
CRISIS Y COOPERACIÓN. ¿ES POSIBLE IMPLEMENTAR MODELOS DE EFICIENCIA?

(María Pereira López¹ y José Manuel Rivera Otero²)

XI Congreso AECPA – Área V Gestión pública y políticas públicas– GT 5.9

Resumen: La crisis económica en la que nos encontramos sumidos desde hace varios años ha conllevado importantes cambios en los sistemas financieros de los países europeos, y estos cambios han supuesto a su vez la necesidad de llevar a cabo profundos recortes presupuestarios en las diferentes administraciones públicas de estos países. Son muchas las políticas públicas que han visto comprometido el desarrollo de sus proyectos y actividades, situándose a la cabeza de este grupo las políticas de cooperación al desarrollo. La limitación y ajuste en la disponibilidad de recursos en los países en desarrollo vuelve imprescindible la necesidad de repensar los principios básicos que guían las acciones de cooperación al desarrollo, primando más que nunca aspectos como la eficacia, la calidad y la transparencia en la asignación de la ayuda al desarrollo. Estos principios deben permitir la configuración de nuevos modelos o esquemas de gestión y planificación de la distribución de la ayuda más exigentes y objetivos fundamentados en la identificación de las acciones y áreas prioritarias y en el análisis de resultados e impactos a través del uso y construcción de indicadores que conjuguen los aspectos señalados. En este sentido ¿es posible no sólo construir sino implementar modelos de eficiencia para la gestión y asignación de la ayuda al desarrollo? ¿Dispone el actual sistema internacional de ayuda al desarrollo, de los mecanismos y herramientas necesarios para llevar a cabo la implementación de dichos modelos o es necesario reconstruir y buscar otros nuevos?

Palabras clave: cooperación al desarrollo, eficiencia, Ayuda Oficial al Desarrollo, indicadores, Nuevo Servicio Público.

¹ María Pereira López, licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la USC, en la actualidad investigadora en la citada universidad. maria.pereira.lopez@usc.es

² José Manuel Rivera Otero, profesor titular de Ciencia Política en la USC y director del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la citada universidad. josemanuel.rivera@usc.es

1. Introducción

En las últimas décadas desde diferentes foros se ha puesto de manifiesto la necesidad de evaluación de las políticas públicas puestas en marcha por las diferentes administraciones. La rendición de cuentas o *accountability*, la petición de transparencia y responsabilidad por parte de las instituciones públicas hacia los ciudadanos son el germen de dicha corriente. Esta reivindicación está tomando, si cabe mayor relevancia ante la actual situación de crisis económica, provocando importantes cambios en el terreno político-económico y en la configuración, planificación, implementación y financiación de las políticas públicas.

Las políticas de cooperación al desarrollo no han sido ajenas a esta situación y han sufrido importantes recortes presupuestarios que no sólo han supuesto la interrupción de planes, proyectos y/o programas sino y sobre todo, importantes cambios de orientación en lo que a la política de las mismas se refiere. Surgen por tanto cuestiones como, ¿Cuál es la salida para las políticas de cooperación al desarrollo?. ¿Es quizás el momento de redefinir los criterios de asignación de la ayuda en términos de eficacia?. Y aún más, ¿es posible no sólo construir sino implementar modelos de eficiencia para la gestión de la ayuda al desarrollo?

Creemos necesario e incluso imprescindible, repensar los principios conductores de las políticas de cooperación al desarrollo, así como favorecer la creación de nuevos instrumentos de planificación y gestión que ayuden a redistribuir unos recursos cada vez más escasos y a mejorar el impacto, eficacia y calidad de la ayuda sobre el terreno. El paradigma del Nuevo Servicio Público (NSP) puede ser el perfecto marco teórico sobre el que construir las nuevas políticas de cooperación al desarrollo.

2. El nuevo contexto de la AOD

Desde los años 50 en los que se produce el empuje que da inicio a las acciones de cooperación al desarrollo hasta la actualidad, se han producido notables cambios en el contexto internacional de la ayuda. Tanto los objetivos, como las teorías y modelos de cooperación propuestos, así como las políticas y estrategias puestas en marcha en los diferentes países donantes, hasta incluso los datos que han permitido medir y evaluar el desarrollo, han variado notablemente, transformándose como producto de los importantes cambios histórico-políticos, sociales y económicos que se han ido produciendo en el mapa del desarrollo.

En la actualidad, la cooperación al desarrollo se debate entre la necesidad de responder ante los retos que plantea el Desarrollo Humano sostenible y la dificultad en términos económicos, de llevar ese objetivo a la práctica. Una cooperación que se encuentra claramente marcada, en lo que a objetivos se refiere, por la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la reducción de la desigualdad, la pobreza y la

vulnerabilidad desde una visión multidimensional de la ayuda y la pobreza. Un nuevo espacio marcado además, por la globalización como estrategia de desarrollo, donde se imponen los nexos entre crecimiento – desigualdad – pobreza y se instala, en lo que al papel de la ayuda se refiere, un debate de gran calado entorno a la eficacia de la ayuda y sus limitaciones: fungibilidad, volatilidad, efectos fiscales, corrupción y debilidad institucional (Larrú Ramos, 2009). Completa esta radiografía, la actual crisis económica; una crisis radicalmente diferente a los periodos recesivos anteriores, en lo que a su impacto y alcance se refiere, así como por el epicentro en el que ha surgido.

Si bien los gobiernos nacionales han tenido que hacer frente a importantes recortes presupuestarios y reestructuraciones en sus sistemas financieros, con lo que ello ha supuesto para sus políticas públicas; en el caso de las políticas de cooperación al desarrollo, la situación es si cabe más preocupante, teniendo en cuenta las congelaciones presupuestarias, en países que hasta el momento se habían erigido como principales donantes. Ante esta situación, la necesidad de una reestructuración de la arquitectura y de los mecanismos del sistema internacional de cooperación al desarrollo se vuelve vital de cara a garantizar los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo.

