Cooperación para el desarrollo y ODS:

aprovechar la ayuda oficial al desarrollo de manera más efectiva

Autores

Pablo Morales Estay
Programa Asia Pacífico
Departamento de Estudios
Email: pmoralesestay@bcn.cl

Contexto

Documento solicitado como insumo para la participación en Inter-Parliamentary Union (UIP)

Nº SUP: 145274

Resumen

Si bien desde 1960 se experimentó un incremento sostenido de la AOD neta en el mundo, de la mano de los grandes aportes entregados, principalmente de EE.UU., Alemania, Japón, Reino Unido y Francia, a través de sus respectivas agencias nacionales de cooperación; en las últimas décadas empezó a quedar en evidencia la necesidad de una profunda renovación de los enfoques del financiamiento internacional.

No solo porque hoy en día solo unos pocos países cumplen el compromiso de 1970 (0,7% del RNB); sino también por la falta de mayores compromisos de los países donantes, sumado al impacto de las crisis económicas, y otros factores como la ineficiencia y burocracia de los países receptores.

Asimismo, las ayudas humanitarias entregadas a los conflictos armados declarado como AOD –que por su propia naturaleza no contribuye a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo- se ha triplicado desde 2019. De hecho, se calcula que hoy en día, más de la mitad del volumen total de la AOD bilateral gastada a nivel nacional se destina a contextos frágiles.

Ante esta realidad, durante la última década se ha planteado la necesidad del nacimiento de una “nueva política global”, vinculada indivisiblemente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Sin embargo, la fragmentación progresiva del sistema internacional, con la creación de una miríada de nuevos canales multilaterales a lo largo del tiempo, ha suscitado crecientes preocupaciones sobre la ineficiencia sistémica y la falta de rendición de cuentas.

Introducción

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), la ayuda oficial al desarrollo (AOD) –también llamada asistencia oficial al desarrollo (AOD)- se define como la ayuda gubernamental que promueve y se destina específicamente al desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. En otros términos, la AOD “*es el apoyo financiero que prestan los proveedores oficiales a los receptores de ayuda (países de ingresos bajos y medios) en áreas como la salud, el saneamiento, la educación y la infraestructura*” (OECD, 2024).

De este modo, la AOD puede realizarse a través de una relación bilateral entre dos países o a nivel multilateral, canalizada a través de un organismo internacional o alguna de las agencias de Naciones Unidas.

En Oriente (Asia), sus orígenes se remontan a principio de los 50, en lo que se llamó Plan Colombo, impulsado para facilitar la cooperación económica y técnica entre los países miembro de la Mancomunidad Británica de Naciones y los países menos desarrollados de la región Asia Pacífico (Colombo Plan, s/f)(MOFA, s/f).

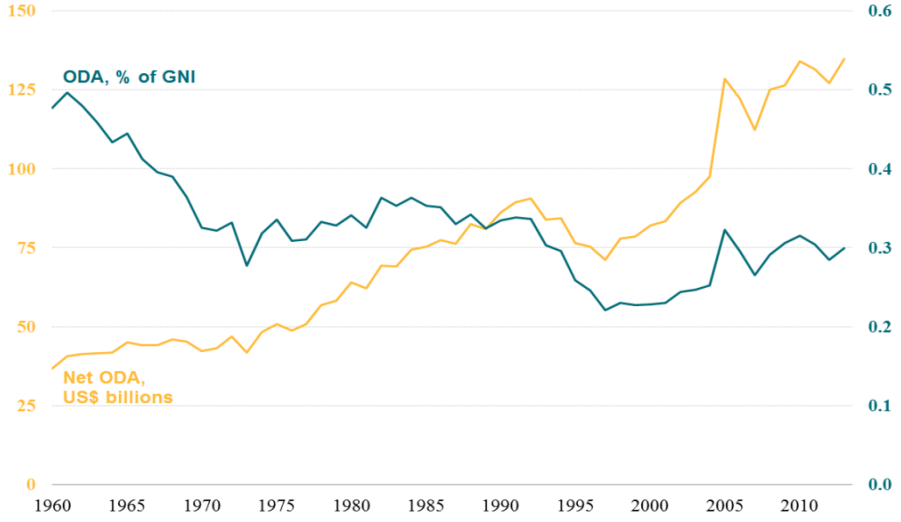
Mientras que en Occidente, su origen se remonta a los años 60, impulsada por la actual OCDE, que fue el organismo que sustituyó a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) cuyo objetivo era implementar el Plan Marshall para impulsar la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial (UNIR, 2023).

