

---

## **LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES EN LA EVALUACIÓN DE LAS ZONAS PRIORITARIAS**

**(María Pereira López<sup>1</sup> y José Manuel Rivera Otero<sup>2</sup>)**

---

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

*Universidad de Santiago de Compostela*

X Congreso AECPA 2011 (Murcia)

**Resumen:** El enfoque basado en la gestión y la planificación estratégica ha puesto de manifiesto la importancia de la evaluación en el seno de las políticas públicas; a este proceso no son ajenas las políticas de cooperación al desarrollo. Esta situación ha derivado en la necesidad de profundizar en la construcción y desarrollo de indicadores objetivos que permitan un análisis en términos de eficacia, eficiencia, rendimiento y transparencia. En este sentido y en virtud de la importancia estratégica de determinadas zonas dentro de los planes de cooperación al desarrollo puestos en marcha por las diferentes administraciones públicas; se reflexiona sobre la evaluación de las necesidades de las zonas prioritarias.

**Palabras clave:** evaluación de impacto, rendición de cuentas, indicadores, Objetivos Desarrollo del Milenio, Plan de Acción de Marrakech.

**Abstract:** Based approach in the management and strategic planning has revealed the importance of evaluation in the midst of public policies; in this process are not beyond the policies for development cooperation. This has led to the need for enhancing the construction and development of objective indicators that will allow an analysis in terms of effectiveness and efficiency, performance and transparency. In this

---

<sup>1</sup> María Pereira López es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela, y actualmente es investigadora en formación en la citada universidad. [maria.pereira.lopez@usc.es](mailto:maria.pereira.lopez@usc.es).

<sup>2</sup> José Manuel Rivera Otero es profesor titular y director de departamento en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. [josemanuel.rivera@usc.es](mailto:josemanuel.rivera@usc.es).

sense and under the strategic importance of selected areas within the curriculum development cooperation implemented by the various public authorities; reflections on the assessment of the needs of priority areas.

**Key words:** impact evaluation, accountability, indicators, Millenium Development Goals, Marrakech Action Plan for Statistics.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas desde diferentes foros se ha puesto de manifiesto la necesidad de evaluación de las acciones y políticas públicas puestas en marcha por las diferentes administraciones. La rendición de cuentas o *accountability* y la petición de transparencia son el germen de dicha corriente. Intentaremos ahondar en su importancia para la cooperación al desarrollo en el primer epígrafe.

Los ciudadanos reclaman información en relación a la gestión que de los insumos públicos llevan a cabo políticos y funcionarios de las distintas administraciones. Buscan el establecimiento de una relación dinámica, con los representantes políticos y funcionarios públicos, que les permita la creación de un *feedback* continuo en relación al establecimiento de una agenda administrativa y política, no sólo sobre los asuntos que consideran de interés común, sino también de los recursos económicos, materiales, humanos...que a tal fin se destinan. En definitiva y como señalaría O'Donnell, los ciudadanos reclaman una rendición de cuentas horizontal, es decir, una relación entre iguales, entre sociedad y Estado. Esta reivindicación es si cabe más importante en el terreno de la cooperación al desarrollo por la sensibilidad que encierra el destino de sus acciones y programas.

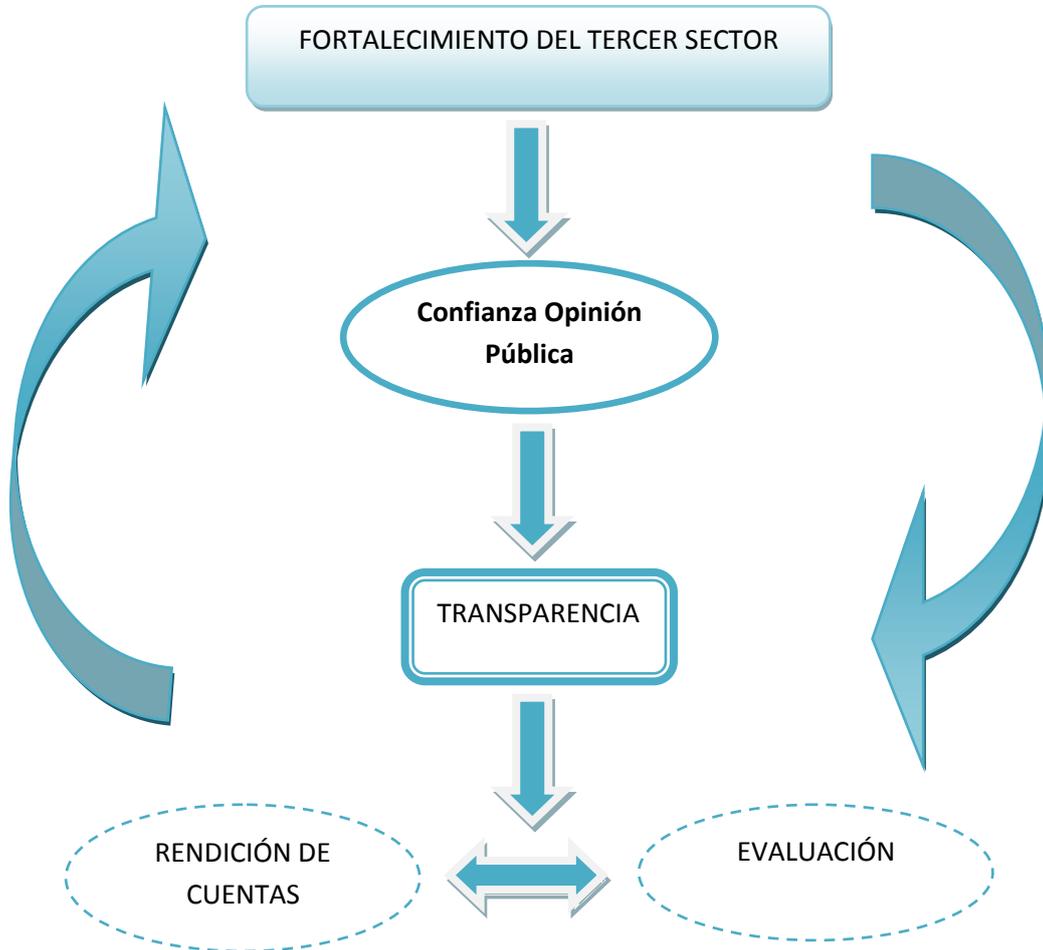
Las políticas de cooperación al desarrollo no han sido ajenas y se han imbuido de esta situación, hecho que se refleja sin lugar a dudas en algunos de los acontecimientos y documentos más importantes que han visto la luz en la última década. Así, en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, foro de alto nivel y escenario que vio nacer, en febrero de 2005, uno de los acuerdos clave en este terreno; los firmantes se comprometen en uno de los puntos de dicho documento a

evaluar los progresos que lleven a cabo los diferentes países en materia de ayuda al desarrollo, fijando para ello una serie de metas e indicadores que facilitarán el mencionado proceso. Dicha intencionalidad, ya se apreciaba con claridad en documentos como el Plan de Acción de Marrakech sobre Estadística y se ha reafirmado en posteriores documentos como el Programa de Acción de Accra (2008). En este sentido ha cobrado un especial interés la evaluación de la asignación de AOD en las llamadas áreas o zonas prioritarias, dado que en ocasiones se han puesto en entredicho los modelos teóricos y/o empíricos que las organizaciones, agencias y países utilizan en la asignación de recursos públicos al desarrollo. ¿Por qué se priorizan unos países o zonas geográficas frente a otros? ¿Es la necesidad económica de los países receptores el principio fundamental en la elaboración de las políticas de asignación de AOD de los países receptores?. La construcción de indicadores permitirá dar respuesta a algunas de estas cuestiones como veremos en el tercer y cuarto epígrafe.

La reclamación del desarrollo de “buenas prácticas” en el seno de las políticas de cooperación al desarrollo y la obligación por parte de los agentes públicos de garantizarla y evaluarla a través de indicadores públicos, está en el planteamiento de este *paper* que esperamos contribuya a profundizar, metodológicamente hablando, en dicho objetivo; cuestionándonos los enfoques y catálogos existentes hasta el momento, intentando indagar en los hándicaps y proponiendo, en la medida de lo posible, eventuales soluciones.

