

La ayuda fuera de rumbo

Cómo la reforma de la AOD ha dejado atrás al Sur Global

Matthew Simonds

Enero de 2026



Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	6
1. El proceso de “modernización de la AOD”: análisis de quién, qué, dónde, por qué y cómo	8
1.1 Un proceso derivado de la geopolítica y los intereses comerciales	8
1.2 Un proceso de países ricos para países ricos	10
1.3 Más de diez años después, cinco nuevas formas de contabilizar la AOD	11
2. Los volúmenes de AOD se alejan de los más rezagados	14
2.1 Cifras agregadas de la AOD: un ascenso constante impulsado por una contabilidad generosa	14
2.2 AOD en forma de subvenciones frente a préstamos: un cambio con vistas a la concesión de préstamos	15
2.3 AOD a grupos de países: dejar atrás a los más marginados	18
2.4 Costos de acogida de refugiados en países ricos: la AOD que nunca sale del país alcanza máximos históricos	20
2.5 Instrumentos del Sector Privado (ISP) – ¿son ‘financiables’ los Países Menos Desarrollados?	21
3. ¿Ha mejorado la “modernización de la AOD” la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo?	23
3.1 ¿La ayuda está vinculada o desvinculada?	23
3.2 Apoyo presupuestario: preferido por los países, postergado por los proveedores	26
3.3 Profundización de los descensos de la CPA	27
4. Conclusiones y recomendaciones sobre políticas	28

Agradecimientos

Este informe ha sido redactado por Matthew Simonds (Eurodad). María José Romero, Jean Saldanha y Julia Ravenscroft, de Eurodad, aportaron un apoyo y comentarios inestimables.

Desde su inicio, el informe se benefició enormemente de la orientación y la experiencia de Antoinette Van Haute (CNCD-11.11.11); Jennifer del Rosario-Malonzo (IBON International); Jeroen Kwakkenbos (Amnesty International); Vitalice Meja (Reality of Aid Africa) y Martha Bekele (Development Transformations). Gracias a todos ellos por su compromiso.

También se extiende un agradecimiento especial a los 10 dedicados y apasionados expertos en cooperación para el desarrollo que compartieron generosamente sus perspectivas durante el proceso de elaboración de este informe.

Edición por Vicky Anning

Resumen ejecutivo

La cooperación para el desarrollo – o Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) – se encuentra en una encrucijada. Una década de cambios en las reglas que rigen la cooperación para el desarrollo, combinada con profundos recortes en los presupuestos gubernamentales en los últimos años, ha alterado fundamentalmente tanto la naturaleza de la cooperación como los intereses que esta prioriza. En lugar de fortalecer la cooperación para el desarrollo, estos cambios de gran alcance plantean ahora una amenaza existencial para la AOD como herramienta legítima y eficaz para la reducción de la pobreza y la solidaridad mundial.

En un momento de crecientes crisis mundiales – que incluyen el colapso climático, los conflictos, el sobreendeudamiento y las desigualdades cada vez mayores – estas reducciones tanto en el volumen como en el propósito de la AOD resultan desastrosas para las comunidades más pobres y marginadas del mundo.

Este informe es el primer examen integral de la sociedad civil sobre cómo los cambios en las reglas –conocidos como el proceso de “modernización de la AOD”– han reconfigurado la cooperación para el desarrollo. El documento sostiene que el proceso ha alejado a la AOD de su propósito central de apoyar el desarrollo en el Sur Global. Ahora debe llevarse a cabo una reforma genuina del sistema a través de un proceso inclusivo, transparente y democrático que involucre plenamente a los países del Sur Global, a la sociedad civil y a todos los actores del desarrollo como socios en igualdad de condiciones. El informe propone una serie de recomendaciones claras para un replanteamiento fundamental de la manera en que se rige, mide y distribuye la cooperación para el desarrollo.

El proceso de reforma de la AOD y sus implicancias

El proceso de “modernización de la AOD” ha sufrido graves carencias de legitimidad y participación. Las decisiones clave se han tomado a puerta cerrada y con una transparencia limitada en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un grupo exclusivo de países ricos. La exclusión de los países del Sur Global es particularmente preocupante dado que las consecuencias de los cambios recientes son profundas, con impactos directos en las perspectivas de estos países para abordar la pobreza y las desigualdades en sus comunidades más marginadas.

El proceso de reforma ha modificado, de hecho, los incentivos que impulsan la entrega de la AOD. La introducción del sistema de equivalente de subvención (que solo contabiliza el elemento de subvención de un préstamo de AOD) ha reforzado la precisión estadística de la presentación de informes, al mejorar la medición del verdadero esfuerzo presupuestario de los países ricos. Sin embargo, también ha complicado las evaluaciones de la concesionalidad –es decir, las condiciones favorables de un préstamo o subvención en comparación con el financiamiento comercial– y el impacto en el desarrollo, al tiempo que ha creado fuertes incentivos para que los gobiernos de los países ricos (los llamados “donantes”) favorezcan los préstamos sobre las subvenciones. En un momento de creciente sobreendeudamiento en los países más pobres del mundo, este cambio ha trasladado el riesgo financiero a los gobiernos del Sur Global y a los usuarios finales. Entre estos últimos están las mujeres, quienes suelen ser las que soportan la mayor carga, ya que dependen desproporcionadamente de los servicios públicos y la protección social, que suelen ser las primeras prestaciones estatales que se recortan de los presupuestos.

También se ha disparado el uso de la AOD para afrontar los costos de acogida de refugiados en países ricos. Contabilizar estos costos como cooperación al desarrollo (AOD) cuando los fondos nunca salen del país rico ha inflado artificialmente las cifras mundiales, al ocultar el volumen real de recursos dirigidos con vistas al desarrollo en el Sur Global. Esta práctica ha afectado negativamente la previsibilidad de los flujos de AOD disponibles para la cooperación para el desarrollo a largo plazo.

Al mismo tiempo, la ampliación de lo que puede contabilizarse como cooperación al desarrollo –en particular mediante el uso de instrumentos del sector privado (ISP), como garantías que involucran a empresas e inversores privados– ha diluido el propósito central de desarrollo de la AOD. Las cifras notificadas corren el riesgo de verse infladas por la inclusión de flujos no concesionales y con orientación comercial, sin pruebas claras de que estos recursos se alineen con las prioridades de los países del Sur Global o generen resultados de desarrollo significativos.

Estos cambios también han coincidido con un marcado cambio geográfico en la asignación de los flujos de cooperación para el desarrollo. La AOD se está dirigiendo cada vez más hacia los países de ingreso medio, mientras que los países menos desarrollados se están quedando atrás. Esto refuerza las históricas preocupaciones de la sociedad civil de qué en un sistema orientado cada vez más hacia el sector privado, el beneficio mutuo y el interés geopolítico no puede satisfacer las necesidades de las comunidades más pobres y vulnerables del mundo.

El efecto acumulativo ha sido un deterioro en la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo. El énfasis en la innovación financiera, el compartir los riesgos y los enfoques transaccionales ha obstaculizado los resultados de desarrollo a largo plazo, además de socavar los principios de la cooperación eficaz para el desarrollo que han sustentado décadas de compromisos acordados internacionalmente.

Reimaginar la ayuda

Es cada vez más necesario y urgente reimaginar la cooperación para el desarrollo. Esto debe comenzar por restaurar el propósito central de la AOD: apoyar el desarrollo económico y el bienestar en los países del Sur Global, basándose en la apropiación por parte de los países, la solidaridad, la justicia y la responsabilidad histórica por el daño causado en la época colonial. Esto significa que los países deberían acordar metas específicas para la AOD basada en subvenciones y volver a comprometerse a poner más fondos a disposición de los países menos desarrollados y de aquellos que más dependen de ella.

También requiere confrontar los límites del modelo de gobernanza actual. El CAD de la OCDE se ha comprometido recientemente a revisarse a sí mismo en el contexto de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de la ONU (FfD4 por su sigla en inglés), una conferencia celebrada en Sevilla, España, en julio de 2025. Si bien la oferta puede parecer constructiva, por sí sola no puede abordar de manera creíble las preocupaciones profundamente arraigadas sobre la falta de legitimidad y la escasa rendición de cuentas del CAD. La futura reforma del sistema de AOD debe llevarse a cabo en un entorno intergubernamental más democrático, inclusivo y representativo –bajo el marco de la ONU– en el que los países del Sur Global, la sociedad civil y las comunidades afectadas tengan una voz significativa. El fortalecimiento del Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) de las Naciones Unidas ofrece un punto de partida claro.

Sin una acción política decisiva, la AOD corre el riesgo de convertirse en un instrumento cada vez más vacío, remodelado y reducido para servir a los intereses estratégicos y comerciales de los países ricos, mientras se abandona a los más necesitados. Restaurar la integridad de la ayuda requiere algo más que soluciones técnicas: exige un cambio de poder y un nuevo compromiso con la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Recomendaciones sobre políticas

1. Reconstruir la confianza y cumplir los compromisos para satisfacer las necesidades de los países:

- a. Los proveedores de AOD deben cumplir su histórico compromiso de destinar el 0,7% de su Ingreso Nacional Bruto (INB) como AOD.
- b. Los proveedores de AOD deben cumplir los compromisos contraídos con los países menos desarrollados, garantizando que las asignaciones se dirijan a la pobreza y las desigualdades allí donde las necesidades sean mayores.
- c. Deben establecerse metas explícitas para la AOD basada en subvenciones, la Ayuda Programable por País (CPA, por su sigla en inglés) –los flujos transfronterizos reales de ayuda que llegan a los países del Sur Global– y el apoyo presupuestario para ayudar a revertir los cambios actuales en las modalidades y geografías.

2. Proporcionar la AOD como subvenciones para reducir la pobreza y las desigualdades:

- a. La concesionalidad debe mantenerse como una característica definitoria de la AOD. Los instrumentos comerciales, como la mayoría de los ISP, deben notificarse de manera transparente, pero excluirse de las estadísticas de la AOD.
- b. Las subvenciones deben seguir siendo la modalidad preferida, especialmente cuando los riesgos de deuda sean elevados.
- c. Debe revisarse el sistema de equivalente de subvención para garantizar que las medidas de concesionalidad y de impacto en el desarrollo sean claras, coherentes y estén alineadas con la intención original de la AOD.
- d. Debe desarrollarse una métrica complementaria para realizar un seguimiento de la proporción de la AOD dirigida específicamente a reducir la pobreza y las desigualdades.

3. Fortalecer la supervisión independiente de la calidad y eficacia de la AOD:

- a. Deben reintegrarse los principios y compromisos de eficacia en las políticas de los proveedores de AOD. Los proveedores deben informar con mayor regularidad sobre la eficacia de su AOD, tal como se consagra en la Declaración de París, el Acuerdo de la Alianza de Busan y en otros compromisos, prestando atención a la alineación, la apropiación y el uso de los sistemas nacionales. Esto se encuentra particularmente en riesgo hoy en día ante el enfoque transaccional de la AOD que ha ido ganando terreno.
- b. La transparencia debe extenderse más allá de la notificación de volúmenes al CAD de la OCDE para incluir la evaluación de las contribuciones de los proveedores de AOD a los resultados del desarrollo.
- c. Los proveedores de AOD deben someterse a evaluaciones independientes y periódicas de la calidad de la AOD para garantizar que los flujos destinados a la cooperación contribuyan a un impacto real en el desarrollo.

4. Usar los presupuestos de AOD para el desarrollo; reportar otros costos de otra manera:

Los proveedores de AOD deben utilizar métricas distintas a la AOD para contabilizar costos como los ISP, los costos de refugiados en el país donante y otros "gastos en el país donante". Estos costos tienen su lugar en los presupuestos públicos, pero no debería permitirse que se denominen AOD.

5. Democratizar la gobernanza de la AOD:

- a. La reforma de la AOD debe gestionarse en un entorno intergubernamental más democrático e inclusivo. La gobernanza de la AOD debería residir, en última instancia, bajo un marco universal o basado en la ONU para mejorar la legitimidad democrática y la confianza mundial. Para ello, un primer paso esencial es el fortalecimiento del Foro de Cooperación para el Desarrollo.
- b. La autorrevisión en curso del CAD de la OCDE es insuficiente para abordar las preocupaciones generales sobre legitimidad y rendición de cuentas. Cualquier reforma futura debe institucionalizar la plena participación de los países receptores, la sociedad civil y los proveedores de AOD que no pertenecen al CAD, garantizando que la toma de decisiones refleje una diversidad de perspectivas. Esto no es algo que el CAD de la OCDE pueda ofrecer.

El mundo no se beneficiará a largo plazo de un sistema que recompense la ventaja geopolítica por sobre la solidaridad mundial. Para abordar la pobreza de manera eficaz y promover una verdadera solidaridad internacional, la AOD debe utilizarse para construir un futuro más justo e igualitario.

Introducción

La cooperación para el desarrollo atraviesa un período importante de cambios e incertidumbre. Un proceso conocido como la “modernización de la AOD”, que se puso en marcha en 2012, ha cambiado la forma en que se contabiliza y se informa sobre la cooperación para el desarrollo. En lugar de fortalecer un sistema que ha guiado a los proveedores de AOD durante más de 60 años, este proceso lo ha debilitado.

Al mismo tiempo, los presupuestos gubernamentales se han visto presionados por las guerras, el aumento de las tensiones geopolíticas y la creciente emergencia climática, y las prioridades se han reconfigurado en consecuencia, alterando el lugar y la forma en que se asigna la cooperación para el desarrollo. En conjunto, estas presiones han alejado la cooperación de su propósito original: la reducción de la pobreza y la lucha contra las desigualdades en los países del Sur Global. La cooperación se utiliza cada vez más para servir a los intereses comerciales, políticos y de seguridad de los países ricos.

Tras años sucesivos de cifras récord de AOD, impulsadas en gran medida por el costo de alojar a refugiados que huyen de zonas de guerra – primero Siria y más recientemente Ucrania – en 2024 se produjo una caída significativa de la AOD por primera vez en cinco años. De cara al futuro, es probable que los presupuestos de cooperación para el desarrollo se reduzcan aún más. El cierre de la principal agencia de cooperación de Estados Unidos, la USAID, sumado a los recortes previstos en Francia, Alemania y Reino Unido, ha llevado a la OCDE a pronosticar que los volúmenes de AOD se reducirán entre un 10 y un 18% en 2025¹.

La opinión pública de los países ricos también ha influido en estos cambios. La supuesta necesidad de demostrar a los contribuyentes de estos países que la AOD reporta un beneficio mutuo, ya sea real o percibido, está cambiando el discurso en torno a la AOD, con un efecto dominó en la toma de decisiones².

Lo que comenzó como un lento alejamiento del propósito original de la AOD se ha acelerado en la actualidad. En algunos casos, se está reconfigurando fundamentalmente la idea de lo que se considera cooperación para el desarrollo.

¿Qué fue la “modernización de la AOD”?

El llamado proceso de modernización comenzó en 2012, cuando el CAD de la OCDE lanzó una revisión de su sistema estadístico para presentar un panorama más preciso de los flujos de AOD. Durante la década siguiente, importantes decisiones cambiaron las reglas de la AOD. Entre estas se incluyó un giro significativo con respecto al histórico requisito de que la AOD fuera de carácter concesional; es decir, ofrecida en condiciones más generosas que el financiamiento comercial.

Las reformas se presentaron como una forma de reflejar de manera más eficaz el “esfuerzo presupuestario de los donantes” y el “beneficio de los receptores” mediante la actualización de la forma en que se mide y se notifica la AOD. Los defensores de estos cambios sostuvieron que la modernización mejoraría la calidad y el impacto de la AOD y permitiría contabilizar nuevos tipos de herramientas financieras que no podían captarse en el pasado. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en particular, han criticado duramente este cambio, argumentando que ha provocado la erosión de la calidad de la AOD y reducido el monto de los flujos que se destinan al Sur Global.

El cambio de panorama

En medio de los crecientes llamamientos para reimaginar la cooperación para el desarrollo —particularmente en el marco de la FfD4–, 2026 es un momento oportuno para retomar los cambios introducidos por el proceso de reforma de la AOD y evaluar sus resultados e impacto. Este informe tiene en cuenta cómo ha cambiado el panorama de la cooperación para el desarrollo desde que comenzó el proceso. Los renovados llamamientos para reformar integralmente el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, el más reciente en la FfD4 (véanse los llamamientos del Grupo de los 77 países y China en las próximas páginas), han impulsado al CAD de la OCDE a reevaluar su función y su gobernanza, a lo cual se han comprometido mediante una revisión interna de sus métodos de trabajo y de su toma de decisiones³.

El informe concluye que los países ricos han redefinido lo que se considera como AOD para promover sus propias prioridades nacionales, con una participación mínima del Sur Global. Esto ha tenido consecuencias de gran alcance en cómo y dónde se entrega la AOD, lo que significa que los más necesitados se están quedando atrás. A medida que los riesgos financieros se trasladan cada vez más a los presupuestos públicos y a los usuarios finales, son las mujeres quienes suelen soportar la mayor carga, ya que dependen de manera desproporcionada de los servicios públicos y la protección social, que son prestaciones gubernamentales que suelen ser las primeras en ser recortadas de los presupuestos.