En ambos casos, la AOD se construyó como un instrumento temporal para responder a una fase de la historia mundial en la que se mezclaban la descolonización, la Guerra Fría, la industrialización y las desigualdades flagrantes entre el «Norte» y el «Sur» (AFD, 2024).

Desde entonces, a nivel global hubo una rápida institucionalización de la AOD, que le permitió convertirse en una “política pública mundial”, liderado por los países de ingresos altos del norte global. Reflejo de ello, en 1969 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE formalizó el concepto de AOD, sus objetivos y criterios que aún están vigentes, junto con las reglas de cálculo precisas para su contabilidad, preconizando un nivel neto del 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de los países donantes, la que fue ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970 (Melonio et al, 2022).

Si bien desde 1960 se experimentó un incremento sostenido de la AOD neta en el mundo, de la mano de los grandes aportes entregados, principalmente de EE.UU., Alemania, Japón, Reino Unido y Francia, a través de sus respectivas agencias nacionales de cooperación; a fines de siglo XX se experimentó una importante caída y posterior estancamiento durante la primera década del siglo XXI.

Gráfico N°1: Asistencia oficial al desarrollo (AOD) neta y % del RNB entre 1960-2012 (en US$ miles de millones)



Fuente: OECD.Stat

De este modo, a lo largo de las últimas décadas empezó a quedar en evidencia la necesidad de una profunda renovación de los enfoques del financiamiento internacional (Severino y Ray, 2009). No solo porque hoy en día solo unos pocos países cumplen el compromiso de 1970 (en 2023 apenas cinco países dedicaron el 0,7% de su RNB: Noruega, Luxemburgo, Suecia, Alemania y Dinamarca); sino también por la falta de mayores compromisos de los países donantes, sumado al impacto de las crisis económicas, y otros factores como la ineficiencia y burocracia de los países receptores (Focus 2030, 2024).

Para dar respuesta a la solicitud parlamentaria, el presente documento dará revisión a las principales fuentes bibliográficas relacionadas con la cooperación y la ayuda oficial al desarrollo, emanados por organismos internacionales e informes vinculados a la materia. Para ello, se dará revisión a documentos disponibles tanto en inglés como español, al igual que reportes, estudios y *papers*.

I. AOD eficiente y sostenible

Ante esta situación, se ha planteado la necesidad urgente de que la AOD evolucione más allá de los puntos de referencia financieros tradicionales, como el antiguo objetivo del 0,7% de la Renta Nacional Bruta para los países donantes. La cuestión clave no es sólo la cantidad de ayuda proporcionada, sino la eficacia y el carácter integrador de su suministro. Crisis mundiales como el cambio climático, los conflictos y la inestabilidad económica se están intensificando, lo que hace más urgente transformar la AOD en una herramienta para el cambio duradero y dirigido localmente en las comunidades receptoras (Forus International, 2024).

El llamado Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE es uno de los principales organismos a través de donde se canaliza la AOD. Si bien a nivel nominal la cooperación económica ha alcanzado cifras históricas, estas se explican por el amplio apoyo otorgado en conflictos armados, más que por un aumento neto de la ayuda.

En enero de 2025, la OECD publicó las estadísticas de la AOD en 2023, año en que se alcanzó la cifra histórica de US$ 223.300 millones, es decir, el 0,37% del ingreso bruto combinado de los donantes (países del CAD), siendo Estados Unidos el mayor donante (US$ 65.000 millones), seguido de Alemania, Japón, el Reino Unido y Francia (OECD, 2025).

A pesar de tratarse del nivel más alto alcanzado a la fecha, sigue siendo solo la mitad del compromiso del 0,7% establecido en 1970. Además, el aumento de la AOD en 2023 se explica principalmente debido a la ayuda a Ucrania (que alcanzó los US$18.200 millones y representó el 8% de la AOD neta total) y a la ayuda humanitaria (US$26.100 millones, el 11,6% de la AOD neta total) y a las contribuciones a organizaciones multilaterales (OECD, 2025).