## 2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS O *ACCOUNTABILITY* RAZÓN DE SER DE LA EVALUACIÓN

El concepto de rendición de cuentas y su alter ego, el término anglosajón *accountability*, a pesar de mantener algunas diferencias de significancia, remiten a la idea de un acto por parte de los políticos y funcionarios públicos de justificación e información de las acciones que llevan a cabo, de cara a la opinión pública. Pero dicho concepto mantiene una estrecha relación con otros términos como confianza, transparencia o evaluación.

**Figura I. La rendición de cuentas**

Fuente: elaboración propia.

Como mostramos en el anterior esquema el fortalecimiento del tercer sector es uno de los retos a los que ha tenido que hacer frente la cooperación al desarrollo en los últimos años. La erosión de la confianza<sup>3</sup> depositada por la ciudadanía en la gestión de la ayuda al desarrollo en los diferentes países ha desembocado en una crisis de transparencia, que es necesario solucionar. La rendición de cuentas por parte de los diferentes actores de la cooperación al desarrollo, así como la necesidad de evaluación y seguimiento de las políticas y proyectos de desarrollo a través del uso de indicadores; son algunas de las claves para paliar esa crisis.

<sup>3</sup> Parte de culpa en la mencionada erosión se encuentra en algunos casos de “malas prácticas” llevados a cabo por diferentes ONG’s, que saltaron a la luz pública en los últimos años.

Son muchas las definiciones y aproximaciones que se han hecho del concepto *accountability* o rendición de cuentas, pero el elemento común que todas ellas comparten y que está presente en su aplicación a las diferentes políticas públicas, es la de ser un principio esencial de la democracia, el cordón umbilical entre la ciudadanía y sus representantes; como Bellamy y Palumbo señalan: “First, it establishes the channels of communication needed to legitimize the decision-making process and its outcomes. Second, it sets the side-constraints necessary for making representative institutions responsive to citizens wishes. Third, it also ensures the transmission of legitimate authority to the executive and administrative branches of government and helps maintain under scrutiny the activities of unelected officials and civil servants”<sup>4</sup>.

Según la literatura al respecto tres son las dimensiones que definen el concepto de rendición de cuentas: la obligatoriedad, la exigibilidad y la evaluabilidad, de cuya combinación surgen diferentes modelos de rendición de cuentas en función del tipo de elemento que se prime en el enfoque. Este concepto está unido inevitablemente a la necesidad de publicitación del mismo, es decir, a la idea de transparencia como apertura de la gestión pública de los diferentes gobiernos hacia los ciudadanos.

En las últimas décadas, debido en parte a los avatares que ha sufrido el ámbito de la cooperación al desarrollo, en lo que a erosión de la confianza por parte de la opinión pública y debilitamiento del tercer sector se refiere; así como por la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en un mundo globalizado cada vez más complejo e interconectado, los países, las organizaciones y *stakeholders* han trabajado en la construcción de una “nueva arquitectura” del sistema “afrontando retos importantes en su intento por establecer estándares de calidad y mecanismos de medición del éxito de la ayuda”<sup>5</sup>. En esta situación el principio de rendición de cuentas se ha configurado como pieza clave en la gestión de la eficacia y

---

<sup>4</sup> BELLAMY, Richard y PALUMBO, Antonino. *Political Accountability*. England, Ashgate, 2010, pp. 9.

<sup>5</sup> TOLEDANO, Juan Manuel, GUIMARAES, Joao, ILLÁN, Carlos y FARBER, Vanina. *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*. Catarata, 2008, Madrid, pp. 24.

eficiencia de las políticas, programas y proyectos que los países donantes y receptores ponen en marcha.

En el terreno de la cooperación al desarrollo, la rendición de cuentas da lugar a un sistema especial y diferente al que podemos apreciar en otras políticas públicas, puesto que no existe ninguna normativa legal que especifique y/o regule la actuación de los países donantes en materia de ayuda al desarrollo; aunque sí un sistema de referencia establecido por parte de los diferentes organismos y que se ha materializado en documentos como la Declaración de París, que han puesto sobre la mesa la importancia del mencionado principio y de sus dos principales proyecciones: la responsabilidad y la exigibilidad. Ha sido en el Programa de Acción de Accra (2008) en el que se ha desarrollado de forma pormenorizada el principio de rendición de cuentas dedicando un extenso punto titulado “Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas”<sup>6</sup>; donde entre otras cuestiones se pretende aumentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas, considerándolos, a su vez, elementos esenciales para los resultados en términos de desarrollo.

Si bien es cierto el importante avance que dichos compromisos suponen para la gestión eficiente de la cooperación al desarrollo, algunos autores apuntan a una idea que requerirá una especial atención en posteriores documentos y/o acciones: “el desequilibrio existente entre las exigencias derivadas de una rendición de cuentas “hacia arriba” (a los donantes) y la todavía poca relevancia de la rendición de cuentas “hacia abajo” (a los gobiernos de los países socios y sus ciudadanos)”<sup>7</sup>; cuestión que por su complejidad no trataremos en este *paper*. Como conclusión la importancia que otorga el concepto de rendición de cuentas a los objetivos y al análisis de metas y resultados produce un efecto de causalidad directa entre el mismo y la necesidad de orientación a una gestión basada en resultados que incluya a la evaluación como principio motor de su ciclo de vida.

---

<sup>6</sup> OCDE. *Programa de Acción de Accra*. Septiembre 2008, pp. 6.

<sup>7</sup> TOLEDANO, Juan Manuel, GUIMARAES, Joao, ILLÁN, Carlos y FARBER, Vanina. *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*. Catarata, 2008, Madrid, pp. 27.

### 3. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?. TIPOS DE EVALUACIÓN EN COOPERACIÓN

En este pequeño ejercicio de reflexión asumimos la evaluación como una acción integral que recorre de forma transversal el ciclo de vida de una política, programa o proyecto desde su planificación, pasando por su implementación y terminando por la presentación del informe de resultados. Por ello, aceptamos al igual que los principales agentes de la cooperación al desarrollo, la definición de evaluación aportada por el CAD en el año 1995, “(...) es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes”<sup>8</sup>.

Centrándonos en los proyectos, dada su importancia como herramienta básica en la cooperación al desarrollo, entendemos la gestión de un proyecto “como un ciclo articulado y progresivo desde que se concibe la idea, se concreta y se planifica, luego se formula y se interviene hasta el momento último en que se valora si el conjunto de actividades, medios utilizados y resultados obtenidos han cumplido los objetivos propuestos.”<sup>9</sup>. Dicha interconexión temporal y lógica es la que nos lleva a pensar en tres tipos de evaluaciones coincidiendo con las principales etapas en el ciclo de vida del proyecto de cooperación al desarrollo: *evaluación ex-ante*, *evaluación intermedia* y *evaluación ex-post o de impacto*.

La *evaluación ex-ante* de un proyecto implica en sí misma un proceso de identificación de las necesidades y potencialidades del mismo, dado que “las acciones de desarrollo no se ejecutan en el vacío, sino que se insertan en un contexto

---

<sup>8</sup> CAD. *Principios del CAD para una ayuda eficaz*. OCDE y Mundi-Prensa, 1995, Madrid, pp. 178.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara. *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora, en agentes, modelos y herramientas*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 29.

caracterizado por múltiples elementos de tipo político, social, cultural y económico. El análisis de este contexto es un componente esencial en la planificación y programación de la política de cooperación, en la identificación de posibles intervenciones, en la formulación de los proyectos, en su seguimiento y en la evaluación”<sup>10</sup>. Además de este diagnóstico inicial, este tipo de evaluación requiere de un proceso de planificación y preparación de la intervención, donde se vuelve estrictamente necesario definir algunos elementos: el objetivo general y los objetivos específicos, los resultados, las actividades para conseguirlos, los beneficiarios del proyecto, los *stakeholders* ... Por último una de las etapas fundamentales a tener en cuenta es la formulación del proyecto, lo cual conlleva la realización de una valoración previa de la pertinencia, es decir, si el proyecto es útil y si responde a las necesidades identificadas; así como, la viabilidad del mismo, es decir, si el proyecto será capaz de generar beneficios.

