

# Incumplimiento con los más pobres

## Evaluación de la AOD en 2020

Documento informativo • Mayo de 2021

De Nerea Craviotto

### Introducción

En abril de 2019, al comienzo de la pandemia de Covid-19, los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) anunciaron que se esforzarían por proteger los presupuestos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).<sup>1</sup> Desde entonces, las organizaciones de la sociedad civil han pedido a la comunidad de donantes que sean más ambiciosos en materia de AOD. Un año después, a medida que se hacían más evidentes los múltiples impactos de esta crisis del tipo 'una en un siglo', se esperaban con impaciencia las cifras preliminares de AOD de 2020. El 13 de abril fueron finalmente publicados.<sup>2</sup> Lamentablemente, la realidad no es mejor que las expectativas.

Si bien los niveles de AOD aumentaron, sigue existiendo el reto de cumplir la promesa de hace 50 años de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) a los países más necesitados. También las promesas relacionadas con los compromisos contraídos sobre la calidad de la ayuda. Como bien ha señalado el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría,<sup>3</sup> "la AOD total en 2020 equivale apenas a alrededor de un uno por ciento de la cantidad total que los países han movilizado en medidas de estímulo económico para responder a la crisis del Covid-19". También destacó que en el futuro "se necesitan mayores esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo con la distribución de vacunas y con servicios hospitalarios y para apoyar los ingresos y los medios de vida de las personas más vulnerables del mundo". Si 2021 no muestra un cambio en las estrategias de los donantes, el mensaje resultante podría ser claro: una estrategia dual de hacer "lo que sea necesario" para los países desarrollados y solo "lo que consideremos posible" para los países en desarrollo.

En las secciones siguientes de este informe se analizarán con más detalle los problemas relacionados con la cantidad y la calidad que muestran las cifras preliminares de la AOD para 2020.

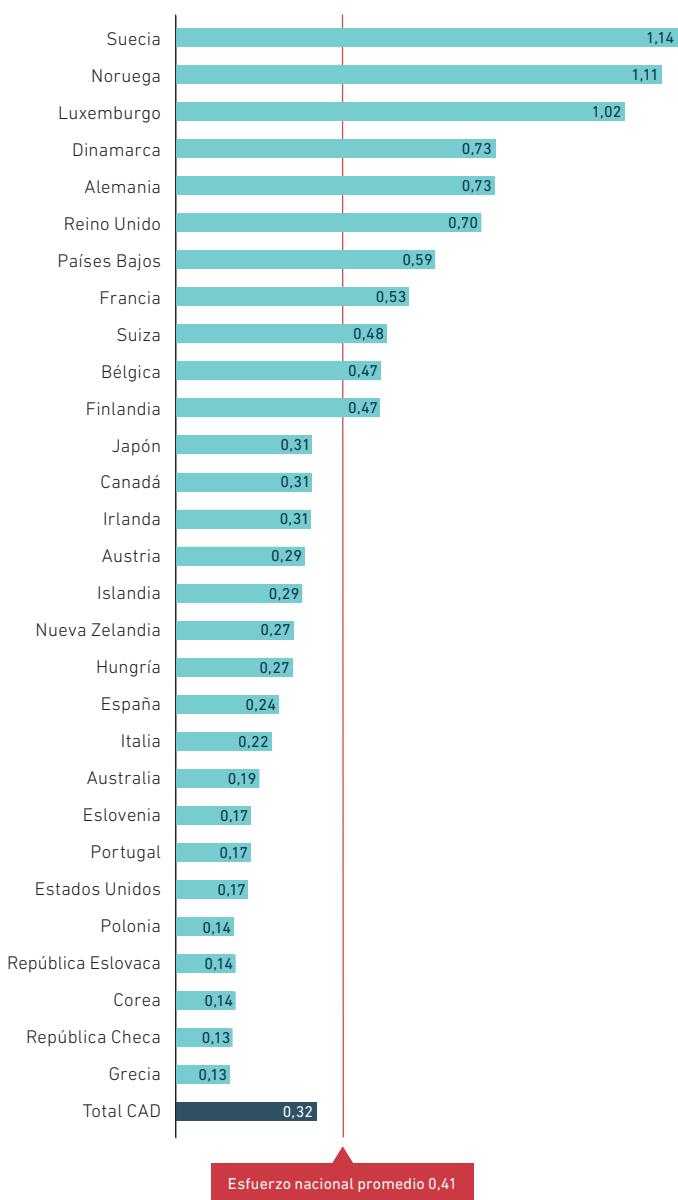
### La AOD aumentó pero sigue siendo insuficiente