Pese al aumento del 1,6% en términos reales, cabe señalar que el costo de recibir refugiados en los países donantes declarado como AOD –que por su propia naturaleza no contribuye a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo- se ha triplicado desde 2019 (OECD, 2025). De hecho, se calcula que hoy en día, más de la mitad del volumen total de la AOD bilateral gastada a nivel nacional se destina a contextos frágiles, como reflejo del aumento de los conflictos y los requerimientos de ayuda humanitaria (OECD, 2022).

Ante esta realidad, durante la última década se ha planteado la necesidad del nacimiento de una “nueva política global”, vinculada indivisiblemente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Si bien el origen del desarrollo sostenible se remonta al Informe Brundtland en 1987, no fue hasta la Declaración de Rio en 1992 cuando se propuso una nueva alianza mundial basada en la cooperación entre los Estados. Desde entonces, fueron los Objetivos del Milenio (ODM) en 2000 y sus sucesores los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, los responsables de sistematizar y vincular el camino hacia la sosteniblidad.

A través de 17 materias, los ODS buscan combatir asuntos fundamentales como el fin a la pobreza; hambre cero; educación de calidad; trabajo decente; energía limpia; entre otros. No obstante, en cuanto a la AOD, el Objetivo N°17: Alianzas para lograr los objetivos”, busca revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En paralelo a ello, durante la última década surgieron una serie de iniciativas globales que buscaban abordar una cooperación más eficaz entre los países. Entre ellas destaca la Alianza Global para la Cooperación Eficaz del Desarrollo (de ahora en adelante Alianza global), establecida en 2012 en marco del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo en Busán (Corea del Sur), con el fin de conformar una red que comparta experiencias y promueva buenas prácticas para mejorar la calidad de la cooperación para el desarrollo en el mundo.

Desde entonces, la Alianza Global ha funcionado como complemento de los ODS, debido a que promueve alianzas eficaces en miras a resultados más duraderos, lo cual en esencia está directamente ligado con el Objetivo N° 17 (ODS 17). De hecho en 2015, la Agenda de Acción de Addis Abeba (Etiopía), creó –en marco de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo– un marco holístico para financiar el desarrollo sostenible y reconoció la importancia de la Alianza Global como foro complementario a tal fin (UNCTAD, 2015).

Hoy en día, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) continúa siendo clave para la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las finanzas públicas internacionales catalizan la movilización de recursos desde otras fuentes, tanto públicas como privadas. (DESA, s/f).

La cooperación para el desarrollo ha evolucionado significativamente, con aportes cada vez mayores desde el Sur, el sector privado, las fundaciones, la sociedad civil y los gobiernos locales. Pero las partes interesadas en la cooperación para el desarrollo necesitarán adaptarse rápidamente al contexto de desarrollo cada vez más complejo y diverso para poder cumplir la Agenda 2030.

Sin embargo, los principios clave de la eficacia de la ayuda, como lo son la apropiación nacional, la rendición de cuentas y la gestión orientada a los resultados, se aplican de manera inconsistente. A medida que aumenta el número de actores de la cooperación para el desarrollo, incluidos nuevos bancos multilaterales de desarrollo y nuevos donantes de economías emergentes, la coordinación de la ayuda en los países receptores se vuelve más difícil y el volumen financiero de la ayuda disminuye.

La gobernanza y, en particular, la falta de representación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales, son factores adicionales que pueden socavar el volumen y la calidad generales de la ayuda.

II. Desafíos: Fragmentación

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el mandato del sistema multilateral de desarrollo se ha ampliado continuamente para responder a los nuevos y emergentes desafíos en materia de desarrollo. Si bien esto demuestra la continua relevancia de las organizaciones multilaterales en el panorama global del desarrollo, también ha llevado a una fragmentación progresiva del sistema, con la creación de una miríada de nuevos canales multilaterales a lo largo del tiempo, lo que ha suscitado crecientes preocupaciones sobre la ineficiencia sistémica y la falta de rendición de cuentas. De hecho, la creación de nuevas instituciones ha superado la supresión de las potencialmente obsoletas (OECD, 2024).