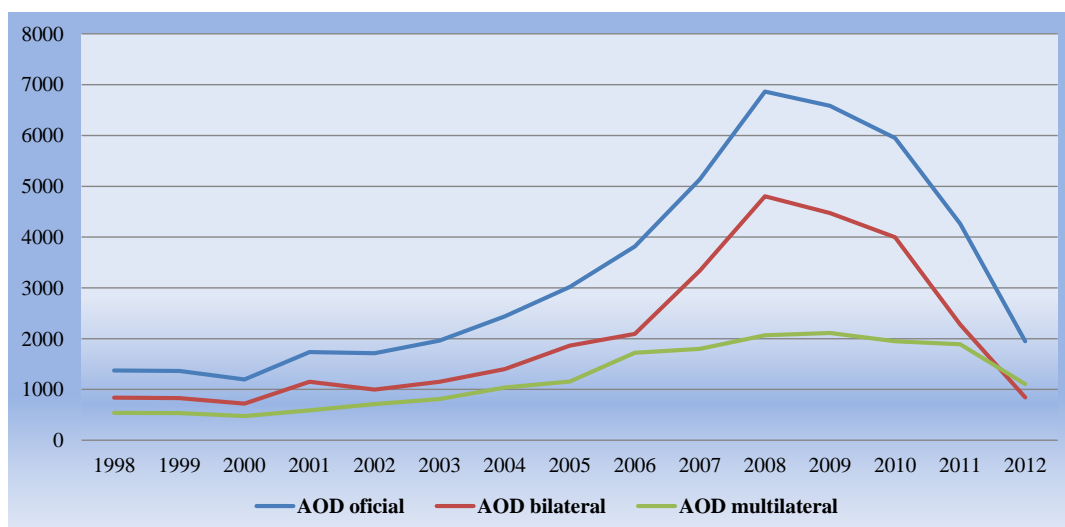
Este contexto que se vislumbra a nivel internacional, se reproduce en España, salvando las distancias, de forma muy similar. El siguiente gráfico nos muestra con nitidez la evolución del sistema de cooperación español en lo que a volumen de ayuda se refiere. Dada la evolución histórico-política, el sistema de cooperación al desarrollo español es un sistema “joven” en relación al de otros países de su entorno, lo que no ha impedido que haya consolidado su posición como país donante tanto de forma individual como de forma conjunta como miembro de la UE. Esto se debe en gran medida al esfuerzo económico que se llevó a cabo por ponerse al nivel de otros donantes tradicionales a partir del año 2004; si bien durante los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI, España se caracterizaba por un bajo nivel de inversión en AOD, el crecimiento que se produce a partir del año 2004 hasta el año 2008, es espectacular³, pasando de una inversión de 1961.26 en el año 2003, a casi triplicarse en el año 2008 con una inversión de 6866.83. En cambio en los últimos cuatro años el recorte presupuestario ha sido muy importante, el cual coincide a su vez con cambio de gobierno y con los ajustes provocados por la crisis económica.

Paralelamente a las reducciones presupuestarias que podemos observar a nivel nacional, las CC.AA. y las entidades locales han tenido que realizar también importantes recortes en materia de cooperación. La denominada cooperación descentralizada, añade como retos de futuro a los preexistentes de coordinación y coherencia de políticas, el reto del mantenimiento de los flujos de ayuda. En esta

³ En concreto en el año 2007 España fue el séptimo mayor donante por volumen de ayuda de los 22 países del CAD, el desembolso de AOD superó los 5.700 millones de dólares, lo cual supuso un incremento del 33.8% respecto al año 2006; se alcanza de esta forma la cifra histórica del 0.41% del PNB español.

situación cabría plantearse si dichas reducciones pueden responder además de a cuestiones relacionadas con la crisis económica mundial, a pautas políticas como cambios políticos en algunos gobiernos autonómicos y/o locales; que pudieran provocar a su vez, reorientaciones en el planteamiento de las políticas de cooperación al desarrollo.

Gráfico 1. Evolución AOD en España 1998-2012 (millones \$).



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

Ante esta situación de reducciones en los recursos económicos destinados cabe plantearse el hecho de que la AOD, si bien es fundamental para conseguir el desarrollo, tal y como señaló Naciones Unidas con motivo de la declaración del Milenio, no es el único flujo que puede financiar el proceso de desarrollo y es oportuno potenciar nuevos recursos adicionales; entre ellos pueden encontrarse la inversión directa extranjera o las remesas de los emigrantes.

3. El NSP. Un contexto para las políticas de cooperación al desarrollo

Los recortes presupuestarios que se han producido, unidos a los cambios en la percepción de la opinión pública sobre sus prioridades personales y sobre las prioridades que consideran debieran tener los gobiernos; han hecho de la cooperación al desarrollo una política poco rentable. Pero, ¿es posible revertir esta situación?. La respuesta es que sí y el paradigma del Nuevo Servicio Público puede servir de guía para estas políticas, resolviendo la encrucijada ante la que se encuentra en la actualidad.

El paradigma del NSP surgido en los años noventa como respuesta a los principios de la Nueva Gestión Pública, reivindica una nueva forma de entender la gestión de las políticas y de los servicios, abogando por la revitalización del concepto de ciudadanía y los derechos de ésta como tal. Y es en este punto, en la defensa de una nueva forma de entender las políticas y por tanto también la democracia, en ese espacio

donde la exigencia de responsabilidad, la rendición de cuentas o *accountability* y la transparencia cobran sentido. Consideramos que este paradigma se vuelve vital para repensar y dar sentido a una política como la de cooperación al desarrollo, donde la confianza y legitimidad que el ciudadano deposita en las instituciones es vital; puesto que hablamos del destino de recursos a acciones donde no le es fácil percibir al ciudadano la contraprestación que recibe. Es necesario que las instituciones y los agentes de cooperación al desarrollo recuperen la confianza de la ciudadanía, pues los escándalos de corrupción que se produjeron a finales de los noventa han socavado de forma notable dicha confianza; a pesar de que entre los españoles siga existiendo una buena predisposición hacia la cooperación, afirmación que se demuestra con el hecho de que el 66.8% considere que España debe cooperar internacionalmente a favor de los países en desarrollo a pesar del coste económico⁴.