En 2020, los niveles de AOD alcanzaron un máximo histórico de USD 161,200 millones (+3,5% en comparación con el año anterior). Sin embargo, el 0,32% del INB combinado de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que abarcó es menos de la mitad del viejo objetivo de gasto del 0,7%, una promesa hecha hace más de medio siglo.

Como muestra la Gráfica 1, en 2020, sólo seis de los 30 miembros del CAD cumplen o superan su objetivo de gasto del 0,7% para la asistencia para el desarrollo: Alemania, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia. Si bien la AOD aumentó en 16 países del CAD (con los mayores crecimientos observados en Alemania, Canadá, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Noruega, República Eslovaca, Suecia y Suiza), y esto es un paso en la dirección correcta, todavía más de la mitad (18) de los miembros del CAD ni siquiera alcanzaron la mitad del objetivo del 0,7%.

Además, la AOD disminuyó en 13 países, con las mayores caídas en Australia, Corea, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido. Como señala Oxfam,<sup>4</sup> solo en 2020, si los países ricos hubieran cumplido sus promesas sobre el objetivo del 0,7%, los presupuestos de ayuda se habrían visto impulsados por USD 190 mil millones adicionales. Esos recursos podrían haber contribuido a combatir los niveles más altos de inseguridad alimentaria y podrían haber fortalecido el acceso a los servicios de salud y protección social.

**Gráfica 1: La AOD en 2020 sobre la base del equivalente de subvención, como porcentaje del INB**



Fuente: OECD, 13 de abril de 2021

## Distribución de la AOD

En 2020 tampoco se cumplió la ambición de que la AOD llegara a los países más pobres. Los flujos bilaterales netos de AOD de los miembros del CAD a los países de bajos ingresos disminuyeron en un 3,5% en comparación con 2019, con USD 25 mil millones canalizados a los países más necesitados. Esta disminución va en contra de las estimaciones del FMI de que los países de ingreso bajo necesitarían desplegar alrededor de USD 200 mil millones en los próximos cinco años para seguir respondiendo a la pandemia y USD 250 mil millones adicionales para acelerar la recuperación económica.<sup>5</sup>