En última instancia, la AOD se está desplazando hacia los intereses de los países ricos. Las conclusiones de este informe destacan que, a fin de reimaginar la cooperación para el desarrollo para una nueva era, ésta debe volver a su propósito central de poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades y apoyar los bienes públicos globales, como la protección del medio ambiente, la paz y la estabilidad.

Objetivos y metodología

Este informe responde a dos preguntas fundamentales:

- ¿Qué abordó el proceso de “modernización de la AOD”?
- ¿Cómo impactó el proceso de “modernización de la AOD” en las asignaciones y la calidad de la AOD?

El informe repasa el proceso de “modernización de la AOD”, analizando los acuerdos, desglosando su lógica y examinando los procesos de gobernanza y toma de decisiones. Busca abrir un debate informado y crítico en un momento en que es imperativo repensar el futuro de la cooperación para el desarrollo.

El análisis combina una revisión de la documentación e informes disponibles públicamente sobre el proceso con 10 entrevistas con partes interesadas clave involucradas en el proceso de “modernización” –incluidos miembros del CAD de la OCDE, expertos técnicos y representantes de la sociedad civil.⁴

Se evalúan las cifras de la AOD desde 2010, antes de que comenzara el proceso de modernización, y se centra en las tendencias de los volúmenes de AOD tanto desde una perspectiva geográfica (origen y destino) como a través de las modalidades de entrega, a fin de determinar si el proceso de “modernización” ha tenido algún impacto significativo en la asignación de la AOD. El informe presta especial atención a las modalidades de entrega que se ven más directamente afectadas por el proceso de reforma, así como las subvenciones frente a los préstamos, los costos de los refugiados en los países ricos (IDRC, por su sigla en inglés) y los ISP. También se han realizado cambios en la forma de medir el alivio de la deuda y los costos de paz y seguridad, pero los volúmenes asociados a estas modalidades son comparativamente insignificantes, por lo que no se incluyen en el informe.

El análisis cuantitativo se basa en datos extraídos directamente de fuentes oficiales durante el periodo en cuestión (2010-2024), según su disponibilidad. El estudio evalúa las tendencias mundiales agregadas, así como el comportamiento de los seis grandes proveedores de AOD por volumen total: Francia, Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y las instituciones de la Unión Europea (UE). Estos proveedores de AOD resultaron ser también los más comprometidos con el proceso de reforma.

El informe también analiza cómo la calidad y la eficacia de la AOD pueden haberse visto afectadas por la reforma de la AOD, especialmente dado que este era uno de sus principales objetivos declarados. Al revisar el seguimiento de la eficacia durante el mismo periodo y analizar las tendencias en la vinculación de la ayuda, el uso de los sistemas nacionales y la ayuda programada a nivel de país y a través del apoyo presupuestario, existe amplia información para un análisis

basado en evidencias sobre el impacto de la reforma de la AOD en la calidad y la eficacia de la AOD.

El análisis cualitativo se basa en el seguimiento oficial y los informes de progreso realizados periódicamente por la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). Sin embargo, dado que el seguimiento oficial (completo) más reciente de los miembros del CAD de la OCDE solo llega hasta 2018, se complementa con los resultados preliminares del más reciente seguimiento de la eficacia y un análisis cuantitativo de los datos disponibles actualizados sobre las modalidades de ayuda. Una vez más, el informe examina las tendencias agregadas y destaca brevemente a los seis principales proveedores de AOD en función de los volúmenes totales.

El informe limita su análisis a la AOD bilateral y no aborda la ayuda multilateral. También se centra predominantemente en los flujos de salida, desde la perspectiva del proveedor de AOD. Las conclusiones ilustran el impacto del proceso de modernización en los países del Sur Global al analizar los flujos reales que Bangladesh, El Salvador y Tanzania recibieron durante el periodo examinado. Estos países fueron seleccionados por su diversidad regional, su variación de ingresos y como ejemplos ilustrativos de cómo la AOD ha cambiado sus canales de distribución a lo largo del tiempo.

El informe se estructura en cuatro secciones:

- La Sección 1 analiza el proceso de negociación y toma de decisiones;
- La Sección 2 analiza las tendencias en los volúmenes;
- La Sección 3 analiza el impacto en la calidad de la AOD;
- La Sección 4 articula las principales conclusiones del informe y ofrece un conjunto de recomendaciones con miras al futuro.

1. El proceso de “modernización de la AOD”: análisis de quién, qué, dónde, por qué y cómo

El denominado proceso de “modernización de la AOD” ha cambiado fundamentalmente la forma en que se mide la AOD. Se inició como reacción a la naturaleza cambiante de la manera en que los miembros del CAD de la OCDE estaban distribuyendo su ayuda. Si bien el financiamiento basado en donaciones a sectores tradicionales como la salud, la educación y la sociedad civil –entregado a través de modalidades típicas como el financiamiento de proyectos– aún representaba la mayor parte de los volúmenes totales de AOD, una porción cada vez mayor de los recursos públicos de los miembros del CAD se estaba asignando de formas que no podían captarse como AOD bajo las normas de notificación existentes. Esto incluía instrumentos del sector privado, tales como garantías de crédito. Como resultado, los miembros del CAD reconocieron que las normas de notificación debían evolucionar⁵.

En su Comunicado de 2012, la Reunión de Alto Nivel del CAD de la OCDE acordó que “el CAD de la OCDE está bien posicionado para contribuir a la modernización de la medición y el seguimiento del financiamiento externo para el desarrollo proporcionado por sus miembros y también puede aportar una contribución sustantiva a los debates mundiales sobre el marco de financiamiento para el desarrollo posterior a 2015” y que, “con el fin de garantizar que la AOD se dirija a donde más se necesita y donde pueda impulsar otros flujos y promover la rendición de cuentas, el CAD de la OCDE [...] investigará si las nuevas medidas resultantes del financiamiento externo para el desarrollo (incluido cualquier nuevo enfoque para la medición del “esfuerzo de los donantes”) sugieren la necesidad de modernizar el concepto de AOD”⁶.

Lo que ocurrió después fue un proceso de más de una década llevado a cabo bajo el liderazgo de cinco presidencias diferentes del CAD (véase la Gráfica 1). Este prolongado proceso tuvo que superar negociaciones complejas sobre cuestiones técnicas, así como sensibilidades políticas delicadas. La modernización no pretendía producir un único acuerdo o cambio de normas. En su lugar, implicó una serie de cambios de normas, a menudo progresivos, cada uno de los cuales respondía a diferentes propósitos y cubría diferentes aspectos del uso de la AOD, lo que dio lugar a un proceso estratificado.

En esta sección se analizan los factores que impulsaron este proceso, los actores clave, si se solicitó información externa, los resultados y las áreas de tensión que surgieron a lo largo del mismo. El objetivo es desglosar las dinámicas y factores que influyeron en el proceso de reforma de la AOD.

1.1 Un proceso derivado de la geopolítica y los intereses comerciales

La Reunión de Alto Nivel del CAD de 2012 proporcionó el respaldo político necesario para llevar a cabo la modernización de la AOD. Fue una decisión impulsada por una combinación de factores políticos, normativos y estadísticos. La compleja interacción entre los tres hizo que el proceso se prolongara hasta finales de 2023.

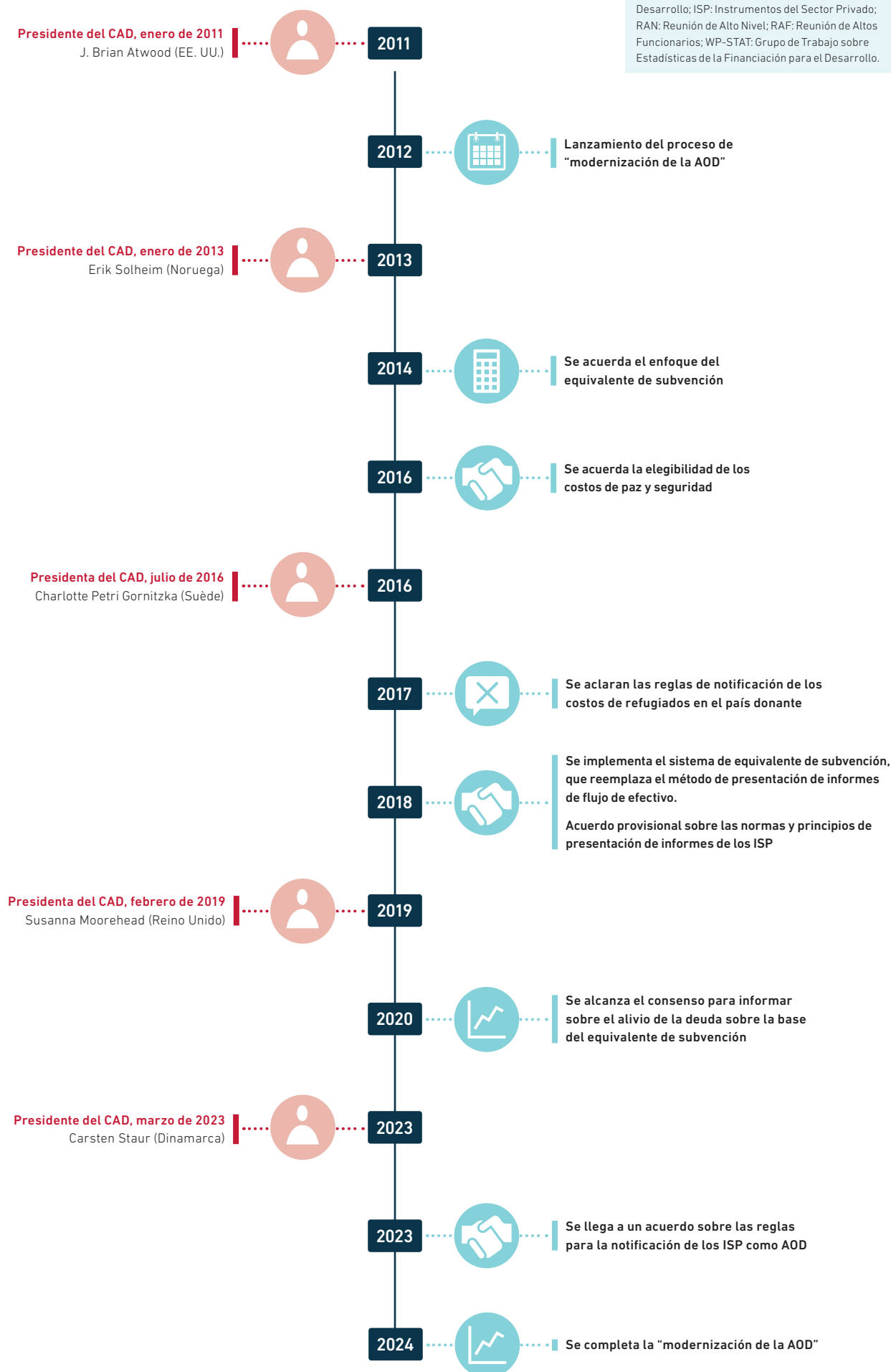
La política y las medidas que surgieron de Busan en 2012

El punto de partida político –tras el cual se tomó la decisión de la Reunión de Alto Nivel del CAD– fue el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda y su Acuerdo de Asociación de Busan. Esto es digno de mención, en parte, porque el proceso de modernización tenía la intención explícita de mejorar la calidad y la eficacia de la AOD mediante una medición más precisa. Más allá de esto, también hubo conexiones relevantes entre las agendas políticas más amplias que se desarrollaron en Busan y lo que finalmente se acordó en el CAD.

Estas agendas políticas consistían en: atraer al sector privado y apelar a las prioridades emergentes de los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), principalmente China.

El Acuerdo de Asociación de Busan fue elogiado por los gobiernos (y criticado por la sociedad civil) por definir un papel explícito para el sector privado y el financiamiento privado en la cooperación para el desarrollo. Ninguna otra parte interesada fue mencionada con tanta frecuencia como el sector privado en el resultado de Busan. Esto marcó el comienzo de un cambio en la narrativa y el enfoque oficial, pasando de un financiamiento estrictamente público para apoyar la agenda de desarrollo a uno en el que el financiamiento privado sería un socio necesario y bienvenido para cumplir con la ambición colectiva del desarrollo mundial, en aquel momento consagrada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la serie de ocho metas que precedieron a la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con un esfuerzo tan explícito y concertado de atraer financiación privada, ¿sería necesario recalibrar la forma en que los proveedores de AOD contabilizaban los flujos financieros que no se medían fácilmente como AOD?

Gráfica 1: Hitos y acuerdos del proceso de “modernización de la AOD” del CAD de la OCDE



También fueron notables en Busan los esfuerzos por incluir la ayuda china en el ámbito de la agenda tradicional de proveedores del CAD. El gobierno chino participó en las negociaciones del Acuerdo de la Alianza de Busan hasta el final, pero finalmente se negó a respaldarlo. ¿Acaso el enfoque chino de la ayuda externa —que “desdibuja las fronteras entre la ayuda y la inversión comercial, y socava el consenso logrado con tanto esfuerzo de que la ayuda debe dedicarse exclusivamente a reducir la pobreza”— obligó a los miembros del CAD a replantearse cómo miden y asignan su propia ayuda¹⁰?

Existen argumentos sólidos para afirmar que los cambios políticos observados durante las negociaciones de Busan impulsaron al CAD a reevaluar sus herramientas y a crear una medida de la AOD que refleje mejor el “esfuerzo de los donantes”. El objetivo era dar cabida a nuevos instrumentos que quedaban fuera de las normas de notificación existentes y crear un sistema que permitiera a los miembros del CAD competir más fácilmente con los proveedores que no dependen principalmente de la cooperación para el desarrollo basada en subvenciones¹¹. En otras palabras, fue una medida política y se persiguió en el propio interés de los proveedores de AOD. La amarga ironía es que los efectos de la “modernización de la AOD” acabarían socavando muchos de los compromisos asumidos en Busan, incluidos los relativos a la apropiación por parte de los países, la alineación con las estrategias de desarrollo de los países y el uso de los sistemas nacionales.

El argumento estadístico que sustentaba el proceso consistía en proporcionar datos más fiables, precisos, coherentes y comparables entre los miembros del CAD, lo que incluía armonizar las normas de notificación de los costos incurridos por los países proveedores de AOD relacionados con la acogida de refugiados procedentes del extranjero y recalibrar la forma en que los miembros calculan la parte concesional de la AOD canalizada a través de préstamos. En aquel momento, existía un deseo compartido entre los diversos sectores de contar con mediciones mejores y más precisas en ambos frentes, en gran medida ajenas a la dinámica política general que estaba en juego¹². Sin embargo, a fin de cuentas, fueron las motivaciones políticas las que llevaron el proceso a su conclusión.

1.2 Un proceso de países ricos para países ricos

Los miembros del CAD no son un grupo homogéneo y tienen intereses diferentes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo (véase el Recuadro 1). Suministran la AOD de diferentes maneras y a través de diversos canales. Por ejemplo, países como Japón y Francia cuentan con grandes carteras de préstamos, mientras que Reino Unido y Estados Unidos otorgan principalmente subvenciones. Algunos miembros tenían más que ganar o perder que otros con los resultados del proceso de “modernización de la AOD”. Como es natural, los gobiernos más afectados por los cambios tendieron a ser también los más comprometidos con el proceso. Y probablemente no sea una simple coincidencia que los gobiernos más influyentes y los más comprometidos fueran, en general, los seis grandes proveedores de AOD, a saber, Francia, Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y las instituciones de la UE.

Recuadro 1: ¿Qué es el CAD de la OCDE?

El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, o CAD-OCDE, es un comité permanente integrado por 34 miembros. Se creó en 1960 con 10 miembros fundadores, incluso antes de la creación de la propia OCDE, como un espacio para que sus miembros supervisaran sus flujos de ayuda hacia los países del Sur Global y realizaran consultas sobre cómo ampliar y mejorar los recursos para asistir a los países en su desarrollo económico.

Aunque su número de miembros ha aumentado significativamente desde los orígenes del comité, sigue estando integrado exclusivamente por países ricos que son proveedores de cooperación para el desarrollo tradicional, o AOD¹³.

El CAD toma decisiones en Reuniones de Alto Nivel periódicas (cada dos o tres años), las cuales se convocan a nivel ministerial.

Su labor cuenta con el apoyo de seis redes subsidiarias y tres comunidades de práctica que tienen su propio enfoque temático¹⁴. A diferencia del comité permanente, estos órganos permiten la participación ad hoc de gobiernos del Sur Global, representantes de la sociedad civil y otros integrantes ajenos al CAD.

La secretaría y las funciones técnicas del CAD son desempeñadas por la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (DCD).

Incluso dentro de los propios gobiernos miembros del CAD existían diferentes esferas de influencia y una competencia interna entre las distintas instancias gubernamentales. A lo largo del proceso, se hizo más evidente que estas diversas fuerzas estaban preocupadas por resultados distintos. La dinámica emergente parecía ser que los ministerios de desarrollo estaban comprometidos en gran medida con su mandato de apoyar el desarrollo económico y el bienestar de los países del Sur Global, mientras que los ministerios de finanzas estaban más preocupados por maximizar las diferentes actividades y modalidades que pueden notificarse como AOD (véase más adelante la cita del expresidente del CAD de la OCDE)¹⁵.