El NSP resalta las implicaciones que los planteamientos teóricos de corte neoliberal han tenido para el sistema, convirtiéndose en serias amenazas para los valores democráticos como equidad, justicia, representación, participación e interés público. Se revitaliza de esta forma el concepto de ciudadano, así como la idea de empoderamiento en el marco de unas administraciones públicas, defensoras de los valores democráticos y del interés público. Se perfila al ciudadano como miembro de una comunidad a la que pertenece y de la que participa, portador de un conjunto de derechos y deberes políticos.

La frase “un gobierno no debiera administrarse como un negocio, debiera administrarse como una democracia” (Denhardt y Denhardt, 2011), condensa de forma extremadamente sencilla el leitmotiv principal de este paradigma, poniendo el acento sobre nociones como gobernabilidad y compromiso cívico. Un compromiso cívico que está claramente en la base de lo que una política de cooperación debe conseguir por parte de la ciudadanía, si aspira a tener de ésta su confianza para materializarse; pues como dicta uno de sus principios básicos, es necesario que los gobiernos *piensen estratégicamente y actúen democráticamente*, puesto que las políticas y necesidades de los programas públicos pueden ser eficaces y responsables a través del esfuerzo colectivo (orgullo cívico) y de la responsabilidad compartida.

Se inunda de esta manera de valores políticos la gestión de las políticas públicas, al tiempo que se orientan dichas actuaciones bajo principios de transparencia, *accountability* y responsabilidad hacia la ciudadanía, propietaria última de lo público. Actuar teniendo presente estos principios, tiene importantes implicaciones a nivel práctico, volviéndose relevante la necesidad de evaluación y con ella, las propuestas metodológicas que permiten no sólo realizar un seguimiento de las políticas sino mantener informados a los ciudadanos. Como ya hemos mencionado, la cooperación al desarrollo, es un ejemplo claro de la importancia de este concepto, pues su legitimidad es susceptible en gran medida y más en tiempos de crisis, de la opinión pública sobre la idoneidad o no de invertir recursos públicos en ella.

⁴ Datos del CIS, Estudio Cooperación y América Latina VI, 2010.

Los ciudadanos reclaman de los gobiernos información, transparencia y rendición de cuentas y buscan el establecimiento de una relación dinámica, con sus representantes que les permita la creación de un *feedback* continuo no sólo sobre los asuntos que consideran de interés común, sino también de los recursos económicos, materiales, humanos...que a tal fin se destinan. Reclaman una rendición de cuentas horizontal, una relación entre iguales. El concepto de rendición de cuentas remite pues, bajo la lógica del NSP, a la idea de un acto por parte de los políticos y gestores públicos de justificación e información sobre las acciones públicas que llevan a cabo de cara los ciudadanos. De esta forma, la existencia y mantenimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones, consiguen fomentar, a través de la evaluación de las acciones, actividades y políticas que llevan a cabo, la confianza de la ciudadanía en ellas. El establecimiento de sólidas relaciones de confianza entre las instituciones y/o administraciones públicas y la ciudadanía, generará mayores niveles de satisfacción de los ciudadanos con las instituciones o administraciones públicas, con las acciones que ponen en marcha, con la forma de proceder de sus gestores, con la atención y trato que reciben de los empleados públicos y con los servicios que todos ellos prestan.

La rendición de cuentas en el sector público debe basarse en la idea de que los administradores públicos se encuentran al servicio de los ciudadanos y el interés general, incluso en situaciones éticamente complejas; para lo cual deben recurrir al diálogo dentro de las organizaciones, así como a la participación ciudadana y al compromiso cívico en el sentido más amplio. Este principio requiere de los decisores políticos, la capacidad para interactuar y escuchar a los ciudadanos, pues sólo de esta forma se refuerza su papel dentro de la gobernabilidad democrática; al actuar con ellos como miembros de una misma comunidad democrática. Y esto, en las políticas de cooperación, es más que necesario.

4. Eficacia en la planificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo

4.1. *El estudio de la eficacia de la ayuda al desarrollo*

El contexto internacional en el que se encuadran las políticas de cooperación al desarrollo ha abierto un profundo debate en torno a si es posible o no lograr la eficacia en la gestión y tratamiento de la ayuda al desarrollo. La literatura que ha abordado esta cuestión, ha tendido a hacerlo desde el nivel macro Cassen y cols. (1986), Hansen y Tarp (2000), Roodman (2004, 2007), Doucouliagos y Paldam (2006) o Ridell (2007); aunque dentro de este nivel podemos diferenciar a su vez, entre estudios *ex post* o estudios del impacto de la ayuda como los de McGillivray y cols. (2005) o estudios *ex ante* o estudios de asignación geográfica de la ayuda, como los de Collier y Dollar (2002), Dollar y Levin (2006) o Subramanian (2007).

Hansen y Tarp (1999, 2000) hablan de hasta tres generaciones distintas en la evolución de estos estudios, en base a las variables que se incluyen para explicar la relación de la ayuda con el crecimiento económico de los países receptores. Ejemplo de la última generación que estos autores identifican y catalizadores directos de los estudios más recientes, son los trabajos de Boone (1995, 1996a, b) y Burnside y Dollar (1997, 2000). Los trabajos de estos autores abordan el impacto o efecto de la ayuda en los países al desarrollo, llegando a conclusiones en relación al hecho de que la ayuda era utilizada por los países donantes como un instrumento de política exterior, en el caso del primero; y sobre la inexistencia de efecto significativo de la ayuda por sí sola sobre el crecimiento económico, si aquella no está ligada a la existencia de un conjunto de “buenas políticas” e indicadores institucionales, en el caso del segundo.