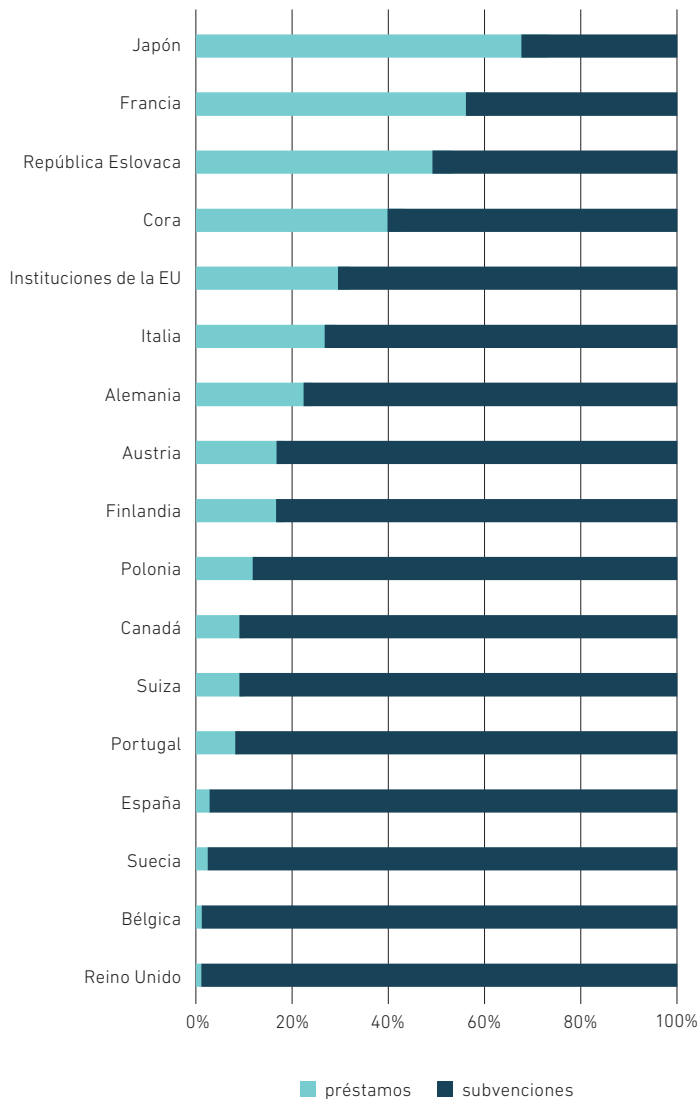
En cambio, los flujos netos de AOD a los países de ingreso medio alto aumentaron en un 36,1% (a USD 18.000 millones) y los flujos netos de AOD a los países de ingreso alto aumentaron con creces (de USD 76 millones a USD 372 millones). Aunque los flujos bilaterales netos de AOD a los países menos adelantados (PMA) aumentaron en un 1,8% (de USD 33 mil millones en 2019 a USD 34 mil millones en 2020), estos flujos representaron apenas el 0,07% del INB de los países del CAD, lejos del objetivo específico de gasto de 0,15-0,20 a lo que los donantes de los PMA se comprometieron a principios de la década de 1980.<sup>6</sup> Si bien es evidente que una parte importante de las personas que viven en la pobreza se encuentran en países de ingreso medio, estas cifras plantean interrogantes sobre las estrategias actuales de los donantes.

## Además hay que mejorar la calidad de la AOD

Un segundo reto es mejorar la calidad de la AOD. Según Eurodad, las cuestiones clave en la agenda de la calidad de la AOD están relacionadas con el aumento de los préstamos en relación con las donaciones, la desviación de AOD hacia instrumentos del sector privado<sup>7 8</sup> (ISP), el alivio de la deuda<sup>9</sup> y los principios de la eficacia del desarrollo.

En 2020, el aumento de la AOD se vio afectado en parte por un aumento de los préstamos de algunos donantes, en particular Alemania, Francia y Japón (también hubo otros). En 2020, se canalizó una AOD bilateral bruta equivalente al 22% en forma de préstamos e inversiones de capital, frente al 17% en años anteriores. En los últimos años, los proveedores donantes han preferido los préstamos, mientras que el nivel de concesionalidad<sup>10</sup> ha estado disminuyendo significativamente luego de la crisis de 2009.<sup>11</sup> Como muestra la Gráfica 2, en 2020, para algunos donantes la proporción de préstamos frente a donaciones fue igual o superior al 50% de su ayuda bilateral bruta, siendo este el caso de Francia, Japón República Eslovaca. Esta evolución no ha perdonado a los PMA, en oposición a las viejas recomendaciones que estipulan que la AOD a los PMA debe adoptar esencialmente la forma de donaciones.<sup>12</sup>