La OCDE también desempeñó un papel importante a lo largo del proceso. Los funcionarios y expertos que guían el proceso intergubernamental debían ser conscientes del mandato institucional de recopilar y mantener datos y estadísticas creíbles, así como de la obligación institucional de garantizar que cualquier acuerdo y cambio en las normas que adoptaran sus comités cumplieran plenamente con los propios instrumentos jurídicos de la OCDE y, en términos más generales, no contravinieran el derecho internacional. En este sentido, la misma OCDE actuó como una salvaguarda de las normas establecidas y, de cierta forma, protegió el proceso de algunos de los resultados más riesgosos que podrían haberse producido de otro modo¹⁶.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) siguieron de cerca las negociaciones a lo largo del proceso y ayudaron a llamar la atención sobre sus implicaciones. En retrospectiva, se reconoce que la sociedad civil influyó en el resultado del proceso, el cual incluyó sólidas disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Una consecuencia imprevista importante del esfuerzo de modernización fue que movilizó a la sociedad civil y, en última instancia, condujo a un mejor acceso al CAD mediante la creación del Marco de Diálogo entre las OSC y el CAD¹⁷.

A pesar de ello, el margen para la consulta externa fue muy limitado. Esta limitación socava la noción de que los países del Sur Global son socios en la cooperación para el desarrollo¹⁸. La excepción fue que, durante las primeras etapas del proceso, se reunió un "Grupo de Referencia de Expertos compuesto por profesionales y expertos de países de la OCDE, instituciones multilaterales, centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil", que actuó como una caja de resonancia externa¹⁹. Sin embargo, una vez que comenzaron las negociaciones, el margen para la consulta y las aportaciones fue limitado. Una observación final de quienes participaron en el proceso fue que la complejidad técnica de los temas en debate limitó de hecho la participación. Aquellas partes interesadas con menos capacidad para seguir los debates, o que percibían que tenían menos intereses en juego en los resultados, tenían menos probabilidades de participar. Esto ocurrió incluso entre los miembros del CAD.

Más recientemente, si las negociaciones que dieron lugar al resultado de la FfD4, el *Compromiso de Sevilla*, sirven como indicadores, persiste una fuerte demanda de las partes interesadas ajenas al CAD en 2026 por tener voz en la forma en que se mide la AOD, incluyendo la definición de las reglas sobre lo que puede y no puede considerarse ayuda (véase la cita del Grupo de los 77 y China)²⁰. El documento final reflejó esto al acordar poner en marcha un "diálogo multilateral inclusivo sobre los parámetros y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo"²¹.

Estas perspectivas pasadas y presentes muestran que hubo un claro fracaso del proceso a la hora de considerar perspectivas ajenas a los miembros del CAD. Resulta difícil creer que la exclusión se debiera a un descuido en el diseño del proceso o a la complejidad técnica de las negociaciones.

"Se está alentando a los ministerios de finanzas de la OCDE a salirse con la suya, ya que buscan manipular las cifras de ayuda declarada a un costo mínimo. Si la OCDE no puede realizar un trabajo profesional al respecto, la ONU debería encargarse de la elaboración de informes sobre los flujos de ayuda internacional".

Richard Manning, expresidente del CAD de la OCDE, 9 de abril de 2013, cuando se puso en marcha el proceso de "modernización de la AOD"²².

1.3 Más de diez años después, cinco nuevas formas de contabilizar la AOD

El proceso de "modernización de la AOD" produjo cinco acuerdos significativos que cambiaron la forma en que se mide la AOD y, ya sea como consecuencia directa o indirecta, cómo se distribuye. Esta sección presenta cada uno de los cambios normativos en el orden en que se alcanzaron los acuerdos (véase la Gráfica 1), con algunas reflexiones sobre cómo los cambios podrían afectar los volúmenes de AOD.

A los efectos de este análisis, los cambios en las normas pueden agruparse en dos categorías²³:

1. Cambios directamente afectados por la medida del equivalente de subvención
 - a. Equivalente de subvención (préstamos)
 - b. Alivio de la deuda
 - c. c. ISP
2. Cambios no relacionados con la medida del equivalente de subvención
 - a. Costos de paz y seguridad
 - b. IDRC

La Tabla 1 ofrece un breve resumen de lo que cambió, así como una evaluación del impacto y las implicaciones potenciales.

Tabla 1: Resumen del proceso de “modernización de la AOD”

Modalidad	Cambio	Nuestra evaluación
Sistema del equivalente de subvención	Se pasó de la contabilidad basada en el flujo de caja a la contabilidad del equivalente de subvención para los préstamos. Solo la parte concesional o favorable/por debajo de la tasa comercial de un préstamo cuenta como AOD y los reembolsos ya no reducen la AOD en años posteriores. Las tasas de descuento determinan el valor del elemento de donación.	Es un reflejo más realista del “esfuerzo del donante”, pero introduce incentivos para ampliar los préstamos de AOD en lugar de las subvenciones. Las tasas de descuento fijas y los supuestos generosos pueden inflar la AOD y abrir la puerta a instrumentos no concesionales, especialmente en el marco de los ISP.
Costos para la paz y la seguridad	Se actualizaron las normas para permitir que ciertas actividades de desarrollo realizadas por personal militar se contabilicen como AOD.	Amplía la elegibilidad de la AOD hacia un espacio políticamente sensible y corre el riesgo de desdibujar la línea entre los objetivos de desarrollo y los militares. Puede respaldar indirectamente el gasto en seguridad no relacionado con los resultados de desarrollo.
Costos de los refugiados en los países donantes	Se aclaran las normas para la contabilización de los costos de acogida de solicitantes de asilo y refugiados reconocidos, incluido un límite de 12 meses y orientación sobre las partidas de costos elegibles.	Sigue siendo sumamente controvertido porque desvía recursos que deberían fluir hacia los países socios en el Sur Global. La sociedad civil sigue considerando que se trata de una oportunidad perdida para reducir o eliminar estos costos de la contabilidad de la AOD.
Alivio de la deuda	Nuevas reglas adaptadas al sistema de equivalente de subvención. Los proveedores pueden contabilizar los montos reprogramados o condonados hasta el valor nominal del préstamo original, con salvaguardias para evitar la doble contabilización.	Menos polémico debido a su pequeña proporción de la AOD, pero aun así genera incentivos indirectos para depender de los préstamos, ya que la reprogramación puede generar créditos de AOD. Las salvaguardias son bienvenidas, pero no infalibles.
Instrumentos del sector privado	Una negociación de siete años dio lugar a reglas detalladas que abarcan préstamos a actores privados, garantías, participaciones de capital, financiamiento <i>mezzanine</i> , subvenciones reembolsables, pruebas de adicionalidad que intentan evaluar el valor añadido de utilizar la ayuda para atraer inversión privada a un sector o país determinado, requisitos de divulgación y enfoques institucionales frente a enfoques basados en instrumentos. Los instrumentos no concesionales ahora pueden calificar como AOD bajo ciertas condiciones.	La reforma más polémica. Las reglas amplían el concepto de la AOD y corren el riesgo de utilizar el financiamiento público para respaldar el lucro privado. La prueba de adicionalidad es difícil de verificar, y los incentivos ahora favorecen la notificación de los ISP bajo el enfoque de instrumentos, el cual es más generoso en términos de la AOD.

Proceso de revisión: incorporando una evaluación honesta sobre el impacto de la “modernización de la AOD”

Los acuerdos de “modernización de la AOD” incluyen una serie de mecanismos de revisión destinados a evaluar cómo afectan los cambios a los volúmenes de AOD reportados y a su composición a lo largo del tiempo. Varios de los acuerdos prevén explícitamente revisiones periódicas, aunque el alcance y la profundidad de estas evaluaciones varían considerablemente. En algunos casos, como los acuerdos sobre ISP, las cláusulas de revisión están articuladas de manera más clara, lo que refleja el reconocimiento de que estos instrumentos plantean preocupaciones particulares en torno a la adicionalidad, la concesionalidad y el impacto en el desarrollo. No obstante, incluso cuando las revisiones son obligatorias, tienden a centrarse exclusivamente en la aplicación técnica y las prácticas de presentación de informes, en lugar de en los resultados generales en materia de desarrollo o la alineación con el propósito central de la AOD.

Junto con estas revisiones específicas de los acuerdos, el CAD produce regularmente trabajos analíticos que comparan los volúmenes de AOD calculados bajo la metodología del equivalente de subvención con los medidos bajo el sistema anterior de flujo de efectivo. Si bien este análisis proporciona información útil sobre cómo los cambios metodológicos afectan las cifras principales de ayuda y la comparabilidad entre donantes, sigue limitándose en gran medida a los efectos estadísticos. No cuestiona de manera suficiente cómo estos cambios han alterado el comportamiento de los proveedores de AOD, los incentivos o el equilibrio entre subvenciones, préstamos e instrumentos del sector privado. Tampoco evalúa sus implicaciones para los países del Sur Global, en particular aquellos que más dependen del financiamiento concesionario.

“Apoyamos el fortalecimiento y el refuerzo del papel de liderazgo de la ONU como la organización más inclusiva en el establecimiento de normas y el seguimiento de la cooperación para el desarrollo”.

Declaración en nombre del Grupo de los 77 países y China el 1 de mayo de 2025²⁴.



Aleena Majeed, Segunda Secretaria de la Misión Permanente de Pakistán ante la ONU en el Cuarto Comité Preparatorio para la Conferencia FFD4, 1 de mayo de 2025. UN Web TV

Por último, el examen más general del propio CAD (véase el Recuadro 2) –que incluye su mandato, prioridades y formas de trabajo– ofrece un posible punto de entrada para una reflexión más integral sobre la “modernización de la AOD”. Sin embargo, tal como está estructurado actualmente, este proceso sigue siendo en gran medida interno y autorreferencial, lo que plantea dudas sobre su capacidad para realizar una evaluación genuinamente inclusiva, independiente y crítica. Para incorporar una evaluación honesta del proceso de reforma se requeriría que estos procesos de revisión fueran más allá de los efectos de volumen y el cumplimiento técnico y, por el contrario, analizaran sistemáticamente los impactos en la calidad, la eficacia y la legitimidad de la ayuda. También requeriría una participación significativa de los países del Sur Global, la sociedad civil y los proveedores de cooperación para el desarrollo que no pertenecen al CAD.

Recuadro 2: La revisión del CAD de la OCDE

El documento final de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de la ONU, el *Compromiso de Sevilla*, incluye una referencia a un compromiso asumido por el CAD de llevar a cabo una revisión de sus formas de trabajo y toma de decisiones. El párrafo 40(d)(iii) del Compromiso establece:

“A través de un Foro de Cooperación para el Desarrollo revitalizado, nosotros [los Estados miembros de las Naciones Unidas]: esperamos con interés el proceso de revisión del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y los invitamos a informar sobre los avances a los Estados miembros y recibir comentarios sobre su proceso de revisión”²⁵.

Este compromiso responde a la creciente presión interna y externa para reaccionar ante los principales acontecimientos en la cooperación internacional para el desarrollo. En particular, los cambios drásticos en el papel de Estados Unidos en los foros internacionales, los recortes significativos de la ayuda en los últimos años y los serios interrogantes sobre la transparencia y la legitimidad de la toma de decisiones del CAD²⁶.

Algunos meses después, el CAD ha sugerido, en diferentes espacios, que la revisión tendrá como objetivo²⁷:

- lograr que la cooperación internacional para el desarrollo sea más eficaz y tenga un mayor impacto;
- renovar la confianza, la legitimidad y el propósito de la cooperación para el desarrollo;
- mejorar la transparencia, la calidad de los datos y la rendición de cuentas;
- adaptar la AOD a un panorama de financiamiento cambiante;
- hacer que el CAD sea más inclusivo y representativo.

Se pretende que el resultado de la revisión sea la propuesta del CAD para un FCD de la ONU revitalizado y fortalecido.

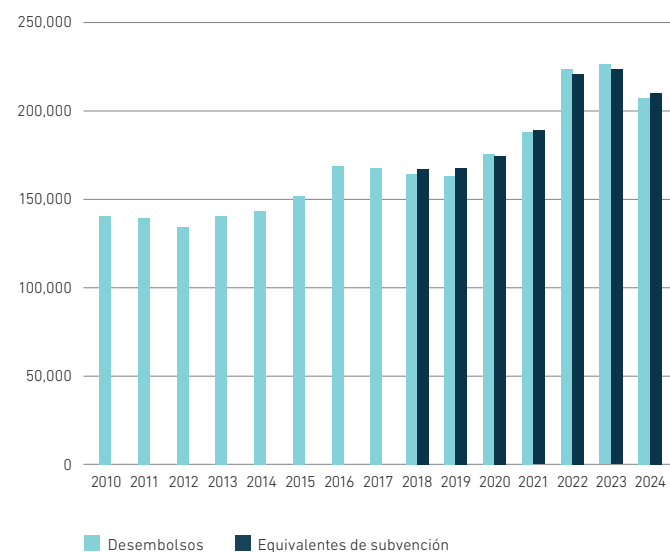
2. Los volúmenes de AOD se alejan de los más rezagados

El proceso de “modernización” cambió las estructuras de incentivos en torno a la forma en que los proveedores de AOD asignan los recursos. Este informe muestra que los cambios en la forma en que se mide la AOD cambiaron fundamentalmente cómo se entrega y hacia dónde se dirige la AOD.

2.1 Cifras agregadas de la AOD: un ascenso constante impulsado por una contabilidad generosa

Tal como se muestra en la Gráfica 2, las cifras de la AOD mantuvieron una tendencia general al alza hasta 2023, con una variación insignificante entre los cálculos que utilizan el equivalente de subvención y el flujo de caja. Dicho lo cual, es probable que esto cambie en el futuro a medida que quede obsoleta la contabilidad del flujo de caja de los préstamos de la AOD. La propia OCDE reconoce que: “La introducción del sistema del equivalente de subvención aumentará, por su propia estructura, las cifras de la AOD a largo plazo en comparación con un sistema de flujo de caja. Esto se debe a que los reembolsos de los préstamos ya no se deducen”²⁸. En otras palabras, dado que los reembolsos de los préstamos nunca se contabilizarán como “AOD negativa”, es razonable suponer que el sistema del equivalente de subvención generará menos fluctuaciones en los volúmenes globales de la AOD (véase la Tabla 1).

Gráfica 2: Flujo de efectivo frente a equivalente de subvención, países del CAD, en millones de USD, 2024



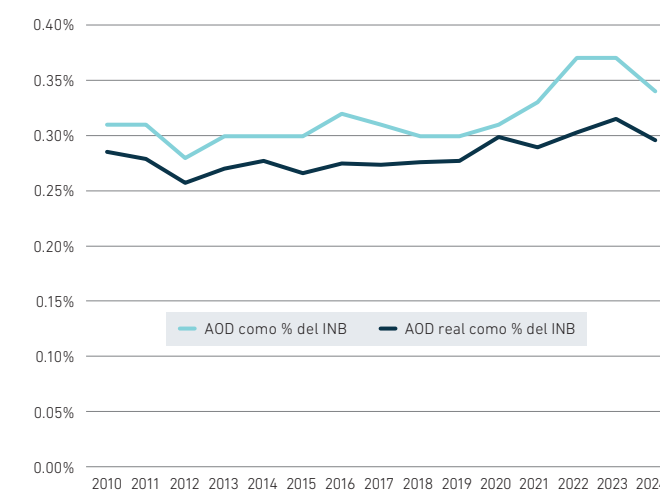
Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado CAD1, flujos por proveedor

En lo que respecta a los volúmenes agregados, los cambios del equivalente de subvención en la medición de la AOD tuvieron un impacto insignificante, al menos en comparación con los volúmenes reportados sobre una base de flujo de caja. Por otra parte, los ámbitos que registraron aumentos significativos en los volúmenes de AOD durante el periodo también estuvieron vinculados a los cambios recientes en la medición de la AOD. Entre ellos se incluyeron los costos de los refugiados en los países donantes y, en menor medida, la controvertida decisión de contabilizar como AOD el exceso de donaciones de vacunas contra la Covid-19 (que no forma parte oficialmente del proceso de “modernización de la AOD”)²⁹.

Más concretamente, los incrementos en 2020 y 2021 pueden atribuirse a la pandemia de Covid-19 y fueron impulsados, al menos en parte, al contabilizar como AOD el exceso de donaciones de vacunas, mientras que los picos significativos en 2022 y 2023 se debieron a aumentos considerables en los IDRC y la ayuda a Ucrania. Estos incrementos llevaron a muchas OSC a sugerir que la AOD se estaba inflando³⁰.

En 2024, con la estabilización de algunos de estos costos (o el hecho de que ya no inflen la ayuda), los volúmenes de AOD cayeron considerablemente por primera vez en cinco años. Las estimaciones indican que la AOD continuará disminuyendo en el futuro previsible³¹. En el contexto actual, es totalmente inverosímil el compromiso de hace décadas acordado por los proveedores de AOD en la Asamblea General de la ONU en 1970 de asignar el 0,7% del INB a la AOD, que ya estaba muy lejos de cumplirse³². Cuando eliminamos costos como los IDRC, los costos imputados de los estudiantes, las vacunas contra la Covid-19 y el alivio de la deuda, o partidas que inflan la AOD, la proporción es aún más baja (véase la Gráfica 3).