Las conclusiones a las que llegaron Burnside y Dollar fueron contestadas y criticadas por diversos autores, Mavrotas (2002), Feeny (2005), aduciendo que la ayuda puede resultar eficaz aún sin la existencia de “buenas políticas”; especialmente el trabajo sobre el análisis de sensibilidad de Roodman (2007); o los últimos trabajos en este sentido, Rajan y Subramanian (2005) y Reynal-Querol (2005, 2006). A pesar de los importantes hallazgos a los que han llegado estos trabajos, a día de hoy se puede decir que no se ha conseguido dar una respuesta convincente sobre la cuestión de la eficacia de la ayuda; pues según se apunta desde diferentes ámbitos la ayuda puede o no ser eficaz en supuestos muy variados.

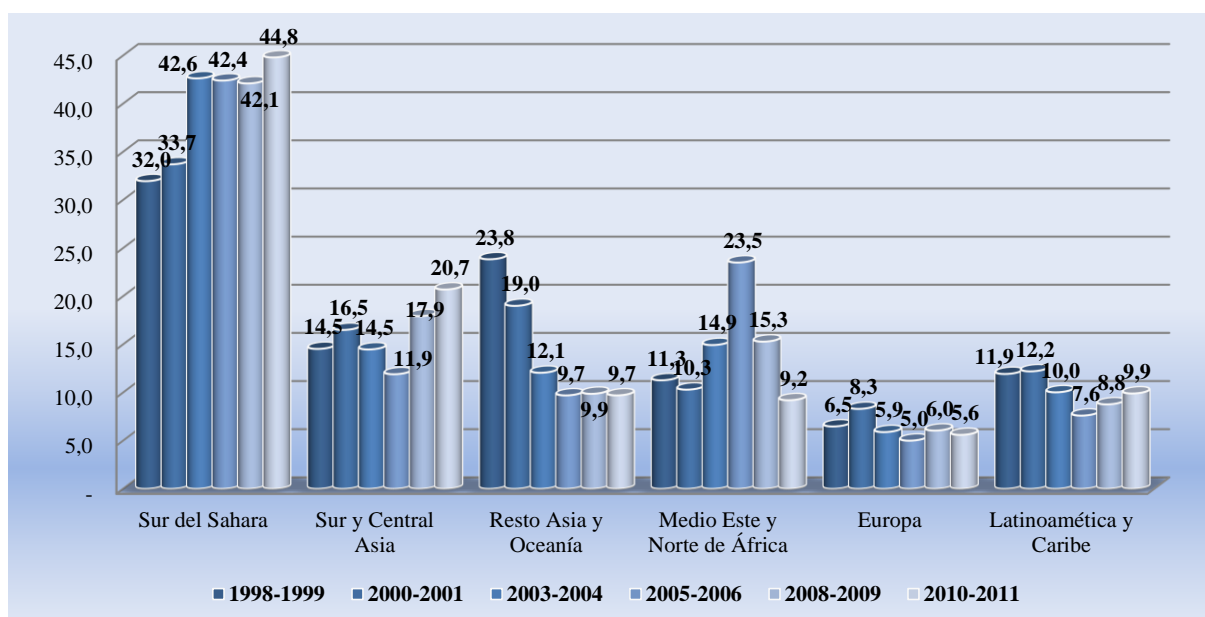
4.2. *Planificación geográfica de la AOD*

El debate en relación a la eficacia de la ayuda ha llevado a la aparición de estudios en relación a cuál debe ser el nuevo modelo de relación entre los países donantes y los países receptores, pero también cuáles deben ser los criterios geográficos y sectoriales que se siguen en la asignación de la ayuda. La nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo que se está configurando, requiere del planteamiento y reconfiguración de los principios que guían las acciones de la planificación geográfica de la ayuda; abogando por una concentración geográfica de la misma, con la finalidad de optimizar su reparto y disminuir los costes de los países receptores, dejando atrás unas políticas de distribución caracterizadas por la excesiva fragmentación y volatilidad.

En los años sesenta surge el interés por establecer patrones teóricos y empíricos que justificasen la distribución geográfica de la AOD y por encontrar variables que ayudasen a explicarla. En esta preocupación subyacía la confrontación entre dos enfoques contrapuestos, por un lado el denominado enfoque de las necesidades de los receptores (NR), en el cuál son las necesidades humanitarias y de desarrollo de dichos países las que orientan la asignación de la ayuda por parte de los países donantes; y por otro lado, el enfoque de los intereses del donante (ID), donde son los intereses de estos países los que determinan la distribución de los recursos. Al amparo de cada uno de ellos han surgido diversas aportaciones tanto teóricas como prácticas, cuyas principales diferencias derivan fundamentalmente de cuáles son las variables explicativas que cada

uno de los autores han incluido en la ecuación de asignación de la AOD en base a las diferentes zonas geográficas. En todos estos trabajos subyace como idea central, que 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 numerosas ocasiones, los intereses de carácter político y/o económico, las cuestiones de seguridad internacional y geoestratégicas, o los lazos históricos de los países donantes se han superpuesto a criterios de necesidad propiamente dicha de los países receptores.

Gráfico 2. Volumen de AOD destinada por los países del CAD a las distintas áreas geográficas 1998-2012 (porcentaje).