**Gráfica 2: Proporción de donaciones bilaterales brutas y de préstamos de los miembros del CAD**

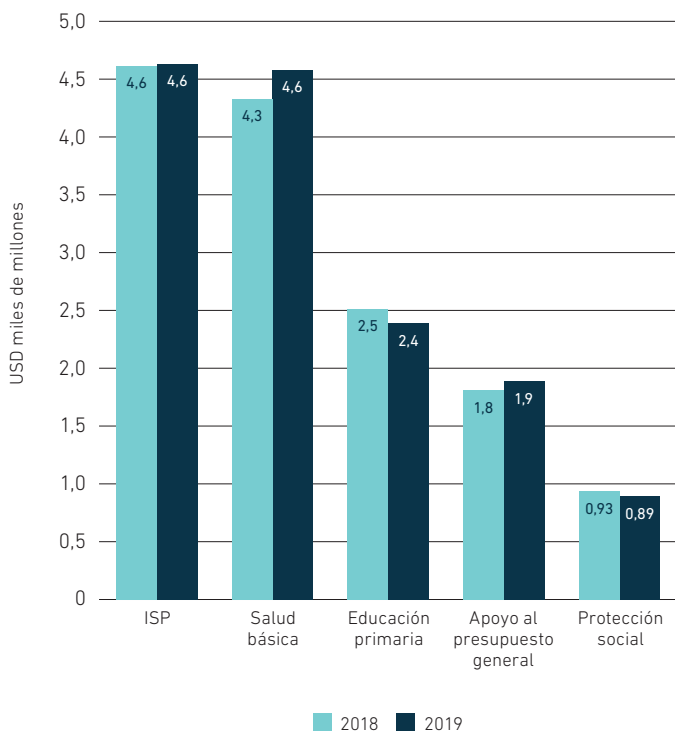


Fuente, OCDE, 13 de abril de 2021

Si bien algunos donantes del CAD argumentarían que los préstamos como instrumento de cooperación para el desarrollo son tan efectivos como las donaciones, es posible que no estén considerando el impacto de estos préstamos concesionales en la sostenibilidad de la deuda del país, acentuada aún más por la pandemia de Covid-19 y las crisis relacionadas. También pueden no tener en cuenta la falta de apropiación de un país asociado en el momento de negociar los instrumentos de desarrollo más convenientes para su país, incluidos los términos y condiciones de los préstamos. El último informe de situación<sup>13</sup> de la Alianza Mundial para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo, el principal vehículo de múltiples partes interesadas para impulsar la eficacia del desarrollo, mostró que los donantes no están logrando avances sustantivos en sus compromisos de hacer que la AOD sea más eficaz, en particular en lo que se debe a la identificación de los países.

De conformidad con los acuerdos provisionales de presentación de informes<sup>14</sup> para los ISP acordados en 2018, la AOD canalizada a través de ISP disminuyó ligeramente (0,38%) en comparación con 2019, con USD 3,180 millones reportados como ISP en 2020, lo que representa un 0,02% de la AOD total. Esto incluyó USD 1,320 millones distribuidos bajo el enfoque institucional (vehículos de ISP, como instituciones de financiamiento para el desarrollo) y USD 1.860 millones distribuidos bajo el enfoque instrumental (por ejemplo, en forma de préstamos netos y acciones a empresas privadas que operan en países elegibles para la AOD).

Si bien algunos pueden pensar que estas cifras parecen bastante pequeñas, la escala es significativa en comparación con las asignaciones para fines o sectores específicos.<sup>15</sup> Aunque los datos disponibles de AOD para 2020 aún no permiten este cálculo, la base de las cifras de AOD para 2018 y 2019 nos permite encender una señal de alerta, especialmente en el contexto actual. La AOD bruta en ISP en 2018 y 2019 (USD 4.600 millones) estuvo por encima de la cantidad de AOD bilateral bruta que los miembros del CAD gastaron en salud básica (USD 4.300 millones) en 2018 y apenas igual en 2019 y representó aproximadamente cinco veces la AOD bilateral del CAD gastada en 2018 y 2019 en protección social (USD 934 millones y USD 891 millones respectivamente), ambos sectores clave tras la pandemia de Covid-19.<sup>16</sup>

**Gráfica 3: Contextualización de la escala de la AOD en ISP**

Fuente: Datos del CRS del CAD de la OCDE extraídos el 25 de enero de 2021.  
 Nota: Todos los datos correspondientes a 2018 y 2019, los desembolsos brutos de AOD bilateral de los miembros del CAD.

Además, como muestra el informe de Eurodad 'Time for Action'<sup>17</sup> de la evaluación de los datos de AOD de 2018 y 2019, hasta ahora, la práctica indica que la gran mayoría de la AOD de los ISP va a países de ingresos medianos y se dispone de poca información en términos de impacto en el desarrollo. Una vez que se disponga de los datos completos de la AOD de 2020 hacia finales de 2021, también será posible realizar una evaluación detallada de los datos de la AOD de los ISP para 2021. El uso de los ISP ha generado muchas preguntas dentro de las organizaciones de la sociedad civil<sup>18</sup> sobre su capacidad para llegar a los más necesitados y, en consecuencia, sobre la desviación de los escasos recursos de AOD de donde tienen más impacto.