Gráfica 3: AOD como % del INB frente a la AOD “real” como % del INB



Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado Sistema de Notificación de los Acreedores (CRS, por su sigla en inglés).

Una mirada más allá de los volúmenes globales debería ofrecer un panorama más completo.

2.2 AOD en forma de subvenciones frente a préstamos: un cambio con vistas a la concesión de préstamos

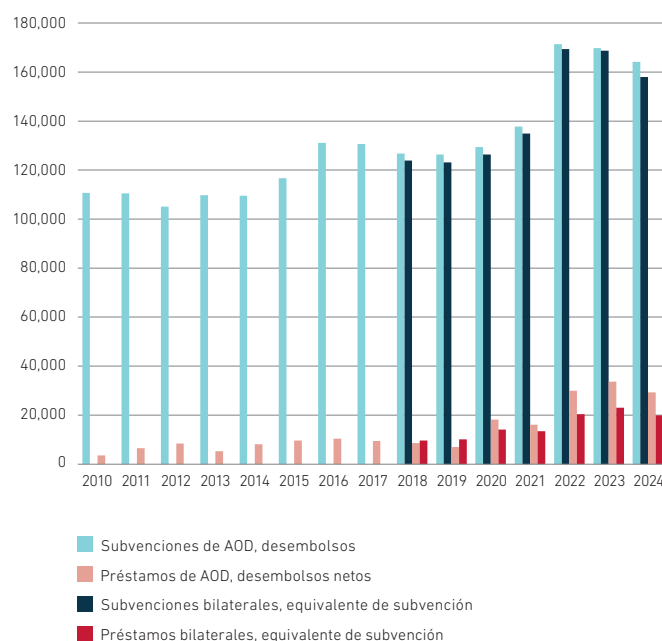
El enfoque de equivalente de subvención ha introducido fluctuaciones notables en las cifras declaradas de préstamos de AOD. Los análisis retrospectivos periódicos de la OCDE sobre el impacto del nuevo sistema revelan variaciones considerables en los niveles de AOD reportados, particularmente para los proveedores de AOD con grandes programas de préstamos. Tal como señala la OCDE, “en 2022, el método del equivalente de subvención tuvo un impacto significativo en varios miembros con un programa de préstamos sustancial: instituciones de la UE (-17%), Canadá (-16%), Francia (-9%), Portugal (19%). Según las cifras preliminares, este también fue el caso en 2023: instituciones de la UE (-29%), Canadá (-12%), Francia (-8%), Portugal (17%)”³³. Estas cifras detallan cómo cambian las cifras de los préstamos de AOD para ciertos proveedores cuando se aplica el método del equivalente de subvención a sus desembolsos de préstamos.

La Gráfica 4 analiza cómo se ha distribuido la AOD en forma de subvenciones frente a préstamos desde 2010, abarcando tanto el periodo anterior como el posterior al equivalente de subvención. Aunque existen variaciones interanuales, no hay una tendencia lineal clara en los volúmenes generales antes de la reforma. Sin embargo, a partir de 2018, surge un patrón más constante de préstamos como modalidad de entrega entre los miembros del CAD.

“Reiteramos que la cooperación internacional para el desarrollo, especialmente la cooperación Norte-Sur, sigue siendo un catalizador fundamental para el desarrollo sostenible. La cooperación Norte-Sur es el principal canal de financiamiento para el desarrollo. Enfatizamos la necesidad de plazos vinculantes para los compromisos de AOD y hacemos un llamado a revertir la tendencia de que los préstamos concesionales sustituyan a las subvenciones. Hacemos un llamado al cumplimiento de los compromisos existentes, incluida la AOD por parte de los países desarrollados, así como al anuncio de nuevos compromisos. Debe reforzarse el papel de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo, incluso a través de un Foro de Cooperación para el Desarrollo fortalecido”.

Declaración en nombre del Grupo de los 77 países y China el 22 de enero de 2025³⁴.

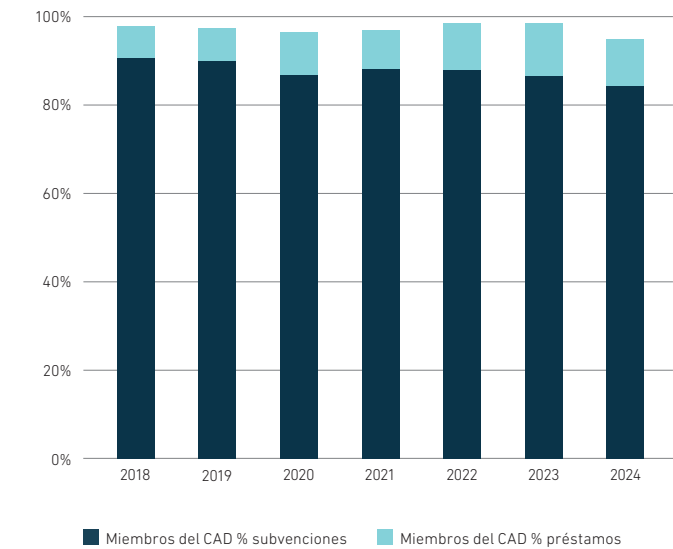
Gráfica 4: AOD proporcionada como subvenciones frente a préstamos (desembolsos netos y equivalente de subvención), 2010-2024 (en millones de USD, 2024)



Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado DAC1, flujos por proveedor.

Incluso si solo se analiza la proporción de los préstamos captada en la medida del equivalente de subvención, es posible observar un aumento en el uso de préstamos por parte de los miembros del CAD desde 2018. Esta cifra alcanzó su punto máximo en 2023, con casi el 12% de la AOD total, frente al 7% registrado cuando se introdujo la medida por primera vez (véase la Gráfica 5).

Gráfica 5: Préstamos brutos de AOD a los PMD (millones de US\$, 2024)

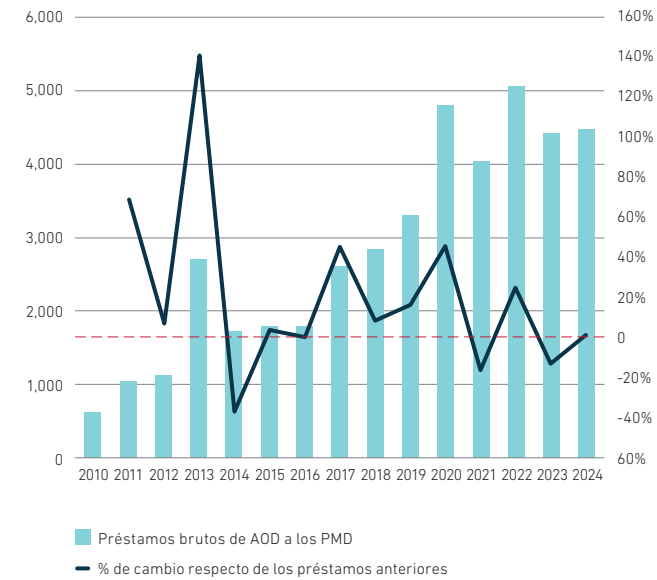


Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado CAD1, flujos por proveedor

Si se analiza el periodo desde 2010 (y los volúmenes expresados en la Gráfica 3), el cambio se vuelve más pronunciado, ya que el uso de préstamos se duplicó con creces entre 2010 y 2018, sin un aumento proporcional de la AOD basada en subvenciones. Entre los seis grandes proveedores de AOD, los patrones divergen significativamente. Estados Unidos y Reino Unido siguen siendo proveedores de AOD casi exclusivamente mediante subvenciones. Francia y Alemania han fluctuado un poco entre las modalidades de subvención y préstamo; aunque, en última instancia, los préstamos son mucho más centrales en la cartera de AOD de Francia, mientras que Alemania canaliza la mayor parte de su asistencia a través de subvenciones. Japón destaca como el proveedor de AOD más orientado a los préstamos, los cuales representan más de dos tercios de su AOD en los últimos años. Mientras tanto, las instituciones de la UE han experimentado una profunda transformación desde 2022, convirtiéndose en un proveedor de AOD predominantemente prestamista para 2023.

Lo que es más preocupante, el análisis de la OCDE indica que “si bien el nuevo sistema tenía como objetivo incentivar la concesionalidad, la evidencia muestra que las condiciones de los préstamos a los países menos desarrollados (PMD) se endurecieron”³⁵. Al combinar esto con los datos que muestran una proporción creciente de préstamos a los PMD (véase la Gráfica 6), se sugiere que el proceso de modernización está debilitando la lógica de desarrollo que sustenta la AOD. Los países del Sur Global, y los PMD en particular, han pedido sistemáticamente un mayor acceso al financiamiento basado en subvenciones (véase la cita en la página 15), ya que reciben cada vez más su AOD en forma de préstamos y en condiciones más duras³⁶.

Gráfica 6: Préstamos brutos de AOD a los PMD (en millones de USD, 2024)



Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado DAC2A, desembolsos de ayuda (AOD) a países y regiones.

Esta es una tendencia sumamente preocupante. En 2024, los PMD gastaron más en el servicio de la deuda (USD 49.000 millones) de lo que recibieron en AOD (USD 29.000 millones), lo cual constituye un indicador impactante del creciente desequilibrio entre los flujos de entrada y salida del país (véase la Gráfica 7). En 2024, el saldo total de la deuda externa de los países de ingreso bajo y medio alcanzó un nuevo récord: USD 8,9 billones, de los cuales USD 1,2 billones –también un récord– eran adeudados por los 78 países más vulnerables³⁷. La convergencia de una crisis de la ayuda y una creciente crisis de la deuda en los países del Sur Global probablemente precipite una crisis fiscal, obligando a los gobiernos a realizar compensaciones en el gasto público, generalmente a través de ajustes presupuestarios en sectores como salud y educación.

“La sustitución de subvenciones por préstamos reduce el espacio fiscal en los países en desarrollo y los empuja a endeudarse aún más. Es así de simple”.

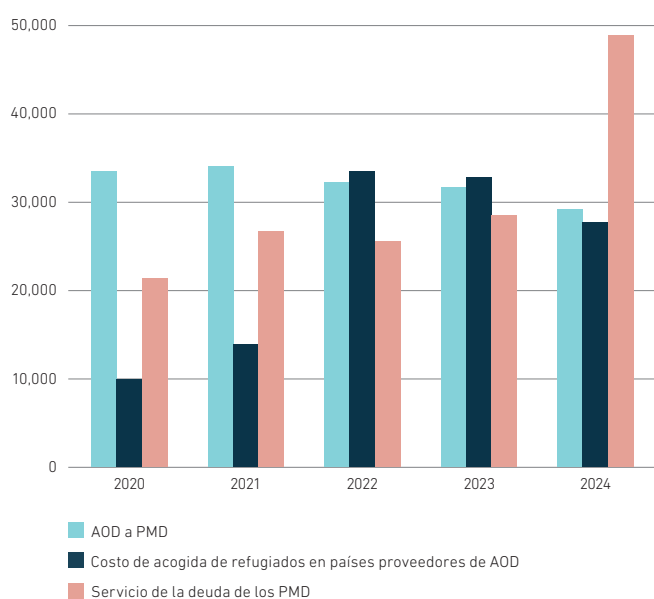
Vitalice Meja, Director Ejecutivo, Reality of Aid Africa³⁸.



Crédito: Reality of Aid Africa

El paso de las donaciones a los préstamos supone una carga adicional para el espacio fiscal de los países del Sur Global en un momento en que los presupuestos nacionales apenas se están recuperando de la pandemia de la Covid-19. Si esta trayectoria continúa, el cambio hacia los préstamos corre el riesgo de exacerbar las vulnerabilidades de la deuda y erosionar el carácter concesional de la ayuda que es fundamental en el concepto de la AOD³⁹. Los problemas de deuda derivados de los préstamos limitan el espacio fiscal, obligan a adoptar decisiones difíciles en materia de políticas públicas y dejan a los servicios públicos con recursos insuficientes. Además, cuando estos servicios no cuentan con el financiamiento adecuado, aumenta la dependencia del trabajo de cuidados no remunerado, que recae desproporcionadamente en las mujeres⁴⁰. Tal como señala el economista jefe del Banco Mundial en el Informe sobre la deuda internacional 2025 del Banco, “entre 2022 y 2024, salieron de las economías en desarrollo unos USD 741.000 millones más en concepto de reembolso de la deuda e intereses de los que ingresaron en ellas en forma de nuevo financiamiento. Fue la mayor salida de fondos relacionada con la deuda en más de 50 años. El costo humano ha sido elevado: entre los 22 países más endeudados, una de cada dos personas hoy no puede permitirse la dieta diaria mínima necesaria para una salud duradera”⁴¹.

Gráfica 7: Comparación de la AOD a los PMD, servicio de la deuda de los PMD y costos de acogida de refugiados (en millones de dólares)



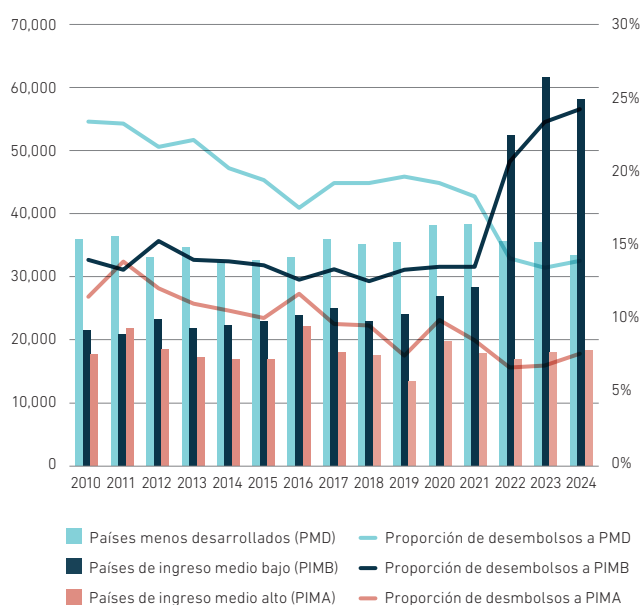
Fuente: datos del Banco Mundial y la OCDE.

Es probable que la convergencia entre una crisis de la ayuda y una creciente crisis de la deuda en los países del Sur Global precipite una crisis fiscal.

2.3 AOD a grupos de países: dejar atrás a los más marginados

Desde 2010, la AOD a los PMD ha disminuido sustancialmente como porcentaje de los desembolsos netos de AOD (véase la Gráfica 8). Este descenso se ha mantenido aun cuando los volúmenes totales de AOD han permanecido relativamente estables o han aumentado sustancialmente en los últimos años.

Gráfica 8: AOD de miembros del CAD a grupo de países (en millones de USD, 2024)



Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado DAC2A, desembolsos de ayuda (AOD) a países y regiones.

En 2010, los PMD recibieron más del 20% del total de los desembolsos de AOD. Sin embargo, para 2021 su proporción había caído por debajo del 13%. Esto representa una desviación constante de la AOD destinada a los PMD, los cuales dependen en gran medida del financiamiento concesional para sustentar sus servicios públicos. Por el contrario, las asignaciones de AOD a los países de ingreso medio bajo (PIMB) han aumentado tanto en términos absolutos como relativos, lo que refleja un gradual reequilibrio en las prioridades de los proveedores de AOD. Se trata de un cambio observable y significativo en las asignaciones de AOD y coincide directamente con el proceso de modernización.

Los diferentes (des)incentivos que han introducido parecen estar alejando a los proveedores de AOD de la prestación de financiamiento mediante subvenciones en los PMD y empujándolos a utilizar la AOD para sus propios intereses nacionales.

Esta tendencia se acentuó particularmente tras la invasión rusa a Ucrania en 2022. Ese año marcó una inversión sorprendente en la distribución de la AOD entre los PMD y los PIMB, ya que los proveedores de AOD reasignaron recursos para atender las necesidades humanitarias y de reconstrucción en Ucrania –un PIMB en sí mismo– y para mitigar los efectos secundarios de la guerra, como la acogida de refugiados. Sin embargo, es importante señalar que la trayectoria descendente de la proporción de la AOD destinada a los PMD es anterior a 2022. Este descenso previo sugiere que la guerra no hizo más que acelerar o cristalizar cambios preexistentes en el comportamiento de los proveedores de AOD, en lugar de catalizarlos. Es probable que estos cambios reflejen una combinación de factores, entre ellos un énfasis cada vez mayor en la gestión de la migración, el financiamiento climático y los intereses económicos nacionales; todos los cuales tienden a canalizar la AOD hacia los países de ingreso medio (PIM), en lugar de directamente hacia los países más necesitados. Además, el aumento de la AOD a los PIMB dice más sobre las prioridades y los comportamientos de búsqueda de beneficios de los proveedores de AOD que sobre las necesidades de los PIMB.

“Cuando los PIM/PIMB reciben más AOD debido a que los países ricos buscan obtener beneficios o extraer riqueza, difícilmente puede describirse como un “interés mutuo” y es contrario al principio de apropiación nacional, un pilar fundamental de la agenda de eficacia”.