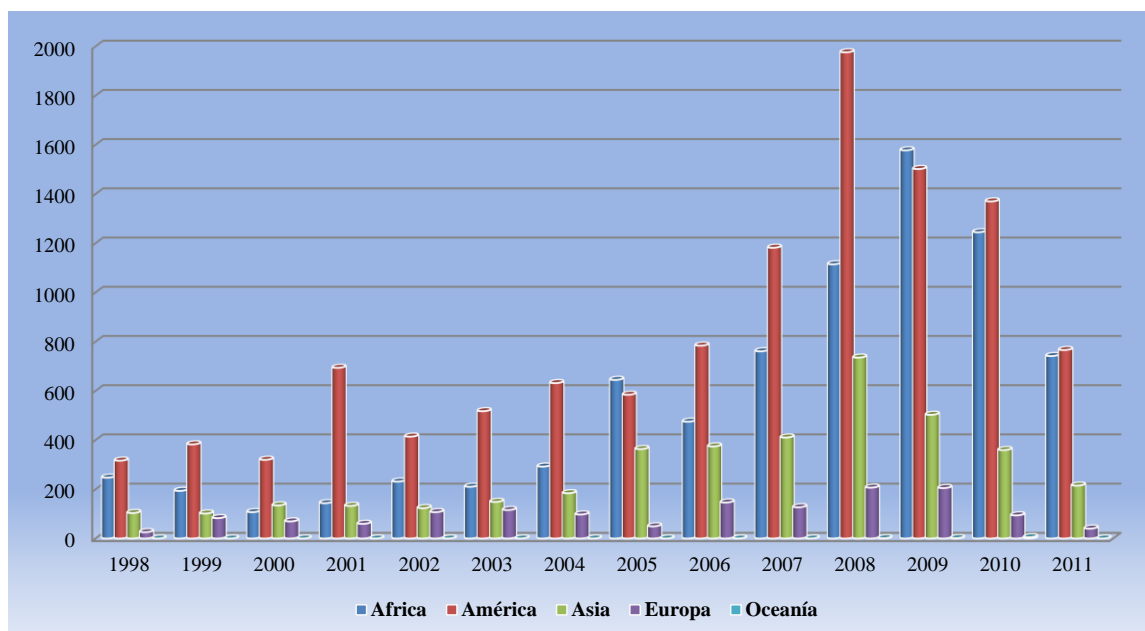
Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la OCDE.

El gráfico 2, nos permite afirmar que el Sur del Sahara ha sido desde hace años una de las zonas prioritarias en la distribución de la ayuda al desarrollo entre los países donantes del CAD, muy por encima de la ayuda destinada a otras zonas. El nivel de ayuda destinada a esta 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 o al Caribe; en favor de otras zonas geográficas como pueden ser el Sur y Centro de Asia y el Medio Este y Norte de África. A los problemas tradicionales ya existentes, de reducción de la pobreza y subdesarrollo, necesidades de política exterior, razones de carácter histórico y cultural...; se suman nuevos patrones de asignación como el terrorismo internacional y los fuertes procesos migratorios.

En línea con lo mencionado en relación al contexto internacional, en el siguiente gráfico se puede observar esta evolución en España. Como se puede observar en el gráfico 3, la asignación geográfica de la ayuda española ha venido marcada por la prioridad hacia los países de América, concretamente de América Latina; área

geográfica con la que como bien es conocido ha mantenido y mantiene especiales lazos históricos y culturales. La aportación máxima a esta zona se registra en el año 2008, año en que en líneas generales el volumen de ayuda destinada por España a cooperación al desarrollo es el mayor de su historia. Otra de las zonas con prioridad ha sido siempre África, pero concretamente los países del norte mediterráneo (Magreb y Guinea Ecuatorial); de nuevo se trata de una elección marcada por cuestiones histórico-culturales y de control de fronteras. Las mayores aportaciones a esta zona se registraron en el año 2009, único año en el que el montante destinado supera al asignado a América Latina. En cuanto al volumen de ayuda destinado a otras zonas, podemos ver que en líneas generales ha estado siempre muy por debajo del volumen destinado a las áreas prioritarias mencionadas; a pesar de ello y con la entrada del gobierno socialista en el año 2004, empieza a cobrar importancia una nueva línea de acción en el área asiática.

Gráfico 3. Asignación geográfica de la ayuda española 1998-2011(millones \$)



Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la OCDE.

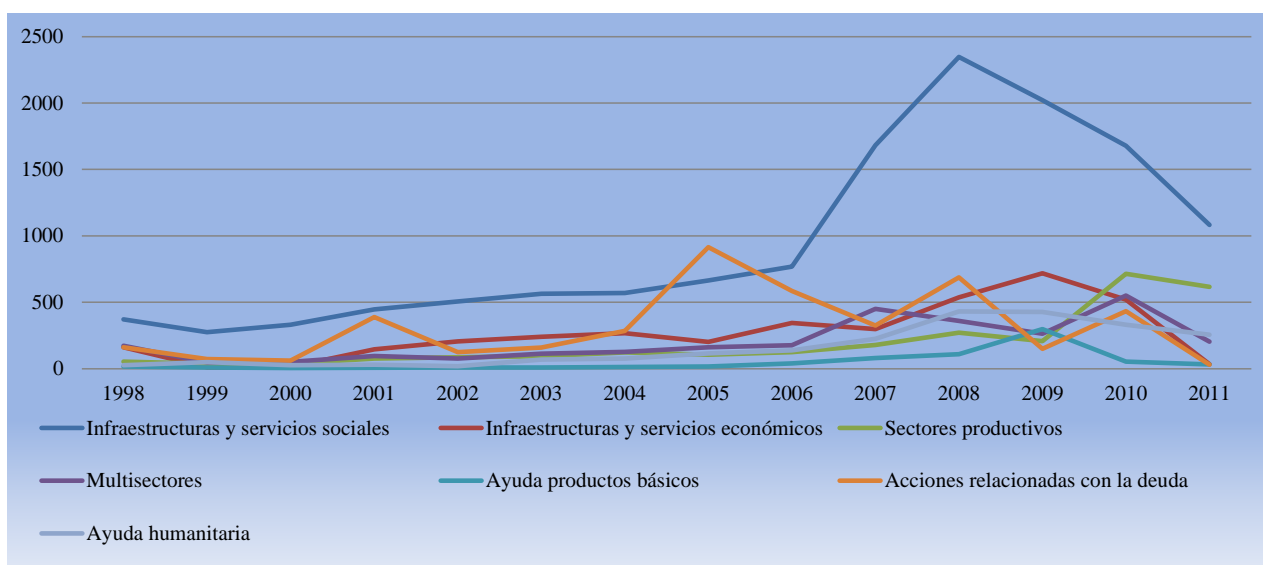
Podemos concluir, que la asignación geográfica española de la ayuda ha estado siempre marcada por una elevada dispersión espacial de los recursos, así como por una excesiva focalización en aquellos países con los que mantiene algún tipo de lazo histórico-cultural. En cuanto a la intensa cooperación llevada a cabo con sus ex colonias, resalta el hecho de que dicha cooperación se ha establecido con los países de menor renta. La fuerte influencia ejercida, en la asignación geográfica española de la ayuda, por esta variable de política exterior, provoca en palabras de Tezanos, la “revitalización”, a través de la ayuda, de los mencionados vínculos. Ante esta situación la estructura de asignación geográfica de la ayuda española ha dado lugar a una clara diferenciación entre zonas que podríamos calificar como “desatendidas”, frente a otras regiones claramente “sobreasignadas”.