En lo referente a la *evaluación intermedia*, también denominada *evaluación de seguimiento o de progreso*, se corresponde con la fase de implementación considerada como una de las fases de mayor importancia dentro del ciclo de gestión del proyecto, “dado que es la que tiene la vinculación directa con toda la población beneficiaria e involucrada directa e indirectamente”<sup>11</sup>; podemos diferenciar fundamentalmente dos momentos de vital importancia: la ejecución y el seguimiento. El primero de estos momentos nos remite a la existencia de un plan operativo de actuación fundamentado en la fase de diagnóstico y el segundo momento permite descubrir los errores o fallos que se hayan podido generar en el proceso de implementación del proyecto, permitiendo un proceso de retroalimentación y mejora constante de cara a futuros o potenciales procesos.

---

<sup>10</sup> GUDIÑO, Florencio, SOLETO, Ignacio y TOLEDANO, Juan Manuel. “Principios del modelo español de evaluación” en ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas, 1999, Madrid, pp. 284-285.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara. *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora, en agentes, modelos y herramientas*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 43.

Por último nos encontramos con la *evaluación ex-post* también denominada *evaluación de impacto*, su importancia y proliferación tanto en el ámbito teórico como en el práctico en los últimos años ha sido considerable; dado que han sido muchos los organismos y agencias internacionales que han asumido la difícil tarea de llevarlas a cabo desde la perspectiva del Enfoque del Marco Lógico (EML) o del enfoque Ziel Orientierte Projekt Planung (ZOPP) o Planificación Orientada a Objetivos<sup>12</sup>, entre otros.

Cinco son las componentes que caracterizan cualquier *evaluación ex-post*: eficacia, eficiencia, pertinencia, sostenibilidad-viabilidad e impacto; en base a ellos se construyen los indicadores de medición de resultados y objetivos. Este tipo de evaluación puede generar importantes utilidades entre las que González Gómez destaca fundamentalmente tres: apoyo a la gestión institucional, control de los recursos y del funcionamiento y aprendizaje para el futuro cercano. Pero si hay un elemento que merezca o haya merecido especial atención, éste es el de impacto, pues se trata de un concepto complejo y amplio, lo cual dificulta notablemente su medición. Una de las definiciones, quizás más empleada, la proporciona el CAD, que define el término “impactos” como “efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no”<sup>13</sup>. Los principales problemas a la hora de valorar el impacto son la atribución y la agregación, “la atribución consiste en asignar (atribuir) de forma rigurosa los cambios detectados (observables y no observables) a la intervención que se juzga/evalúa y no a otras intervenciones que pueden estar siendo ejecutadas sobre la misma población o en la misma zona, (...); la agregación consiste en resolver cómo

---

<sup>12</sup> Ambos enfoques son empleados por las agencias internacionales de desarrollo como forma “de establecer pautas para la planificación de los proyectos de desarrollo y mejorar su gestión, permitiendo el seguimiento y la evaluación de los mismos” (GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara. *La evaluación ex post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa, N° 29, Vitoria-Gasteiz, septiembre 2000, pp.24-25). El EML fue elaborado a finales de los años sesenta por la Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional al Desarrollo (USAID) y el ZOPP fue introducido por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica en los años ochenta.

<sup>13</sup> CAD. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. 2002, pp.24.

poder sumar efectos que se estiman a diferentes niveles y con frecuencia utilizando diferentes unidades de medida”<sup>14</sup>.

A pesar de su importancia para la gestión de proyectos de desarrollo y su publicitación por parte de agencias y organismos internacionales de reputación en este terreno, todavía existen en la actualidad pocas evaluaciones que puedan ser consideradas de forma rigurosa, evaluaciones de impacto. El caso español es un ejemplo, pues durante varios años se ha asumido la realización de evaluaciones ex -post como algo marginal. La principal razón metodológica de esta situación es atribuible, además de a otras muchas cuestiones, a la necesidad de disponer de información que nos permita medir y/o calcular el denominado *escenario contrafactual o simulado alternativo*, “es decir, lo que habría ocurrido si el proyecto nunca se hubiera realizado o lo que habría ocurrido normalmente”<sup>15</sup>. Además de esta dificultad nos encontramos también con cuestiones de carácter técnico, político, histórico y económico que han frenado en cierta medida la realización de evaluaciones de este tipo.

A modo de conclusión podemos decir que la importancia que ha adquirido la evaluación en los últimos años es vital, pues “puede mejorar la gestión de los programas y proyectos de desarrollo, ayudar a la gente a aprender de las experiencias pasadas, incrementar la responsabilidad de los donantes en sus demandas de que los recursos sean utilizados con efectividad, eficiencia y de acuerdo con los objetivos establecidos, y por último, proveer de información para una buena comunicación entre organizaciones locales, beneficiarios y donantes”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> LARRÚ, José María. *Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas*. Serie CECOD, CEU Ediciones, Madrid, 2008, pp. 110-111.

<sup>15</sup> BAKER, Judy L. *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. Banco Mundial, 2000, Washington, D.C.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara. *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora, en agentes, modelos y herramientas*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 61.

#### 4. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LAS ZONAS PRIORITARIAS

En relación con el debate sobre la exigencia de rendición de cuentas, evaluación y calidad en la distribución de la AOD; la necesidad de generar impactos positivos en el desarrollo y que dichos impactos sean cuantificables ha provocado importantes efectos en la concepción de la lógica de la cooperación al desarrollo. En este sentido surgen importantes preguntas en relación a cuál debe ser el nuevo modelo de relación entre los países donantes y los países receptores, pero también respecto a los criterios geográficos y sectoriales que se siguen en la asignación de la ayuda.

Si en relación al primer punto, documentos como la Declaración de Paris o el Programa de Acción de Accra han trazado un nuevo modelo, llamado el *Modelo de Asociación*, el cual sugiere que “el desarrollo es resultado de un pacto común entre países desarrollados y en desarrollo, donde ambas partes tienen obligaciones que cumplir”<sup>17</sup>; lo cual ha provocado una transformación en la forma de entender la tradicional gestión de la ayuda cortoplacista y opaca, en aras de una gestión de la ayuda eficaz, eficiente y transparente, donde los países receptores se convierten en agentes activos del desarrollo. En relación al segundo punto, los criterios de asignación de la ayuda, el camino por recorrer es todavía largo y angosto, aunque los primeros pasos hacia un nuevo modelo de cooperación, faciliten este fin.

Fue a partir de los años sesenta cuando surgió la necesidad de establecer patrones teóricos y empíricos que justificasen la distribución geográfica de la ayuda oficial al desarrollo. Subyacía en esta preocupación la confrontación entre dos enfoques claramente contrapuestos, por un lado el *enfoque de las necesidades de los receptores (NR)* y por otro el *enfoque de los intereses del donante (ID)*. De un lado los determinantes de política exterior, así como los intereses económicos y geoestratégicos de los países donantes y del otro las necesidades humanitarias de los países receptores.