Jennifer Malonzo, directora ejecutiva de IBON International⁴².



Crédito: Ibon International

Recuadro 3: De las subvenciones a los préstamos: qué ha significado la “modernización de la AOD” para el Sur Global

La experiencia de Bangladesh, El Salvador y Tanzania ofrece pruebas claras de que el proceso de reforma de la AOD ha incentivado a los proveedores a utilizar cada vez más préstamos en lugar de subvenciones. Estos casos se seleccionaron por su diversidad regional y de ingresos, pero también porque ilustran claramente un cambio general hacia los préstamos por encima de la AOD basada en subvenciones.

En **Bangladesh**, tanto el volumen de los préstamos como la proporción de los préstamos en la AOD total han aumentado drásticamente con el tiempo. Entre 2010 y 2023, el país experimentó un cambio importante de subvenciones a préstamos, con volúmenes de préstamos de AOD que aumentaron: de menos de USD 500 millones en 2010 a unos USD 2.200-2.400 millones en 2023. Durante el mismo periodo, la proporción de préstamos aumentó de menos del 10% a entre el 60% y el 70% en 2022-2024 (véase la Gráfica 9). Esta trayectoria convierte a Bangladesh en uno de los casos más claros de la forma en que los incentivos asociados al proceso de “modernización de la AOD” han empujado a los proveedores hacia una AOD basada en préstamos.

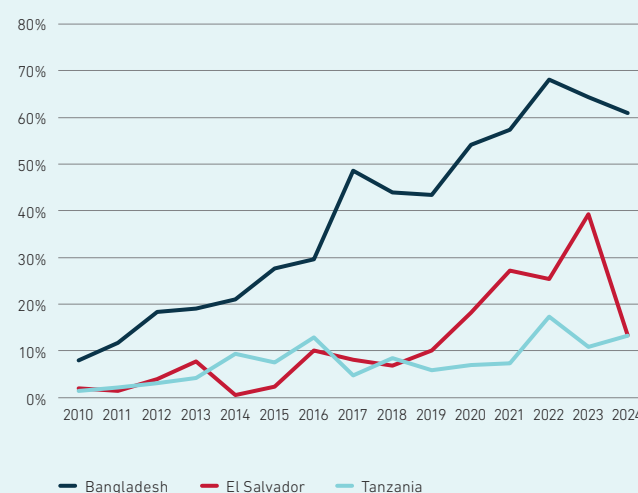
En **El Salvador**, se ha producido un rápido aumento de la proporción de préstamos desde mediados de la década de 2010. Las subvenciones han disminuido gradualmente, mientras que el volumen de los préstamos ha aumentado, especialmente después de 2018. Aunque el volumen de los préstamos era cercano a cero a principios de la década de 2010, alcanzó más de USD 150 millones en 2023. En consecuencia, la proporción de préstamos aumentó de alrededor del 1%-3% en años anteriores a casi el 40% en 2023, antes de volver a caer al 13% en 2024 (véase la Gráfica 9). Esta tendencia ilustra cómo incluso los receptores de AOD más pequeños están recibiendo ahora una proporción sustancial de su AOD en forma de préstamos, en consonancia con los incentivos incorporados en la contabilidad de la AOD.

Tanzania muestra un aumento más modesto, pero aún notable, tanto en el volumen como en la proporción de los préstamos. Históricamente, casi toda la AOD a Tanzania se proporcionaba como subvenciones, pero el volumen de los préstamos de AOD comenzó a aumentar después de 2013, lo que demuestra que incluso los países que anteriormente recibían principalmente financiamiento basado en subvenciones ahora están recibiendo una parte creciente de la AOD como préstamos. Los préstamos de AOD

han aumentado desde casi cero en 2010 a unos USD 200 millones en los últimos años. La proporción de préstamos ha crecido de manera similar, desde casi el 0% en 2010 hasta aproximadamente el 15%-17% en 2022, antes de estabilizarse en torno al 13% en 2024 (véase la Gráfica 9).

El aumento del servicio de la deuda de los préstamos bilaterales de Francia y Japón ha sido notable, según lo informado por el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴⁴. Dado que el riesgo de sobreendeudamiento público general se ha evaluado como moderado, han crecido las preocupaciones de las OSC, ya que esto tiene un impacto negativo en la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones de prestación de servicios, especialmente para los tanzanos más vulnerables⁴⁵.

Gráfica 9: Proporción de los préstamos a Bangladesh, El Salvador y Tanzania entre 2010 y 2024



Fuente: OECD Data Explorer, conjunto de datos titulado Sistema de Notificación del Acreedor (flujos).

En su conjunto, las trayectorias de Bangladesh, El Salvador y Tanzania respaldan claramente el argumento de que las reformas de “modernización de la AOD” han incentivado a los proveedores a entregar una mayor proporción de su AOD a través de préstamos, independientemente de la geografía o la clasificación de ingresos.

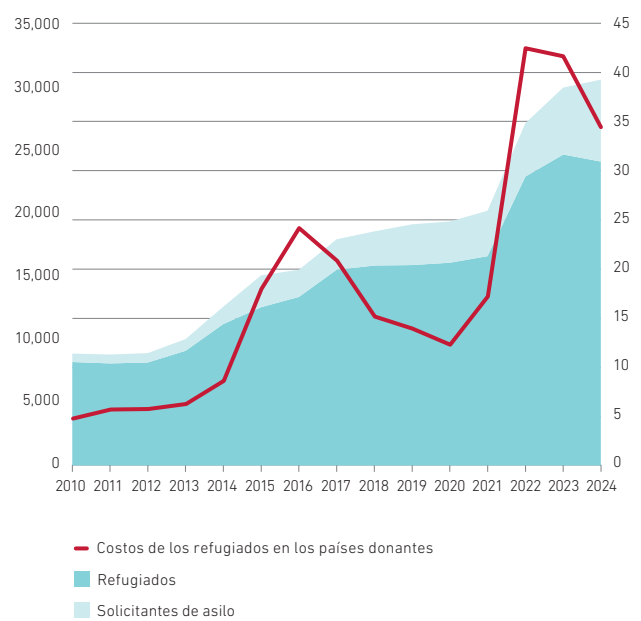
Esta reorientación tiene consecuencias significativas para los PMD. La AOD sigue siendo una fuente de financiamiento externo vital y, en muchos casos, insustituible: en algunos países, representa hasta dos tercios del total de los recursos externos para el desarrollo. A diferencia de otras economías en desarrollo, los PMD tienen un acceso limitado a los mercados de capitales privados y suelen enfrentarse a costos de endeudamiento más elevados, lo que convierte al financiamiento concesional en un componente fundamental de la estabilidad fiscal y la planificación del desarrollo (véase el Recuadro 3).

Por lo tanto, una disminución sostenida de las asignaciones de AOD a estos países amenaza con socavar su capacidad para cumplir los compromisos presupuestarios, financiar los servicios sociales e invertir en objetivos de desarrollo a largo plazo, particularmente en el contexto de crisis superpuestas, como las de salud, clima y deuda⁴³. Entre los seis grandes, solo Reino Unido ha mantenido sistemáticamente una asignación predominante a los PMD. Para los proveedores de AOD, como las instituciones de la UE, el abandono de los PMD ha sido particularmente extremo.

2.4 Costos de acogida de refugiados en países ricos: la AOD que nunca sale del país alcanza máximos históricos

El número de refugiados y solicitantes de asilo ha aumentado drásticamente en los últimos 15 años, primero a raíz del conflicto en Siria y, más recientemente, tras la invasión de Rusia a Ucrania⁴⁶. Como resultado, se han disparado casi un 775%, desde su nivel mínimo de 2010 hasta su máximo de 2022, los costos que los proveedores de AOD han reportado como IDRC. La Gráfica 10 ilustra tanto la evolución de la AOD para cubrir los costos de acoger refugiados en los países ricos entre 2010 y 2024 como las tendencias paralelas en la población mundial de refugiados y solicitantes de asilo durante el mismo período.

Gráfica 10: Costos de los refugiados en los países donantes (millones de USD, 2024) y cantidad de refugiados y solicitantes de asilo (millones)



Fuente: OCDE, Explorador de datos, conjunto de datos titulado DAC1, Flujos por proveedor y ACNUR, Estadísticas sobre refugiados; ACNUR, Estadísticas sobre refugiados.

No obstante, resulta difícil establecer una correlación directa entre el número de refugiados y solicitantes de asilo y la cantidad de IDRC reportada como AOD. Si bien los picos más importantes coinciden claramente con las crisis mundiales, la magnitud del crecimiento de los IDRC supera el aumento del número de refugiados. Por ejemplo, entre 2010 y 2016, los IDRC se quintuplicaron, a pesar de que la población de refugiados y solicitantes de asilo no llegó a duplicarse. Esta disparidad podría indicar que los cambios en las prácticas de contabilidad de la AOD o en las estructuras de costos nacionales han influido significativamente en las cifras de AOD o, lo que es más revelador, que han permitido a los proveedores de AOD declarar estos costos como AOD y aumentar los volúmenes. En este sentido, se justificaría un examen más detallado de la revisión de 2017 de las normas de contabilidad de la AOD y su posible impacto en los volúmenes de IDRC.

Entre los seis grandes proveedores de AOD, los patrones son coherentes con las tendencias agregadas. Alemania y Estados Unidos declaran la mayor cantidad de IDRC como AOD, aunque Reino Unido no se queda atrás. Francia también registró picos en los últimos años, pero los volúmenes no son de la misma magnitud que los de Alemania, Estados Unidos y Reino Unido. Los costos de IDRC de Japón son mínimos y las instituciones de la UE, por defecto, no reportan IDRC. Aunque el objetivo del proceso de modernización era armonizar la contabilidad de la AOD, parece haber una variación significativa en el gasto por refugiado. Por ejemplo, Reino Unido reporta costos muy elevados por refugiado⁴⁷. Tales inconsistencias en la contabilidad de la AOD no se limitan a los seis grandes proveedores, si no que implica una incoherencia más amplia en el marco estadístico de la AOD, ya que los países optan por incluir o excluir los IDRC, o por contabilizar los IDRC para refugiados de algunos países, pero no de otros⁴⁸. Es necesario revisar más a fondo las normas para abordar esta incoherencia.

Independientemente de ello, contabilizar los IDRC como AOD infla artificialmente las cifras de ayuda mundial, ocultando el volumen real de recursos destinados al desarrollo en el Sur Global. Los datos recientes refuerzan una preocupación importante: mientras que la AOD total ha alcanzado máximos históricos, una parte creciente de ella permanece dentro de las fronteras de los proveedores de AOD⁴⁹.

Finalmente, estas tendencias ponen de manifiesto un problema más profundo en cuanto a la disponibilidad e imprevisibilidad de los flujos de AOD para la cooperación al desarrollo a largo plazo. Esta imprevisibilidad menoscaba la capacidad de los países del Sur Global para planificar e implementar sus propias estrategias de desarrollo.

El resultado final es que ha surgido una paradoja evidente: si bien los volúmenes de ayuda mundial han alcanzado recientemente sus niveles más altos de todos los tiempos, los países del Sur Global han recibido proporcionalmente menos AOD⁵⁰. Esto ha suscitado serias preocupaciones entre los países del Sur Global (véase la cita a continuación) y pone en duda no solo la utilidad de las estadísticas de ayuda, sino también la calidad y eficacia de la AOD desde su “modernización”.

“En los últimos años, los países donantes han destinado más recursos de AOD a fondos para la acogida y el procesamiento de refugiados dentro de sus propias fronteras. Este desplazamiento de los recursos de AOD hacia situaciones humanitarias y de crisis no es coherente con el enfoque sostenible a largo plazo de la financiación del desarrollo necesario para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030”.

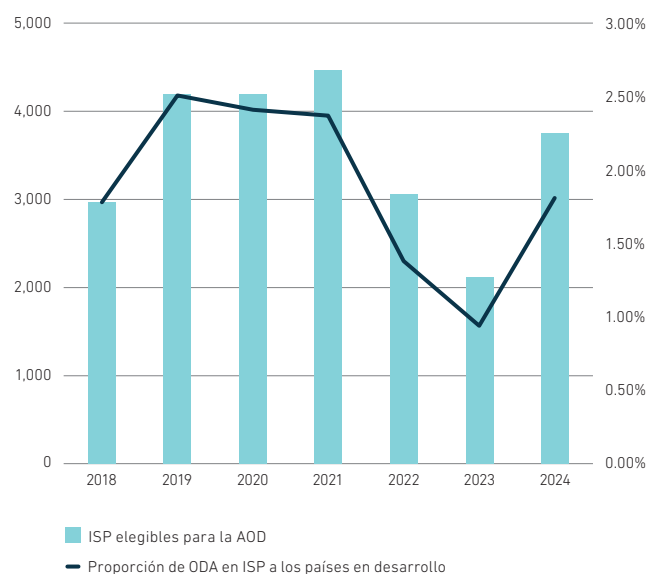
Grupo de los 77 y China, Declaración Ministerial, cuadragésima octava Reunión Anual de Ministros de Relaciones Exteriores del 27 de septiembre de 2024⁵¹.

2.5 Instrumentos del Sector Privado (ISP) – ¿son ‘financiables’ los Países Menos Desarrollados?

Las normas sobre cómo pueden informarse los ISP como AOD se acordaron recién a finales de 2023. Entre 2018 y 2022, las normas para la información de los ISP fueron provisionales, lo que permitió que algunos ISP se contabilizaran como AOD utilizando un enfoque de flujo de efectivo. Esto creó un sistema mixto en el que los ISP se medían de forma diferente al resto de la AOD y dejó muchos temas sin resolver⁵². Actualmente, se concede a los proveedores de AOD un periodo de gracia para implementar las nuevas normas de presentación de informes. Esto demuestra que es un reto obtener datos completos y comparables para un periodo estadísticamente significativo. El hecho de que actualmente haya tan pocos datos sobre las actividades de los ISP sugiere la necesidad de una transparencia mucho mayor, especialmente en relación con las instituciones financieras de desarrollo (IFD), que deberían ser entidades que rindan cuentas públicamente.

Tal como muestra la Gráfica 11, las tendencias de los ISP siguen siendo relativamente poco notables, al menos en términos de los volúmenes totales reportados. La expectativa es que estos volúmenes aumenten a medida que los proveedores de AOD implementen las nuevas normas. Si bien esto es algo especulativo, no carece de justificación, dada la fuerza y consistencia con la que los proveedores de AOD han venido defendiendo los ISP a través de instrumentos como las garantías⁵³.

Gráfica 11: Volúmenes agregados de los instrumentos del sector privado, 2018-2024 (millones de USD, 2024)



Fuente: OCDE Data Explorer, conjunto de datos titulado, equivalente de subvención del Sistema de Notificación de los Acreedores.

Según datos de la OCDE, muy poco de la movilización de financiación privada ocurre en los países que más lo necesitan

Por otra parte, al examinar los flujos de financiación privada se revela el destino de la AOD canalizada a través de ISP. Los últimos datos de la OCDE muestran que muy poco de esta movilización ocurre en los países que más lo necesitan, lo que respalda un hallazgo clave de este estudio. En cambio, “los PIM se beneficiaron con más del 50% del total de las finanzas privadas movilizadas durante 2020-2023, en parte porque se perciben, en promedio, como entornos de menor riesgo que los PMD”. Además de esto, “durante 2020-2023, la financiación privada movilizada benefició principalmente a los sectores de infraestructura y servicios financieros – como los servicios bancarios y empresariales, así como la energía – representando casi dos tercios (66%) de la movilización total”⁵⁴.

Estos patrones ponen de relieve un problema estructural más profundo. El uso de ISP para canalizar los flujos de ayuda corre el riesgo de situar la rentabilidad en un primer plano, en lugar de centrarse en las necesidades de desarrollo. Si la asignación de la AOD sigue cada vez más la lógica del mercado, podría desviar los escasos recursos concesionales hacia proyectos comercialmente atractivos en economías relativamente más prósperas. Esto es precisamente lo contrario del propósito central de la AOD y desvía fondos del abordaje de la pobreza y las desigualdades.

Los ISP pueden tener potencial para movilizar capital privado, pero esto no constituye lo más importante en relación con la AOD, especialmente si el impacto en el desarrollo es intrascendente o relativamente bajo. La trayectoria actual amenaza con erosionar tanto la calidad como la eficacia de la AOD al desviar los fondos de los países que más lo necesitan y ocultar el volumen real de ayuda disponible para el desarrollo sostenible.

El uso de los ISP para canalizar flujos de ayuda amenaza con situar la rentabilidad en el centro en lugar de enfocarse en las necesidades de desarrollo

3. ¿Ha mejorado la “modernización de la AOD” la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo?