El aumento de las cifras de AOD de 2020 también se ha visto afectado por el aumento del alivio de la deuda de USD 149 mil millones en 2019 a USD 541 mil millones en 2020, probablemente explicado por la introducción de las nuevas medidas de generación de informes<sup>19</sup> sobre el alivio de la deuda en el sistema de equivalente de subvención, que fueron aprobados por el CAD de la OCDE en julio de 2020. Hoy en día, el alivio de la deuda solo asciende al 0,34% de la AOD (era del 0,1% en 2019), pero es probable que aumente en los próximos años como consecuencia, no solo del contexto de la pandemia post-Covid-19 sino también del incentivo que crean<sup>20</sup> las nuevas normas para el alivio de la deuda de la AOD para que los donantes se acerquen a sus objetivos.

### El camino por delante

Antes de la pandemia de Covid-19, los esfuerzos colectivos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ya se estaban quedando cortos. Con los países en desarrollo afectados por las nuevas olas de la pandemia de Covid-19, la AOD puede y debe desempeñar un papel crucial para abordar los impactos de la crisis del coronavirus y continuar apoyando una recuperación centrada en los derechos humanos, la igualdad de género y una transición justa.

Las proyecciones de la AOD para 2021 siguen siendo inciertas, ya que las economías ricas de todo el mundo siguen en el camino de la recuperación, al igual que su INB, que para muchos países donantes establece sus niveles de AOD. Sin embargo, como declaró el Overseas Development Institute<sup>21</sup> los gobiernos, especialmente en África y Asia, tienen un conjunto limitado de opciones de financiamiento para abordar la emergencia sanitaria y apoyar los paquetes de estímulo fiscal necesarios. Estos países no pueden endeudarse en los mercados internacionales de capitales a tasas razonables, debido a su baja calificación crediticia, ni pueden imprimir moneda para evitar picos de inflación". Además, su capacidad para movilizar recursos a nivel nacional también está limitada por la evasión fiscal de las empresas internacionales, que está costando a los países de todo el mundo cientos de miles de millones de dólares cada año. Esto deja a la ayuda al desarrollo como una de las pocas opciones de financiamiento de las que disponen los países en desarrollo para responder a las necesidades actuales y futuras en la práctica. Y estas necesidades no pueden esperar hasta que la situación económica mejore en los países ricos, el momento para la solidaridad entre los países, en particular, de los países ricos a los más pobres, es ahora.

En 2021 un aumento sustancial e inmediato de los niveles de AOD debe ser la máxima prioridad para garantizar un camino igualitario de recuperación en todo el mundo y el logro de la Agenda 2030 a tiempo, de lo contrario corremos el riesgo de empujar a los países más pobres a otra década perdida para el desarrollo.<sup>22</sup> También se debe prestar atención a los aspectos relacionados con la calidad de la ayuda y los progresos realizados para cumplir los compromisos de hacer que la AOD sea más eficaz.

En los últimos años se han celebrado muchos debates en el seno del CAD de la OCDE<sup>23</sup> sobre lo que puede y no puede considerarse como AOD y de qué forma, muy influido por el interés de algunos donantes clave en alcanzar el objetivo del 0,7 AOD/INB. Estos debates han dado lugar a una serie de<sup>24</sup> y permanente<sup>25</sup> acuerdos que han contribuido a socavar la credibilidad, la integridad y la sólida reputación de las estadísticas del CAD. Actualmente, los miembros del CAD están ocupados discutiendo qué gastos relacionados con la Covid-19 podrían informarse como AOD, lo que podría conducir fácilmente a la aparición de nuevas formas de gastos en los países donantes.