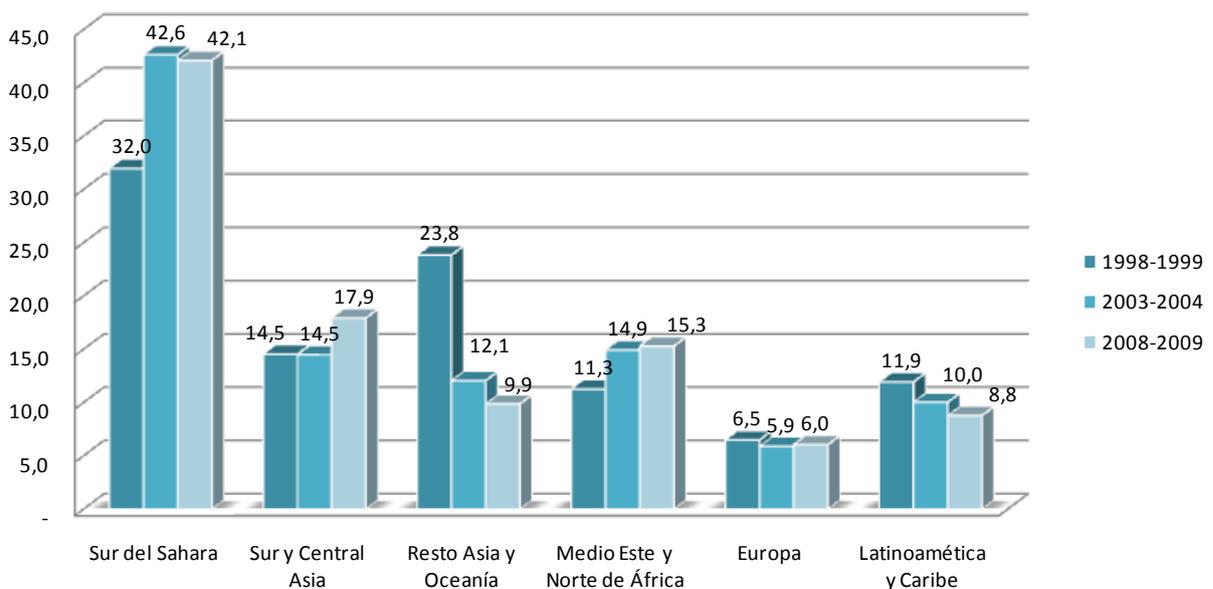
---

<sup>17</sup> ALCALDE, Ana R. “Repolitizando la gestión. Los debates sobre calidad y eficacia de la ayuda” (epílogo) en GÓMEZ GALÁN, Manuel y CÁMARA LÓPEZ, Luis. *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, 2008, pp. 307.

En la conjunción de ambas corrientes se encuentra la explicación a algunas de las cuestiones que nos hemos planteado. ¿Por qué unos países o zonas geográficas reciben un mayor montante de AOD que otros/as? ¿Esa distribución geográfica de la ayuda ha sido siempre igual o variado a lo largo de los años?

En el siguiente esquema podemos observar la evolución de la distribución de la AOD desde el año 1998 en base a las áreas geográficas. Como se puede observar el Sur del Sahara ha sido desde hace años una de las zonas prioritarias en la distribución de la ayuda al desarrollo, muy por encima de la ayuda destinada a otras zonas. Observando la evolución temporal podemos observar como ese alto nivel de ayuda destinada a dicha zona se ha mantenido desde el año 1998, reduciéndose ligeramente en el último período al igual que en el caso de la ayuda destinada a Latinoamérica y Caribe. Esa reducción se ha realizado en favor de otras zonas geográficas como pueden ser el Sur y Centro de Asia y el Medio Este y Norte de África. Esta nueva distribución de la ayuda al desarrollo podría indicar un cambio en los intereses políticos, comerciales, geoestratégicos y/o económicos de los países donantes.

**Gráfico I. Evolución de la distribución de la AOD en función de las áreas geográficas 1998-2009.**



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

En cierta medida en el desequilibrio descrito entre ambos enfoques teórico-prácticos puede estar la explicación a algunas cuestiones que han puesto de manifiesto el seguimiento de los indicadores de los ODM; pues todavía a día de hoy algunos países donantes conciben la ayuda “como la cara “aceptable” de políticas exteriores agresivas y unilaterales”<sup>18</sup>. Son muchas las aportaciones tanto teóricas como prácticas que se han realizado en torno a la identificación de patrones de asignación geográfica de la ayuda. Desde aquellas aportaciones representadas por el llamado enfoque humanista y con un carácter marcadamente descriptivo, pasando por los enfoques de análisis integrado NR-ID con un componente de fondo profundamente analítico; hasta las aportaciones de carácter preceptivo reflejadas en los enfoques de optimización de la asignación geográfica de la ayuda; que a su vez se pueden subdividir en tres categorías: modelos de asignación “anti-pobreza”, modelos “multiobjetivo” de asignación óptima de la ayuda y modelos de igualdad de oportunidades. Pero las diferencias fundamentales entre los diferentes modelos o enfoques propuestos, derivan en cuáles son las variables explicativas o patrones que cada uno de los autores han incluido en la ecuación matemática de asignación de la ayuda al desarrollo en base a las diferentes zonas geográficas.

Algunos estudios han puesto el acento a la hora de establecer dichos patrones en factores y/o intereses que afectan directamente al país donante, como pueden ser el apoyo que en materia de política exterior o beneficios económicos pueda reportarle su relación; así como la posible “satisfacción” que la prestación de una ayuda eficaz pueda reportar entre la población del país donante. Otros trabajos apuestan por modelos en los que se priman las necesidades de desarrollo de los PED, pero manteniendo al mismo tiempo el enfoque desde el grado de preocupación que los países donantes muestran por dichas necesidades. Siguiendo la estela de la visión del país donante, en ocasiones se ha optado por establecer un conjunto de *ítems* que permiten, en una primera etapa elegir a los países receptores para posteriormente determinar los niveles de ayuda a asignar a cada uno de ellos.

---

<sup>18</sup> ALCALDE, Ana R. “Repolitizando la gestión. Los debates sobre calidad y eficacia de la ayuda” (epílogo) en GÓMEZ GALÁN, Manuel y CÁMARA LÓPEZ, Luis. *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, 2008, pp. 312.

Ya a principios del presente siglo algunos autores como Feeny y McGillivray construyeron un nuevo modelo fundamentado en la función de utilidad de un donante, la cual depende exclusivamente de “una medida subjetiva de concordancia del reparto de la ayuda con las directrices de los programas de ayuda”<sup>19</sup>. Otras aportaciones procedentes desde el ámbito de la teoría de juegos, establecen los patrones de asignación desde la óptica de los factores de política interior del país donante; donde la influencia de grupos de presión a favor o en contra determinan la ayuda a uno u otro PED. Destacar la aportación que realiza Tezanos, quién propone un modelo teórico de asignación, tomando como caso empírico España, y que se estructura en dos etapas; en la primera de ellas, el gobierno elige los países con los cooperará de forma bilateral y en la segunda se determinan las cuotas exactas de participación sobre el volumen total de la AOD.

Si bien es cierto, que todos estos modelos teóricos han supuesto una aportación fundamental y valiosa para el análisis de la asignación geográfica de la ayuda; probablemente han sido los trabajos empíricos los que han permitido sacar importantes conclusiones. En ellas subyace como idea central, que tal y como suponíamos al principio de este apartado, la distribución de la ayuda al desarrollo entre los diferentes PED no se realiza fundamentalmente en base a criterios de índole solidaria o humanitaria, sino más bien todo lo contrario. En un amplio número de ocasiones los intereses de carácter político y/o económico, las cuestiones de seguridad internacional y geoestratégicas, o los lazos históricos de los países donantes; como señala Levitt, entre otros, se han superpuesto a criterios de necesidad propiamente dicha de los países receptores.

El nuevo modelo de cooperación al desarrollo que proponemos, exige de los países donantes un compromiso para lograr una balanza entre la política exterior y la necesidad de desarrollo global y la lucha contra la pobreza. Como afirma el propio Tezanos, “cabe una especificación económica alternativa, que consiste en integrar en un único modelo tanto factores de necesidad de los *receptores* como los intereses de

---

<sup>19</sup> TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio. *Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo*. Principios, nº 18, 2008, pp. 13.

política exterior del *donante*. Asimismo, se puede añadir un conjunto de variables relacionadas con las *prácticas de buen gobierno, la calidad institucional y las capacidades de absorción de recursos externos del país socio*<sup>20</sup>, variables que enlazan con la necesidad de evaluación y que darían lugar a un *modelo integrado (híbrido)*.