Un objetivo central del proceso de reforma era mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, un examen de los resultados del seguimiento de la eficacia de 2016, 2018 y los datos más recientes, junto con las tendencias de la ayuda vinculada, el apoyo presupuestario y la CPA, ofrece pocas pruebas de que se haya cumplido este objetivo. De hecho, el panorama que surge sugiere lo contrario: que el esfuerzo de modernización puede haber socavado principios clave de la agenda de eficacia, incluido el uso de los sistemas nacionales, la previsibilidad de la ayuda y la alineación con las prioridades y los marcos de resultados de los países. El seguimiento más reciente de los proveedores del CAD recién ahora se está haciendo público e, incluso entonces, la información disponible carece del nivel de detalle de las evaluaciones de 2016 y 2018. Es sorprendente la brecha de siete años en la presentación de informes exhaustivos. En 2022 los informes mundiales periódicos fueron sustituidos por un sistema continuo destinado a proporcionar un seguimiento más flexible y permanente. Sin embargo, los retrasos en los datos desde 2018 han dificultado cada vez más el seguimiento del desempeño de los proveedores de AOD a lo largo del tiempo. La falta de informes periódicos y comparables limita la transparencia y debilita la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos de eficacia de la ayuda.

La ronda de seguimiento de 2018 ya había mostrado que los proveedores de AOD no estaban cumpliendo con los compromisos clave en materia de eficacia. En comparación con la ronda anterior, el desempeño de los proveedores de AOD había disminuido en todos los indicadores⁵⁵. Por ejemplo, estaba disminuyendo el uso de los marcos de resultados de los países y la alineación con las estrategias de desarrollo de los países socios; decrecía la previsibilidad de la AOD; los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM, por su sigla en inglés) en los países del Sur Global, a pesar de haberse fortalecido internamente, seguían sin ser utilizados sistemáticamente por los proveedores de AOD. Estos hallazgos plantean serias dudas sobre la credibilidad de los compromisos de los proveedores de AOD de apoyar la apropiación nacional.

Los resultados preliminares de las evaluaciones de desempeño más recientes (2022-2024) muestran un panorama más heterogéneo, lo que sugiere que se han revertido parcialmente algunas de estas tendencias a la baja⁵⁶. Por ejemplo, el uso de los marcos de resultados de los países ha mejorado y hay indicios de una mayor previsibilidad de la AOD a mediano y largo plazo, lo que indica esfuerzos renovados para alinear la asistencia con las prioridades de los países. Sin embargo, preocupa el continuo descenso en el uso de los sistemas financieros públicos nacionales porque implica que, incluso cuando las instituciones de los países del Sur Global son capaces, los proveedores de AOD siguen prefiriendo evitarlas en favor de sus propios mecanismos. Este patrón persistente socava los mismos sistemas que la AOD debía fortalecer.

El progreso desigual y las prolongadas brechas de seguimiento apuntan a un problema más profundo: sin informes transparentes, coherentes y comparables, resulta casi imposible determinar si las reformas están cumpliendo sus promesas. Además, el uso limitado de los sistemas nacionales refleja una tensión creciente entre las preferencias de los proveedores de AOD y las necesidades de los países del Sur Global, incluida la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas para una mayor apropiación democrática y rendición de cuentas.

3.1 ¿La ayuda está vinculada o desvinculada?

La ayuda vinculada sigue siendo una de las prácticas más problemáticas en la cooperación para el desarrollo. Al exigir que los bienes y servicios financiados a través de la AOD se adquieran en el país proveedor, la ayuda vinculada enriquece efectivamente al proveedor de AOD a expensas del desarrollo de los países del Sur Global. Esta práctica socava los sistemas nacionales, distorsiona los mercados locales y debilita el principio de apropiación nacional. Antes de que el CAD adoptara la Recomendación sobre la Desvinculación en 2001, este determinó que la ayuda vinculada “puede aumentar los costos de un proyecto de desarrollo entre un 15% y un 30%”.

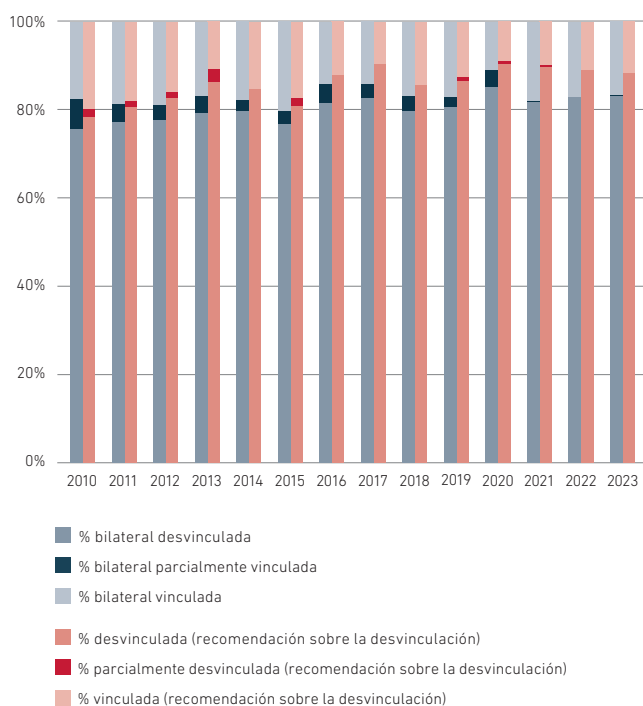
Si los proveedores de AOD se toman en serio sus compromisos internacionales para hacer que la ayuda sea más eficaz, deben poner fin por completo a la ayuda vinculada, tanto de manera formal como informal y, en su lugar, alinear las prácticas de contratación con el principio de apropiación democrática. Esto significaría priorizar el apoyo presupuestario y los sistemas locales de contratación, lo que permitiría que la AOD fortalezca las economías del Sur Global, en lugar de canalizar los fondos públicos de vuelta a las economías de los proveedores de AOD.

Si bien las OSC y los países del Sur Global han insistido en que toda la ayuda debería estar desvinculada, no toda la AOD está sujeta a las reglas a las que los miembros del CAD se han comprometido a través de la Recomendación sobre la Desvinculación de la AOD. Por esta razón, la ayuda vinculada se evalúa en dos niveles:

1. En relación con toda la AOD bilateral, es decir, toda la AOD que el proveedor desembolsa, independientemente de la modalidad o la región y
2. en relación con la AOD cubierta por la Recomendación sobre la Desvinculación de la AOD del CAD, que abarca principalmente la AOD entregada en ciertas regiones geográficas o clasificaciones por nivel de ingreso.

La Recomendación sobre la desvinculación de la AOD proporciona un marco sólido que desincentiva a los miembros a vincular su ayuda, en particular para los PMD y los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Ha sido fundamental para reducir la ayuda vinculada desde su adopción, aunque su cobertura sigue siendo parcial y excluye ciertos tipos de flujos y clasificaciones por nivel de ingreso. Tal como muestra la Gráfica 12, los niveles agregados de ayuda vinculada se han mantenido relativamente estables durante el periodo analizado (las cifras sobre la ayuda vinculada solo están disponibles hasta 2023), lo que parece indicar que la modernización de la AOD no ha tenido un impacto positivo ni negativo en la vinculación de la ayuda. En general, los volúmenes de ayuda vinculada han oscilado entre el 16% y el 19%, con un mínimo del 10,8% en 2020 (lo que refleja las circunstancias excepcionales de la pandemia del Covid-19, la cual condujo temporalmente a una mayor AOD desvinculada) y un máximo del 20,6% en 2015. La estabilidad de estas cifras durante más de una década sugiere que, a pesar de los compromisos de desvincular la ayuda, en gran medida, se han estancado los avances considerablemente.

Gráfica 12: Porcentaje de ayuda vinculada de toda la AOD bilateral y porcentaje de AOD vinculada cubierta por la recomendación sobre la desvinculación (2010-2023)



Fuente: OCDE, conjunto de datos titulado Situación de la vinculación de la AOD por países miembros individuales del CAD, cobertura de la Recomendación sobre la desvinculación de la AOD, 2010-2023.

Sin embargo, el panorama resulta más revelador cuando se analiza a nivel de los proveedores individuales de AOD. Entre los llamados seis grandes, Estados Unidos destaca, por lejos, como el mayor responsable de la ayuda vinculada, tanto para toda la AOD bilateral como para la AOD cubierta por la Recomendación. Japón también vincula una parte significativa de su AOD bilateral, pero cumple casi en su totalidad con la Recomendación, lo que significa que sus prácticas vinculadas quedan fuera del ámbito formal del marco. Francia, por su parte, ha mostrado una tendencia al alza en la ayuda vinculada para ambas categorías, lo que supone un retroceso preocupante respecto a compromisos anteriores. Por el contrario, Alemania y las instituciones de la UE han logrado progresos constantes en la reducción de la ayuda vinculada, manteniendo altos niveles de cumplimiento de la Recomendación. Reino Unido informa que toda su AOD está no vinculada, aunque análisis previos han observado que los contratos de ayuda de Reino Unido siguen estando bastante inclinados hacia las empresas nacionales. Por lo tanto, una mayor transparencia a nivel de subcontratación sería un paso importante para validar estas afirmaciones y garantizar una desvinculación genuina⁶⁰.

Si bien en la última década los datos sobre la ayuda vinculada de proveedores como las instituciones de la UE y Alemania parecen prometedores, parece haber un cambio de tendencia entre estos mismos proveedores en cuanto a cómo planean abordar esta cuestión en el futuro. El Global Gateway de la UE –la estrategia que pretende utilizar la cooperación para el desarrollo de la UE para “cerrar la brecha de inversión” mediante la “movilización de inversiones públicas y privadas” en apoyo del “desarrollo sostenible y el crecimiento económico en todo el mundo”⁶¹– ha sido ampliamente criticado por utilizar la ayuda de la UE como medio para promover la industria nacional europea en el extranjero (véase el Recuadro 4)⁶².

La Comisión Europea, a través del Global Gateway, también busca potenciar el uso de créditos a la exportación en la cooperación para el desarrollo, lo que fue un punto de profundo desacuerdo durante las negociaciones sobre los ISP y suscita preocupación en la sociedad civil⁶³. La Comisión Europea llega incluso a proponer “la posibilidad de proporcionar apoyo en forma de subvenciones de manera flexible y oportuna sin necesidad de una convocatoria de propuestas, incluso a entidades del sector privado de los Estados miembros” a través del Global Europe Instrument⁶⁴. En Alemania, mientras tanto, los políticos están aplicando una estrategia de cooperación para el desarrollo que da prioridad a los intereses nacionales, ya sea como reacción a la percepción pública de la AOD o bajo la presión de la industria nacional⁶⁵.

Recuadro 4: El Global Gateway de la Unión Europea: esfuerzo de los donantes, beneficio de los donantes

En 2021, la UE presentó el Global Gateway, una estrategia emblemática que utiliza la AOD para subvencionar inversiones privadas en infraestructuras en todo el Sur Global, como un enfoque de cooperación para el desarrollo “sostenible y basado en valores”. En realidad, su diseño subyacente, gobernanza y lógica de desarrollo son muy cuestionables cuando se evalúan desde la perspectiva de la calidad y la eficacia de la ayuda. El Global Gateway de la UE parece ser el ejemplo de manual de cómo se está explotando la “modernización de la AOD” para promover los intereses estratégicos y comerciales de los proveedores, en lugar de las prioridades de desarrollo de los países del Sur Global. He aquí cuatro razones por las que el Global Gateway, como estrategia para canalizar los flujos de ayuda, está socavando la calidad y la eficacia de la AOD y abandonando su mandato principal:

1. Fuerte orientación hacia los intereses comerciales europeos

Las revisiones de los proyectos emblemáticos del Global Gateway indican que una parte importante de las actividades beneficia directamente a las empresas europeas, lo que plantea preocupaciones sobre hasta qué punto las consideraciones comerciales influyen en la selección de los proyectos. La creación de estructuras consultivas dirigidas por empresas ha aumentado el temor a que los actores privados europeos ejerzan una influencia desproporcionada sobre las decisiones estratégicas, lo que podría dejar de lado las prioridades de desarrollo de los países socios.

2. Enfoque limitado en la reducción de la pobreza y los sectores sociales

Una proporción relativamente pequeña de las inversiones del Global Gateway se destina a sectores de desarrollo centrales, como la salud, la educación y la protección social. Esto entra en conflicto con el mandato de desarrollo de larga data de

la UE, que se centra en la erradicación de la pobreza como objetivo primordial de su asistencia exterior. El énfasis en proyectos de infraestructura y conectividad comercialmente viables amenaza con desviar recursos de áreas con altos retornos de desarrollo pero rentabilidad limitada, como los sectores sociales que incluyen la atención sanitaria, la educación y la protección social, que benefician a los más vulnerables y, en particular, a las mujeres.

3. Débil gobernanza participativa y rendición de cuentas

El diseño y despliegue del Global Gateway se ha caracterizado por una consulta limitada con los gobiernos de los países, los parlamentos o las organizaciones de la sociedad civil del Sur Global. La toma de decisiones sigue concentrada en las instituciones de la UE y los actores de financiamiento para el desarrollo afiliados. Este enfoque vertical contrasta con los principios establecidos de eficacia del desarrollo basados en la apropiación por parte de los países y las alianzas para el desarrollo inclusivo.

4. Mayores riesgos sociales, ambientales y de derechos humanos

Varios proyectos del Global Gateway, especialmente en los sectores de infraestructura y extractivo, conllevan importantes riesgos sociales y ambientales, incluidos el desplazamiento, la presión sobre los recursos naturales y posibles violaciones de derechos. Si bien la iniciativa promueve una imagen de sostenibilidad, los desafíos de implementación en contextos de alto riesgo revelan posibles brechas entre los principios declarados y la práctica operativa. También depende en gran medida de la debida diligencia y las normas de las IFD que ejecutan los proyectos. Como resultado, hay una escasez de marcos de apoyo para garantizar que las evaluaciones de impacto se lleven a cabo adecuadamente.

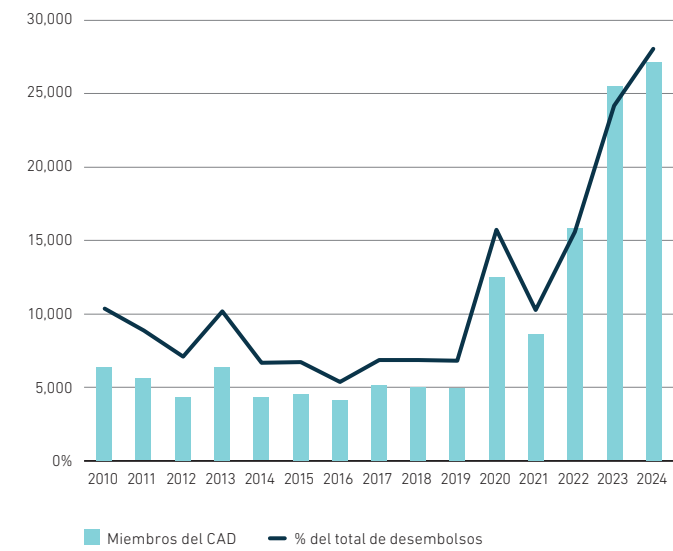
La persistencia de la ayuda vinculada socava la calidad y la eficacia de la AOD. Cuando los fondos de los proveedores de AOD se canalizan de regreso a sus propios países, los supuestos beneficios de la AOD para las economías en desarrollo se diluyen. También envía un mensaje contradictorio, ya que los proveedores de AOD respaldan públicamente los principios de eficacia mientras sus prácticas perpetúan la dependencia y la asimetría.

3.2 Apoyo presupuestario: preferido por los países, postergado por los proveedores

El apoyo presupuestario —y en particular el apoyo presupuestario sectorial dirigido a los ministerios— sigue siendo una de las modalidades de prestación de ayuda más eficaces y preferidas desde la perspectiva de los países del Sur Global. Garantiza cierto grado de apropiación por parte del país, un principio reconocido desde hace tiempo como central para la eficacia del desarrollo, y asegura que la AOD fortalezca directamente la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones ante la ciudadanía. Al canalizarse a través de los presupuestos nacionales, esta forma de apoyo mejora la alineación con los planes y prioridades de desarrollo nacionales, lo que permite a los gobiernos asignar y gastar los recursos donde más se necesitan. También promueve una mayor transparencia y rendición de cuentas, dado que los fondos aparecen dentro de los procesos presupuestarios nacionales y están sujetos a la supervisión parlamentaria y de auditoría.

Tal como ilustra la Gráfica 13, el apoyo presupuestario era una modalidad de prestación de AOD infrautilizada incluso antes de la “modernización de la AOD”. Los volúmenes tendieron a la baja durante gran parte del periodo examinado, lo que refleja un cambio más amplio de los proveedores de AOD hacia otros mecanismos de financiación. Esta tendencia se invirtió temporalmente en 2020, cuando la pandemia del Covid-19 y las consiguientes restricciones de movimiento exigieron enfoques de prestación de ayuda más flexibles. En 2022, se produjo otro repunte significativo, vinculado una vez más a la invasión rusa de Ucrania. Tanto en 2022 como en 2023, Ucrania representó el 57% y el 77% del apoyo presupuestario total, respectivamente, lo que sugiere que, cuando los proveedores de AOD se inclinan por ofrecer apoyo presupuestario, lo hacen. Cabe destacar que, incluso antes de la guerra, Ucrania representaba el 11% y el 9% del apoyo presupuestario mundial en 2020 y 2021, lo que sugiere que esta modalidad ya se estaba utilizando para apoyar la resiliencia del Estado y la capacidad institucional en ese país.