La falta de concentración de la ayuda española destinada a cooperación es producto de una serie de factores que influyen en que España no alcance un grado de concentración geográfica similar al de los países del norte de Europa, como son: el compromiso adquirido con los países latinoamericanos, el especial interés por la cuenca mediterránea y la presencia obligada tanto en los países africanos, hacia los que se dirige la cooperación comunitaria europea, como en los países beneficiarios de las iniciativas multilaterales de alivio de la deuda (Tezanos 2008). Si bien se experimentó durante los años de gobierno socialista, cierto cambio en los patrones de asignación redundando en una menor regresividad y una mayor especialización; la política de cooperación española necesita seguir avanzando hacia la configuración de una política de asignación con identidad propia, materializada en una mayor concentración de los recursos y países a los que se destina la ayuda, y primando a aquellos países con rentas más bajas y con mayores tasas de pobreza y exclusión.

4.3. Planificación sectorial de la AOD

La planificación y priorización de las acciones de interés para la cooperación al desarrollo vienen determinadas a nivel internacional, por la necesidad de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ocho objetivos desarrollados en dieciocho metas que permiten la identificación de los tipos de intervenciones a desarrollar en los países receptores. En líneas generales la asignación sectorial comparte rasgos característicos con la distribución geográfica de la ayuda; aunque parece un poco más estable, centrándose en algunos sectores que efectivamente sí son prioritarios.

Gráfico 4. Evolución de la AOD española por sectores 2000-2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la OCDE.

La distribución de la AOD española según sectores (gráfico 5) se ha caracterizado por no mostrar grandes diferencias en cuanto a volumen de recursos entre los diferentes sectores a lo largo de los años. La única excepción a esta pauta viene dada

por el volumen de ayuda destinado a los servicios sociales, donde podemos observar que si bien el volumen se ha situado siempre por encima de los montantes destinados a otros sectores, en el año 2006 experimenta un importante crecimiento que se sostiene hasta el año 2008. A partir de este año se produce un claro descenso en el volumen de la AOD, pero manteniéndose el destinado a servicios sociales muy por encima de las cantidades destinadas al resto de sectores. Destaca también la fluctuante evolución que ha sufrido el sector de las acciones relacionadas con la deuda y que puede estar debido en gran medida a los créditos FAD. Por último señalar el bajo nivel de aportaciones al sector productivo en los años considerados, sólo distorsionado por el leve incremento experimentado en el último año. Los patrones de fragmentación y escasa especialización observados a nivel geográfico se repiten en el nivel sectorial, lo que dificulta las posibilidades de construcción de una visión más estratégica de nuestra cooperación, generando problemas adicionales como la falta de previsibilidad, altos niveles de ineficacia e ineficiencia y dificultades para la acumulación de aprendizaje basado en la experiencia

Si bien es importante priorizar las acciones para la asignación de la ayuda, no lo es menos la calidad y eficacia con las que se implementan y ponen en marcha dichas acciones. En este sentido, han surgido algunos estudios que hacen referencia a diferentes factores que influirían en la eficacia de la ayuda en general y de las acciones en particular; así Wane (2004), señala que la calidad de las acciones y de la ayuda es un factor endógeno que viene determinado, fundamentalmente, por el tipo de relación que se da entre receptor y donante. En cambio otros estudios, como los de Lensink y Morrissey, mantienen que la eficacia de las acciones está relacionada con la estabilidad de los flujos, o incluso con el comportamiento de los países donantes Roodman (2007). Planteamiento, este último, que coincide en gran medida con los postulados de la OCDE sobre la eficacia de las acciones, poniendo de relieve que las “malas prácticas” de los países donantes pueden ejercer una importante influencia, frenando o mermando el impacto de las acciones de ayuda al desarrollo; si bien no es menos importante, la capacidad de participación y seguimiento de las acciones por parte de los países receptores; para lo cual es indispensable que las autoridades y sociedades de estos países se erijan en partícipes activos de su propio desarrollo, contribuyendo al fortalecimiento institucional y a las buenas prácticas de gobierno que faciliten la implementación de las acciones programadas.

5. Indicadores de evaluación de la Ayuda Oficial al Desarrollo

La importancia de la evaluación, adquiere al amparo del paradigma del NSP, un significado amplio, sirviendo como respuesta a los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad que aquel propugna. Las evaluaciones realizadas con rigor, representan en el ámbito de la cooperación al desarrollo un conocimiento clave para los decisores políticos, especialmente para los países en desarrollo; pues

como señala Larrú Ramos (2009), la ayuda es simplemente eso, una “ayuda” para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, consiguiendo de esta forma un desarrollo humano sostenible y añadimos, cívico. Pero, realizar evaluaciones periódicas de los programas no es tarea sencilla y para ello es imprescindible contar con los instrumentos y mecanismos que permitan llevarlo a la práctica. Los indicadores son un instrumento fundamental para las evaluaciones.