Este incremento vino acompañado de una proliferación de proveedores oficiales de financiación, organismos de ejecución y alianzas, contribuyendo a la continua fragmentación de las actividades de desarrollo, dado que los recursos suelen suministrarse de una manera paulatina que tensiona las capacidades institucionales y aumenta los costes de transacción (OECD, 2024).

El continuo incremento de la asignación de fondos observado a lo largo de las dos últimas décadas (Gráfico N°1), ha dado pie a la inquietud de que esta estrategia está contribuyendo a la fragmentación del sistema multilateral. En respuesta a esta fragmentación y a la creciente inflación en numerosas partes del mundo, existe una necesidad imperiosa de mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo para aprovechar al máximo los recursos existentes (GPEDC, 2022).

Ante esta situación, organismos como la Alianza Global proponen una serie de acciones para aprovechar la ayuda oficial al desarrollo de manera más efectiva (GPEDC, 2022):

1.- Alinear la planificación y los presupuestos nacionales con los ODS
2.- Implementar sistemas se seguimiento y evaluación
3.- Alianzas inclusivas
4.- Transparencia y rendición de cuentas
5.- Empoderamiento de las mujeres e igualdad de género
6.- Eficacia del desarrollo en contextos frágiles
7.- Afrontar los desafíos globales de manera mancomunada

Por otro lado, en cuanto a los aprendizajes, desde 2014 el Servicio del PNUD para la Aplicación de los ODS en Entornos Frágiles y Afectados por los Conflictos ha estado ofreciendo apoyo para abordar las causas profundas y los factores impulsores de los conflictos y la fragilidad. Al respecto, pueden extraerse algunas recomendaciones orientativas fundamentales de un decenio de experiencia (GPEDC, 2022):

- Formular políticas nacionales partiendo de un análisis basado en los riesgos: llevar a cabo evaluaciones de riesgo holísticas para encontrar nuevas soluciones para el desarrollo sostenible identificando obstáculos y oportunidades.

- Abordar la fragmentación institucional y de los donantes que impide la apropiación nacional y la sostenibilidad de los esfuerzos: firme compromiso de colaboración por parte de los gobiernos y de los socios para el desarrollo.
- Aprovechar las oportunidades para informar sobre los ODS a fin de promover las cuestiones del riesgo y la fragilidad: realizar un seguimiento de los progresos a través de los Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV) contribuye a garantizar el éxito de la Agenda 2030.
- Hacer que los marcos de financiación tengan una mayor tolerancia al riesgo en situaciones frágiles: estudiar soluciones de financiaciones flexibles pero fiables que ayuden a fomentar la estabilidad en contextos frágiles e impredecibles.
- Fomentar el compromiso de la sociedad civil con una inversión sostenida: una implicación permanente de la sociedad civil fomenta la rendición de cuentas y la transparencia, ayudando a reparar el contrato social en zonas frágiles.
- Combinar enfoques de alta y baja tecnología para superar los desafíos contextuales: las combinaciones innovadoras de estos enfoques ayudan a que los esfuerzos sean accesibles en entornos frágiles.
- Utilizar medios creativos para comunicar la Agenda 2030: comunicar los ODS puede ser difícil, sobre todo cuando no está claro cómo afectarán estos objetivos a la vida de las personas implicadas.
- Aprovechar los momentos clave para sacar el máximo provecho de los fondos: aunque no exista una financiación a gran escala, pequeñas asignaciones en el momento adecuado pueden tener un gran impacto.
- Aprender de iguales a través de la cooperación entre Estados frágiles: esto describe el apoyo que los países en entornos frágiles pueden prestarse entre ellos en su transición hacia la estabilidad.

III. Proteccionismo: un nuevo desafío

Tal como se mencionó anteriormente, Estados Unidos ha sido históricamente el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo. Reflejo de ello, en 2023 la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), destinó US$ 44.000 millones a distintos países, entre ellos, Ucrania, Etiopía, Jordania, Somalia y República Democrática del Congo.