Gráfica 13: Desembolsos de apoyo presupuestario de los miembros del CAD, netos (en millones de USD, 2024)



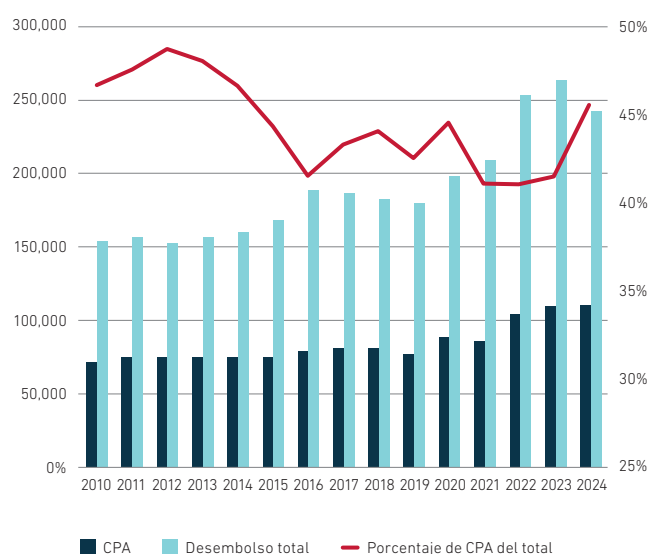
Fuente: Explorador de datos de la OCDE, conjunto de datos titulado CAD1, Flujos por proveedor.

A pesar de estas fluctuaciones a corto plazo, el descenso general del apoyo presupuestario plantea interrogantes importantes sobre el uso de los sistemas nacionales, el rumbo de la política de la AOD en términos más generales y el papel que ha desempeñado la “modernización de la AOD” en todo ello. Reactivar el uso del apoyo presupuestario podría mejorar significativamente la calidad y la eficacia de la AOD. Al proporcionar un financiamiento previsible e incluido en el presupuesto, los proveedores de AOD pueden ayudar a respaldar la rendición de cuentas nacional, fortalecer los sistemas de gestión financiera pública y desarrollar una capacidad institucional sostenible. Asimismo, asegura que la AOD respalde genuinamente las prioridades nacionales determinadas, en lugar de iniciativas impulsadas por los proveedores de la AOD. En un momento en el que la integridad de la AOD se pone cada vez más en cuestión, un énfasis renovado en el apoyo presupuestario ofrece una forma práctica de realinear la ayuda con su mandato original de desarrollo.

3.3 Profundización de los descensos de la CPA

La CPA mide los flujos transfronterizos reales de AOD que llegan a los países del Sur Global. Aunque es imperfecta, constituye una medida complementaria valiosa, si no totalmente la más fiable, del “esfuerzo de los donantes”. Lamentablemente, ha mantenido una tendencia a la baja durante el periodo estudiado, incluso cuando las cifras se han visto apuntaladas por el apoyo de las instituciones de la UE a Ucrania. Tal como ilustra la Gráfica 14, la CPA ha seguido una trayectoria descendente general desde la decisión de 2012 de modernizar la AOD, cayendo al 41% en 2021 hasta 2023.

Gráfica 14: Ayuda programable por país de los miembros del CAD, 2010-2024, desembolsos netos, en millones de USD, 2023



Fuente: OCDE Data Explorer, conjunto de datos titulado Ayuda programable por país (CPA).

Los datos empeoran cuando se excluyen del análisis las instituciones de la UE (y su apoyo directo a Ucrania). En este escenario, la ayuda programable por país se sitúa en un nivel históricamente bajo del 34% del total de desembolsos.

Ya en 2010, menos de la mitad de la AOD se desembolsaba a nivel de país. En los años transcurridos desde entonces, esta ha disminuido aún más. Si se hubiera consultado de manera significativa a los gobiernos del Sur Global al establecer los objetivos del proceso de “modernización de la AOD”, es probable que hubieran sugerido priorizar una reversión, en lugar de una profundización, de este declive (véase la cita del Grupo de los 77 y China que figura a continuación). En su lugar, ha ocurrido lo contrario. Podría decirse que la modernización de la AOD ha contribuido a una mayor dependencia de instrumentos y asignaciones que no se traducen en recursos previsibles y programables para los países socios. La contracción resultante de los volúmenes de CPA representa una erosión tangible de la calidad de la AOD y de su propósito de apoyar las estrategias nacionales de desarrollo y la apropiación nacional. Hoy en día, la CPA se encuentra en su punto más bajo en más de una década, lo que subraya hasta qué punto el proceso de modernización ha alejado los incentivos del apoyo directo a los países y sus prioridades de desarrollo⁶⁶.

“Un mundo más propenso a las crisis ha ejercido presión sobre el financiamiento concesional, con la ayuda programable por país disminuyendo como proporción de la AOD total en comparación con su nivel máximo en 2009” y solicitamos el “cumplimiento del compromiso de la AOD del 0,7% del INB, así como el compromiso de aumentar el monto de la AOD destinado a la ayuda programable por país”.

Declaración en nombre del Grupo de los 77 y China en las Reuniones de Primavera de 2024 del FMI y el Banco Mundial⁶⁷.

4. Conclusiones y recomendaciones sobre políticas

Un proceso de reforma de la AOD que ha durado una década, liderado por los países ricos, modificó la medición de la AOD, rediseñando los incentivos, las prioridades y los resultados. Esto ha tenido consecuencias significativas para las cantidades reales de recursos recibidos por los países del Sur Global, así como para la legitimidad, eficacia y calidad de la ayuda.

Este informe analizó el proceso de reforma de la AOD y los patrones de la AOD de 2010 a 2024 y determinó que:

1. **El proceso adoleció de importantes lagunas de legitimidad y participación.** Las negociaciones a puerta cerrada excluyeron a los países del Sur Global, a la sociedad civil y a los proveedores ajenos al CAD, lo que socavó la legitimidad de las decisiones que afectan a todos los socios para el desarrollo.

A pesar de las intenciones declaradas de algunos miembros del CAD, la forma en que se diseñó y aplicó el proceso de “modernización de la AOD” ha suscitado preocupaciones legítimas. La celebración de negociaciones a puerta cerrada, con escasa transparencia y participación, ha erosionado la confianza en la legitimidad de los resultados. Dado que estas decisiones tienen repercusiones de gran alcance que van más allá de los miembros del CAD, la falta de una consulta adecuada y de una contribución significativa por parte de los países del Sur Global (a los que se pretende tratar como socios), de la sociedad civil y de los proveedores de AOD ajenos al CAD constituye una grave deficiencia de procedimiento.

2. **El proceso de reforma de la AOD ha empujado a los proveedores hacia los préstamos.** El cambio al sistema del equivalente de subvención mejoró la precisión estadística, pero también complicó las evaluaciones de la concesionalidad y fomentó un mayor uso de los préstamos en lugar de las subvenciones.

Tal como muestra este informe, el uso de préstamos se duplicó con creces entre 2010 y 2018, cuando se acordó la nueva norma, sin un aumento proporcional de la AOD basada en subvenciones. Después de esa fecha, es posible observar un aumento en el uso de préstamos por parte de los miembros del CAD, alcanzando un máximo en 2023 de casi el 12% de la AOD total. Entre los seis grandes proveedores de AOD, Japón destaca como el proveedor de AOD más orientado a los préstamos, ya que estos representan más de dos tercios de su AOD en los últimos años. Por su parte, las instituciones de la UE han experimentado una profunda transformación desde 2022, convirtiéndose en un proveedor de AOD predominantemente crediticio para 2023. Al combinarse con datos que muestran una proporción creciente de préstamos a los PMD, esto sugiere que el llamado “proceso de modernización” ha impactado negativamente en las condiciones de la AOD recibida por los PMD, que han pedido sistemáticamente un mayor acceso a la

financiación basada en subvenciones. Esto es preocupante, particularmente en el contexto de una creciente crisis de la deuda. El sobreendeudamiento derivado de los préstamos limita el espacio fiscal, obliga a realizar difíciles compensaciones en las políticas públicas y deja a los servicios públicos con recursos insuficientes.

3. **Criterios de elegibilidad más amplios de la AOD, incluida la notificación de los costos de los refugiados en los países donantes y los instrumentos del sector privado, han diluido el propósito de desarrollo de la AOD.** La declaración de instrumentos no concesionales, en particular, ha inflado los volúmenes de ayuda sin garantizar que estos flujos se alineen con las prioridades de los países del Sur Global ni generen un impacto significativo en el desarrollo.

Tal como muestra este informe, los costos sufragados por los proveedores para acoger a refugiados y solicitantes de asilo se han disparado casi un 775% desde su mínimo de 2010 hasta su máximo de 2022. Esta es ayuda que nunca salió de las fronteras de los países ricos. Contabilizar estos costos como ayuda exterior ha inflado artificialmente las cifras globales, ocultando el verdadero volumen de recursos dirigidos con vistas al desarrollo en el Sur Global.

Además, los proveedores de AOD tienen ahora mayor flexibilidad para notificar una gama más amplia de instrumentos financieros como AOD, lo que puede haber contribuido a una inflación de los volúmenes de ayuda notificados sin las correspondientes mejoras en el impacto o la calidad. Estos cambios subrayan la necesidad de reafirmar el principio de concesionalidad y de diferenciar entre los flujos orientados al desarrollo y los motivados comercialmente. Si bien los proveedores divulgan ahora información más detallada sobre cómo se asigna la AOD, incluidos los flujos financieros que movilizan capital privado, la transparencia por sí sola no garantiza la rendición de cuentas ni el impacto y la eficacia en el desarrollo. El mayor incentivo para canalizar la AOD a través de los ISP plantea interrogantes importantes sobre la alineación con las prioridades de los países receptores y la medida en que tales flujos sirven genuinamente a los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.

La ayuda se ha alejado de los países más rezagados. Tal como muestra este informe, la AOD ha fluido cada vez más hacia los PIM en lugar de hacia los PMD, que son los más dependientes del apoyo concesional.

Esta tendencia coincide con el creciente énfasis en movilizar la inversión privada a través de la AOD y un cambio palpable en el tono en materia de políticas entre los proveedores tradicionales de AOD, que ahora parece centrarse en asegurar un “beneficio mutuo”. Si bien este cambio puede reflejar las realidades mundiales y la geopolítica cambiantes, amenaza con dejar atrás a los países más vulnerables que aún dependen en gran medida de las formas tradicionales de ayuda. Aquí es importante reconocer que la narrativa del “beneficio mutuo” puede realizarse a través de la solidaridad, la estabilidad y la sostenibilidad en los países del Sur Global, en lugar de una perspectiva estrecha basada en los intereses económicos o comerciales de los proveedores de AOD.

4. Se han deteriorado la calidad y la eficacia de la AOD. El énfasis en la innovación financiera y la distribución de riesgos ha debilitado los compromisos con la apropiación por parte de los países, la previsibilidad y los resultados de desarrollo a largo plazo, lo que ha contribuido a una disminución de la eficacia general de la ayuda.

Esto sugiere que el proceso de “modernización de la AOD”, aunque supuestamente pretendía hacer que la AOD fuera más eficaz y tuviera un mayor impacto, ha socavado la función central de desarrollo de la AOD.

Un enfoque más democrático –bajo los auspicios de un marco universal o basado en la ONU– mejoraría la legitimidad, reconstruiría la confianza y fortalecería la integridad de la AOD en materia de desarrollo. La ONU y su Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) ofrecen un espacio ya preparado para que esto ocurra.

Actuar con decisión para reimaginar el papel de la AOD requiere una voluntad política fundamentada en los principios de la democracia y la inclusión. La sociedad civil tiene un papel fundamental que desempeñar en este esfuerzo y en la amplificación de las voces de las comunidades que se ven más directamente afectadas por estas decisiones.

“Exigimos que se reconozca que la cooperación Norte-Sur sigue siendo el principal canal de la cooperación internacional para el desarrollo, que el objetivo de que los países desarrollados proporcionen el 0,7% del INB en concepto de AOD no se ha cumplido ni una sola vez desde su aprobación formal, que se reconozcan los billones que se adeudan a los países en desarrollo en términos de compromisos de AOD incumplidos y la preocupación por el desplazamiento de la AOD hacia situaciones humanitarias y de crisis. También exigimos que se reconozca que la cooperación internacional para el desarrollo desempeña un papel único, indispensable y transformador en el financiamiento del desarrollo”.

Declaración en nombre del Grupo de los 77 y China del 12 de febrero de 2025⁶⁸.

Reimaginar la cooperación para el desarrollo mediante la restauración de su propósito central

Existe la necesidad tanto de reimaginar la AOD como de reconocer la obligación histórica de los proveedores de apoyar el desarrollo de los países del Sur Global, de los cuales se ha extraído una riqueza inmensa. Lograr esto requiere restaurar el propósito central de la AOD dentro de un entorno intergubernamental más inclusivo, representativo y transparente, como la ONU.

La revisión propuesta del papel y el mandato del CAD parece, a simple vista, un paso positivo, pero es el propio CAD el que se revisa a sí mismo, lo que deja a los observadores con una sensación de escepticismo sobre si se abordará esta crítica. Existe la necesidad de reexaminar fundamentalmente los principios que sustentan la medición y la gobernanza de la AOD, y es poco probable que el CAD de la OCDE lo vea de esa manera. La tan necesaria reforma futura debería garantizar que los países del Sur Global tengan una voz significativa en la configuración de las decisiones que les afectan.

Recomendaciones sobre políticas

1. Reconstruir la confianza y cumplir los compromisos para satisfacer las necesidades de los países

- a. Los proveedores de AOD deben cumplir su histórico compromiso de destinar el 0,7% de su INB como AOD.
- b. Los proveedores de AOD deben cumplir con los compromisos contraídos con los países menos desarrollados, garantizando que las asignaciones se centren en la pobreza y las desigualdades allí donde las necesidades sean mayores.
- c. Deben establecerse metas explícitas para la AOD en forma de subvenciones, la ayuda programable por país –los flujos transfronterizos reales de ayuda que llegan a los países del Sur Global– y el apoyo presupuestario para ayudar a revertir los cambios actuales en las modalidades y geografías.

2. Proporcionar AOD en forma de subvenciones para reducir la pobreza y las desigualdades

- a. La concesionalidad debe mantenerse como una característica distintiva de la AOD. Los instrumentos comerciales, como la mayoría de los instrumentos del sector privado, deben informarse de manera transparente, pero deben excluirse de las estadísticas de la AOD.
- b. Las subvenciones deben seguir siendo la modalidad preferida, especialmente cuando los riesgos de deuda son elevados.
- c. El sistema del equivalente de subvención debe revisarse para garantizar que las medidas de concesionalidad y de impacto en el desarrollo sean claras, coherentes y estén alineadas con la intención original de la AOD.
- d. Debe desarrollarse una métrica complementaria para realizar un seguimiento de la proporción de la AOD dirigida específicamente a reducir la pobreza y las desigualdades.

3. Fortalecer la supervisión independiente de la calidad y la eficacia de la AOD

- a. Los principios y compromisos de eficacia deben reintegrarse en las políticas de los proveedores de AOD. Los proveedores deben informar con mayor regularidad sobre la eficacia de su AOD, tal como se consagra en la Declaración de París, el Acuerdo de la Alianza de Busan y en otros compromisos, prestando atención a la alineación, la apropiación y el uso de los sistemas nacionales. Esto se encuentra particularmente en riesgo hoy en día ante el enfoque transaccional de la AOD que ha ido ganando terreno.
- b. La transparencia debe ir más allá de la notificación de los volúmenes al CAD de la OCDE e incluir la evaluación de las contribuciones de los proveedores de AOD a los resultados de desarrollo.
- c. Los proveedores de AOD deben someterse a evaluaciones periódicas e independientes de la calidad de la AOD para garantizar que la ayuda contribuya a un impacto real en el desarrollo.

4. Usar los presupuestos de AOD para el desarrollo; reportar otros costos de otra manera

- a. Los proveedores de AOD deberían utilizar métricas distintas a la AOD para contabilizar costos como los ISP, los costos de los refugiados en el país donante y otros “gastos en el país donante”. Estos costos tienen su lugar en los presupuestos públicos, pero no debería permitirse que se denominen AOD.

5. Lograr que la gobernanza de la AOD sea democrática

- a. La reforma de la AOD debería gestionarse en un entorno intergubernamental más democrático e inclusivo. En última instancia, la gobernanza de la AOD debería llevarse a cabo bajo un marco universal o basado en la ONU para mejorar la legitimidad democrática y la confianza mundial. Para ello, el fortalecimiento del Foro de Cooperación para el Desarrollo es un primer paso crucial.
- b. La autoevaluación en curso del CAD de la OCDE es insuficiente para abordar las preocupaciones más amplias sobre legitimidad y rendición de cuentas. Cualquier reforma futura debería institucionalizar la plena participación de los países receptores, la sociedad civil y los proveedores de AOD ajenos al CAD, garantizando que la toma de decisiones refleje una diversidad de perspectivas. Esto no es algo que el CAD de la OCDE pueda ofrecer.