En este contexto, la comunidad del CAD debería considerar la necesidad de un examen externo de todo el proceso de modernización de la AOD y su repercusión en la cantidad y calidad de la AOD, incluyendo el examen de la ampliación del concepto de AOD, su definición y las normas de presentación de informes conexas. El mundo atraviesa una crisis multifacética y sin precedentes con la pandemia de Covid-19 golpeando con especial dureza a los países en desarrollo. Los datos del Banco Mundial (BM) en enero de 2021 estimaron que el número de personas que se verían empujadas a la pobreza inducida por la Covid-19 podría aumentar a entre 143 y 163 millones. Ha llegado el momento de que los miembros del CAD se aseguren de que la AOD se canalice a través de los mejores instrumentos y mecanismos posibles y con la mayor ambición en términos de cantidad y calidad para garantizar que las necesidades de las personas más pobres y marginadas sigan siendo el núcleo de las asignaciones.

## Notes

- 1 OECD (2020). "Tackling coronavirus - Contributing to the global effort". Disponible aquí.
- 2 OECD DAC (2021). "COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 but more effort needed". Disponible [aquí](#).
- 3 Ibidem.
- 4 Oxfam Internacional (2021). "Slight increase in aid only a drop in the ocean to combat the Covid-19 crisis". Disponible [aquí](#).
- 5 IMF (2021). "IMF Executive Board Discusses Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries—2021". Disponible [aquí](#).
- 6 UN – LDC Portal. "Commitments and special terms on ODA to LDCs". Disponible aquí.
- 7 Los ISP son instrumentos de financiamiento que los proveedores de AOD pueden utilizar para realizar inversiones directas en empresas privadas o en "vehículos ISP" - como instituciones de financiamiento del desarrollo (IFD), fondos de inversión u otros vehículos de fines especiales - que a su vez invierten en entidades privadas (por ejemplo, empresas o fondos de inversión) en países en desarrollo. Pueden consistir en préstamos a entidades del sector privado, inversiones de capital, instrumentos financieros mezzanine (como préstamos subordinados, acciones preferentes y deuda/capital convertible) y garantías. Los aportes de capital a las IFD también se consideran ISP, ya sea que se proporcionen como subvenciones o como inversiones de capital.
- 8 Caio, C et Craviotto, N. (2020) "Opinion: What the new data on private sector instruments doesn't tell us". Disponible [aquí](#).
- 9 Van de Poel, J. (2020) "Eurodad response to the DAC's agreement on reporting debt relief as ODA". Disponible [aquí](#).
- 10 El grado de 'suavidad' de un crédito que refleja el beneficio para el prestatario en comparación con un préstamo a la tasa de mercado.
- 11 UNCTAD (2019). "The Least Developed Country Report 2019". Disponible [aquí](#).
- 12 OECD (2021). "Recommendation on Terms and OECD Legal Instruments Conditions of Aid". Disponible [aquí](#).
- 13 GPEDC (2019). "Headlines from the 2019 Progress Report." Disponible [aquí](#).
- 14 OECD (2018). "Reporting measures for private sector instruments." Disponible [aquí](#).
- 15 Caio, C, et Craviotto, N. (2021). "Time for Action: How private sector instruments are undermining aid budgets". Disponible [aquí](#).
- 16 Ibidem. 11.
- 17 Ibidem. 11.
- 18 Meeks, P. (2019). "Why 2019 is a Make-or-Break Year for International Aid". Disponible [aquí](#).
- 19 OECD (2020). "Reporting debt relief in the grant equivalent system". Disponible aquí.
- 20 Van de Poel, J. (2020). "Eurodad response to the DAC's agreement on reporting debt relief as ODA". Disponible [aquí](#).
- 21 Carson, L. et al. (2021). "Prospects for aid at times of crisis". Disponible [aquí](#).
- 22 UN (2021). "Pandemic threatens lost decade for development, UN report reveals". Disponible [aquí](#).
- 23 OECD. "Modernisation of the DAC statistical system". Disponible [aquí](#).
- 24 OECD (2020). "Reporting debt relief in the grant equivalent system". Disponible [aquí](#).
- 25 OECD (2018). "Reporting methods for private sector instruments". Disponible [aquí](#).

## Contact

---

Eurodad  
Rue d'Edimbourg 18-26  
1050 Brussels Belgium  
+32 (0) 2 894 4640  
assistant@eurodad.org  
**www.eurodad.org**