## 5. INDICADORES DE EVALUACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Los indicadores son el instrumento fundamental del que se nutren las evaluaciones, sean éstas del tipo que sean. De su definición, construcción y testado depende en gran medida la continuidad, mejora y aprendizaje de una política, programa o proyecto.

### ***5.1. La implicación institucional a nivel internacional en la elaboración de indicadores de medición del desarrollo***

Los organismos y agencias internacionales de cooperación al desarrollo son conscientes desde hace varias décadas de la importancia mencionada, así y si bien “la medición del nivel de desarrollo y su evolución cobró un impulso renovado tras la serie de conferencias internacionales de Jomtien (educación, 1990), Río de Janeiro (medio ambiente y desarrollo, 1992), El Cairo (población y desarrollo, 1994), Copenhague (desarrollo social, 1994), Beijing (igualdad de género, 1995) y sus continuaciones, que resultaron en la adopción de un conjunto de objetivos internacionales de desarrollo por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1996”; el paso definitivo lo marcó en el año 2000 Naciones Unidas. En este año y tras la Declaración del Milenio adoptada por los 189 estados miembros de Naciones Unidas, se aprobaron y publicaron los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio para la promoción del desarrollo humano, concretados en 8 objetivos y 18 metas; cuya necesidad de medición en el tiempo establecido<sup>21</sup> llevó a la elaboración de una lista de 48 indicadores a cubrir por los estados miembros.

---

<sup>20</sup> TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio. *Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo*. Principios, nº 18, 2008, pp. 6-7.

<sup>21</sup> Año 2015, objetivo logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A partir de este momento se ha mantenido y realizado un importante compromiso y esfuerzo por contemplar y dejar patente en los foros de alto nivel, así como en las conclusiones y documentos que han visto la luz en ellos; la necesidad de gestionar, evaluar y medir el desarrollo a través de la elaboración de listados de indicadores referidos a metas y objetivos. En este proceso se ha trabajado además de forma muy estrecha con los diferentes países en un intento de involucrar de forma activa a los sistemas nacionales e internacionales de estadística en el monitoreo del seguimiento, dicho reconocimiento “ha quedado reflejado, entre otros, en la declaración de Monterrey (2002), por la que se reconoce la importancia de fortalecer los sistemas estadísticos para realizar una mejor planificación, gestión y evaluación de los programas de desarrollo”<sup>22</sup>.

Ejemplo de este camino que se empezó a recorrer en el año 2000, son documentos como el Plan de Acción de Marrakech para la Mejora de las Estadísticas del Desarrollo (2004), la Declaración de París (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) o de forma más cercana los planes directores de cooperación españoles elaborados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la AECID<sup>23</sup>. Concretamente el primero de ellos propone seis acciones a tomar en los niveles nacional e internacional para mejorar el seguimiento global del desarrollo, a saber: *potenciar la Planificación Estratégica de los Sistemas Estadísticos para mejorar las estadísticas sobre el desarrollo, preparar la Ronda de Censos del 2010, incrementar la financiación para el fortalecimiento institucional en estadística, establecer una Red Internacional de Encuestas de Hogares; realizar las medidas urgentes para el informe de seguimiento ODM 2005; aumentar la transparencia del Sistema Estadístico Internacional.*

Por su parte la Declaración de París establece en su sección III un conjunto de 12 indicadores de progreso a medir a escala nacional con supervisión internacional, al tiempo que afirma “nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en

---

<sup>22</sup> CERVERA FERRI, José L. “Estadísticas para los objetivos de Desarrollo del Milenio: retos y oportunidades para los INE”. Revista Centro Andino Altos Estudios-CANDANE, 1/2006, pp. 17.

<sup>23</sup> El último de ellos es el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Documento de líneas maestras*. Febrero 2009.

práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de acuerdo con 12 indicadores específicos”<sup>24</sup>. Finalmente el Programa de Acción de Accra además de reconocer la importancia de elaborar instrumentos de gestión de resultados eficaces y de coordinar los sistemas nacionales de estadística, asume como reto de futuro el reconocimiento de que “se necesitará un trabajo adicional para mejorar la metodología y los indicadores del progreso relacionados con la eficacia de la ayuda”<sup>25</sup>.

Queda patente, por tanto, la necesidad de obtener indicadores en aras de proceder a realizar evaluaciones de calidad que nos ofrezcan datos claros, objetivos, verosímiles y fundamentalmente útiles de cara a una gestión eficiente, eficaz, pertinente y viable de la ayuda al desarrollo. Con esta finalidad se aprobaron de forma definitiva en enero de 2008 los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo por parte del CAD. Sin carácter vinculante, ofrecen una guía práctica de cómo dotar de calidad a cualquier proceso de evaluación del desarrollo, sirviendo como instrumento para los gestores de los diferentes países.

Se espera que la aplicación de estas orientaciones, “mejore la calidad de los procesos y productos de la evaluación del desarrollo; facilite la comparación de las evaluaciones entre países; fomente asociaciones y colaboraciones en materia de evaluación conjunta; y aumente el aprovechamiento por parte de los socios para el desarrollo de las conclusiones de las evaluaciones de otros socios”<sup>26</sup>. Esto implica que los indicadores gocen de la confianza y/o estimación de la opinión pública, confirmando con la información que aportan que se han generado cambios positivos y favorables para los países en desarrollo mediante la ayuda. La elaboración de estos indicadores además de adecuarse a los estándares de calidad debe mostrar una especial sensibilidad con las denominadas áreas geográficas prioritarias de la cooperación al desarrollo; pues como se comentó en líneas precedentes es vital evaluar si la distribución de los ya por sí

---

<sup>24</sup> OCDE. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. 2005, pp. 2.

<sup>25</sup> OCDE. *Programa de Acción de Accra*. Septiembre 2008, pp. 8.

<sup>26</sup> OCDE. *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Serie Directrices y Referencias del CAD*, París, 2010, pp. 5.

escasos insumos dedicados a ayuda a los países en desarrollo (PED) se está haciendo en base a criterios de necesidad y si no es así, apuntar las líneas de mejora.

## 5.2. *¿Qué es un indicador? Tipos de indicadores*

Aunque no existe una definición oficial o ampliamente aceptada de indicador y no es nuestra finalidad realizar un repaso teórico sobre el tema; una de las más utilizadas es la aportada por Bauer en el año 1966, la cual es muy apropiada teniendo en cuenta el terreno tan sensible que nos ocupa: “son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”<sup>27</sup>. Los indicadores deben cumplir una serie de características, si bien la literatura existente al respecto es muy amplia y variada proponemos a continuación algunas de ellas: estar ubicado en un marco teórico-explicativo; ser específico y explícito; permitir la comparabilidad y seguimiento de la información que proporciona; ser relevantes y útiles para el objeto de estudio; ser claro, simple y de fácil comprensión; metodológicamente sólido, objetivo y fiable. Algunas organizaciones apuestan por buscar indicadores con los criterios SMART o SPICED<sup>28</sup>, palabras que encierran en cada una de sus letras algunas de las características que debiera cumplir un “buen” indicador; si bien es cierto que no siempre es posible construir indicadores que cumplan todos los requisitos establecidos.