Restaurar la integridad de la AOD significa algo más que corregir reglas técnicas. Requiere transferir el poder, otorgar la misma voz a los países del Sur Global y exigir transparencia y rendición de cuentas a quienes, en los países ricos, más se han beneficiado de esta agenda de reformas. Un sistema de ayuda moldeado cada vez más por los intereses estratégicos y comerciales de los países ricos nunca cumplirá su propósito de desarrollo. La gobernanza debe ser genuinamente inclusiva, con los países del Sur Global, la sociedad civil y las comunidades afectadas definiendo las reglas y fijando las prioridades.

La transparencia debe ir acompañada de la rendición de cuentas y las asignaciones deben retomar el propósito de reducir la pobreza y abordar las desigualdades. El mundo no puede permitirse un sistema que premie la ventaja geopolítica por encima de la solidaridad global. Si se pretende que la AOD sea relevante en la próxima década, debe reconstruirse como un motor de justicia.

Restaurar la integridad de la AOD significa algo más que corregir reglas técnicas

- 1 OECD. "Preliminary Official Development Assistance Levels in 2024: Detailed Summary. Note," DCD(2025)6. (París: OECD, 16 de abril de 2025). Disponible en: <https://one.oecd.org/document/DCD%282025%296/en/pdf>
- 2 Andrew Sherriff y Pauline Veron. "What Is Driving Change in Europe's International Cooperation Agenda? Part 1," ECDPM Brief (ECDPM, 22 de enero de 2024). Disponible en: <https://ecdpm.org/work/what-driving-change-europes-international-cooperation-agenda-part-1>
- 3 UN. "G77 and China Statement 14.0492, 17 de junio de 2025." (New York: UN Meetings, 2025). Disponible en: https://statements.unmeetings.org/estatemnts/14.0492/2025061715000000/vKgleMYGt/loysCeSW_nyc_en.pdf
- 4 Las entrevistas con los miembros del CAD de la OCDE y expertos técnicos se realizaron con fines informativos y bajo un acuerdo de confidencialidad.
- 5 OECD. "Modernising Official Development Assistance (ODA): Frequently Asked Questions," (París: OECD, March 2025). Disponible en: <https://web-archive.oecd.org/2023-11-21/642470-oda-modernisation-faq.htm>
- 6 OECD. "High-Level Forum on Aid Effectiveness Communiqué 2012," (París: OECD, 28 November 2017). Disponible en: <https://web-archive.oecd.org/2017-11-28/219419-HLM%20Communique%202012%20final%20ENGLISH.pdf>
- 7 OECD. "Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 de noviembre-1 de diciembre de 2011," (OECD Publishing, 2011). Disponible en: www.effective-cooperation.org/content/busan-partnership-outcome-document
- 8 Devex. "Busan reflections: We came, we saw, we conquered!," Richard Ssewakiryanga, 7 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.devex.com/news/busan-reflections-we-came-we-saw-we-conquered-76877>
- 9 UN. "Millennium Development Goals" (United Nations). Disponible en: <https://www.un.org/millenniumgoals>
- 10 Mark Tran. "China pulls out of aid partnership", The Guardian, 29 de noviembre de 2011. Disponible en: www.theguardian.com/world/2011/nov/29/china-pulls-out-aid-partnership-busan
- 11 Yunnan Chen. "Levelling the Playing Field: OECD Responses to China's Overseas Finance," ODI Insights. London: n.d. 11 de abril de 2024. Disponible en: <https://odi.org/en/insights/levelling-the-playing-field-oecd-responses-to-chinas-overseas-finance>
- 12 Stéphanie Colin. A Matter of High Interest: Assessing How Loans Are Reported as Development Aid, Eurodad, 16 January 2014. Disponible en: www.eurodad.org/a_matter_of_high_interest
- 13 OECD. "Development Assistance Committee (DAC) – On-Line Guide to OECD Inter-governmental Activity," Body ID 869. Disponible en: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=869&BodyPID=17382&Lang=en&Book=True>
- 14 OECD. "Development Assistance Committee (DAC) – About." Disponible en: www.oecd.org/en/about/committees/development-assistance-committee.html
- 15 J. Brian Atwood, Richard Manning y Hedwig Riegler, "Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning," (Brookings Institution, 21 de diciembre de 2018). Disponible en: <http://www.brookings.edu/articles/dont-underminethe-basic-architecture-of-oecd-dac-statistics-a-letter-of-warning>
- 16 ODI. "Aid for the private sector: continued controversy on ODA rules," ODI Insights 17 de octubre de 2018. Disponible en: <https://odi.org/en/insights/aid-for-the-private-sector-continued-controversy-on-oda-rules>
- 17 OECD. DCD/DAC(2018)28/FINAL. (París: OECD, 2018). Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DCD/OECD-DAC\(2018\)28/FINAL/EN/PDF](https://one.oecd.org/document/DCD/OECD-DAC(2018)28/FINAL/EN/PDF)
- 18 Hedwig Riegler and Simon Scott. "Fact or fiction? ODA Figures after 'Modernisation' of OECD/DAC Statistics: Summary by Simon Scott and Hedwig Riegler." (Vienna: Austrian CSOs, 2021). Disponible en: www.koo.at/dl/srIMJKJLKLJqx4KJK/Fact_or_Fiction_-_ODA_Figures_after_Modernization_-_Summary_by_Simon_Scott_and_Hedwig_Riegler.pdf
- 19 OECD. "Modernising Official Development Assistance (ODA): Frequently Asked Questions," Data Explainer 17 de marzo de 2025. Disponible en: www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2025/03/modernising-official-development-assistance-oda-frequently-asked-questions.html
- 20 Civil Society FfD Mechanism. "Response to the Second Intersessional IDC." 19 de mayo de 2025. Disponible en: www.datocms-assets.com/120585/1747662221-response-to-second-intersessional-idc.pdf
- 21 UN DESA. "Outcome – 4th International Conference on Financing for Development (FFD4)." (New York: UN DESA, agosto de 2025). Disponible en: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-08/FFD4%20Outcome%20Booklet%20v4_EN%20-%20spread.pdf
- 22 Richard Manning. "OECD is ignoring its definition of overseas aid," Financial Times, 9 de abril de 2013. Disponible en: www.ft.com/content/b3d73884-a056-11e2-88b6-00144feabdc0
- 23 Development Initiatives. "ODA modernisation – background paper." Septiembre de 2017. Disponible en: https://devinit.github.io/wp-content/uploads/2017/09/Background-paper_ODA-modernisation.pdf
- 24 Declaración presentada por Pakistán en nombre del Grupo de los 77 y China en la cuarta sesión del Comité Preparatorio (4.º PrepCom) de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de la ONU (FFD4) celebrada en Nueva York el 1 de mayo de 2025. Grabación disponible en: [https://webtv.un.org/en/asset/k1m/k1mjt04wft?kalturaStart-Time=7449&config\[playback\]=](https://webtv.un.org/en/asset/k1m/k1mjt04wft?kalturaStart-Time=7449&config[playback]=)
- 25 UN DESA. "Outcome – 4th International Conference on Financing for Development (FFD4)." (New York: UN DESA, agosto de 2025). Disponible en: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-08/FFD4%20Outcome%20Booklet%20v4_EN%20-%20spread.pdf
- 26 DAC CSO Reference Group. "Open letter to OECD's Carsten Staur, on a new development paradigm." Devex, 3 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.devex.com/news/open-letter-to-oecd-s-carsten-staur-on-a-new-development-paradigm-110222> y Carsten Staur, Chair of the OECD DAC, "The future of International Development Cooperation – what role will ODA play?" LinkedIn post, 21 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/future-international-development-cooperation-what-role-carsten-staur-zamre>
- 27 Stephanie Derlich. "The DAC says it's ready to change – but can self-review really lead to reform?" (Eurodad, 24 de octubre de 2025). Disponible en: https://www.eurodad.org/the_dac_says_it_s_ready_to_change_but_can_self_review_really_lead_to_reform
- 28 OECD DCD/DAC. "Monitoring ODA Grant Equivalents." (París: OECD, noviembre de 2024). Disponible en: <https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT%282024%2921/en/pdf>
- 29 Eurodad. *CSOs across the world call on the OECD DAC to drop all plans to report the donations of excess Covid-19 vaccines as aid*, 7 de febrero de 2022. Disponible en: www.eurodad.org/covid_vaccines_dropitnow
- 30 CONCORD Europe AidWatch. *Bursting the ODA Inflation Bubble*, October 2023. Disponible en: <https://aidwatch.concordeurope.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/Aidwatch-2023.pdf>
- 31 OECD. "Preliminary Official Development Assistance Levels in 2024: Detailed Summary Note," DCD(2025)6. (París: OECD, 16 de abril de 2025). Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DCD\(2025\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2025)6/en/pdf)
- 32 OECD. "The 0.7% ODA/GNI target – a history" Disponible en: <https://web-archive.oecd.org/pageViewer?path=/2024-06-17/63452-the07odagnitarget-ahistory.htm&title=The%200.7%20ODA/GNI%20target%20-%20a%20history>
- 33 OECD DCD/DAC. "Monitoring ODA Grant Equivalents." (París: OECD, noviembre de 2024). Disponible en: <https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT%282024%2921/en/pdf>
- 34 Group of 77 and China. "Declaración presentada por la delegación de la República del Iraq en el informe informal sobre el borrador cero del documento final de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo." (New York, 22 de enero de 2025). Disponible en: www.g77.org/statement/getstatement.php?id=250122
- 35 OECD DCD/DAC. "Monitoring ODA Grant Equivalents." (París: OECD, noviembre de 2024). Disponible en: <https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT%282024%2921/en/pdf>
- 36 En la declaración de Khadga Prasad Sharma Oli, primer ministro de Nepal en calidad de presidente de los PMD y a título nacional en el plenario de la conferencia FfD4, señaló: "buscamos subvenciones y financiamiento concesionario en condiciones más justas". 30 de junio de 2025 (Sevilla, Spain). Disponible en: <https://risingnepaldaily.com/news/64379>
- 37 World Bank, *International Debt Report 2025* (World Bank Group, Washington, DC 2025). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/7c0dbf75-2b-d7-4ae3-9db9-91318290c781>
- 38 Comentario compartido por escrito con el autor en reacción al informe el 17 de noviembre de 2025.
- 39 United Nations Global Crisis Response Group (UN GCRG). "Aid under Pressure: Trends in Official Development Assistance." (UNCTAD, mayo de 2024). Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/un-gcrg-oda-report_en.pdf
- 40 Penelope Hawkins y Marina Zucker-Marques. "Debt, Development and Gender," in *Feminism in Public Debt*, ed. by Paul Robert Gilbert et al. (Bristol: Bristol University Press, 2024). Disponible en: <https://doi.org/10.51952/9781529237290.ch003>
- 41 World Bank, *International Debt Report 2025* (World Bank Group, Washington, DC 2025). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/7c0dbf75-2b-d7-4ae3-9db9-91318290c781>
- 42 Comentario compartido con el autor por escrito en respuesta al informe el 18 de noviembre de 2025.
- 43 OECD. "Official development assistance (ODA)," OECD Topics. Disponible en: www.oecd.org/en/topics/policy-issues/official-development-assistance-oda.html
- 44 World Bank. "United Republic of Tanzania – Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Analysis," julio de 2025. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099071725122014113/pdf/BOSIB-f9e401a6-e13b-4f9b-8992-ac42b35ee837.pdf>
- 45 World Bank. "United Republic of Tanzania – Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Analysis," julio de 2025. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099071725122014113/pdf/BOSIB-f9e401a6-e13b-4f9b-8992-ac42b35ee837.pdf>
- 46 UNHCR. Refugee Statistics Data Download. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>
- 47 Center for Global Development. "The Costs of Hosting Refugees in OECD Countries – And Why the UK is an Outlier." Disponible en: www.cgdev.org/blog/costs-hosting-refugees-oecd-countries-and-why-uk-outlier
- 48 OECD. "Members' Methodologies for Calculating ODA In-Donor Refugee Costs

- Specifically in Relation to Ukrainian Refugees,” DCD/DAC/STAT(2024)5/REV3. (Paris: OECD, 10 marzo de 2025). Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2024\)5/REV3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2024)5/REV3/en/pdf)
- 49 Eurodad. “Aid Data 2023 – Statement”. Disponible en: www.eurodad.org/aid_data_2023_statement
- 50 UNCTAD. “Aid Under Pressure 3: Accelerating Shifts in Official Development Assistance.” Disponible en: <https://unctad.org/publication/aid-under-pressure-3-accelerating-shifts-official-development-assistance>
- 51 See www.g77.org/doc/Declaration2024.htm
- 52 OECD, DCD/DAC/STAT(2024)15 (2024). G77 Ministerial Declaration, 2024. Disponible en: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2024\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2024)15/en/pdf)
- 53 Eurodad. *Guaranteeing the Future? The Role of Guarantees in Development and Climate Finance*, 26 de noviembre de 2024. Disponible en: www.eurodad.org/guaranteeing_the_future_the_role_of_guarantees_in_development_and_climate_finance
- 54 OECD. “Tracking Private Finance Mobilisation: Latest Trends and Ways Forward,” OECD Policy Briefs, No. 25. (Paris: OECD, 30 de junio de 2025). Disponible en: www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/tracking-private-finance-mobilisation_96d38324/8d414cdb-en.pdf
- 55 OECD & UNDP. “Making Development Co-operation More Effective: How Partner Countries Are Promoting Effective Partnerships,” UNDP, noviembre de 2019. Disponible en: www.undp.org/publications/making-development-co-operation-more-effective-how-partner-countries-are-promoting-effective-partnerships
- 56 OECD, DCD (2025)10/Final. DAC Members’ Performance on effectiveness commitments captured by the GPEDC monitoring exercise: emerging findings from the fourth round.
- 57 OECD DAC. “Recommendation on Untying Official Development Assistance,” OECD Legal Instruments, OECD/LEGAL/5015 (adopted 25 de abril de 2001). Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5015>
- 58 Eurodad. *Strings Still Attached: Unmet Commitments on Tied Aid*, 18 de noviembre de 2021. Disponible en: www.eurodad.org/unmet_commitments_tied_aid
- 59 Eurodad. *Untying Should Mean Untying – No Matter Where ODA is Delivered*, 31 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.eurodad.org/untying-should-mean-untying>
- 60 Eurodad. *Strings Still Attached: Unmet Commitments on Tied Aid*, 18 de noviembre de 2021. Disponible en: www.eurodad.org/unmet_commitments_tied_aid
- 61 European Commission Directorate-General for International Partnerships. “Launch of the Global Gateway Investment Hub: Empowering EU private sector engagement worldwide,” Global Gateway Forum (8 de octubre de 2025). Disponible en: https://global-gateway-forum.ec.europa.eu/news/launch-global-gateway-investment-hub-empowering-eu-private-sector-engagement-worldwide-2025-10-08_en
- 62 Center for Global Development (CGD). *The EU’s Ambition to Tie Its Development Aid Will Undermine Economic Development*, 1 de julio de 2025. Disponible en: www.cgdev.org/blog/eus-ambition-tie-its-development-aid-will-undermine-economic-development
- 63 Counter Balance. *No Role for Export Credits in the EU’s Development Finance*, 2024. Disponible en: <https://counter-balance.org/uploads/files/ECA-DFI.pdf>
- 64 European Commission. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Global Europe,” COM(2025) 551 final, 16 July 2025. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7e530836-6311-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- 65 German Institute of Development and Sustainability (IDOS). “Economic Self-Interest in German Development Policy: What Might That Look Like?” Policy Brief 14/2025, 2025. Disponible en: www.idos-research.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/Policy_Brief/2025/PB_14_2025.pdf
- 66 Eurodad, Counter Balance & Oxfam. *Who Profits from the Global Gateway? The EU’s New Strategy for Development Cooperation*, October 2024. Disponible en: https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/4589/attachments/original/1728405785/01_EUGG-report-2024-FINAL.pdf
- 67 Group of 77 and China. “Statement on behalf of the Group of 77 and China by H.E. Mr. Adonia Ayebare, Ambassador and Permanent Representative, at the G-24 Ministers and Governors Spring Meeting 2024,” G-24, abril de 2024. Disponible en: <https://g24.org/wp-content/uploads/2024/07/G77-And-China-Statement-to-the-G-24-April-2024.pdf>
- 68 Group of 77 and China. “Declaración del Grupo de los 77 y China en el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo durante su examen del proyecto de documento final de la Conferencia: Cooperación internacional para el desarrollo”. (New York, 12 de febrero de 2025). Disponible en: www.g77.org/statement/getstatement.php?id=250212



european network on
debt and development

Sobre Eurodad

Eurodad (la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo) es una red de 61 ONG europeas en 28 países. Trabajamos para garantizar que el sistema financiero mundial y europeo esté controlado democráticamente, sea ambientalmente sostenible, contribuya a la erradicación de la pobreza y garantice los derechos humanos para todas las personas.

Contacto

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels
Belgium

Tel: +32 (0) 2 894 4640

assistant@eurodad.org

www.eurodad.org

[linkedin.com/company/eurodad](https://www.linkedin.com/company/eurodad)

[facebook.com/eurodad](https://www.facebook.com/eurodad)

[instagram.com/eurodadnews](https://www.instagram.com/eurodadnews)

x.com/eurodad

bsky.app/profile/eurodadnews.bsky.social