Sin embargo, cabe señalar que a pesar del relativo consenso que existía tanto de la relevancia de la AOD, como de la importancia de hacer más eficiente la ayuda oficial al desarrollo, el ascenso de nuevos liderazgos a nivel global han cuestionado el entramado institucionalidad vigente, entre ellos Estados Unidos.

El 20 de enero de 2025, el presidente norteamericano Donald Trump, a través de una orden ejecutiva ordenó la suspensión total de su ayuda al exterior, con la excepción de las misiones en Israel y Egipto, poniendo en riesgo no solo a los habitantes de los países beneficiados, sino también a los alrededor de 10.000 funcionarios que trabajan en USAID (El País, 2025)

La medida se enmarca en un recorte del gasto burocrático encabezado por el multimillonario Elon Musk, responsable el Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE), con el fin de desmantelar una agencia gubernamental que considera ineficiente (El País, 2025a).

A pesar de ello, el 7 de febrero, un juez federal ordenó suspender el plan del gobierno de cese a USAID –a solo horas de que la medida entrada en vigor- poniendo en entredicho la decisión de Washington, sin embargo, el gobierno de Trump ya ha anunciado otras medidas relacionadas, por lo que se espera continúe el enfoque "reduccionista" de la actual administración.

Referencias

AFD (2024). *La ayuda oficial al desarrollo en la era de las consecuencias.* Disponible en: https://www.afd.fr/sites/afd/files/2024-01-10-49-10/PP011-Octobre2024-APD%20au%20XXIe%20siecle-ESP-BAT-Web.pdf

Colombo Plan (s/f). *Who We Are – About The Colombo Plan.* Disponible en: https://colombo-plan.org/who-we-are/

DESA - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (s/f). *International Development Cooperation.* Disponible en: https://financing.desa.un.org/es/topics/international-development-cooperation

El País (2025). *Un juez suspende los planes de Trump de dejar en excedencia a miles de funcionarios de USAID*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-02-07/un-juez-suspende-los-planes-de-trump-de-dejar-en-excedencia-a-miles-de-funcionarios-de-usaid.html

El País (2025a). *Trump empieza a cambiar el mundo (y no para bien) al suspender los fondos de USAID para la ayuda al desarrollo.* Disponible en: https://elpais.com/planeta-futuro/2025-02-05/trump-empieza-a-cambiar-el-mundo-y-no-para-bien-al-suspender-los-fondos-de-usaid-para-la-ayuda-al-desarrollo.html

Focus 2030 (2024). *Ligero aumento de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en 2023.* Disponible en: https://focus2030.org/Ligero-aumento-de-la-Ayuda-Oficial-para-el-Desarrollo-en-2023

GPEDC (2022). *Recuperar la confianza a través de la cooperación eficaz para el desarrollo.* Disponible en: https://www.effectivecooperation.org/system/files/2022-12/GPEDC%20-%20Special%20Report%20-%20ES_0.pdf

Melonio, Thomas; Naudet, Jean-David; Rioux, Rémy (2022). *La ayuda oficial al desarrollo en la era de las consecuencias.* Disponible en: https://www.afd.fr/sites/afd/files/2024-01-10-49-10/PP011-Octobre2024-APD%20au%20XXIe%20siecle-ESP-BAT-Web.pdf

MOFA (s/f). *Official Development Assistance (ODA) – History of Official Development Assistance.* Disponible en: https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html

OECD (2023). *Official development assistance (ODA).* Disponible en: https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/official-development-assistance-oda.html

OECD (2020). *Multilateral Development Finance 2020.* Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/multilateral-development-finance-2020_df038b4b/e61fdf00-en.pdf

OECD (2022). *States of Fragility 2022.* Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/09/states-of-fragility-2022_9ee73e08/c7fedf5e-en.pdf

OECD (2024). *Multilateral Development finance 2024*. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/multilateral-development-finance-2024_4d90da16/8f1e2b9b-en.pdf

UNIR (2023). *¿Qué es la ayuda oficial al desarrollo y cuál es su objetivo?* Disponible en: https://www.unir.net/revista/ciencias-sociales/ayuda-oficial-al-desarrollo/

UNCTAD (2015). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba).* Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf

Severino J.-M. y O. Ray (2009). *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy.* Center for Global Development Working Paper Number 167. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1392460

Nota aclaratoria

Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional de Chile, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)