Podemos encontrar diferentes tipologías de indicadores en función del criterio de clasificación que empleemos. Si bien todas ellas están altamente testadas y son habitualmente utilizadas por las diferentes administraciones, organismos, agencias..., en su empeño por evaluar la gestión de las diferentes políticas; retomando las ideas presentadas en el epígrafe anterior, una de las tipologías más completas desde nuestro

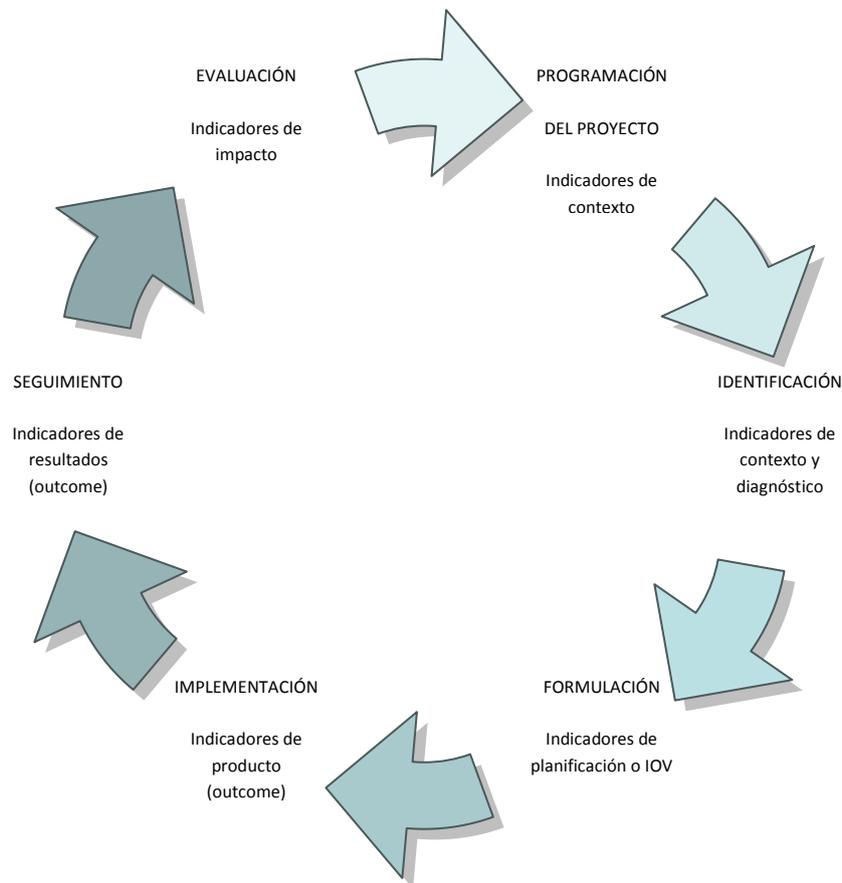
---

<sup>27</sup> HORN, Robert V. *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Cambridge, University Press, Hong Kong, 1993, p. 147.

<sup>28</sup> SMART, hace referencia a las siguientes características: specific, measurable, achievable, relevant, time –bound. SPICED encierra las siguientes características: subjective, participatory, interpreted and communicable, cross –checked and compared, empowering y diverse and disaggregated.

punto de vista, es la que identifica distintos tipos de indicadores en base a las diferentes etapas del llamado *ciclo de vida de un proyecto* o *ciclo de gestión de un proyecto*.

**Figura II. Etapas e indicadores del ciclo de vida de un proyecto<sup>29</sup>**



Fuente: elaboración propia.

En base al anterior esquema nos reafirmamos de nuevo, en que es necesario comprender que los indicadores deben estar presentes desde el momento en que nace el proyecto hasta su muerte; ellos permiten enfocarlo en su entorno más inmediato, analizar las fortalezas y debilidades que presenta y los problemas con los que se puede encontrar en las diferentes fases de su puesta en práctica, planificar su formulación,

<sup>29</sup> En una de las formas del esquema se introduce el concepto de IOV, Indicador Objetivamente Verificable o su acrónimo en inglés, OVI Objectively Verifiable Indicators. Este concepto hace referencia a la posibilidad de que diferentes personas con el mismo indicador puedan ser capaces de obtener la misma información; es decir, construir indicadores consistentes y fiables.

realizar un seguimiento de su ejecución y finalmente analizar y evaluar los resultados e impactos positivos y/o negativos que en la población beneficiaria y en el entorno inmediato ha producido para finalmente sopesar posibles y futuros cambios que permitan el aprendizaje así como el *feedback* continuo del proceso. Estas palabras nos llevan a reivindicar la necesidad de pensar la elaboración y/o construcción de los indicadores desde una óptica local y flexible que atienda a las especificidades de los diferentes proyectos de desarrollo y de sus entornos más inmediatos.

Sin lugar a dudas los indicadores son de gran utilidad para las administraciones y los gestores públicos, fundamentalmente en dos sentidos: como *herramientas de aprendizaje*, puesto que permiten identificar cuáles son aquellos procesos más eficaces para conseguir la viabilidad y perdurabilidad del proyecto; y como *herramientas para la toma de decisiones*, pues se convierten en un potente instrumento de valoración de la eficacia en la gestión de los insumos públicos. Para llegar a cumplir estas dos funciones es necesario que la elección de la información y la construcción de los indicadores se ajuste a las necesidades del proyecto, así como de los agentes implicados en el mismo.

### **5.3. Los sistemas de indicadores existentes en la ayuda al desarrollo**

La Comisión de Estadística de Naciones Unidas formada para definir y construir los indicadores de interés para los países miembros, cuenta con un conjunto de 15 indicadores; el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en cooperación con otros organismos como la ONU, el FMI o el BM han construido y trabajado 21 indicadores de los objetivos de desarrollo internacional. Naciones Unidas maneja a través de la Comisión de Desarrollo Sustentable 57 indicadores y finalmente la OCDE como hemos venido mencionando ha elaborado un catálogo de indicadores para la medición del nivel de implantación de las políticas de desarrollo, así como la gestión de los insumos dedicados a las mismas.

En definitiva, si queremos conocer cuál es el montante de la ayuda destinada al desarrollo por los países donantes, o cuál es el montante de AOD que reciben los países receptores, o cuáles son las áreas geográficas a las que se destina un mayor volumen de ayuda..., entre otras muchas cuestiones; no tenemos nada más que recurrir a alguna de las fuentes de información anteriormente citadas. Pero, nos surgen en este punto algunas

cuestiones, ¿son adecuados y relevantes los listados o catálogos de indicadores existentes a nivel internacional para evaluar o medir cualquier tipo de política, programa o proyecto?, ¿están reflejadas las especificidades de los diferentes países receptores de AOD en dichos indicadores?, ¿son los indicadores establecidos adecuados para la evaluación de las zonas prioritarias?, Si bien no es fácil responder a todas estas preguntas, lo cierto es que surgen de forma espontánea a la hora de analizar el éxito y/o el fracaso de las políticas de cooperación al desarrollo y asignación de la AOD.

A pesar de que los sistemas de indicadores existentes, son mayoritariamente aceptados por la comunidad internacional, éstos también han sido cuestionados en algunas ocasiones. De hecho desde el grupo Paris21<sup>30</sup> se ha establecido un conjunto de indicadores, procedentes del listado de 48 indicadores establecidos para el seguimiento de los ODM, que se consideran problemáticos, en diferentes sentidos, respecto a su medición y seguimiento por parte los países receptores de AOD. Dichos indicadores son los siguientes: porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria; porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado; prevalencia de VIH entre gestantes de 15 a 24 años; porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos; relación entre la matriculación de niños huérfanos y la matriculación de niños no huérfanos de 10 a 14 años; prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a la malaria; proporción de la población de zonas de riesgo de malaria que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento de la malaria; proporción de la superficie cubierta por bosques y relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total; uso de energía (equivalente en kg de petróleo) por un dólar del producto interior bruto; emisiones de CO2 per cápita y consumo de CFC que agotan la capa de ozono y proporción de la población que utiliza combustibles sólidos.

La primera reflexión que quisiéramos realizar es la necesidad de pensar en la evaluación en términos de calidad, transversalidad, continuidad, integralidad y sobre

---

<sup>30</sup> Foro creado en noviembre de 1999 que opera a escala nacional, regional e internacional; cuyo objetivo general, de forma sintética, es fortalecer el desarrollo y uso de las capacidades estadísticas de los diferentes países y organizaciones internacionales para dicho fin.

todo, flexibilidad; pues las diferentes, diversas y complejas situaciones de los diferentes países en vías de desarrollo así lo exigen. Los planteamientos evaluativos rígidos dificultan la concepción integral de la evaluación, donde ésta forma parte del proyecto desde sus comienzos hasta el final. De esta misma forma la evaluación debe entenderse como un *continuum* en el tiempo, atravesando las diferentes etapas del ciclo de gestión de un proyecto, recabando en cada momento la información necesaria para el *improvement*. Finalmente la evaluación debe ser analizada en términos de calidad, pues las políticas, programas o proyectos puestos en marcha deben buscar la excelencia en todas sus acciones en términos de eficiencia, eficacia, pertinencia, viabilidad e impacto.

