unicef.org/spanish/statistics/index_24304.html).
- UTZ, R. (2010); Will countries that receive insufficient aid please stand up?. Consecional Finances and Global Partnerships. Working paper series, nº7.
- Zabala, E.; Gender equality in education: world fails to meet MDG 3, (s.f.). Recuperado de: [http://www.choike.org/nuevo\\_eng/informes/3207.html](http://www.choike.org/nuevo_eng/informes/3207.html).