5.1. La implicación institucional internacional en la elaboración de indicadores

Es a partir de la conferencia de Jomtien (1990) cuando la preocupación sobre la medición de la cooperación cobra un impulso renovado, que tendría continuidad con las conferencias de Río de Janeiro (1992), El Cairo (1994), Copenhague (1994), Beijing (1995) y ya más recientemente Busan (2011). El paso definitivo lo marcó en el año 2000 Naciones Unidas con la aprobación y publicación de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio para la promoción del desarrollo humano, cuya necesidad de medición en el tiempo establecido llevó a la elaboración de una lista de 48 indicadores a cubrir por los estados miembros. Desde este momento, se ha realizado un importante esfuerzo por dejar patente en los foros de alto nivel, la necesidad de evaluar y medir el desarrollo a través de la elaboración de listados de indicadores referidos a metas y objetivos. Ejemplo de ello son documentos como el Plan de Acción de Marrakech para la Mejora de las Estadísticas del Desarrollo (2004), la Declaración de Paris (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) o las conclusiones del reciente Foro de Busan sobre la Eficacia de la Ayuda (2011). Concretamente, la Declaración de Paris establece en su sección III un conjunto de 12 indicadores de progreso a medir a escala nacional con supervisión internacional; por su parte 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 un esfuerzo adicional en el terreno de los indicadores de la eficacia de la ayuda.

Estos documentos dejan patente la necesidad de obtener indicadores que permitan realizar evaluaciones de calidad que 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. 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 escasos insumos dedicados a ayuda a los países en desarrollo (PED) se está haciendo en base a criterios de necesidad.

5.2. La problemática de los sistemas de indicadores existentes

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; Naciones Unidas maneja a través de la Comisión de Desarrollo Sustentable 57 indicadores y finalmente la OCDE 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 que reciben los países receptores, ... entre otras muchas cuestiones, no tenemos nada más que recurrir a alguna de las fuentes de información anteriormente citadas. Pero, ¿son adecuados y relevantes los listados o catálogos de indicadores existentes a nivel internacional para evaluar cualquier tipo de política, programa o proyecto?, ¿están reflejadas las especificidades de los diferentes países receptores en dichos indicadores?.

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 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.

La primera reflexión que quisiéramos realizar es la necesidad de pensar en la evaluación en términos de transparencia, calidad, continuidad y sobre todo, flexibilidad; pues las diferentes y complejas situaciones de los países en vías de desarrollo así lo exigen. Para ello, es necesario contar con indicadores de medición, si bien en su construcción, surgen ciertos problemas. Uno de los más importantes es la rigidez y falta de adaptabilidad que plantean las metodologías establecidas hasta el momento; en este sentido, algunos de los indicadores se muestran problemáticos de cara a su medición geográfica y temporal, pues no todos los países o áreas geográficas, disponen de un sistema nacional de estadística lo suficientemente desarrollado y capacitado tecnológica y económicamente hablando para llevar a cabo un seguimiento. 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 de los indicadores. Por otro lado, 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 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. Finalmente, en muchas ocasiones la realización estudios 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*. Esto provoca una falta de comparabilidad internacional, que a su vez puede provocar una inadecuada reasignación de la AOD entre los diferentes países o zonas prioritarias, dada la inconsistencia de la información recabada.

En definitiva, la necesidad de contar con indicadores e índices que permitan establecer las prioridades en materia de cooperación al desarrollo y que puedan ser tenidos en cuenta por los países donantes para llevar a cabo la planificación de sus políticas es vital para el futuro de la cooperación al desarrollo. Pero esta tarea, como se ha mencionado, está llena de grandes dificultades; lo que repercute, sin lugar a dudas, en la validez de los instrumentos de medida, dificultando en gran medida la construcción de un ranking de acciones y áreas prioritarias en base a ellos.

5.3. *Una propuesta metodológica basada en indicadores*

A pesar de la existencia, como se ha mencionado, de amplios catálogos de indicadores a nivel internacional, su uso se ha puesto en entredicho por lo que es indispensable reivindicar la necesidad de repensar la elaboración 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. Los catálogos de indicadores propuestos además de plantear diversos problemas, 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.

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 concretas y de marcado carácter desarrollista. Esta división provoca irremediabilmente una clasificación similar entre los indicadores que las componen; pudiendo distinguir entre: indicadores de emergencia y/o críticos, indicadores de desarrollo e indicadores de producción. Si respecto al primer grupo, 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 importancia en el desarrollo sostenible de un país a medio y largo plazo. Podríamos decir, que la asignación de la ayuda por parte de los países donantes ha puesto todos sus esfuerzos en reducir la pobreza y no tanto en generar a través de dicha ayuda un desarrollo social, político, económico y productivo sostenible para los países en desarrollo.

En lo que respecta a la política de asignación de la ayuda, es necesario construir 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.

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 se debe desarrollar 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.

En los últimos años, iniciativas como la del Banco Mundial, que ha puesto en marcha la creación de un cuerpo de rigurosas, metodológicamente hablando, evaluaciones de impacto; o la creación de la Red Internacional de Apoyo a Evaluaciones de Impacto (*International Initiative for Impact Evaluation*), se revelan fundamentales de cara a promover no sólo la evaluación, sino la cultura evaluativa entre los agentes internacionales implicados en las políticas de cooperación al desarrollo. Estas acciones son fundamentales, pues no sólo transmiten el aprendizaje sino que permiten el intercambio de experiencias y fomentan la transparencia con la población de cara a informarles sobre qué, cómo, quién, dónde y cuáles son los resultados de lo que se está realizando en materia de cooperación al desarrollo, lo cual es fundamental desde una concepción como la del Nuevo Servicio Público, donde la rendición de cuentas ante la sociedad civil se revela fundamental de cara al éxito de las políticas públicas.