Por tanto a la hora de construir o buscar indicadores que puedan ser de utilidad para la medición de las diferentes fases del ciclo de vida de un proyecto debemos plantearnos las siguientes preguntas:

- *Qué objetivos o metas queremos medir.* Traducir dichos objetivos en variables que puedan ser medibles o cuantificables y que al mismo tiempo cubran todas las dimensiones de aquéllos.
- *Cuánto cuesta obtener nuestros objetivos.* En términos de recursos, sean estos del tipo que sean, cuánto cuesta conseguir y/o acceder a la información necesaria para la construcción de nuestro indicador. Identificar las fuentes de información más adecuadas que permitan la perdurabilidad de la información en el tiempo.
- *Quién o cuál es el tarjet o grupo de referencia al que alude el indicador.* Determinar la población o segmento poblacional beneficiario o implicado.
- *Dónde, a qué área de intervención hace referencia nuestro indicador.* Los indicadores se ubican no sólo dentro de un área de intervención, sino también dentro de un área geográfica con unas especificidades que pueden condicionar en gran medida la obtención de dicho indicador.

Uno de los principales problemas que consideramos, se plantea en la construcción o elaboración de indicadores de medición de la ayuda al desarrollo, es la rigidez y falta de adaptabilidad que plantean las metodologías establecidas hasta el

momento. En este sentido, y tal y como comentamos en líneas precedentes algunos de los indicadores establecidos se muestran problemáticos de cara a su medición geográfica y temporalmente hablando. No todos los países o podríamos decir, áreas geográficas, disponen de un sistema nacional de estadística lo suficientemente desarrollado y capacitado tecnológica y económicamente hablando para llevar a cabo un seguimiento de algunos de los indicadores establecidos. En muchos países en desarrollo las infraestructuras estadísticas, en el mejor de los casos son recientes y en el peor, inexistentes; por ello no se puede garantizar una recogida eficiente y fiable de la información necesaria para la elaboración y seguimiento de los mencionados indicadores. Los indicadores empleados para el seguimiento de los ODM se obtienen básicamente a partir de cuatro fuentes de información: censos de población y viviendas, encuestas a hogares, registros sanitarios y registros educativos. La estructura financiera, técnica y metodológica que se necesita para la puesta en marcha de estos procesos es altamente costosa y requiere de una larga experiencia y/o trayectoria en el terreno, así como de un amplio grupo de expertos que lleven a cabo no sólo la recolección sino también el análisis estadístico de dicha información. Además, en muchas ocasiones la realización de censos, pero sobre todo la realización de encuestas a hogares puede resultar claramente complicada dadas las dificultades relacionadas con la dispersión poblacional, la orografía del terreno,...; lo que puede llevar a menoscabar la validez y fiabilidad de los estudios, al no poder realizar una adecuada cobertura y representatividad poblacional.

De forma añadida, las dificultades señaladas que se pueden encontrar en la recogida de la información necesaria, se replican en el proceso de análisis y seguimiento en el medio y largo plazo de las series temporales de datos para cada uno de los países lo que a su vez conlleva un desequilibrio en términos de disponibilidad de datos estadísticos entre las diferentes zonas geográficas, que no es subsanable en el corto plazo y que desemboca en una falta de comparabilidad internacional, diferenciándose entre países *on-track* y países *off-track*.

Dado que “la demanda de comparabilidad internacional es obvia, tanto por la necesidad de comparar entre países (*benchmarking*) como de producir agregados

regionales y mundiales”<sup>31</sup>; la falta de la misma puede provocar fácilmente, por añadidura, una incorrecta o inadecuada reasignación de la AOD entre los diferentes países o zonas prioritarias, dada la inconsistencia de la información recabada.

Varios países han llevado a cabo algunas medidas para intentar paliar o solventar en la medida de lo posible esta problemática, para ello han procedido a mejorar y fortalecer sus sistemas estadísticos y con ellos las fuentes de información de las que se nutren los indicadores de seguimiento de los ODM y que ya citamos con anterioridad.

#### ***5.4. Una propuesta metodológica de indicadores***

La situación descrita en líneas precedentes nos hace pensar en algunas cuestiones que en nuestra opinión deben ser subsanadas. Los catálogos de indicadores propuestos por los diferentes organismos internacionales además de plantear algunos problemas, tal y como se ha apuntado, reflejan una construcción teórica fundamentada en un intento de salvar, a través del cumplimiento de una serie de estándares, la situación internacional de los países en vías de desarrollo de cara a la galería; y no de profundizar en su desarrollo. Tenemos la sensación de que los países donantes pretenden esconder en sus intentos de reducir la pobreza en el mundo, la vergüenza de sus propias desigualdades internas.

Observando con detenimiento las metas e indicadores establecidos para cada uno de los ODM encontramos algunos déficits. En el caso de las metas podemos diferenciar claramente entre un conjunto de metas concretas de marcado corte asistencialista, frente a otras metas no demasiado concretadas y de marcado carácter desarrollista. Esta división provoca irremediabilmente una clasificación similar entre los indicadores que las componen; pudiendo distinguir entre: indicadores de emergencia o críticos, indicadores de desarrollo e indicadores de producción. Si respecto al primer grupo mencionado encontramos un amplio número de indicadores, no es así respecto al segundo y tercer grupo, los cuáles desde nuestro punto de vista tienen una mayor

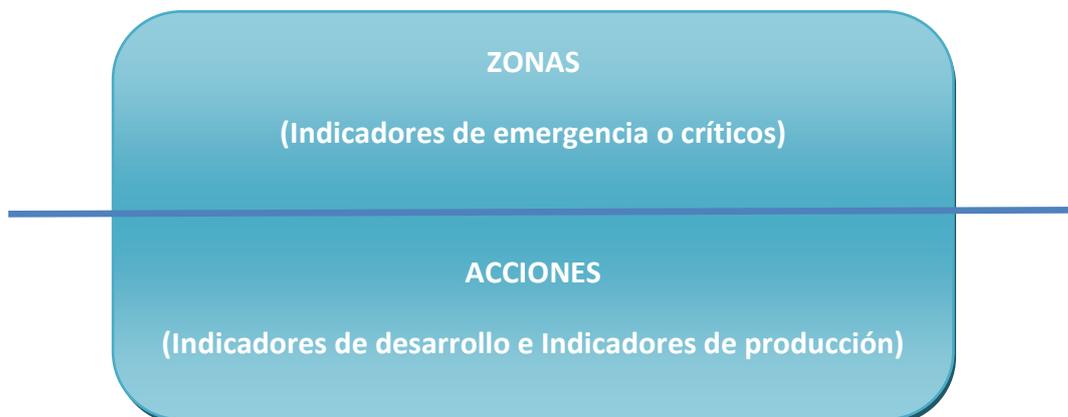
---

<sup>31</sup> CERVERA FERRI, José L. *El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística*. CEPAL, Santiago de Chile, 2005, pp. 30.

importancia en el desarrollo sostenible de un país a medio y largo plazo. ¿Dónde están los indicadores que conforman el motor económico de un país, generando sostenibilidad? ¿Por qué no se contemplan?. A simple vista podríamos decir que la asignación de la ayuda por parte de los países donantes ha puesto todos sus esfuerzos en reducir o mitigar la pobreza y no tanto en generar a través de dicha ayuda un desarrollo social, político, económico y productivo sostenible para los PED.

La hasta ahora política de asignación de la ayuda basada en los indicadores mencionados es en nuestra opinión inadecuada. Es necesario repensar varias cuestiones, desde el punto de vista de la flexibilidad; construyendo, junto con los países receptores, estrategias de desarrollo internas que permitan la elaboración de nuevos catálogos de indicadores donde se primen las necesidades de dichos países en materia de desarrollo y producción. Esas estrategias locales puestas en marcha en colaboración con los gobiernos locales deben conducir a la creación de Planes de Desarrollo que involucren a todos los organismos y agentes sociales de los países en desarrollo. Como efecto indirecto de estas acciones se conseguiría reducir la fragmentación de la AOD, aunando y concentrando no sólo los recursos sino también las acciones. En conclusión se trata no tanto de priorizar zonas sino de priorizar actividades en dichas zonas de forma consensuada y atendiendo a las demandas y necesidades de los gobiernos de los PED.

**Figura III. Zonas vs Acciones, indicadores para la asignación.**



Fuente: elaboración propia.

La determinación de las zonas prioritarias realizadas en una primera etapa deben de ser establecidas en base a los indicadores de emergencia o críticos, por su parte y en una segunda etapa la determinación de los sectores y acciones debe realizarse en función de los indicadores de desarrollo y/o los indicadores de producción. Si bien en el primer caso y como se ha comentado gozamos de un amplio número de indicadores aceptados y testados por la comunidad internacional, en este segundo punto debemos realizar un esfuerzo por construir espacios de encuentro con los gobiernos de los países receptores para poder definirlos.

Para llevar a cabo estas ideas y desde un punto de vista metodológico debemos apostar por combinar una planificación estratégica más flexible y adaptada a la realidad del entorno en el que se desarrollan los proyectos; con el aprovechamiento de la experiencia y el *know how* de los actores de los países receptores, a través de la creación de mecanismos facilitadores del diálogo y el consenso. En definitiva, debe ser una metodología que tenga en cuenta las especificidades y la realidad social de cada uno de los países y sea sensible a los problemas de logística, financiación, experiencia... que se puedan presentar. Queda en manos de ambas partes, países receptores y países donantes encontrar fórmulas de medición que permitan testar si la asignación de la AOD se realiza de forma eficiente y eficaz, teniendo en cuenta las necesidades reales; obteniendo además una información válida y fiable para el aprendizaje futuro en la puesta en marcha de nuevas intervenciones.

## 6. CONCLUSIONES

Hemos intentado poner de manifiesto en las anteriores líneas la importancia de la evaluación y como consecuencia directa de la misma la necesidad de elaborar y testar catálogos de indicadores para la medición y seguimiento de las políticas, programas y proyectos de cooperación al desarrollo. Así mismo, concluimos que dicha tarea no es en absoluto una tarea sencilla y que por tanto requiere de la suma de los esfuerzos de los diferentes países, agencias, organismos y agentes implicados en la cooperación al desarrollo para construir sistemas nacionales, regionales e internacionales de estadística consistentes y fiables que presten, además, una especial atención a las necesidades y especificidades de algunas zonas geográficas, denominadas prioritarias.

Dentro de los retos que se plantean de cara al futuro en este sentido, podemos identificar los siguientes: fortalecer los sistemas nacionales de estadística de los PED; fomentar la cultura de la evaluación y del seguimiento; garantizar la continuidad del monitoreo de los diferentes indicadores a medio y largo plazo; aumentar y dirigir mayores cantidades de recursos económicos, técnicos, humanos especializados... a la evaluación del desarrollo en aquellos países que más lo necesitan; trabajar codo con codo con los diferentes sistemas de estadística en un intento de mejorar la comparabilidad internacional en términos estadísticos; facilitar la formación de expertos en la recogida, seguimiento y análisis de datos en los diferentes países; y finalmente sistematizar la información proporcionada por los catálogos de indicadores para repensar el montante y reasignar geográficamente hablando los insumos públicos destinados a la cooperación al desarrollo, prestando especial atención a aquellas zonas que se debieran considerar prioritarias desde el punto de vista del enfoque de los países receptores, es decir, primando los criterios de necesidad económica, social y/o humanitaria por encima de criterios de política exterior, propios de los países donantes.

Si bien es cierto que documentos como la Declaración de París o el Plan de Acción de Accra, entre otros, han planteado importantes avances en la construcción de la nueva arquitectura y lógica de la cooperación al desarrollo, donde conceptos como rendición de cuentas, evaluación, gestión de resultados o indicadores son fundamentales; lo cierto es que todavía quedan muchos retos de futuro en este terreno. Pero lo importante, como señala Gómez Galán es que estamos ante un proceso abierto del que podemos ser artífices y partícipes de forma directa.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, Ana R. “Repolitizando la gestión. Los debates sobre calidad y eficacia de la ayuda” (epílogo) en GÓMEZ GALÁN, Manuel y CÁMARA LÓPEZ, Luis. *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, 2008.
- ALONSO, José Antonio. “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas” en ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. *La eficacia de la*

*cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas, 1999, Madrid.

- BARREDA, Mikel. “Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes” en ALBERDI BIDAGUREN, Jokin y GONZÁLEZ MARTÍN, Miguel. *Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo*. Cuadernos de Trabajo Hegoa Nº 47, Victoria-Gasteiz, octubre 2008. <http://biblioteca.hegoa.ehu.es>.
- BAKER, Judy L. *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. Banco Mundial, 2000, Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org>.
- BELLAMY, Richard y PALUMBO, Antonino. *Political Accountability*. England, Ashgate, 2010.
- CAD. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. 2002. <http://www.oecd.org>.
- CAD. *Principios del CAD para una ayuda eficaz*. OCDE y Mundi-Prensa, 1995, Madrid. <http://www.oecd.org>.
- CERVERA FERRI, José L. “Estadísticas para los objetivos de Desarrollo del Milenio: retos y oportunidades para los INE”. Revista Centro Andino Altos Estudios-CANDANE, 1/2006. <http://www.bvsde.paho.org>.
- CERVERA FERRI, José L. *El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística*. CEPAL, Santiago de Chile, 2005. <http://www.eclac.org>.
- GÓMEZ GALÁN, Manuel. “La cooperación al desarrollo ante el futuro: ¿hacia dónde nos dirigimos?” (cap.1) en GÓMEZ GALÁN, Manuel y CÁMARA LÓPEZ, Luis. *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. CIDEAL, Madrid, 2008.

- GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara. *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora, en agentes, modelos y herramientas*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005. <http://biblioteca.hegoa.ehu.es>.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Lara. *La evaluación ex post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Cuadernos de Trabajo de Hegoa, Nº 29, Vitoria-Gasteiz, septiembre 2000. <http://www.hegoa.ehu.es>.
- GUDIÑO, Florencio, SOLETO, Ignacio y TOLEDANO, Juan Manuel. “Principios del modelo español de evaluación” en ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas, 1999, Madrid.
- GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Naciones Unidas, Nueva York, 2006. <http://unstats.un.org>.
- HORN, Robert V. *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Cambridge, University Press, Hong Kong, 1993, p. 147.
- LARRÚ, José María. *Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas*. Serie CECOD, CEU Ediciones, Madrid, 2008. <http://www.cecod.org/>.
- MINISTERIO ASUNTOS EXTERIORES. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Documento de líneas maestras*. Febrero 2009. <http://tendenciasdelacooperacion.files.wordpress.com>.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, enero 2001. <http://www.maec.es>.

- MOSLEY, Paul. “Una guía sencilla de evaluación de impacto para economistas de desarrollo” en ALONSO, José Antonio y MOSLEY, Paul. *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Civitas, 1999, Madrid.
- OCDE. *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Serie Directrices y Referencias del CAD*, Paris, 2010. <http://www.maec.es>.
- OCDE. *Programa de Acción de Accra*. Septiembre 2008. <http://www.oecd.org>.
- OCDE. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. 2005 <http://www.oecd.org>.
- OCDE. *Better data for better results. An Action Plan for Improving Development Statistics*. Second International Roundtable on Managing for Development Results, febrero 2004, Marrakech.  
<http://www.mfdr.org>.
- TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio. *Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo*. Principios, nº 18, 2008. <http://dialnet.unirioja.es>.
- TOLEDANO, Juan Manuel, GUIMARAES, Joao, ILLÁN, Carlos y FARBER, Vanina. *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*. Catarata, 2008, Madrid.