6. Conclusiones

La crisis económica ha modificado notablemente no sólo la arquitectura internacional en materia de cooperación, sino también las políticas de cooperación. Ante esta situación y las consecuencias que ello ha supuesto en cuanto a recortes presupuestarios, asignación de la ayuda, cumplimientos de objetivos y eficacia en el

logro de los mismos; pone de manifiesto la necesidad de pensar en nuevos contextos teóricos que inspiren la política que guie las acciones de cooperación. El paradigma del Nuevo Servicio Público se perfila como ejemplo de estos nuevos contextos teóricos, donde transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y revitalización del concepto de ciudadanía desde presupuestos de compromiso cívico, se vuelven indiscutibles para el éxito de cualquier política pública.

Las evaluaciones de impacto y los catálogos de indicadores basados en el desarrollo humano se revelan como instrumentos idóneos para materializar estos principios; permitiendo no sólo dar a conocer la importancia de las medidas de cooperación a la ciudadanía, sino también fomentando y haciendo partícipes a los agentes en materia de cooperación de la importancia de la promoción de la “cultura de la evaluación”, resaltando las consecuencias positivas que a largo plazo este hábito genera.

En lo que al caso concreto de España se refiere, ya no debe escudarse en el hecho de ser un donante joven y debe intervenir enérgicamente en cooperación, abogando por una política de cooperación al desarrollo con identidad propia, que prime la concentración de los recursos en los países que acumulan un mayor número de personas bajo el umbral de la pobreza, sin olvidar el papel estabilizador, que por su experiencia histórico-política, puede ejercer en ciertos países del Norte de África; aprovechando la experiencia y liderazgo que ha desarrollado con su presencia como donante principal en regiones en desarrollo, especialmente en América Latina. Por otro lado la cooperación española deberá continuar avanzando en otros aspectos como: a) la ampliación de la cobertura de las evaluaciones; b) abordar dos instrumentos hasta el momento al margen de las evaluaciones, el FAD y las intervenciones de acción humanitaria; c) mejorar los sistemas de indicadores cuantitativos; d) la realización de evaluaciones más realistas; e) la concentración de responsabilidades a nivel institucional y f) la transformación, capacitación y formación del sistema de recursos humanos.

1. Bibliografía

- Alcalde, Ana R. (2008). “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.
- Alesina, Alberto y Dollar, David (2000). “Who gives foreign aid to whom and why?”. *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1, pp. 33-63. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=226334.
- Alonso, José A. (1999). “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas” en Alonso, José A. y Mosley, Paul. *La eficacia de la*

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

- Alonso, José A. y Ocampo, José A. “Introducción” en Alonso, José A. y Ocampo, José A. (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Alonso Rodríguez, José A. (1999). “Especialización sectorial y geográfica de la ayuda española”. *Economía y Cooperación al Desarrollo*, No. 778, pp.119-142.
- Baker, Judy L.(2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. Banco Mundial, Washington, D.C. <http://siteresources.worldbank.org>.
- Burnside, Craig y Dollar, David (2004). “Aid, Policies, and Growth: revisiting the evidence”. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3251.
- Canavire, Gustavo, Nunnenkamp, Peter, Thiele, Rainer y Triveño, Luis (2005). “Assesing the allocation of aid: developmental concerns and the self-interest of donors”. Kiel Working Paper, No. 1253.
- Cervera Ferri, José L. (2005). *El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los Sistemas Nacionales de Estadística*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Collier, Paul y Dollar, David (2001). “Can the world cut poverty in half?. How Policy reform and effective aid can meet the international development goals”. World Bank, Development Research Group, No. 29.
- Denhardt, R.B. y Denhardt, J. V. (1999). *Leadership for change: case studies in American local government*. Arlington: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Denhardt, R.B. y Denhardt, J.V. (2011). *The new public service: serving rather than steering*. *Public Administration Review* , 60 (6), 549-559.
- Dollar, David y Levin, Victoria (2004). “The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002”. World Bank, Policy Research Working Paper No. 3299.
- González Gómez, Lara. (2005). *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.
- Gonzalez Gullón, Miguel (2011). “Eficacia de la ayuda y organizaciones de la sociedad civil: la perspectiva de la cooperación española” en Fundación Carolina (2011). *La Eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad*

civil: una mirada al caso latinoamericano. Fundación Carolina, Serie Avances de Investigación, pp.93-103.

- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Naciones Unidas, Nueva York. <http://unstats.un.org>.
- Larrú Ramos, José M. (2009). *La ayuda al desarrollo: ¿reduce la pobreza?. Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Larrú Ramos, José M. (2011). “Más ¿es mejor?. Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española”. *Revista de Economía Mundial*, No. 28, pp. 205-246.
- Manrique, Manuel (2011). “España y el futuro de la cooperación internacional. ¿Hacia la verdadera eficacia del desarrollo?”. *Policy brief*, No. 52.
- McGillivray, Mark (2003). “Modelling aid allocation: issues, approaches and results”. *Journal of Economic Development*, Vol. 28, No.1, pp. 171-188. <http://www.jed.or.kr/full-text/28-1/Mcgillivray.PDF>.
- Mold, Andrew y Prizzon, Annalisa. “La crisis económica y la ayuda internacional” (Cap. 4) en Alonso, José A. y Ocampo, José A. (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Molina, Nuria (2011). “La eficacia de la ayuda en una encrucijada (y cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden cambiar su destino en Busan)” en Fundación Carolina (2011). *La Eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: una mirada al caso latinoamericano*. Fundación Carolina, Serie Avances de Investigación, pp.93-103.
- 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 Paris 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>.
- Oliví, Iliana y García, Clara (2010). “¿Dónde debe ir la ayuda?. Propuesta de un índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda”. *Revista de Economía Mundial*, No. 24, pp.131-162.

- Sanahuja, José, A. (2007). ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, en Mesa, Manuela (coord.). Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos*. Madrid, Catarata.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2010). “Mapas estratégicos para la ayuda oficial al desarrollo del siglo XXI”. Fundación Carolina.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2008a). Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo. Principios, No. 10, pp.5-39.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2008b). *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Tezanos Vázquez, Sergio (2007). “The geographical allocation pattern of Spanish official development assistance”. QEH Working Paper Series, No. 152.